



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ : ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Διπλωματική εργασία με θέμα :

**<< ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ, ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΝΩΣΗ >>**



ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟΣ ΦΟΙΤΗΤΗΣ : ΣΟΥΡΤΖΙΝΟΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ (ΑΜ 7113Μ010)

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ : ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΚΕΦΗΣ

Αθήνα

Οκτώβριος 2015

αφιερώνεται στους γονείς μου Νινέττα Μοτσενίγου και Ευγένιο Σουρτζίνο

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Για τη συγγραφή της παρούσας εργασίας θα ήθελα να ευχαριστήσω από καρδιάς τον κύριο Βασίλειο Κέφη, Αναπληρωτή Καθηγητή και Πρόεδρο του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου Πολιτικών και Κοινωνικών Επιστημών ο οποίος, επέβλεψε την εργασία μου, με καθοδήγησε και με ενθάρρυνε στη συγγραφή της από την πρώτη στιγμή αυτής όπως επίσης και τον κύριο Δονάτο Παπαγιάννη, Καθηγητή του Ευρωπαϊκού Δικαίου του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου Πολιτικών και Κοινωνικών Επιστημών για τις επιστημονικές γνώσεις πάνω στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο τις οποίες μου μεταλαμπάδευσε αλλά και κάθε καθηγητή μου τόσο σε προπτυχιακό όσο και μεταπτυχιακό επίπεδο για τη διδασκαλία και τη βοήθεια του.

Επιπλέον, νιώθω την ανάγκη να ευχαριστήσω όλους τους συναδέλφους μου μεταπτυχιακούς φοιτητές για την αγαστή μας συνεργασία τα δύο τελευταία ακαδημαϊκά έτη, την οικογένεια μου όπως επίσης τους φίλους μου Πέτρο Κουρή, Αλέξανδρο Κοντοσώρο, Ειρήνη Άνθη, Βερόνικα Καποδίστρια, Αντώνη Κορφιάτη, Γιώργο Αλέξη, Νίκο Μεσημέρη, Νίκο Κουρτέση και Θανάση Καλησπεράτη για την ηθική τους στήριξη όπως επίσης και τον αρχιμουσικό της Φιλαρμονικής Εταιρείας Κερκύρας κ Σπυρίδωνα Προσωπάρη για την αμέριστη υποστήριξη και την κατανόηση του.

Κωνσταντίνος Σουρτζίνος

ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ

ΑΕΠ : Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν

ΔΝΤ : Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

FED: Federal Reserve

ΕΕ : Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΟΚ : Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

ΕΚΑΕ :Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας

ΕΚΑΧ :Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα

ΕΖΕΣ : Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών

ΟΝΕ : Οικονομική και Νομισματική Ένωση

ΕΚ : Ευρωπαϊκή Κοινότητα

ΟΚΕ : Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή

ΕτΠ : Επιτροπή των Περιφερειών

ΣτΕ : Συμβούλιο της Ευρώπης

NATO : North Atlantic Treaty Organization

ΟΟΣΑ : Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

ΣΕΕ : Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

ΣΛΕΕ : Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΚΤ : Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

ΕΣΚΤ : Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών

ΕΜΣ : Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας

ΕFSM : European Financial Stabilisation Mechanism

ΕFSF: European Financial Stability Facility

ΜΚ : Μνημόνιο Κατανόησης

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Πρόλογος	7
Abstract	7
Εισαγωγή	8
<u>Κεφάλαιο I Η Ευρωπαϊκή Ένωση</u>	9
I.1 Η ιστορία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης	9
I.2 Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης	21
I.3 Η ενωσιακή έννομη τάξη και η σχέση της με την εθνική.....	33
I.4 Επίλογος/ ανακεφαλαίωση	42
<u>Κεφάλαιο II Βασικές οικονομικές έννοιες και μεγέθη</u>	43
II.1 Το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν οι διακυμάνσεις του και η οικονομική μεγέθυνση	43
II.2 Το Ισοζύγιο Πληρωμών και η Διεθνής Επενδυτική Θέση	50
II.3 Η έννοια του πληθωρισμού	54
II.4 Η έννοια της ανεργίας	61
II.5 Η βραχυχρόνια και μακροχρόνια σχέση μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας	66
II.6 Η έννοια του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημοσίου χρέους	71
II.7 Επίλογος/ανακεφαλαίωση	77
<u>Κεφάλαιο III Η έννοια της οικονομικής πολιτικής</u>	78
III.1 Η Κρατική και η οικονομική πολιτική	78
III.2 Οι φορείς άσκησης της οικονομικής πολιτικής	79
III.3 Οι γενικές επιδιώξεις, οι σκοποί και οι στόχοι της οικονομικής πολιτικής	82
III.4 Τα μέσα και τα μέτρα της οικονομικής πολιτικής	84
III.5 Οικονομική, δημοσιονομική και νομισματική πολιτική και Ευρωπαϊκή Ένωση	88
III.6 Επίλογος/ανακεφαλαίωση	99
<u>Κεφάλαιο IV δημοσιονομική πολιτική και Ευρωπαϊκή Ένωση</u>	100
IV.1 Έννοια και μέσα της δημοσιονομικής πολιτικής	100
IV.2 Οι μακροοικονομικές επιπτώσεις της δημοσιονομικής πολιτικής	111
IV.3 Δημόσιες αντιπαραθέσεις σχετικά με τη δημοσιονομική πολιτική	126
IV.4 Η γενική δημοσιονομική πολιτική στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ONE	131
IV.5 Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και η διαχρονική του εξέλιξη	135
IV.6 Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας και το Δημοσιονομικό Σύμφωνο	144

IV.7 Η δέσμη των δύο μέτρων	149
IV.8 Συμπεράσματα	151
IV.9 Επίλογος/ανακεφαλαίωση	153
<u>Κεφάλαιο V νομισματική πολιτική και Ευρωπαϊκή Ένωση</u>	154
V.1 Το χρήμα και οι λειτουργίες και οι διακρίσεις του	154
V.2 Το νομισματικό σύστημα σε μια οικονομία	156
V.3 Η επίδραση της νομισματικής πολιτικής στην οικονομία.....	160
V.4 Οι αντιπαραθέσεις σχετικά με τη νομισματική πολιτική.	164
V.5 Η νομισματική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τη ζώνη του ευρώ.....	167
V.6 Συμπεράσματα	173
V.7 Επίλογος	174
Τελικά Συμπεράσματα και Προτάσεις	175
Επίλογος	176
Βιβλιογραφία	177

Η συγκεκριμένη εργασία αποτελεί ένα φιλόδοξο και επίκαιρο πόνημα καθώς το θέμα που πραγματεύεται δηλαδή η επίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις οικονομικές, δημοσιονομικές και νομισματικές πολιτικές των κρατών μελών της είναι αρκετά έως πολύ ευρύ, με την οικονομική κρίση που διανύουμε να έχει επιφέρει μια πληθώρα σχετικών αλλαγών και μεταρρυθμίσεων.

Η διπλωματική αυτή εργασία αποτελεί αποτέλεσμα επταετούς μελέτης και έρευνας πάνω στην οικονομική επιστήμη και στο ευρωπαϊκό δίκαιο και ουσιαστικά έναν συνδυασμό αυτών των δυο προκειμένου ο αναγνώστης μας να κατανοήσει με τον καλύτερο τρόπο την σχέση μεταξύ του ευρωπαϊκού δικαίου και της οικονομικής πολιτικής. Για τη συγγραφή της εργασίας έγινε χρήση τόσο ελληνικής όσο και ξένης βιβλιογραφίας, νομικών κειμένων και διαδικτυακών πηγών με στόχο την επίτευξη του καλύτερου δυνατού αποτελέσματος και να αφήσει ικανοποιημένο και τον πιο απαιτητικό αναγνώστη αν και στην πραγματικότητα η παρούσα μελέτη απευθύνεται στον χωρίς ιδιαίτερες γνώσεις επί του θέματος αναγνώστη προκειμένου τον ενημερώσει και να τον διδάξει και για αυτό ξεκινάμε με τις βασικές και στοιχειώδεις έννοιες των οικονομικών και του δικαίου και στη συνέχεια προχωράμε βήμα προς βήμα στα επιμέρους μέσα και εργαλεία οικονομικής πολιτικής.

ABSTRACT

This thesis is a bold and topical work because it's subject aka the impact of the European Union and the Eurozone on the economic, fiscal and monetary policies of it's members is broad and the current economic and financial crisis that we are going through has caused plenty of relative changes and reforms to take place that strengthen furthermore this impact. This paper is the result of seven years study on economics and European law and in essence a combination of these two subjects in order for the reader to understand completely the relationship between national economic policy and the European law. In order for this thesis to be written, both Greek and foreign bibliography was used along with many legal texts and internet sources. The goal is to achieve the best result possible and satisfy even the most demanding reader although in reality this paper is dedicated to the readers that have no special knowledge on the matter in order to teach and inform them and because of that we will begin with the basic and elementary economic and legal definitions and after that we will proceed step by step to the various means and tools of economic policy.

Η παρούσα εργασία έχει ως αντικείμενο την επίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κανόνων δικαίου που τη διέπουν πάνω στις οικονομικές πολιτικές των κρατών μελών που την απαρτίζουν και ειδικότερα στα μέσα των πολιτικών αυτών. Στόχος μας είναι να δείξουμε αν και σε ποιο βαθμό η οικονομική πολιτική των κρατών και κυρίως η δημοσιονομική και η νομισματική πολιτική περιορίζεται ή έστω επηρεάζεται από τη συμμετοχή του κράτους στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τους κανόνες που απορρέουν από αυτή δηλαδή από το Πρωτογενές και το Παράγωγο ενωσιακό δίκαιο. Η εργασία είναι διαρθρωμένη σε πέντε κεφάλαια με τα τρία πρώτα να είναι εισαγωγικά και τα επόμενα δυο να αποτελούν τον πυρήνα της μελέτης μας καθώς εστιάζουν ακριβώς στην δημοσιονομική και τη νομισματική πολιτική και τη σχέση της με την Ευρωπαϊκή Ένωση και την ΟΝΕ.

Στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας μας θα γνωρίσουμε την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη λειτουργία της. Πιο συγκεκριμένα θα δούμε την ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης από το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου έως σήμερα, θα εξετάσουμε τα όργανα της Ένωσης και τις σημαντικότερες τους αρμοδιότητες ενώ θα αναφερθούμε φυσικά και στους παραγόμενους στα πλαίσια αυτής κανόνες δικαίου και τα χαρακτηριστικά τους. Στόχος εδώ είναι ο αναγνώστης να κατανοήσει τον τρόπο λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης έτσι ώστε να είναι σε θέση μετά να αντιληφθεί την επίδραση του ευρωπαϊκού δικαίου στα κράτη και στις εθνικές πολιτικές.

Στο δεύτερο κεφάλαιο, θα επεξηγήσουμε τις βασικές οικονομικές έννοιες και μεγέθη. Ειδικότερα, θα περιγράψουμε εν συντομία τα σημαντικότερα μακροοικονομικά και δημοσιονομικά μεγέθη και έννοιες όπως το Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν, ο πληθωρισμός, η ανεργία, το δημοσιονομικό έλλειμμα και το δημόσιο χρέος. Στόχος μας είναι ο αναγνώστης με την ολοκλήρωση του εν λόγω κεφαλαίου να έχει εξοικειωθεί στοιχειωδώς με τις έννοιες αυτές προκειμένου να είναι σε θέση να κατανοήσει την επίπτωση σε αυτές των διάφορων πτυχών της οικονομικής πολιτικής.

Στο τρίτο κεφάλαιο, θα κάνουμε μια εισαγωγή στην έννοια της οικονομικής πολιτικής. Θα εξετάσουμε τον ορισμό αυτής σύμφωνα με την οικονομική επιστήμη και θεωρία, τους φορείς άσκησης της, τις γενικές επιδιώξεις αυτής μαζί με τους σκοπούς και τους στόχους της καθώς επίσης τα μέσα και τα μέτρα της. Ακόμα, θα κάνουμε μια αναφορά στις δυο γενικές φιλοσοφίες που υπάρχουν αναφορικά με το αν θα πρέπει το κράτος, οι δημόσιοι φορείς να παρεμβαίνουν στην οικονομία ήτοι τη στάση του οικονομικού φιλελευθερισμού και τη στάση του ακτιβισμού. Τέλος, θα αναφερθούμε γενικά στην επίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα επιμέρους μέσα της οικονομικής πολιτικής έτσι ώστε στα επόμενα κεφάλαια να την εξετάσουμε πιο αναλυτικά. Ειδικότερα, θα δούμε ποιες αρμοδιότητες έχει η Ένωση σχετικά με την οικονομική πολιτική και τη νομισματική πολιτική (υπάρχει σχετικό κεφάλαιο στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα βασικά σημεία του οποίου θα αναπτύξουμε για πρώτη φορά εκεί) ενώ θα αναφέρουμε και όλο το οικείο θεσμικό πλαίσιο το οποίο αφορά και επηρεάζει τη δημοσιονομική πολιτική των κρατών μελών της.

Στο τέταρτο κεφάλαιο της μελέτης μας θα εξετάσουμε τη δημοσιονομική πολιτική. Όπως και με τις άλλες πολιτικές, θα δούμε σε τι συνίσταται αυτή, ποια είναι τα εργαλεία/μέσα άσκησης της και οι επιπτώσεις της στην οικονομία ενώ θα αναφερθούμε και στην κριτική που αυτή δέχεται, στη δημόσια αντιπαράθεση που υπάρχει σε πολιτικό και ιδεολογικό επίπεδο σχετικά με αυτή. Ακολούθως, θα δούμε πως η δημοσιονομική πολιτική των κρατών μελών επηρεάζεται από την Ένωση και τη ζώνη του ευρώ. Θα εξετάσουμε τις σχετικές προβλέψεις των Συνθηκών, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και τη διαχρονική του εξέλιξη, το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, τη δέσμη των δυο μέτρων, το Δημοσιονομικό Σύμφωνο και τους μηχανισμούς σταθερότητας εστιάζοντας στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας.

Τέλος, στο πέμπτο κεφάλαιο, θα αναλύσουμε την εξίσου σημαντική νομισματική πολιτική. Αφού εξετάσουμε το χρήμα και το νομισματικό σύστημα σε μια οικονομία, θα περιγράψουμε τη νομισματική πολιτική γενικά και θα αναφέρουμε και την κριτική που έχει δεχτεί αλλά και τις σχετικές δημόσιες αντιπαραθέσεις που υπάρχουν σχετικά με αυτή. Στη συνέχεια, θα παραθέσουμε τον τρόπο με τον οποίο αυτή ασκείται από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και του Ευρωσυστήματος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι : Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Στο κεφάλαιο αυτό της εργασίας μας, θα γνωρίσουμε την Ευρωπαϊκή Ένωση. Θα ξεκινήσουμε με την παράθεση ενός σύντομου ιστορικού της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης προκειμένου ο αναγνώστης να δει το πώς εξελίχθηκε ο εν λόγω οργανισμός και εν γένει η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση από το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου μέχρι σήμερα, ακολούθως θα περιγράψουμε τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως αυτά προβλέπονται από την ισχύουσα σήμερα Συνθήκη, εκείνη της Λισαβόνας, τη σύνθεσή τους, τις σημαντικότερες αρμοδιότητες και τον τρόπο λήψης των αποφάσεων τους και στη συνέχεια θα εξετάσουμε την ενωσιακή έννομη τάξη, τα επιμέρους στοιχεία/κανόνες που την αποτελούν και τη σχέση της με τις εθνικές έννομες τάξεις. Στόχος του κεφαλαίου αυτού είναι ο αναγνώστης της παρούσας εργασίας να αποκτήσει μια καλή γενική εικόνα για τον τρόπο λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης μια λειτουργία την οποία θα δούμε εμπράκτως στα επόμενα κεφάλαια στα οποία θα εξετάσουμε την επίδραση της Ένωσης και των θεσμικών αυτής οργάνων στα επιμέρους σκέλη των εθνικών οικονομικών πολιτικών. Ας ξεκινήσουμε.

1.1 Η ιστορία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Αν και οι πρώτες ιδέες σχετικά με την ευρωπαϊκή ενοποίηση χρονολογούνται από το 14^ο αιώνα, αυτή άρχισε να παίρνει σάρκα και οστά μετά το πέρας του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου. Στις 8 Μάιου 1945, ο Δεύτερος Παγκόσμιος Πόλεμος στην Ευρώπη έλαβε και επίσημα τέλος με την άνευ όρων συνθηκολόγηση της Γερμανίας. Ο πόλεμος άφησε την ευρωπαϊκή ήπειρο κατεστραμμένη τόσο οικονομικά όσο και σε επίπεδο υποδομών και ταυτόχρονα διαιρεμένη πολιτικά και ιδεολογικά σε δυο αντίπαλα στρατόπεδα. Από την μια υπήρχαν τα κράτη της δυτικής Ευρώπης τα οποία είχαν δημοκρατικά καθεστάτα τα οποία εξασφάλιζαν μια στοιχειώδη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών όπως το δικαίωμα στην ελευθερία του λόγου και σε οικονομικό επίπεδο διέπονταν από την οικονομία της αγοράς και από την άλλη πλευρά υπήρχαν η Σοβιετική Ένωση και τα κράτη της ανατολικής Ευρώπης με δικτατορικά καθεστάτα σε πολιτικό επίπεδο και κεντρικά σχεδιαζόμενη οικονομία σε οικονομικό. Εκτός από τη διαίρεση αυτή της Ευρώπης, την ανάγκη για ανοικοδόμηση της και την ανάκαμψη της οικονομίας της ακόμα ένα ζήτημα ήταν ο παραγκωνισμός της Γηραιάς Ηπείρου σε πολιτικό επίπεδο από τις ΗΠΑ και τη Σοβιετική Ένωση. Επομένως εκτός των άλλων, η Ευρώπη έπρεπε να αποκαταστήσει και το χαμένη της αίγλη.

Όλα αυτά τα σημαντικά ζητήματα οδήγησαν στην αναβίωση της συζήτησης για την Ευρωπαϊκή Ενοποίηση με τρεις συγκρουόμενες μεταξύ τους απόψεις σχετικά με την κατεύθυνση την οποία θα έπρεπε αυτή να ακολουθήσει. Πιο συγκεκριμένα, υπήρχε η άποψη των φεντεραλιστών σύμφωνα με την οποία θα έπρεπε να δημιουργηθούν οι Ηνωμένες Πολιτείες της Ευρώπης δηλαδή ένα ευρωπαϊκό ομοσπονδιακό κράτος¹ κατά τα πρότυπα των ΗΠΑ, η άποψη σύμφωνα με την οποία θα έπρεπε να δημιουργηθεί μια ένωση ανεξαρτήτων κρατών με διακυβερνητική συνεργασία και η τρίτη άποψη η οποία υποστήριζε ότι η ενοποίηση θα έπρεπε να ξεκινήσει από τα αντικείμενα εκείνα όπου υπάρχουν περιθώρια συνεργασίας και να προχωρά έτσι βήμα προς βήμα. Η ιδέα αυτή όπως θα δούμε στη συνέχεια εφαρμόστηκε στην πράξη και έτσι τέθηκαν τα ουσιαστικά θεμέλια της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης.

Στα τέλη της δεκαετίας του 1940 ιδρύθηκαν με επίκεντρο την Ευρώπη τρεις σημαντικοί διεθνείς οργανισμοί οι οποίοι υφίστανται και προσφέρουν έργο ως τις μέρες μας. Αυτοί είναι ο Οργανισμός Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας (ΟΕΟΣ), ο Οργανισμός της Συνθήκης του Βορείου Ατλαντικού (NATO) και το Συμβούλιο της Ευρώπης.

Ο Οργανισμός Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας (ΟΕΟΣ) ιδρύθηκε στις 16 Απριλίου 1948 με έδρα το Παρίσι και αποστολή τη διαχείριση της αμερικανικής οικονομικής βοήθειας προς την Ευρώπη. Τα ιδρυτικά μέλη του Οργανισμού αυτού ήταν 16 και το 1961 αυτός μετεξελίχθηκε στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και

¹ Αθανάσιος Ραϊκος <<Γενική Πολιτειολογία>>, Κεφάλαιο Α' <<Η έννοια του κράτους>> . Σύμφωνα με την Πολιτειολογία, ως κράτος ορίζεται ένας μόνιμα εγκατεστημένος σε ένα τόπο λαός ο οποίος ασκεί εξουσία εξ ιδίων ή πρωτογενή εξουσία. Επομένως από αυτόν τον ορισμό, προκύπτουν τρία στοιχεία τα οποία συνθέτουν το κράτος : ο λαός, το έδαφος και η πρωτογένεια της εξουσίας η οποία έγκειται στο ότι αυτή δεν έχει παραχωρηθεί από κάποια άλλη δύναμη. Τα κράτη διακρίνονται σε ενιαία και σε σύνθετα ή ομοσπονδιακά. Ενιαίο κράτος είναι αυτό στην αποκλειστική εξουσία του οποίου υπόκεινται όλα τα πρόσωπα που διαμένουν στο έδαφος του και κατά συνέπεια στο κράτος αυτό ασκείται μόνο μια εκτελεστική, νομοθετική και δικαστική λειτουργία. Παραδείγματα ενιαίων κρατών αποτελούν η Ελλάδα, η Ιταλία, η Ισπανία και η Γαλλία. Ομοσπονδιακό κράτος είναι το κράτος το οποίο αποτελείται από επιμέρους κράτη. Πιο συγκεκριμένα αυτό αποτελείται από το συνολικό/κεντρικό κράτος και τα κράτη μέλη του. Παραδείγματα ομοσπονδιακών κρατών αποτελούν οι ΗΠΑ, η Γερμανία, η Ελβετία και η Αυστρία.

Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ)². Ο Οργανισμός της Συνθήκης του Βορείου Ατλαντικού, γνωστός και ως ΝΑΤΟ, αποτελεί έναν διεθνή οργανισμό στρατιωτικού περιεχομένου ο οποίος ιδρύθηκε στις 4 Απριλίου του 1949 με τη Συνθήκη της Ουάσιγκτον. Έχει την έδρα του στις Βρυξέλες και η αποστολή του έγκειται στην προστασία και διατήρηση της ασφάλειας και της ειρήνης στα κράτη μέλη του τόσο με πολιτικά όσο και με στρατιωτικά μέσα. Τα κράτη μέλη του ανέρχονται σε 28 μεταξύ των οποίων και η χώρα μας η Ελλάδα όπως και η Τουρκία³. Το Συμβούλιο της Ευρώπης, ιδρύθηκε στις 5 Μαΐου 1949 με τη Συνθήκη του Λονδίνου και αποτελεί έναν αμιγώς ευρωπαϊκό διεθνή οργανισμό με έδρα το Στρασβούργο. Σήμερα έχει 47 κράτη μέλη μεταξύ των οποίων και όλα (28) τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ως αποστολή τη συνεργασία μεταξύ των μελών του έτσι ώστε να προαχθούν τα κοινά ιδεώδη και αξίες τους καθώς επίσης και η προαγωγή της οικονομικής και κοινωνικής προόδου⁴. Οι στόχοι του οργανισμού επιτυγχάνονται με την κοινή δράση των μελών του σε οικονομικό, επιστημονικό, κοινωνικό και πολιτιστικό επίπεδο αλλά και με την κατάρτιση συμβάσεων τις οποίες προτείνει προς επικύρωση στα μέλη του και ενσωμάτωση του περιεχομένου τους στις εθνικές έννομες τάξεις⁵.

Όλοι οι προαναφερθέντες οργανισμοί, έχουν ως κοινό χαρακτηριστικό τους τη διακυβερνητική συνεργασία ήτοι τη συνεργασία μεταξύ κυρίαρχων κρατών τα οποία δεν παραχωρούν μέρος της εθνικής τους κυριαρχίας για χάρη

² Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 2 <<Η ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης>> σελ 15. Σήμερα, ο ΟΟΣΑ έχει ως αποστολή την προώθηση πολιτικών οι οποίες θα βελτιώσουν την οικονομική και κοινωνική ευημερία στον πλανήτη. Τα κράτη/μέλη του είναι 36, μεταξύ των οποίων η Ιαπωνία και η Αυστραλία πράγμα που τον έχει καταστήσει πλέον έναν παγκόσμιο διεθνή οικονομικό οργανισμό από αμιγώς ευρωπαϊκό που ήταν αρχικά και έχει έναν ετήσιο προϋπολογισμό της τάξης των 357 εκατομμυρίων ευρώ. Επικεφαλής του Οργανισμού είναι από την 1^η Ιουνίου 2006, ο Μεξικανός οικονομολόγος José Ángel Gurría. Ο Οργανισμός συγκεντρώνει και αναλύει στοιχεία και δεδομένα για την πορεία τόσο της παγκόσμιας οικονομίας όσο και της οικονομίας των μελών του και εν συνεχεία προτείνει στις εθνικές κυβερνήσεις λύσεις και πολιτικές με τις οποίες θα επιτευχθούν οι σκοποί της οικονομικής μεγέθυνσης και της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας με απώτατο σκοπό την καταπολέμηση της φτώχειας και των κοινωνικών ανισοτήτων. Στα πλαίσια αυτά ο ΟΟΣΑ προβαίνει σε περίπου 250 δημοσιεύσεις οικονομικού περιεχομένου κάθε χρόνο. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε την επίσημη ιστοσελίδα του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης: <<http://www.oecd.org/>>.

³ Το ΝΑΤΟ είναι διαρθρωμένο σε δύο σκέλη, το πολιτικό και το στρατιωτικό με το πρώτο να προωθεί τις αξίες της Δημοκρατίας καθώς επίσης και το διάλογο σε θέματα άμυνας και ασφάλειας ώστε να οικοδομηθεί η εμπιστοσύνη και να αποφευχθούν οι συγκρούσεις και το δεύτερο σε περίπτωση που η διπλωματική οδός αποτύχει, να διαθέτει όλη εκείνη τη στρατιωτική δυναμική που είναι απαραίτητα για τη διαχείριση των διάφορων κρίσεων σε συνεργασία με τον ΟΗΕ και με άλλους οργανισμούς. Σημαντική παράμετρος αποτελεί το άρθρο 5 της Συνθήκης το οποίο καθιερώνει την κοινή άμυνα και συλλογική αντίδραση σε περίπτωση που κράτος μέλος του Οργανισμού δεχτεί επίθεση στο έδαφος του. Το ΝΑΤΟ διοικηται από το διοικητικό του συμβούλιο, ενώ επικεφαλής του εν λόγω Οργανισμού είναι ο Γενικός του Γραμματέας. Ο σημερινός Γενικός Γραμματέας είναι ο Νορβηγός πολιτικός και πρώην πρωθυπουργός Jens Stoltenberg ο οποίος και ανέλαβε καθήκοντα την 1^η Οκτωβρίου 2014. Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τον Οργανισμό, βλέπε την επίσημη ιστοσελίδα του ΝΑΤΟ: << <http://www.nato.int/nato-welcome/index.html> >>.

⁴ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 3, <<Κλασικοί Ευρωπαϊκοί Διεθνείς Οργανισμοί>> σελ 40.

⁵ Τέτοιες συμβάσεις είναι λχ η ευρωπαϊκή σύμβαση για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας του 1977, η σύμβαση για τη βιοηθική του 1997 και η ευρωπαϊκή σύμβαση για την προστασία από βασανιστήρια και την απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση του 1987⁵. Η πιο σημαντική και γνωστή σύμβαση που έχει καταρτίσθηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης είναι η <<Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου>> ή ΕΣΔΑ. Αυτή καταρτίσθηκε στις 4 Νοεμβρίου του 1950 και τέθηκε σε ισχύ το 1953. Προστατεύει μια σειρά από ανθρώπινα δικαιώματα όπως πχ ο δικαίωμα στη ζωή, την απαγόρευση των βασανιστηρίων, το δικαίωμα της ελευθερίας της έκφρασης και της θρησκευτικής ελευθερίας αλλά και άλλα δικαιώματα τα οποία προστέθηκαν στη συνέχεια με διάφορα Πρωτόκολλα όπως το δικαίωμα της ιδιοκτησίας και το δικαίωμα στη μόρφωση. Η Σύμβαση αυτή προκειμένου να εξασφαλίσει την έμπρακτη προστασία των δικαιωμάτων που κατοχυρώνει προβλέπει ένα δικαστικό όργανο το οποίο έχει ως αποστολή την εκδίκαση προσφυγών των κρατών μελών (διακρατική προσφυγή) αλλά και πολιτών (ατομική προσφυγή) για παραβίαση αυτής. Το δικαστικό αυτό όργανο είναι το <<Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου>>. Οι αποφάσεις του είναι νομικά δεσμευτικές για τα κράτη μέλη ωστόσο η εφαρμογή τους εναπόκειται και επαφίεται στην καλή τους θέληση κάτι που αποτελεί και την αδυναμία του όλου θεσμικού οικοδομήματος.

Αναφορικά με τη δομή του Συμβουλίου της Ευρώπης, επικεφαλής είναι ο Γενικός Γραμματέας ο οποίος εκλέγεται για πενταετή θητεία από την κοινοβουλευτική συνέλευση η οποία μαζί με την Επιτροπή των Υπουργών αποτελούν τα σημαντικότερα όργανα του Οργανισμού. Σήμερα, Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι ο Νορβηγός πολιτικός Thorbjørn Jagland. Μέλη της Επιτροπής των Υπουργών είναι ένας υπουργός ανά κράτος μέλος ή ο αντιπρόσωπος που ενώ η Κοινοβουλευτική Συνέλευση αποτελείται από 2-18 μέλη των εθνικών κοινοβουλίων των κρατών μελών. Αμφότερα τα εν λόγω όργανα αποφαινόνται με πλειοψηφία των δύο τρίτων εκτός από τις σημαντικότερες αποφάσεις τις οποίες λαμβάνουν ομόφωνα. Άλλα όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι το Κογκρέσο των τοπικών και περιφερειακών αρχών το οποίο αποτελείται από 636 εκλεγμένους εκπροσώπους των αρχών αυτών με στόχο την ενίσχυση της τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας, ο Επίτροπος των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ο οποίος εφιστά την προσοχή σε περιπτώσεις παραβίασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η Συνέλευση των μη Κυβερνητικών Οργανώσεων στην οποία μετέχουν 400 διεθνείς μη κυβερνητικές οργανώσεις οι οποίες αποτελούν ένα σημαντικό συνδετικό κρίκο ανάμεσα στους πολιτικούς και τους πολίτες και φυσικά το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου για το οποίο μιλήσαμε στο προηγούμενο σχόλιο. Για περισσότερες πληροφορίες αναφορικά με το Συμβούλιο της Ευρώπης, βλέπε την επίσημη ιστοσελίδα του << <http://www.coe.int/el/web/portal/home> >>.

της συνεργασίας τους και οι σημαντικότερες αποφάσεις σχετικά με αυτή λαμβάνονται ομοφώνως⁶. Το πρώτο ουσιαστικό για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έγινε λίγα χρόνια αργότερα.

Το 1950, ήταν ένα έτος ορόσημο για την ευρωπαϊκή ενοποίηση. Στις 9 Μαΐου του 1950, ο Γάλλος υπουργός οικονομικών Robert Schuman (1886-1963) βασισμένος στην ιδέα του οικονομολόγου και διπλωμάτη Jean Monnet (1888-1979), προχώρησε στην περίφημη διακήρυξη του Schuman η οποία ήταν μια επίσημη γαλλική κυβερνητική πρόταση που απευθυνόταν πρωτίστως στη Γερμανία αλλά και στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες και είχε οικονομικό περιεχόμενο αντικείμενο. Πιο συγκεκριμένα, η πρόταση Schuman ομιλούσε για συγχώνευση των βιομηχανιών άνθρακα και χάλυβα της Γαλλίας και της Γερμανίας αλλά και γενικότερα των κρατών μελών που θα ελάμβαναν μέρος στο εγχείρημα και τη θέση αυτών κάτω από την εποπτεία μιας υπερεθνικής αρχής οι αποφάσεις της οποίας θα ήταν νομικά δεσμευτικές για τα κράτη-μέλη του εγχειρήματος. Η πρόταση ήταν εξαιρετικά τολμηρή για την εποχή της καθώς προϋπόθετε ότι τα κράτη μέλη θα έχαναν τμήμα της εθνικής τους κυριαρχίας υπέρ της υπερεθνικής αρχής. Ο σκοπός εκτός των άλλων ήταν οι πρώην αντίπαλοι (Γαλλία-Γερμανία) όχι απλά να συμφιλιωθούν αλλά και να θεμελιώσουν και μια εταιρική σχέση. Η ιδέα έγινε δεκτή από τον καγκελάριο της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας (Δυτική Γερμανία) Konrad Adenauer (1876-1967) καθώς και από τις κυβερνήσεις της Ιταλίας, του Βελγίου, της Ολλανδίας και του Λουξεμβούργου ενώ το Ηνωμένο Βασίλειο δεν θέλησε να συμμετάσχει. Ένα χρόνο αργότερα, αφού ρυθμίστηκαν και οι τελευταίες λεπτομέρειες, υπεγράφη στις 18 Απριλίου 1951 η Συνθήκη των Παρισίων με την οποία ιδρύθηκε από τα έξι αυτά κράτη, τη Γαλλία, την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας (Δυτική Γερμανία) , την Ιταλία, το Βέλγιο, την Ολλανδία και το Λουξεμβούργο, η Ευρωπαϊκή Κοινότητά Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ). Η Συνθήκη αυτή άρχισε να ισχύει από τις 23 Ιουλίου 1952 μετά την επικύρωση της από τα κράτη που την υπέγραψαν⁷.

Εικόνες 1.1 και 1.2. Η υπογραφή της Συνθήκης των Παρισίων στις 18 Απριλίου 1951 (αριστερά) και ο χάρτης της ΕΚΑΧ (δεξιά)⁸.



Η συνεργασία η οποία εγκαινιάστηκε με την ίδρυση της ΕΚΑΧ ήταν κάτι πρωτόγνωρο για τα μέχρι τότε δεδομένα καθώς για πρώτη φορά η συνεργασία μεταξύ μιας ομάδας κρατών δεν γινόταν σε διακυβερνητικά πλαίσια όπως στους οργανισμούς που αναφέραμε παραπάνω αλλά ήταν βαθύτερη. Με την ίδρυση της ΕΚΑΧ τέθηκαν τα θεμέλια για μια νέα μορφή συνεργασία η οποία είναι γνωστή ως <<υπερεθνική>>⁹. Σύμφωνα με αυτή, εκχωρείται μέρος της εθνικής κυριαρχίας των κρατών μελών στο νέο οργανισμό, οι αποφάσεις αναφορικά με το αντικείμενο της συνεργασίας λαμβάνονται από όργανα τα οποία είναι ανεξάρτητα και μη ελεγχόμενα από τα κράτη μέλη του οργανισμού, οι αποφάσεις λαμβάνονται με πλειοψηφία και όχι με ομοφωνία και θα είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη ενώ ανατίθεται σε ένα ανεξάρτητο δικαστικό όργανο ο έλεγχος της νομιμότητας τόσο του ίδιου του οργανισμού όσο και της σχέσης των κρατών μελών με αυτόν¹⁰. Το αντικείμενο της

⁶ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>> , Κεφάλαιο 2 <<Η ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης>> σελ 15.

⁷ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>> , Κεφάλαιο 2 <<Η ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης>> σελ 17.

⁸ Η Αλγερία ήταν τότε τμήμα της Γαλλικής Δημοκρατίας και για αυτό περιλαμβάνεται στο χάρτη.

⁹ Αποκαλείται επίσης και <<συνεργασία υπερεθνικής λογικής>>.

¹⁰ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>> , Κεφάλαιο 2 <<Η ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης>> σελ 16. Αναφορικά με τη φιλοσοφία της συνεργασίας , μπορούμε να πούμε ότι κυριαρχούν η επενέργεια διάχυσης ή spillover effect όπως επίσης και το μοντέλο του ελάχιστου κοινού παρονομαστή. Με άλλα λόγια, επιλέγεται για συνεργασία ένας τομέας (εν προκειμένω ο άνθρακας και ο χάλυβας) στον οποίο υπάρχει σχετικά πρόσφορο έδαφος για συζήτηση και λήψη κοινής απόφασης επιτυγχάνεται συμφωνία σε ένα ελάχιστο αριθμό θεμάτων (μοντέλο του ελάχιστου κοινού πολλαπλασιαστή) και αν υπάρξει επιτυχία στη συνεργασία στον τομέα αυτό, τότε εκείνη επεκτείνεται και σε άλλους τομείς δηλαδή επέρχεται το φαινόμενο διάχυσης ή spillover effect κάτι που έγινε στην πράξη όπως θα δούμε στη συνέχεια της μελέτης μας καθώς λίγα

συνεργασίας στα πλαίσια της ΕΚΑΧ δηλαδή η διαχείριση του άνθρακα και του χάλυβα δεν ήταν επιλεγμένο τυχαία. Η παραγωγή άνθρακα και ο χάλυβα αποτελούσε κεντρικό και σημαντικότερο τμήμα της βιομηχανικής παραγωγής των κρατών μελών και είχε παίξει και σημαντικό ρόλο στους δυο παγκόσμιους πολέμους που προηγήθηκαν ως αναπόσπαστο κομμάτι της πολεμικής βιομηχανίας. Η συμμετοχή κατά συνέπεια της Γερμανίας στην ΕΚΑΧ θα ήταν μια έμπρακτη απόδειξη ότι είχε εγκαταλείψει οριστικά και αμετάκλητα τις επεκτατικές της βλέψεις με το να θέσει υπό τον έλεγχο του νέου οργανισμού κάτι τόσο ουσιώδες για την πολεμική βιομηχανία όσο ο άνθρακας και ο χάλυβας.

Η Συνθήκη των Παρισίων για τη δημιουργία της ΕΚΑΧ, προέβλεπε ότι αυτή θα έχει τέσσερα θεσμικά όργανα, την Ανώτατη Αρχή η οποία αργότερα μετεξελίχθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και πρώτος πρόεδρος της ορίστηκε ο Jean Monnet ο οποίος και είχε εκπονήσει το όλο σχέδιο, το Συμβούλιο των Υπουργών, την Ευρωπαϊκή Συνέλευση η οποία μετεξελίχθηκε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο¹¹. Η Συνθήκη για την ΕΚΑΧ είχε διάρκεια 50 ετών και έληξε στις 23 Ιουλίου 2002 κάτι που είχε ως συνέπεια την εισαγωγή στο ενωσιακό δίκαιο όλων των σχετικών κανόνων δικαίου που αφορούν τον άνθρακα και το χάλυβα και την ανάληψη από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα των σχετικών πόρων, των προγραμμάτων και των διεθνών υποχρεώσεων που απορρέουν από την ΕΚΑΧ.

Το αποτέλεσμα της συνεργασίας ήταν απόλυτα επιτυχημένο και αυτό οδήγησε τις χώρες μέλη της ΕΚΑΧ να αναζητήσουν άλλους τομείς συνεργασίας. Ο ενθουσιασμός τους αυτός για την επιτυχία της ΕΚΑΧ σε συνδυασμό με τη γεωπολιτική κατάσταση της εποχής, τους οδήγησε στην τολμηρή προσπάθεια ομοσπονδιακής λογικής να καταργήσουν τους εθνικούς τους στρατούς και να δημιουργήσουν ένα κοινό στρατό στον οποίο θα εντάσσονταν και γερμανικές στρατιωτικές μονάδες. Ο στρατός αυτός θα είχε κοινή εκπαίδευση και εξοπλισμό και θα αποτελείτο από μονάδες διαφόρων εθνικοτήτων ενώ τα κράτη μέλη της ΕΚΑΧ που θα μετείχαν σε αυτή την προσπάθεια θα είχαν δικαίωμα να αποκτήσουν ξανά δικές τους ένοπλες δυνάμεις μόνο σε εξαιρετικές και επείγουσες περιπτώσεις. Στις 27 Μαΐου του 1952 υπεγράφη η σχετική συνθήκη που προέβλεπε τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας (ΕΑΚ). Η Συνθήκη επικυρώθηκε από τα κοινοβούλια όλων των χωρών μελών εκτός από της Γαλλίας και έτσι η όλη προσπάθεια εγκαταλείφθηκε. Η Γαλλική Εθνοσυνέλευση απέρριψε τη συνθήκη καθώς υπήρχαν φόβοι για περιορισμό της ανεξαρτησίας της Γαλλικής Δημοκρατίας και φόβος για απανεξοπλισμό της Γερμανίας ενώ οι μνήμες του πολέμου ήταν ακόμη νωπές¹².

Η αποτυχία αυτή για τη δημιουργία της ΕΑΚ δεν αποθάρρυνε τις περαιτέρω προσπάθειες για ευρωπαϊκή ενοποίηση. Το μοντέλο της ΕΚΑΧ ήταν επιτυχημένο και θα μπορούσε να λειτουργήσει και σε άλλους τομείς, θα μπορούσε δηλαδή να υπάρξει η απαραίτητη επένδυση διάχυσης για να προχωρήσει περαιτέρω η συνεργασία. Το 1955, οι υπουργοί εξωτερικών των έξι κρατών μελών της ΕΚΑΧ εξέτασαν τη δυνατότητα της δημιουργίας μιας κοινής αγοράς για όλα τα εμπορεύματα καθώς επίσης και τη δημιουργία μιας ξεχωριστής κοινότητας που θα αφορά την ατομική ενέργεια. Για το σκοπό αυτό ανατέθηκε τον Ιούνιο του ίδιου έτους στη διάσκεψη της Μεσσήνης σε μια επιτροπή υπό την προεδρία του Βέλγου υπουργού εξωτερικών Paul Henri Spaak ετοιμάσει και να συντάξει σχέδιο για τις αντίστοιχες συνθήκες. Οι διαπραγματεύσεις και οι διαβουλεύσεις ολοκληρώθηκαν τον Απρίλιο του 1956 και με βάση τα σχέδια που συνέταξε η επιτροπή αυτή, υπεγράφησαν στη Ρώμη στις 25 Μαρτίου 1957 οι συνθήκες για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής (ΕΚΑΕ) ενέργειας οι οποίες και τέθηκαν σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου του 1958¹³. Οι Συνθήκες αυτές μαζί με τη Συνθήκη των Παρισίων για τη δημιουργία της ΕΚΑΧ συνιστούν σήμερα τις τρεις **ιδρυτικές Συνθήκες** του όλου ενωσιακού οικοδομήματος. Αυτές οι Συνθήκες έθεσαν τα θεμέλια για το σταδιακό και σε βάθος χρόνο κτίσιμο της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως τη γνωρίζουμε στις μέρες μας.

χρόνια μετά την ίδρυση της ΕΚΑΧ, ιδρύθηκαν με τις Συνθήκες της Ρώμης, η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) και η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ).

¹¹ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 2 <<Η ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης>> σελ 19.

¹² Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 2 <<Η ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης>> σελ 17-18.

¹³ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 2 <<Η ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης>> σελ 18. Η ονομασία και των τριών οργανισμών ως κοινότητες δεν είναι τυχαία αλλά αποσκοπεί ακριβώς στο υπάρχει διάκριση μεταξύ των κλασικών διεθνών/διακυβερνητικών οργανισμών και αυτών. Οι νέοι οργανισμοί δεν είναι διεθνείς οργανισμοί αλλά κάτι βαθύτερο αφού εδώ η συνεργασία είναι πολύ πιο στενή και με ουσιαστικές διαφορές από την απλή διακυβερνητική συνεργασία. Οι ουσιαστικές αυτές διαφορές μεταξύ του καινούργιου οικοδομήματος και των παραδοσιακών διακυβερνητικών οργανισμών έγιναν ακόμα πιο σαφείς με την πάροδο του χρόνου, την εξέλιξη της νομολογίας του Δικαστηρίου το οποίο ερμηνεύει στα πλαίσια της επίλυσης των διαφορών το κοινοτικό δίκαιο και καλύπτει ερμηνευτικά κενά και φυσικά την εξέλιξη του όλου οικοδομήματος από τις αρχικές Κοινότητες στην Ευρωπαϊκή Ένωση όπως την γνωρίζουμε σήμερα.

Εικόνες 1.3 και 1.4 : η υπογραφή των Συνθηκών της Ρώμης στις 25 Μαρτίου του 1957 (αριστερά) και ο χάρτης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (δεξιά).



Αντικείμενο της ΕΟΚ ήταν η δημιουργία μια κοινής αγοράς δηλαδή ενός χώρου στον οποίο θα κινούνται ελεύθερα και χωρίς περιορισμούς από τα συμμετέχοντα κράτη τα εμπορεύματα (αγαθά και υπηρεσίες) και οι συντελεστές της παραγωγής δηλαδή οι εργαζόμενοι και τα κεφάλαια με απώτερο σκοπό τη βελτίωση των συνθηκών ζωής και απασχόλησης των λαών των κρατών μελών, ενώ αντικείμενο της ΕΚΑΕ ήταν η ανάπτυξη της βιομηχανίας σχετικά με την ατομική ενέργεια και της παραγωγής της¹⁴. Και οι δυο συνθήκες προέβλεψαν ως θεσμικά όργανα σε κάθε Κοινότητα, το Συμβούλιο των Υπουργών, την Κοινοβουλευτική Συνέλευση, το Δικαστήριο και την Επιτροπή ή οποία αντιστοιχούσε στην Ανώτατη Αρχή της ΕΚΑΧ. Πρώτος πρόεδρος της Επιτροπής της ΕΟΚ ήταν ο Walter Hallstein και της Επιτροπής της ΕΚΑΕ ο Luis Armand.

Ο απώτερος σκοπός των Κοινοτήτων στο σύνολο τους πέρα από την εξασφάλιση του ελεύθερου εμπορίου, ήταν η εξασφάλιση πρωτίστως της **ειρήνης** στην ευρωπαϊκή ήπειρο και η ανάκτηση του διεθνούς κύρους και **ισχύος** αυτής τα οποία είχαν πληγεί και περιοριστεί σε μεγάλο βαθμό μετά το τέλος του πολέμου εξαιτίας όπως είπαμε της ανάδειξης της Σοβιετικής Ένωσης και των ΗΠΑ ως παγκόσμιων υπερδυνάμεων.

Το οικοδόμημα αυτό των Κοινοτήτων δεν παρέμεινε στάσιμο αλλά με τα χρόνια μεταρρυθμίστηκε για να εξελιχθεί τελικά στην Ευρωπαϊκή Ένωση που γνωρίζουμε σήμερα. Αυτή η μεταρρύθμιση, αποτελείται ουσιαστικά από δυο επιμέρους σκέλη, τη **διεύρυνση** της οντότητας με την προσχώρηση νέων κρατών σε αυτή και την **εμβάθυνση** που συνιστά την ουσιαστική μεταρρύθμιση του οικοδομήματος. Ας τις δούμε.

Το κοινοτικό οικοδόμημα το οποίο δημιουργήθηκε από τις τρεις ιδρυτικές συνθήκες δηλαδή τη Συνθήκη των Παρισίων του 1951 για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) και τις Συνθήκες της Ρώμης του 1957 για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) καθώς και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΧ), δεν ήταν τέλειο αλλά είχε αδυναμίες. Ένα μειονέκτημα του σε οργανωτικό επίπεδο, ήταν η ύπαρξη ξεχωριστών οργάνων (Επιτροπών και Συμβουλίων Υπουργών) σε κάθε μια εκ των τριών Κοινοτήτων. Το πρόβλημα αυτό επιλύθηκε με την υπογραφή στις 8 Απριλίου 1965 στις Βρυξέλλες της **Συνθήκης Συγχώνευσης** η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιουλίου του 1967 και αποτελεί των πρώτη προσπάθεια μεταρρύθμισης του κοινοτικού οικοδομήματος¹⁵. Η Συνθήκη Συγχώνευσης του 1965, προέβλεψε τη συγχώνευση της Επιτροπής της ΕΟΚ με την Επιτροπή της ΕΚΑΕ και την Ανώτατη Αρχή της ΕΚΑΧ καθώς και τη συγχώνευση του Συμβουλίου των Υπουργών της ΕΟΚ με τα αντίστοιχα Συμβούλια της ΕΚΑΕ και της ΕΚΑΧ. Πλέον, αν και οι τρεις αυτές ευρωπαϊκές κοινότητες ήταν ανεξάρτητες νομικά μεταξύ τους, διέθεταν κοινή Επιτροπή και Συμβούλιο ενώ εξαρχής διέθεταν ουσιαστικά κοινό Δικαστήριο και Κοινοβουλευτική Συνέλευση.

Η επιτυχία που είχε η συνεργασία των κρατών στα πλαίσια των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, οδήγησαν το Ηνωμένο Βασίλειο το οποίο είχε αρχικά απορρίψει τη συμμετοχή του στο εγχείρημα μη θέλοντας να παραχωρήσει τμήμα της εθνικής του κυριαρχίας σε έναν υπερεθνικό οργανισμό, σε αλλαγή στάσης. Έτσι πρότεινε στα κράτη μέλη των Κοινοτήτων τη δημιουργία μια ζώνης ελεύθερων συναλλαγών μεταξύ της ΕΟΚ και των υπόλοιπων χωρών μελών του ΟΟΣΑ με τις διαπραγματεύσεις να τελειώνουν άδοξα λόγω της οριστικής άρνησης των έξι κρατών. Η αποτυχία αυτή, το οδήγησε στην ανάληψη πρωτοβουλιών προς την ίδια κατεύθυνση και έτσι στις 3 Μαΐου του 1960 ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών (European Free Trade

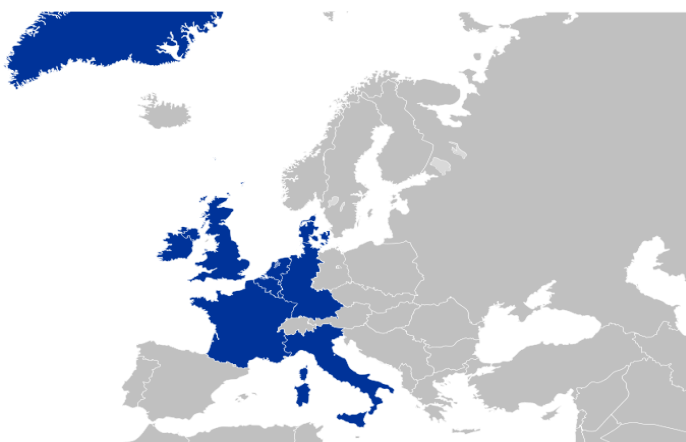
¹⁴ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>> , Κεφάλαιο 2 <<Η ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης>> σελ 18.

¹⁵ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>> , Κεφάλαιο 2 <<Η ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης>> σελ 25.

Association) ή ΕΖΕΣ ως εναλλακτική επιλογή για τις χώρες που δεν ήθελαν ή δεν μπορούσαν να ενταχθούν στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα¹⁶.

Η αποτυχία της ΕΖΕΣ, οδήγησε το Ηνωμένο Βασίλειο στην υποβολή αιτήματος ένταξης στις Κοινότητες το 1961 μαζί με τη Δανία και τη Νορβηγία, κράτη μέλη της ΕΖΕΣ και την Ιρλανδία αλλά το αίτημα αυτό απερρίφθη εξαιτίας της άρνησης του Γάλλου Προέδρου De Gaulle και επαναλήφθηκε το 1967 για να απορριφθεί εκ νέου λόγω και πάλι της σθεναρής άρνησης του De Gaulle. Τελικά μετά την παραίτηση του στρατηγού De Gaulle από την προεδρία της Γαλλικής Δημοκρατίας το 1969 και το θάνατο του το 1970, ο νέος Γάλλος πρόεδρος Georges Pompidou, δέχτηκε την εκ νέου έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων των τεσσάρων αυτών χωρών. Έτσι, τέθηκαν τα θεμέλια για την πρώτη διεύρυνση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, τη διεύρυνση τους προς βορρά. Στις 22 Ιανουαρίου 1972, υπεγράφη η συνθήκη προσχώρησης με την οποία το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιρλανδία, η Δανία και η Νορβηγία θα γινόταν μέλη των Κοινοτήτων¹⁷. Η συνθήκη αυτή τέθηκε σε εφαρμογή την 1^η Ιανουαρίου 1973 αλλά η Νορβηγία δεν κατέστη δυνατό να ενταχθεί, καθώς η συνθήκη προσχώρησης απερρίφθη από το νορβηγικό λαό ύστερα από σχετικό δημοψήφισμα που διενεργήθηκε. Με την προσχώρηση της Δανίας, της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου στις Κοινότητες, κάνουμε λόγο για την Ευρώπη των εννέα.

Εικόνες 1.3 και 1.4: η υπογραφή από το Βρετανό πρωθυπουργό Edward Heath της συνθήκης προσχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες (αριστερά) και ο χάρτης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μετά τη διεύρυνση του 1973 (δεξιά) :



Η επόμενη διεύρυνση του κοινοτικού οικοδομήματος έγινε προς τα νότια με την ένταξη στις κοινότητες πρώτα της Ελληνικής Δημοκρατίας το 1981 και κατόπιν της Ισπανίας και της Πορτογαλίας το 1986.

Η χώρα μας η Ελλάδα, βρισκόταν σε εξαιρετικά άσχημη κατάσταση τη δεκαετία του 1950 τόσο σε οικονομικό επίπεδο, όσο και σε επίπεδο υποδομών λόγω του Πολέμου (1940-1941), της επακόλουθης Τριπλής Κατοχής από τις δυνάμεις του Άξονα (1941-1944) και του εμφυλίου πολέμου που ακολούθησε και διήρκεσε από το 1946 μέχρι το 1949. Σε μια προσπάθεια να ενισχύσει την οικονομία της, η Ελλάδα υπέγραψε το 1961 συμφωνία σύνδεσης με την ΕΟΚ με τελικό στόχο την πλήρη ένταξη στις Κοινότητες αλλά η επιβολή το 1967 της Δικτατορίας των Συνταγματαρχών διέκοψε την ενταξιακή της πορεία. Μετά την πτώση της δικτατορίας το 1974, η ελληνική κυβέρνηση του Κωνσταντίνου Καραμανλή ξεκίνησε εκ νέου τις συνομιλίες για την ένταξη της Ελλάδας στις Κοινότητες καθώς με την ένταξη σε αυτές η ελληνική κυβέρνηση έλπιζε στην ενίσχυση της ελληνικής οικονομίας αλλά και του δημοκρατικού πολιτεύματος. Παρά την αρνητική γνωμοδότηση της Επιτροπής, υπεγράφη τελικά στις 28 Μαΐου 1979 στο Ζάππειο Μέγαρο της Αθήνας από τον πρωθυπουργό Κωνσταντίνο Καραμανλή, η συνθήκη προσχώρησης της Ελληνικής Δημοκρατίας στην ΕΟΚ και την ΕΚΑΕ, η

¹⁶ Τα αρχικά μέλη της ΕΖΕΣ ήταν το Ηνωμένο Βασίλειο, η Νορβηγία, η Σουηδία, η Δανία, η Αυστρία, η Πορτογαλία και η Ελβετία. Το 1961 υπέγραψε συμφωνία σύνδεσης η Φιλανδία ή οποία έγινε πλήρες μέλος το 1986, το 1970 έγινε μέλος η Ισλανδία και το 1991 το Λιχτενστάιν. Η ΕΖΕΣ σαν εγχείρημα δεν είχε επιτυχία και άρχισε να περιορίζεται ήδη από τις αρχές της δεκαετίας το 1960 καθώς το Ηνωμένο Βασίλειο το 1961 μαζί με τη Δανία και τη Νορβηγία, κράτη μέλη της ΕΖΕΣ και την Ιρλανδία υπέβαλλαν αίτημα ένταξης στις Κοινότητες όπως θα δούμε στη συνέχεια και ακολούθως πολλά μέλη του ενταχθήκαν στις Κοινότητες και στην μετεξέλιξη τους την Ευρωπαϊκή Ένωση και σήμερα έχει τέσσερα μέλη, την Ελβετία, τη Νορβηγία, την Ισλανδία και το Λιχτενστάιν. Έχει δε υπογράψει συμφωνία με τη ΕΕ το 1994 με την οποία έχει δημιουργηθεί ο Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος (ΕΟΧ) ο οποίος συνέδεσε την ΕΔΕΣ με την εσωτερική αγορά της ΕΕ. Για πληροφορίες για την ΕΖΕΣ βλέπε την επίσημη ιστοσελίδα του οργανισμού : <<<http://www.efta.int/>>>

¹⁷ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>> , Κεφάλαιο 2 <<Η ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης>> σελ 21.

οποία τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου 1981 με την Ελλάδα να γίνεται το δέκατο μέλος των κοινοτήτων αυτών και να ομιλούμε για την Ευρώπη των δέκα¹⁸.

Εικόνες 1.5 και 1.6 : η υπογραφή από τον Κωνσταντίνο Καραμανλή στο Ζάππειο της συνθήκης προσχώρησης της Ελλάδας στην ΕΟΚ και την ΕΚΑΕ στις 28 Μαΐου 1979 (αριστερά) και ο χάρτης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων το 1981 (δεξιά) :



Το 1975, είχαμε την πτώση των δικτατορικών καθεστώτων σε Ισπανία και Πορτογαλία. Το 1976 απέκτησε σύνταγμα και δημοκρατικό πολίτευμα η Πορτογαλία και το 1978 η Ισπανία. Οι χώρες αυτές θέλοντας να αποκομίσουν τα ίδια οφέλη με την Ελλάδα δηλαδή την πραγματοποίηση οικονομικής ανάπτυξης καθώς και την εδραίωση και ισχυροποίηση της δημοκρατίας, υπέβαλλαν επίσημο αίτημα ένταξης στις Κοινότητες το 1977. Οι διαπραγματεύσεις άργησαν να ολοκληρωθούν και τελικά οι πράξεις προσχώρησης της Ισπανίας και της Πορτογαλίας στις Κοινότητες , υπεγράφησαν από τον Ισπανό πρωθυπουργό Felipe Gonzalez και τον Πορτογάλο ομόλογό του Mario Alberto Norbe Lopes Soares στις 12 Ιουνίου 1985 και τέθηκαν σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου 1986¹⁹. Η Ευρώπη των δέκα να γίνεται Ευρώπη των δώδεκα²⁰.

Εικόνες 1.7 και 1.8 : η υπογραφή των πράξεων προσχώρησης της Ισπανίας και της Πορτογαλίας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες (αριστερά) και ο χάρτης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων το 1986 (δεξιά) :



Ας δούμε τώρα και τη μέχρι το έτος αυτό ήτοι το 1986 μεταρρύθμιση του οικοδομήματος. Κατά τη δεκαετία του 1970, δόθηκαν κάποιες αρμοδιότητες στην Κοινοβουλευτική Συνέλευση έτσι ώστε να αποκτήσει μεγαλύτερη δημοκρατική νομιμοποίηση το κοινοτικό οικοδόμημα και οι παραγόμενοι στα πλαίσια αυτού κανόνες δικαίου. Έτσι, το 1970 θεσπίστηκε η συμμετοχή της Συνέλευσης στη διαδικασία ψήφισης του κοινοτικού προϋπολογισμού κατά το πρότυπο των εθνικών κοινοβουλίων και το 1975 στις 22 Ιουλίου υπογράφηκε τη δεύτερη Συνθήκη για τον προϋπολογισμό η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιουνίου 1977 και σύμφωνα με την οποία,

¹⁸ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>> , Κεφάλαιο 2 <<Η ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης>> σελ 21.

¹⁹ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>> , Κεφάλαιο 2 <<Η ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης>> σελ 22.

²⁰ Στη δεκαετία του 1980 είχαμε και μια εδαφική σμίκρυνση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων καθώς το 1985 η Ευρωπαϊκή Κοινότητα και η Δανία συμφώνησαν την αποχώρηση της Γροιλανδίας από τις Κοινότητες καθώς σύμφωνα με δημοψήφισμα που έλαβε χώρα σε αυτή το 1982 ο τοπικός πληθυσμός αποφάσισε την αποχώρηση του νησιού από αυτές.

η Συνέλευση μπορούσε να απαλλάσσει την επιτροπή από την εκτέλεση του προϋπολογισμού αλλά και να απορρίπτει τον προϋπολογισμό για σοβαρούς λόγους. Ένα ακόμα σημαντικότερο βήμα είναι η καθιέρωση της άμεσης εκλογής ανά πέντε έτη των μελών της Συνέλευσης από τους λαούς των χωρών μελών των Κοινοτήτων. Η Συνέλευση μετονομάστηκε σε Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι πρώτες ευρωεκλογές για την ανάδειξη των μελών του έλαβαν χώρα το 1979²¹.

Κατά τη δεκαετία του 1980 έλαβε χώρα μια υψίστης σημασίας μεταρρύθμιση των Κοινοτήτων η οποία είναι γνωστή ως **Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη**. Αυτή, υπεγράφη στις 17 Φεβρουαρίου 1986 και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιουλίου του ίδιου έτους²². Η Ελλάδα, η Ιταλία και η Δανία, υπέγραψαν την πράξη στις 28 Φεβρουαρίου του ίδιου έτους.

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, επέφερε μια σειρά από αλλαγές και μεταρρυθμίσεις. Έτσι, οι Κοινότητες απέκτησαν αρμοδιότητες στους τομείς της έρευνας, της τεχνολογίας, του περιβάλλοντος και της περιφερειακής πολιτικής, ορίστηκε ως ανώτατο όριο για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς η 31^η Δεκεμβρίου 1992 (το λεγόμενο <<ορόσημο του 1992>>) κάτι που αποτελούσε και τον βασικό στόχο της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης , αυξήθηκαν οι περιπτώσεις κατά τις οποίες το Συμβούλιο αποφαινεται με πλειοψηφία με την θέσπιση της δυνατότητας λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία σχετικά με τα θέματα που αφορούν την εσωτερική αγορά και την ολοκλήρωση αυτής, ενώ ενισχύθηκαν και οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προκειμένου να ενισχυθεί η δημοκρατική νομιμοποίηση του όλου οικοδομήματος με τη θέσπιση της διαδικασίας της συνεργασίας. Σύμφωνα με αυτή, το Κοινοβούλιο αποκτά πιο ενεργή συμμετοχή στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία της Κοινότητας έχοντας τη δυνατότητα να τροποποιεί σχέδια της Επιτροπής και να εκφράζει τη σύμφωνη γνώμη του αναφορικά με την ένταξη σε αυτή τρίτων κρατών και την υπογραφή συμφωνιών σύνδεσης με αυτά²³. Τέλος, με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη τέθηκαν και τα θεμέλια της κοινής εξωτερικής πολιτικής με τη θέσπιση αυτής.

Το 1989, έλαβε χώρα μια δεύτερη διακυβερνητική διάσκεψη προκειμένου να ετοιμαστεί το κείμενο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και το Δεκέμβριο του 1991 αποφασίστηκε η δημιουργία μιας οικονομικής και νομισματικής ένωσης στα πλαίσια της εσωτερικής αγοράς καθώς επίσης η θέσπιση συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών των Κοινοτήτων στον τομέα των εσωτερικών και δικαστικών υποθέσεων και στον τομέα της

²¹ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>> , Κεφάλαιο 2 <<Η ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης>> σελ 29.

²² Βλέπε επίσης : <<http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact_el.htm>>. Η πορεία η οποία κατάληξε στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη ξεκίνησε ήδη από το 1980. Το 1980 ήρθε στο προσκήνιο μια λέσχη με το όνομα Crocodile Club λόγω του εστιατορίου Au Crocodile στο οποίο έλαβε χώρα η πρώτη συνάντηση των μελών της. Τα μέλη ήταν αρχικά εννέα στο αριθμό και όλοι τους μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μεταξύ και αυτών ήταν και ο Ιταλός ευρωβουλευτής Altiero Spinelli (1907-1986). Η ομάδα αυτή υποστήριζε την ομοσπονδοποίηση της Ευρώπης και άρχισε να ασκεί επιρροή για μεταρρυθμίσεις στο κοινοτικό οικοδόμημα προς την κατεύθυνση της διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων του Κοινοβουλίου και της περαιτέρω ευρωπαϊκής ενοποίησης. Τα μέλη της αυξήθηκαν σε εξήντα μέσα σε δυο μήνες από την επίσημη ίδρυση της το Σεπτέμβριο του 1980 ενώ ένα χρόνο μετά ξεπέρασαν τα εκατόν ογδόντα φτάνοντας περίπου στο ήμισυ του μεγέθους του Κοινοβουλίου.

Λίγα χρόνια μετά, το 1983, με βάση το σχέδιο των υπουργών εξωτερικών της Γερμανίας και της Ιταλίας Hans Dietrich Genscher και Emilio Colombo αντίστοιχα, καταρτίστηκε στις 19 Ιουνίου η δήλωση της Στουτγάρδης η οποία συνοδεύτηκε με δηλώσεις των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων με τις οποίες αυτοί ανέλαβαν να εξετάσουν την μέχρι τώρα πορεία του εγχειρήματος, να αξιολογήσουν την πρόοδο που είχε σημειωθεί στους τομείς των αρμοδιοτήτων των κοινοτήτων, στις σχέσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων και στην πολιτική συνεργασία και εν τέλει να αποφασίσουν αν θα περιληφθούν οι τομείς αυτοί στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ένα χρόνο αργότερα, το 1984 μια νεοϊδρυθείσα επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η επιτροπή των θεσμικών υποθέσεων (η οποία ιδρύθηκε με προτροπή του Altiero Spinelli, μέλους του Crocodile Club), ανέλαβε το έργο της εκπόνησης του σχεδίου της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και το σχέδιο αυτό εγκρίθηκε τελικά από το Κοινοβούλιο στις 14 Φεβρουαρίου. Ακολούθως το ίδιο έτος, μια επιτροπή που αποτελείτο από εκπροσώπους των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων υπό την προεδρία του Ιρλανδού γεροστιαστή M.Dooge ανέλαβε να εξετάσει με βάση το εγκριθέν από το Κοινοβούλιο σχέδιο τα θεσμικά ζητήματα. Η επιτροπή αυτή συνέταξε έκθεση με την οποία ζήτησε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να συγκαλέσει διακυβερνητική διάσκεψη με σκοπό την έναρξη των διαπραγματεύσεων για τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παράλληλα, η Επιτροπή κατάρτισε το 1985 μια λίστα με 279 νομοθετικά μέτρα τα οποία έκρινε απαραίτητα προκειμένου να συντελεσθεί η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς. Η λίστα αυτή είναι γνωστή ως Λευκή Βίβλος της Επιτροπής. Ταυτόχρονα με τη λίστα, η Επιτροπή πρότεινε ένα χρονοδιάγραμμα έως τις 12 Δεκεμβρίου 1992 μέσα στο οποίο θα πρέπει να έχει ολοκληρωθεί η εσωτερική αγορά. Με βάση όλα αυτά, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο πρότεινε στις 28-29 Ιουνίου 1985 τη σύγκληση διακυβερνητικής διάσκεψης.

Η διάσκεψη αυτή πραγματοποιήθηκε από τις 9 Σεπτεμβρίου 1985 και διήρκεσε μέχρι τις 28 Φεβρουαρίου 1986. Σκοπός της ήταν να δημιουργηθεί μια δημοκρατικότερη Ευρώπη με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από τον εκτελεστικό στον κοινοβουλευτικό βραχίονα και με τη δημιουργία της ιδιότητας του ευρωπαίου πολίτη καθώς επίσης και να πραγματοποιηθεί περαιτέρω φιλελευθεροποίηση της οικονομίας και του εμπορίου με την άρση και των τελευταίων περιορισμών και εμποδίων που υπήρχαν. Με βάση αυτά υπεγράφη τελικά στις 17 Φεβρουαρίου 1986 στο Λουξεμβούργο από εννέα χώρες η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη.

²³ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>> , Κεφάλαιο 2 <<Η ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης>> σελ 28

κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας. Με βάση αυτά, στις 7 Φεβρουαρίου 1992, υπεγράφη στο Μάαστριχτ της Ολλανδίας, η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση γνωστή και ως Συνθήκη του Μάαστριχτ. Η Συνθήκη αυτή αποτέλεσε ένα από τους σημαντικότερους σταθμούς της πορείας για την ευρωπαϊκή ενοποίηση.

Σύμφωνα με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ δημιουργήθηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση η οποία αποτελείται από τρεις πυλώνες. Ο πρώτος εξ αυτών ήταν ο πυλώνας των Κοινοτήτων στα πλαίσια των οποίων η συνεργασία μεταξύ των κρατών της Ευρώπης είναι όπως είδαμε υπερεθνική ενώ στους άλλους δύο η συνεργασία μεταξύ των κρατών είναι διακυβερνητική. Ο δεύτερος πυλώνας της Ένωσης ήταν ο πυλώνας της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) ενώ ο τρίτος ήταν εκείνος των Εσωτερικών Υποθέσεων. Παράλληλα, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα μετονομάστηκε σε Ευρωπαϊκή Κοινότητα έχοντας χάσει τον αμιγή της οικονομικό χαρακτήρα και προσανατολισμό ενώ προβλέφθηκε και η Οικονομική και Νομισματική ένωση (ΟΝΕ) την οποία θα εξετάσουμε στα επόμενα κεφάλαια της μελέτης μας που θα αναλύσουμε τη δημοσιονομική, τη νομισματική και τη συναλλαγματική πολιτική . Τέλος, με τη Συνθήκη αυτή επήλθαν κάποιες αλλαγές αναφορικά με τη λειτουργία των οργάνων της Ένωσης και θεσπίστηκε μεταξύ άλλων και η Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια²⁴.

Εικόνες 1.9 και 1.10 : οι ηγέτες των χωρών της ΕΕ κατά την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ (αριστερά) και ο χάρτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (δεξιά).

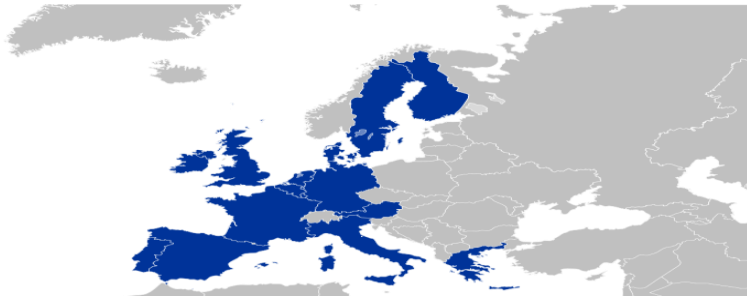


Το 1990, μετά την επανένωση της Γερμανίας, εισήλθε στις Κοινότητες και η πρώην Ανατολική Γερμανία η πιο συγκεκριμένα η πρώην Λαοκρατική Δημοκρατία της Γερμανίας. Η διεύρυνση του (ενωσιακού πλέον) οικοδομήματος συνεχίστηκε και κατά τη διάρκεια των δεκαετιών του 1990 και του 2000 και το ίδιο συνέβη και με την εμβάθυνση του. Έτσι, την 1^η Ιανουαρίου του 1995, έγιναν μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης η Αυστρία, η

²⁴ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>> , Κεφάλαιο 2 <<Η ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης>> σελ 29. Σύμφωνα με την Πολιτειολογία, η ιθαγένεια αποτελεί την ιδιότητα ενός προσώπου ως πολίτη ενός κράτους. Αυτή διακρίνεται από την εθνικότητα που αποτελεί την ιδιότητα κάποιου ως μέλους ενός έθνους. Η ιθαγένεια αποκτάται είτε με τη γέννηση του ατόμου και εντός ενός μικρού χρονικού διαστήματος από αυτή πχ μέσα σε ένα χρόνο, είτε μετά από αυτή. Στη πρώτη περίπτωση, το άτομο καθίσταται πολίτης ενός κράτους αν οι γονείς του είναι πολίτες αυτού είτε αν έχει απλώς γεννηθεί σε αυτό. Στη δεύτερη περίπτωση, ένα άτομο μπορεί να πολιτογραφηθεί δηλαδή να του αποδοθεί η ιθαγένεια από το κράτος εφόσον πληροί τις προϋποθέσεις που θέτει η εθνική έννομη τάξη ή να πολιτοποιηθεί δηλαδή να του αποδοθεί η ιθαγένεια παράλληλα με μεγάλο αριθμό άλλων ατόμων σε περίπτωση πχ μιας εδαφικής μεταβολής του κράτους. Αναφορικά με την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, αυτή θεσπίστηκε όπως είπαμε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Αποκτάται ταυτόχρονα με την ιθαγένεια ενός κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη συμπληρώνει. Από αυτή απορρέει μια σειρά από δικαιώματα για τον ευρωπαίο πολίτη. Έτσι αυτός μπορεί κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, να ψηφίζει στις εκλογές για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και να είναι υποψήφιος σε αυτές καθώς επίσης και να εκλέγει/εκλέγεται στις δημοτικές εκλογές πρώτου βαθμού του κράτους μέλους της Ένωσης στο οποίο διανέμει. Επιπρόσθετα, ο ευρωπαίος πολίτης μπορεί μεταξύ άλλων να απευθυνθεί εγγράφως στα ενωσιακά όργανα στη γλώσσα του (σε μια από τις επίσημες γλώσσες της Ένωσης) και να λαμβάνει απάντηση σε αυτή, να απευθυνθεί στον ευρωπαίο διαμεσολαβητή και να έχει πρόσβαση στα έγγραφα των οργάνων της Ένωσης ένα δικαίωμα που προστέθηκε με τη συνθήκη του Άμστερνταμ του 1997 προκειμένου να ενισχυθεί η διαφάνεια. Τέλος, αξιοσημείωτο δικαίωμα του ευρωπαίου πολίτη είναι το να ζητήσει σε μια τρίτη χώρα διπλωματική και προξενική προστασία από τις διπλωματικές και προξενικές αρχές οποιουδήποτε κράτους μέλους της Ένωσης εφόσον φυσικά το κράτος μέλος του οποίου είναι πολίτης δεν εκπροσωπείται στη χώρα αυτή. Όλα αυτά τα δικαιώματα αλλά και η ίδια η ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη θεσπίστηκαν προκειμένου οι πολίτες των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης να έρθουν πιο κοντά σε αυτή και να αποκτήσουν μια κοινή ευρωπαϊκή συνείδηση και ταυτότητα. Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, βλέπε : Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>> , Κεφάλαιο 4 <<Η πολιτειακή αρχιτεκτονική της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 105-112. Επίσης βλέπε τα άρθρα 20-24 ΣΛΕΕ.

Σουηδία και η Φιλανδία οι οποίες είχαν υποβάλει αιτήματα ένταξης το 1989, 1991 και 1992 αντίστοιχα δημιουργώντας έτσι την Ευρώπη των 15, ενώ παρόλο που και η Ελβετία με τη Νορβηγία είχαν επίσης υποβάλει αιτήματα προς ένταξη, αυτή δεν πραγματοποιήθηκε λόγω του αρνητικού αποτελέσματος των δημοψηφισμάτων που διενεργήθηκαν στις χώρες αυτές.

Εικόνα 1.11 : ο χάρτης της Ευρώπης των 15



Κατά το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1990 και στις αρχές της δεκαετίας του 2000, είχαμε περαιτέρω μεταρρυθμίσεις και προσπάθειες μεταρρύθμισης του ενωσιακού οικοδομήματος με τη μορφή της εμβάθυνσης αλλά και με νέες εκτεταμένες διευρύνσεις με αποτέλεσμα η Ένωση να λάβει τη μορφή που έχει στις μέρες μας (2015).

Το 1997 και ειδικότερα στις 17 Ιουνίου του έτους αυτού, υπεγράφη στο Άμστερνταμ της Ολλανδίας η ομώνυμη Συνθήκη η οποία αναθεώρησε τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και τέθηκε σε εφαρμογή την 1^η Μαΐου του 1999 αφού επικυρώθηκε από τα 15 κράτη της Ένωσης²⁵. Με αυτή επήλθαν διάφορες αλλαγές όπως λχ ο περιορισμός του τρίτου πυλώνα της Ένωσης ήτοι αυτού των Εσωτερικών Υποθέσεων σε Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, η θέσπιση του θεσμού των ενισχυμένων συνεργασιών για οποία κράτη του επιθυμούν, η κατοχύρωση των δικαιωμάτων του ευρωπαίου καταναλωτή κάτι το οποίο είναι απαραίτητο για την ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, δημιουργήθηκε ο Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης με την ενσωμάτωση της Συνθήκης Σέγκεν²⁶ στο ενωσιακό δίκαιο ενώ δόθηκε και η δυνατότητα της πρόσβασης των ευρωπαίων πολιτών στα έγγραφα των ενωσιακών οργάνων σε μια προσπάθεια ενίσχυσης και τόνωσης της διαφάνειας στα πλαίσια της Ένωσης.

Εικόνα 1.12 : οι ηγέτες των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Άμστερνταμ το 1997.



Τη Συνθήκη του Άμστερνταμ διαδέχτηκε το 2001 η Συνθήκη της Νίκαιας η οποία υπεγράφη στις 26 Φεβρουαρίου του έτους αυτού και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου του 2003²⁷. Η Συνθήκη επέφερε λίγες

²⁵ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 2 <<Η ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης>> σελ 30.

²⁶ Πρόκειται για συμφωνία η οποία υπεγράφη στις 14 Ιουνίου 1985 στην ομώνυμη πόλη του Λουξεμβούργου από 5 κράτη μέλη της τότε ΕΟΚ και ειδικότερα τη Γαλλία, τη Δυτική Γερμανία, την Ολλανδία, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο. Ακολούθησε στις 19 Ιανουαρίου του 1990 η υπογραφή της σχετικής σύμβασης και αυτή τέθηκε σε ισχύ το 1995. Αυτή, με την ενσωμάτωση της στο ενωσιακό δίκαιο με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, θεσπίζει ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα και ελέγχους και παράλληλα την ενίσχυση αυτών στα κοινά πλέον εξωτερικά σύνορα της Ένωσης. Έτσι, ένας ευρωπαίος πολίτης μπορεί να ταξιδέψει χωρίς την επίδειξη κάποιου επίσημου εγγράφου πχ ταυτότητας σε μια χώρα-μέλος της Συνθήκης και αυτή είναι και η κύρια συνεισφορά της Συνθήκης. Βέβαια στην πράξη θα πρέπει να έχει κάποιο έγγραφο μαζί του καθώς διενεργούνται άλλοι έλεγχοι όπως λχ οι έλεγχοι ασφαλείας πτήσεων και οι απλοί αστυνομικοί έλεγχοι. Στη Συνθήκη μετέχουν τα περισσότερα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την εξαίρεση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας ενώ δεν εφαρμόζεται ακόμα στην Κύπρο, στη Βουλγαρία, τη Ρουμανία και την Κροατία. Η χώρα μας, η Ελλάδα, ενσωμάτωσε τη Συνθήκη στην ελληνική έννομη τάξη το 1997 με το Νόμο 2514/1997. Στη Συνθήκη Σέγκεν μετέχουν ακόμα και τρεις χώρες μη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ελβετία, η Ισλανδία και η Νορβηγία. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε : << <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>>>.

²⁷ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 2 <<Η ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης>> σελ 31.

αλλαγές στην Ένωση με την πιο αξιόλογη να αποτελεί η θέσπιση του **Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης** χωρίς όμως να του δοθεί νομική δεσμευτικότητα κάτι που θα γίνει όπως θα δούμε στη συνέχεια λίγα χρόνια αργότερα με την υπογραφή και θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας η οποία αποτελεί όπως είπαμε την ισχύουσα σήμερα Συνθήκη. Ακόμη με τη Συνθήκη της Νίκαιας, προβλέφθηκαν λόγω της ραγδαίας αύξησης του αριθμού των εκδικαζόμενων υποθέσεων και του εξειδικευμένου χαρακτήρα πολλών εξ αυτών τα <<Δικαιοδοτικά Τμήματα>> τα οποία σήμερα όπως θα πούμε και στη συνέχεια καλούνται <<Ειδικευμένα Δικαστήρια>>²⁸.

Το 2004, είχαμε τη μεγαλύτερη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ιστορία της με την ένταξη σε αυτή δέκα νέων κρατών μελών. Ειδικότερα, στις αρχές της δεκαετίας του 1990 με την πτώση των κομμουνιστικών καθεστώτων στα κράτη της Ανατολικής Ευρώπης αυτά υπέβαλλαν αίτημα προς ένταξη στην Ένωση κάτι που έγινε επίσης από την Κύπρο και τη Μάλτα. Τελικά, το 2003 υπεγράφησαν οι συνθήκες προσχώρησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση της Πολωνίας, της Λετονίας, της Λιθουανίας, της Εσθονίας, της Τσεχίας, της Σλοβακίας, της Ουγγαρίας, της Μάλτας, της Κύπρου και της Σλοβενίας και οι χώρες αυτές έγιναν πλήρη μέλη την 1^η Ιουλίου του 2004. Με τη διεύρυνση αυτή, περάσαμε από την Ευρώπη των 15 στην Ευρώπη των 25.

Εικόνα 1.13 : Ο χάρτης της Ευρώπης των 25



Το 2005, δύο ακόμα χώρες της χερσονήσου του Αίμου, η Βουλγαρία και η Ρουμανία υπέγραψαν τις Συνθήκες Προσχώρησης τους στην Ένωση αλλά μέλη έγιναν δυο χρόνια μετά την 1^η Ιανουαρίου 2007 καθώς οι εν λόγω χώρες αντιμετώπιζαν σοβαρά προβλήματα με τη διαφθορά, τη δημόσια διοίκηση και τη δικαιοσύνη. Έτσι με την προσχώρηση των κρατών αυτών, προχωρήσαμε από την Ευρώπη των 15, στην Ευρώπη των 25 και ακολούθως των 27. Τέλος, η Κροατία υπέγραψε στις 9 Δεκεμβρίου 2011 τη Συνθήκη Προσχώρησης της στην Ευρωπαϊκή Ένωση και έγινε πλήρες μέλος αυτής την 1^η Ιουλίου 2013. Η ημερομηνία αυτή σηματοδοτεί την τελευταία μέχρι σήμερα διεύρυνση της Ένωσης και σήμερα ομιλούμε για την Ευρώπη των 28.

Εικόνα 1.14 : ο σημερινός χάρτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.



Παράλληλα με τη σημαντικότερη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 2000, είχαμε και μια σημαντικότερη εμβάθυνση του όλου οικοδομήματος με την υπογραφή και θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας.

²⁸ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>> , Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 204.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, υπεγράφη στις 13 Δεκεμβρίου του 2007 και τέθηκε τελικά σε ισχύ την 1^η Δεκεμβρίου του 2009. Η Συνθήκη αυτή προέκυψε ύστερα από την αποτυχία της προηγούμενης προσπάθειας για εμβάθυνση ήτοι την αποτυχία της Συνθήκης για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα²⁹. Αποτελείται δε από δύο επιμέρους κείμενα, τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, εγκαταλείφθηκαν οι διάφοροι συμβολισμοί τους οποίους προσπάθησε το Σύνταγμα να θεσπίσει όπως ο υπουργός εξωτερικών της Ένωσης, η ρητή υπεροχή του ενωσιακού δικαίου και η ίδια η ονομασία <<Σύνταγμα>>. Παρόλα αυτά, διατηρήθηκαν όλες οι ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις του Συντάγματος. Έτσι, μεταξύ άλλων, καταργήθηκαν οι πυλώνες και η Ένωση απέκτησε μια ενιαία νομική προσωπικότητα, επήλθαν αλλαγές στα ενωσιακά όργανα τις οποίες θα αναφέρουμε στην επόμενη ενότητα του παρόντος κεφαλαίου της εργασίας μας, μπήκαν σε τάξη οι αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών με τη διάκριση αυτών σε **αποκλειστικές** και **συντρέχουσες**, η θέσπιση της απλοποιημένης διαδικασίας αναθεώρησης των Συνθηκών την οποία θα δούμε στο κεφάλαιο 4 στο οποίο θα μιλήσουμε για τη δημοσιονομική πολιτική και θα περιγράψουμε τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας. Επιπλέον, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ο οποίος όπως είπαμε παραπάνω θεσπίστηκε το 2001 με τη Συνθήκη της Νίκαιας απέκτησε τώρα και νομική δεσμευτικότητα³⁰.

Εικόνα 1.15 : οι ηγέτες των κρατών μελών της Ένωσης κατά την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας



Στη συνέχεια της μελέτης μας, θα εξετάσουμε τα επιμέρους όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη λειτουργία τους και τις αρμοδιότητες τους όπως ρυθμίζονται από τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

²⁹ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 2 <<Η ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης>> σελ 32.

Λόγω των περιορισμένων αποτελεσμάτων της Συνθήκης της Νίκαιας και της επικείμενης διεύρυνσης της Ένωσης ένεκα της ένταξης σε αυτή 12 επιπλέον κρατών γεννήθηκε η ανάγκη για μεταρρύθμιση της όλης οντότητας προκειμένου αυτή να καταστεί περισσότερο αποτελεσματική. Έτσι στη σύνοδο Κορυφής του Laeken στο Βέλγιο η οποία έλαβε χώρα στις 14 και 15 Δεκεμβρίου του 2001, ανατέθηκε σε μια συνέλευση η εκπόνηση ενός νέου κειμένου, ενός σχεδίου Συνθήκης. Η συνέλευση αυτή είχε 105 μέλη προερχόμενα από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα κράτη μέλη, τα εθνικά κοινοβούλια και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και σε αυτή προήδρευσε ο πρώην πρόεδρος της Γαλλίας Valéry Giscard d'Estaing. Δυο χρόνια μετά τον Ιούνιο του 2003, η εν λόγω συνέλευση υπέβαλε στη σύνοδο κορυφής που έλαβε χώρα στην Ελλάδα, στη Χαλκιδική το αποτέλεσμα των εργασιών της, ένα σχέδιο με τίτλο <<Συνθήκη για το Σύνταγμα της Ευρώπης>>. Η Συνθήκη αυτή υπεγράφη τελικά ένα χρόνο αργότερα τον Ιούνιο του 2004 στις Βρυξέλλες και περιελάμβανε πλήθος μεταρρυθμίσεων όπως η κατάργηση των πυλώνων οι οποίοι είχαν θεσπιστεί όπως είδαμε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και την απόδοση στην Ευρωπαϊκή Ένωση ενιαίας νομικής προσωπικότητας. Επίσης προβλέφθηκαν μια σειρά από καινοτομίες όπως η θέσπιση του ύμνου και της σημαίας της Ένωσης, η θέση του υπουργού εξωτερικών αυτής καθώς και διάταξη με τη οποία ορίζεται ρητά ότι το ενωσιακό δίκαιο υπερέχει του εθνικού. Όλες αυτές οι καινοτομίες αποσκοπούσαν στο να προσδώσουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση χαρακτηριστικά ενός ομοσπονδιακού κράτους και αυτό ήταν και το αδύνατο σημείο της όλης προσπάθειας καθώς τα κράτη μέλη δεν ήταν έτοιμα για κάτι τέτοιο. Το εγχείρημα εγκαταλείφθηκε μετά από δύο αρνητικά δημοψηφίσματα τα οποία έλαβαν χώρα στη Γαλλία και την Ολλανδία. Ωστόσο, όπως θα δούμε στη συνέχεια, η ισχύουσα σήμερα Συνθήκη της Λισαβόνας περιλαμβάνει μεταξύ άλλων όλες τις ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις που προσπάθησε να επιβάλει το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα.

³⁰ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 2 <<Η ιστορική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης>> σελ 34.

1.2 Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ο Υπερεθνικός Οργανισμός που ακούσει στο όνομα <<Ευρωπαϊκή Ένωση>> διαθέτει μια σειρά από όργανα με τα οποία λειτουργεί, λαμβάνει τις αποφάσεις και ασκεί τις επιμέρους πολιτικές της. Σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας τα ενωσιακά όργανα διακρίνονται βασικά σε **θεσμικά** και **επικουρικά**. Τα θεσμικά όργανα είναι τα ακόλουθα³¹ :

- 1) Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο
- 2) Το Συμβούλιο
- 3) Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- 4) Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
- 5) Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- 6) Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο
- 7) Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

Τα επικουρικά όργανα είναι :

- 1) Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
- 2) Η Επιτροπή των Περιφερειών

Εκτός από όλα αυτά τα όργανα που αναφέραμε, η Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτει και πλήθος άλλων οργάνων όπως Επιτροπές, Γραφεία, Οργανισμοί και Υπηρεσίες. Τέτοια όργανα είναι λχ η Ειδική Επιτροπή Γεωργίας, ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας και η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία. Επίσης όπως θα δούμε, στα θεσμικά όργανα υπηρετεί και πλήθος υπαλλήλων για τη γραμματειακή τους υποστήριξη³².

Μια δεύτερη διάκριση των οργάνων της Ένωσης και δη των θεσμικών, είναι σε **διακυβερνητικά** και σε **υπερεθνικά** με τα πρώτα να εκφράζουν και να υπηρετούν πρωτίστως το συμφέρον των κρατών μελών και τα δεύτερα να εκφράζουν το ενωσιακό συμφέρον³³. Στην πρώτη κατηγορία εντάσσονται το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο ενώ στη δεύτερη η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Δικαστήριο, το Ελεγκτικό Συνέδριο και η ΕΚΤ³⁴. Στην παρούσα ανάλυση, θα ξεκινήσουμε με τα διακυβερνητικά όργανα και ακολούθως θα επεκταθούμε και στα υπερεθνικά ενώ θα κλείσουμε και με μια σύντομη περιγραφή των επικουρικών και των λοιπών οργάνων της Ένωσης. Μας ενδιαφέρει ο αναγνώστης να αποκτήσει μια καλή εικόνα για τη σύνθεση και τον τρόπο ανάδειξης των οργάνων, τις βασικές τους αρμοδιότητες και τον τρόπο λειτουργίας και λήψης των αποφάσεων τους. Ας ξεκινήσουμε.

Κατ' αρχήν έχουμε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Αυτό θεσπίστηκε για πρώτη φορά με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986 και στο προηγούμενο διάστημα λειτουργούσε άτυπα. Το εν λόγω όργανο αποτελείται από τους Αρχηγούς Κρατών και Κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ένωσης και από τον Πρόεδρο του και τον Πρόεδρο της Επιτροπής³⁵. Επιπλέον, αν ληφθεί σχετική απόφαση, τότε στις συνεδριάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου οι οποίες είναι γνωστές στο ευρύ κοινό ως <<Σύνοδοι Κορυφής>>, ο κάθε αρχηγός μπορεί να επικουρείται από έναν υπουργό και ο Πρόεδρος της Επιτροπής από ένα μέλος αυτής. Τέλος, στις συνεδριάσεις του μπορεί να μετέχει και ο Υπάτος Εκπρόσωπος της Ένωσης για τα θέματα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας³⁶. Οι συνεδριάσεις του πραγματοποιούνται τακτικά δυο φορές ανά εξάμηνο και

³¹ Βλέπε το άρθρο 13 παράγραφος 1 ΣΕΕ.

³² Όπως βλέπουμε, η δομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαφέρει σε μεγάλο βαθμό από αυτή των κλασικών διακυβερνητικών οργανισμών. Σε αυτούς υφίσταται όπως ήδη είδαμε συνήθως μια Γενική Συνέλευση στην οποία αντιπροσωπεύονται τα κράτη μέλη του Οργανισμού, ένα όργανο στο οποίο εναπόκειται η εκτέλεση του έργου, του αντικειμένου του Οργανισμού και ένας μηχανισμός που παρέχει γραμματειακή υποστήριξη.

³³ Μάλιστα μπορούμε να πούμε πως τα διακυβερνητικά όργανα χαρακτηρίζονται από το λεγόμενο <<λειτουργικό διχασμό>> καθώς αφενός καλούνται να εξυπηρετήσουν και να εκπροσωπήσουν τα εθνικά συμφέροντα και αφετέρου το ενωσιακό. Ακόμη μια παρατήρηση που μπορούμε να κάνουμε είναι ότι τα διακυβερνητικά όργανα εν αντιθέσει με τα υπερεθνικά (αλλά και τα επικουρικά) δεν έχουν μια σαφώς καθορισμένη θητεία αλλά εξαρτώνται από τις πολιτικές εξελίξεις στα κράτη μέλη τα οποία εκπροσωπούν πχ τις διάφορες εκλογικές αναμετρήσεις και τους ανασχηματισμούς των κυβερνήσεων.

³⁴ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 151.

³⁵ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 154. Βλέπε επίσης και την επίσημη ιστοσελίδα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου : << <http://www.consilium.europa.eu/el/european-council/>>>.

³⁶ Βλέπε το άρθρο 15 παράγραφος 2 ΣΕΕ. Ο Υπάτος Εκπρόσωπος για θέματα ΚΕΠΠΑ, διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενώ αποτελεί και μέλος της Επιτροπής κατέχοντας μάλιστα και θέση αντιπροέδρου σε αυτή. Αποστολή του είναι να προεδρεύει του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, να λαμβάνει πρωτοβουλίες και να προτείνει λύσεις στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ και να εκτελεί την εν λόγω πολιτική ως εντολοδόχος του Συμβουλίου καθήκοντα τα οποία έχει και σε ότι αφορά και την Κοινή

εκτάκτως όποτε χρειαστεί. Τα τελευταία χρόνια, ένεκα της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συνεδριάζει αρκετά συχνά. Οι συνεδριάσεις λαμβάνουν χώρα στις Βρυξέλες.

Εικόνα 1.16 : το τωρινό (Απρίλιος 2015) Ευρωπαϊκό Συμβούλιο



Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, έχει σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας θητεία 2,5 ετών και εκλέγεται από αυτό με απόφαση που λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία³⁷. Αυτός μεριμνά για την προετοιμασία των συνεδριάσεων του οργάνου, προεδρεύει σε αυτές, φροντίζει για τη συνοχή του πχ με τη διαμεσολάβηση του σε περιπτώσεις διαφωνών ανάμεσα στα μέλη του και υποβάλλει σχετική έκθεση στο Κοινοβούλιο μετά το πέρας των συνεδριάσεων. Τέλος, ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, εκπροσωπεί την Ένωση σε θέματα ΚΕΠΠΑ με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ύπατου Εκπροσώπου κάτι που δημιουργεί σύγχυση κάποιες φορές.

Η βασική και σημαντικότερη αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, είναι να θέτει τους γενικούς προσανατολισμούς και προτεραιότητες της Ένωσης³⁸. Στην πράξη, το εν λόγω όργανο θέτει τις γενικές κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι οποίες εξειδικεύονται και υλοποιούνται από τα λοιπά ενωσιακά όργανα³⁹. Οι αποφάσεις που λαμβάνονται στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου καλούνται <<συμπεράσματα της προεδρίας>> και έχουν πολιτική αλλά όχι νομική δεσμευτικότητα⁴⁰. Ακόμα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν έχει κατά κανόνα νομοθετική αρμοδιότητα με κάποιες εξαιρέσεις. Μια τέτοια σημαντική όπως θα δούμε στο κεφάλαιο 4 εξαίρεση είναι η δυνατότητα του Ε. Συμβουλίου να αποφαινεται για την αναθεώρηση του τρίτου μέρους της ΣΛΕΕ με την απλοποιημένη διαδικασία κάτι που προβλέφθηκε όπως είπαμε και παραπάνω από τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Η εφαρμογή στην πράξη αυτής της δυνατότητας έγινε όπως θα δούμε με τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας.

Άλλες αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αφορούν τη συμμετοχή του στην ανάδειξη και τον διορισμό άλλων οργάνων. Έτσι, το Ε. Συμβούλιο προτείνει με απόφαση του που λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία στο Κοινοβούλιο τον υποψήφιο Πρόεδρο της Επιτροπής⁴¹, διορίζει τον Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης σε θέματα ΚΕΠΠΑ⁴², καθώς επίσης και τον διοικητή και υποδιοικητή της ΕΚΤ⁴³. Τέλος, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να αποφανθεί αν υπάρχει σοβαρός κίνδυνος παραβίασης των αρχών που διέπουν

Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας. Στα καθήκοντα του επικουρείται από μια υπηρεσία που ονομάζεται <<ευρωπαϊκή υπηρεσία εξωτερικής δράσης>> και η οποία αποτελεί κατά κάποιον τρόπο το <<διπλωματικό σώμα>> της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

³⁷ Βλέπε το άρθρο 235 ΣΛΕΕ. Με την ίδια διαδικασία μπορεί και να απαλλαγεί από τα καθήκοντα του σε περίπτωση ύπαρξης σοβαρού κωλύματος ή παραπτώματος. Σημερινός Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι από την 1^η Δεκεμβρίου 2014 ο Πολωνός πολιτικός και πρώην πρωθυπουργός Donald Tusk.

³⁸ Βλέπε το άρθρο 15 παράγραφος 1 ΣΕΕ.

³⁹ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 156.

⁴⁰ Αυτός είναι ο κανόνας. Ωστόσο υπάρχουν και εξαιρέσεις. Έτσι, τα συμπεράσματα που αποτελούν την αναγκαία νομική βάση για τη δράση του Συμβουλίου έχουν νομική δεσμευτικότητα όπως λχ στην περίπτωση των συμπερασμάτων αναφορικά με τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών.

⁴¹ Βλέπε το άρθρο 17 παράγραφος 7 ΣΕΕ.

⁴² Βλέπε το άρθρο 18 παράγραφος 1 ΣΕΕ.

⁴³ Βλέπε το άρθρο 283 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ.

της Ένωση και περιλαμβάνονται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ όπως η αρχή της δημοκρατίας, της ελευθερίας, του κράτους δικαίου, της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κτλ⁴⁴.

Οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου λαμβάνονται με **συναίνεση** όταν δεν διεξάγεται ψηφοφορία και με **ομοφωνία, ειδική και απλή πλειοψηφία** όταν διεξάγεται.

Ειδικότερα, οι αποφάσεις λαμβάνονται με συναίνεση στις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες δεν υπάρχουν ρητές αρνητικές ψήφοι και έτσι δεν διεξάγεται ψηφοφορία ενώ όταν τελικά διεξάγονται οι αποφάσεις λαμβάνονται ομοφώνως κατά κανόνα ήτοι με τη θετική ψήφο όλων των μελών του οργάνου⁴⁵. Στην ψηφοφορία δεν μετέχουν ο Πρόεδρος του Συμβουλίου και ο Πρόεδρος της Επιτροπής.

Οι αποφάσεις λαμβάνονται και με ειδική πλειοψηφία όταν η Συνθήκη το προβλέπει. Έτσι, πχ το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με σχετική του απόφαση που λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία διορίζει όπως είπαμε τον Ύπατο Εκπρόσωπο για θέματα ΚΕΠΠΑ και υποβάλει στο Κοινοβούλιο τον υποψήφιο Πρόεδρο της Επιτροπής. Τέλος, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφαινεται και με απλή πλειοψηφία για απλά διαδικαστικά θέματα⁴⁶ όπως και για την κατάρτιση του εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας του⁴⁷. Ας προχωρήσουμε τώρα στην εξέταση του έτερου διακυβερνητικού ενωσιακού οργάνου του Συμβουλίου.

Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή Συμβούλιο των Υπουργών ή απλά Συμβούλιο, είναι ένα ενωσιακό όργανο το οποίο αποτελείται από έναν εκπρόσωπο κάθε κράτους σε υπουργικό επίπεδο με την εξουσία δέσμευσης της κυβέρνησης του κράτους το οποίο εκπροσωπεί και να ψηφίζει⁴⁸. Επομένως τα μέλη του είναι 28 υπουργοί προερχόμενοι από τις αντίστοιχες χώρες μέλη της Ένωσης. Οι συνεδριάσεις του λαμβάνουν χώρα κατόπιν προσκλήσεως του προέδρου του στις Βρυξέλες εννέα μήνες του χρόνου και τρεις μήνες στο Λουξεμβούργο⁴⁹. Είναι δημόσιες και οι ευρωπαίοι πολίτες για λόγους διαφάνειας έχουν πρόσβαση στα έγγραφα του οργάνου αυτού.

Το Συμβούλιο συνεδριάζει ανάλογα με το θέμα της ημερήσιας διάταξης και τον εκάστοτε τομέα πολιτικής και σε διαφορετική **σύνθεση**⁵⁰. Έτσι έχουμε πχ το συμβούλιο των υπουργών γεωργίας, το συμβούλιο των εσωτερικών υποθέσεων και φυσικά το συμβούλιο των υπουργών οικονομίας και οικονομικών το γνωστό στο ευρύ κοινό ως Ecofin⁵¹. Αν εξαιρέσουμε το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων στο οποίο προεδρεύει ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα ΚΕΠΠΑ, στις λοιπές συνθέσεις του Συμβουλίου προεδρεύει ο υπουργός του κράτους που ασκεί την προεδρία. Αυτή ασκείται για 18 μήνες προκαθορισμένες ομάδες κρατών με κάθε μέλος να την ασκεί για έξι μήνες⁵². Ας δούμε τώρα τις σημαντικότερες αρμοδιότητες του εν λόγω οργάνου.

Πρώτα από όλα, το Συμβούλιο έχει **νομοθετικές** αρμοδιότητες καθώς μαζί με το Κοινοβούλιο (κατά κανόνα) συνομοθετεί και ψηφίζει τους διάφορους Κανονισμούς, Οδηγίες αλλά και Αποφάσεις τις οποίες προτείνει η Επιτροπή και οι οποίες όπως θα δούμε στη συνέχεια του κεφαλαίου αυτού αποτελούν τμήμα του **παράγωγου** ενωσιακού δικαίου. Μια άλλη σημαντική αρμοδιότητα του Συμβουλίου είναι ο **συντονισμός** των διάφορων πολιτικών όπως λχ των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών της Ένωσης. Επιπρόσθετα σε κάποιες περιπτώσεις όπως οι αποφάσεις αναφορικά με την ΚΕΠΠΑ, το Συμβούλιο έχει και **εκτελεστική** αρμοδιότητα.

Άλλες αρμοδιότητες του Συμβουλίου αφορούν τη θέσπιση του προϋπολογισμού της Ένωσης, τις εξωτερικές σχέσεις της αλλά και τη συμμετοχή του στο διορισμό άλλων ενωσιακών οργάνων. Έτσι, το Συμβούλιο μαζί με το Κοινοβούλιο θεσπίζουν όπως είπαμε και στο κεφάλαιο 1 τον προϋπολογισμό της Ένωσης το σχέδιο του οποίου τους κατατίθεται από την Επιτροπή⁵³, είναι καθ ύλην αρμόδιο για τη σύναψη συμφωνιών με τρίτα

⁴⁴ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 156.

⁴⁵ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 157.

⁴⁶ Βλέπε το άρθρο 235 παράγραφο 4 ΣΛΕΕ.

⁴⁷ Βλέπε το άρθρο 48 παράγραφο 3 ΣΕΕ.

⁴⁸ Βλέπε το άρθρο 16 παράγραφος 2 ΣΕΕ.

⁴⁹ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 164.

⁵⁰ Σήμερα, οι επιμέρους συνθέσεις του Συμβουλίου είναι δέκα. Αυτές είναι : Συμβούλιο ανταγωνιστικότητας, Συμβούλιο απασχόλησης κοινωνικής πολιτικής, υγείας και καταναλωτών, Συμβούλιο γενικών υποθέσεων, Συμβούλιο γεωργίας και αλιείας, Συμβούλιο δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, Συμβούλιο εξωτερικών υποθέσεων, Συμβούλιο μεταφορών, τηλεπικοινωνιών και ενέργειας, Συμβούλιο περιβάλλοντος, Συμβούλιο παιδείας, νεολαίας πολιτισμού και αθλητισμού και Συμβούλιο οικονομικών και δημοσιονομικών υποθέσεων.

⁵¹ Το Ecofin δεν θα πρέπει να συγχέεται με το Eurogroup ή ευρωομάδα. Αυτό αποτελεί ένα άτυπο όργανο στο οποίο μετέχουν οι υπουργοί οικονομικών των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ και στα πλαίσια αυτού συζητούνται όλες οι εξελίξεις και τα ζητήματα που αφορούν τη νομισματική ένωση και το κοινό νόμισμα. Το Eurogroup έχει έναν πρόεδρο με θητεία 2,5 ετών και στις συνεδριάσεις του μετέχουν ακόμη η Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Σημερινός πρόεδρος του Eurogroup είναι ο Ολλανδός πολιτικός και υπουργός οικονομικών Jeroen Dijsselbloem.

⁵² Σήμερα (καλοκαίρι 2015) την προεδρία του Συμβουλίου την ασκεί το Λουξεμβούργο.

⁵³ Βλέπε τα άρθρα 313-314 ΣΛΕΕ.

κράτη και διεθνείς οργανισμούς⁵⁴ και εγκρίνει ή απορρίπτει τη ένταξη νέων μελών στην Ένωση⁵⁵ και ακόμη το Συμβούλιο σε συνεργασία με τον Πρόεδρο της Επιτροπής προτείνει όπως θα δούμε στη συνέχεια στο Κοινοβούλιο προς έγκριση τα διάφορα μέλη αυτής ενώ διορίζει και τα μέλη των δύο επικουρικών οργάνων της Ένωσης ήτοι της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και της Επιτροπής των Περιφερειών⁵⁶ αλλά και τα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου κάτι που επίσης θα δούμε στη συνέχεια του παρόντος κεφαλαίου⁵⁷.

Οι αποφάσεις στα πλαίσια του Συμβουλίου λαμβάνονται με τρεις τρόπους : με ομοφωνία, με ειδική πλειοψηφία που είναι και ο κανόνας και με απλή πλειοψηφία.

Πιο συγκεκριμένα, με ομοφωνία λαμβάνονται οι αποφάσεις για πολύ σημαντικά θέματα όπως η λχ η ένταξη νέων κρατών στην ΕΕ⁵⁸ και η σύναψη συμφωνίας σύνδεσης με τρίτο κράτος⁵⁹ αλλά και η τροποποίηση των σχεδίων των ενωσιακών κανόνων δικαίου που υποβάλλονται σε αυτό από την Επιτροπή⁶⁰. Με ειδική πλειοψηφία λαμβάνονται οι περισσότερες αποφάσεις. Ειδικότερα, σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας⁶¹, ως ειδική πλειοψηφία ορίζεται το ποσοστό τουλάχιστον του 55% των μελών του Συμβουλίου ή 16 κράτη μέλη ενώ θα πρέπει να αντιπροσωπεύεται από τα κράτη αυτά τουλάχιστον το 65% του πληθυσμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ακόμη, έχει προβλεφθεί και μια μειοψηφία αρνησικυρίας η οποία περιλαμβάνει τουλάχιστον 4 μέλη του Συμβουλίου. Η συγκεκριμένη πλειοψηφία εφαρμόζεται από την 1^η Νοεμβρίου του 2014 ενώ πριν ίσχυε το σύστημα της σταθμισμένης ψήφου με το κάθε κράτος να διαθέτει έναν ορισμένο αριθμό ψήφων με βάση τον πληθυσμό του. Με βάση το σύστημα αυτό για απόφαση του Συμβουλίου προτάσσει της Επιτροπής απαιτείτο μια πλειοψηφία της τάξεως των 255 ψήφων σε σύνολο 345 και σε αυτές περιλαμβανόταν η πλειοψηφία των κρατών μελών δηλαδή 15 κράτη. Σε περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν υπήρχε πρόταση της Επιτροπής, οι αποφάσεις λαμβάνονταν με πλειοψηφία και πάλι 255 ψήφων αλλά αυτές θα έπρεπε να αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον τα 2/3 των κρατών μελών δηλαδή 19 κράτη⁶². Αναφέρουμε το συγκεκριμένο σύστημα, καθώς είναι δυνατόν μέχρι και τις 31 Μαρτίου 2017 ένα κράτος μέλος μπορεί να ζητήσει για τη λήψη μιας απόφασης σχετικά με την έκδοση μιας συγκεκριμένης ενωσιακής πράξης την εφαρμογή αυτού του συστήματος⁶³. Από την 1^η Απριλίου όμως του 2017, θα εφαρμόζεται κατ' αποκλειστικότητα το νέο σύστημα. Κλείνοντας την περιγραφή του Συμβουλίου, να πούμε πως αυτό επικουρείται στις εργασίες του από την Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων, τη Γενική του Γραμματεία και τη Νομική του Υπηρεσία.

Η Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων (COREPER), αποτελεί ένα βοηθητικό όργανο του Συμβουλίου το οποίο αποτελείται από εκπροσώπους, διπλωμάτες των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο βαθμό του πρέσβη⁶⁴. Την προεδρία της Επιτροπής αυτής την ασκεί ο αντιπρόσωπος του κράτους μέλους που ασκεί την προεδρία του Συμβουλίου. Στις συνεδριάσεις μπορεί να παρίσταται και εκπρόσωπος της Επιτροπής. Η ουσιαστική αποστολή του εν λόγω οργάνου έγκειται στην προετοιμασία των συνεδριάσεων του Συμβουλίου καθώς επίσης και στην ενημέρωση των κρατών μελών για τις εξελίξεις και τα τεκταινόμενα στην Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και το αντίστροφο ήτοι την ενημέρωση της Ένωσης για τις εθνικές θέσεις⁶⁵. Η Επιτροπή, συνεδριάζει σε δύο επίπεδα, το COREPER 1 και το COREPER 2 όπου στην πρώτη περίπτωση συζητούνται θέματα όπως η εξωτερική πολιτική και θεσμικά θέματα από αντιπροσώπους των κρατών μελών στο βαθμό του πρέσβη και στη δεύτερη συζητούνται οικονομικά και τεχνικά θέματα από αντιπροσώπους των κρατών σε βαθμό αναπληρωτή πρέσβη⁶⁶.

Σήμερα η συντριπτική πλειοψηφία των λαμβανομένων στα πλαίσια του Συμβουλίου έχουν ήδη ληφθεί στο επίπεδο της Επιτροπής των Μονίμων Αντιπροσώπων και έτσι δεν πραγματοποιείται συζήτηση (σημείο Α). Υπάρχουν όμως και περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν κατέστη δυνατή η επίτευξη κάποιας συμφωνίας σε επίπεδο Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων και επομένως είναι απαραίτητη η νέα συζήτηση στα πλαίσια του Συμβουλίου. Αυτό ονομάζεται σημείο Β.

⁵⁴ Βλέπε τα άρθρα 218-219 ΣΛΕΕ.

⁵⁵ Βλέπε το άρθρο 49 ΣΕΕ.

⁵⁶ Βλέπε τα άρθρα 305 παράγραφος 2 και 361 για την Επιτροπή των Περιφερειών και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αντίστοιχα.

⁵⁷ Βλέπε το άρθρο 286 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ.

⁵⁸ Βλέπε το άρθρο 49 ΣΕΕ.

⁵⁹ Βλέπε το άρθρο 31 ΣΕΕ.

⁶⁰ Βλέπε το άρθρο 293 ΣΛΕΕ.

⁶¹ Βλέπε το άρθρο 16 παράγραφος 4 ΣΕΕ.

⁶² Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 166.

⁶³ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 167.

⁶⁴ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 170.

⁶⁵ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 171.

⁶⁶ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 170.

Τέλος, η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου παρέχει όλη την απαραίτητη γραμματειακή υποστήριξη, έχει ως επικεφαλής τον Γενικό Γραμματέα ο οποίος διορίζεται από το Συμβούλιο με απόφαση που λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία⁶⁷ και είναι δομημένη σε Γενικές Διευθύνσεις με βάση τον τομέα δραστηριότητας όπως λχ το περιβάλλον, η εσωτερική αγορά κτλ. Η Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου η οποία έχει γνωμοδοτικές αρμοδιότητες και εκπροσωπεί και το Συμβούλιο στο Δικαστήριο. Ας προχωρήσουμε τώρα στην ανάλυση των υπερεθνικών ενωσιακών οργάνων με πρώτη την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή απλά Επιτροπή σε αντίθεση με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο τα οποία εκπροσωπούν και εκφράζουν πρωτίστως τα εθνικά συμφέροντα, εκπροσωπεί και εκφράζει πρωτίστως και πάνω από όλα το συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁶⁸. Αποτελείται από 28 μέλη,⁶⁹ ένα από κάθε κράτος, ανάμεσα στα οποία συγκαταλέγεται και ο Πρόεδρος της καθώς και ο Ύπατος Εκπρόσωπος για θέματα ΚΕΠΠΑ που είναι ένας εκ των αντιπροέδρων της ενώ όπως είπαμε προεδρεύει του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων κάτι που τον καθιστά ένα διφυές ενωσιακό όργανο. Τα μέλη της Επιτροπής έχουν επαγγελματικό ασυμβίβαστο ενώ τόσο αυτά όσο και η Επιτροπή στο σύνολο της είναι ανεξάρτητη και δεν υπόκειται σε υποδείξεις και παρεμβάσεις από τα άλλα ενωσιακά όργανα, κράτη μέλη της Ένωσης και τις κυβερνήσεις τους⁷⁰. Η θητεία τους είναι πενταετής⁷¹. Η έδρα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι στις Βρυξέλες και όπως και στο Συμβούλιο έτσι και εδώ το κοινό για μεγαλύτερη διαφάνεια στην όλη διαδικασία έχει πρόσβαση στα έγγραφα του εν λόγω οργάνου.

Η Επιτροπή αναδεικνύεται μέσα από μια διαδικασία η οποία αποτελείται από τέσσερις φάσεις⁷². Κατ' αρχήν, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιλέγει με ειδική πλειοψηφία τον υποψήφιο Πρόεδρο της Επιτροπής. Η ισχύουσα σήμερα Συνθήκη, εκείνη της Λισαβόνας προκειμένου να προσδώσει στη Επιτροπή μεγαλύτερη δημοκρατική νομιμοποίηση και να πολιτικοποιήσει περαιτέρω την όλη διαδικασία όρισε ότι το Ε. Συμβούλιο θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη του το αποτέλεσμα των ευρωεκλογών κατά την επιλογή του υποψηφίου Προέδρου⁷³. Ακολουθώντας, το Κοινοβούλιο με πλειοψηφία των μελών του εγκρίνει τον Πρόεδρο. Η θέση του Προέδρου της Επιτροπής είναι εξαιρετικής πολιτικής σημασίας. Ο Πρόεδρος έχει διάφορες αρμοδιότητες και ο ρόλος του σταδιακά μεγαλώνει με τις διάφορες Συνθήκες και τις εμβασύνσεις του ενωσιακού οικοδομήματος. Στις αρμοδιότητες του εντάσσονται λχ ο διορισμός των αντιπροέδρων της Επιτροπής πλην του Ύπατου Εκπροσώπου, η απαίτηση της παραίτησης ενός μέλους της Επιτροπής, ο καθορισμός της εσωτερικής της οργάνωσης και η κατανομή των αρμοδιοτήτων και των χαρτοφυλακίων στους επιμέρους Επιτρόπους αλλά και η ανακατανομή τους όποτε καταστεί απαραίτητο. Γενικά ο Πρόεδρος της Επιτροπής έχει ολόκληρη την πολιτική εποπτεία του οργάνου ενώ όπως ήδη αναφέραμε μετέχει και στις συνόδους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Κατά τη δεύτερη φάση της διαδικασίας, ο Πρόεδρος μαζί με τα κράτη μέλη της Ένωσης καταρτίζουν από κοινού τον κατάλογο των υποψηφίων Επιτρόπων ενώ κατά την τρίτη φάση, το Κοινοβούλιο κατόπιν ακροάσεως έκαστου υποψηφίου μέλους προκειμένου να διαπιστωθούν τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα του πχ προσήλωση στην ιδέα της ευρωπαϊκής ενοποίησης και επιστημονική επάρκεια στο αντικείμενο του οικείου χαρτοφυλακίου⁷⁴ κτλ, εγκρίνει την Επιτροπή ως Σώμα. Τέλος, στην τέταρτη φάση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διορίζει την Επιτροπή με απόφαση που λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία.

⁶⁷ Βλέπε το άρθρο 240-2 ΣΛΕΕ.

⁶⁸ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 174.

⁶⁹ Η Συνθήκη της Λισαβόνας και πιο συγκεκριμένα το άρθρο 17 ΣΕΕ προβλέπει ότι από την 1^η Νοεμβρίου του 2014, ο αριθμός των μελών της Επιτροπής θα μειωθεί και πλέον αυτή θα αποτελείται μέλη που θα αντιστοιχούν αριθμητικά στα 2/3 του όλου αριθμού των κρατών μελών της Ένωσης και αυτά θα επιλέγονται με βάση ένα σύστημα ισότιμης εναλλαγής κάτι που πρακτικά σημαίνει ότι τα μέλη της Επιτροπής θα μειωθούν για λόγους αποτελεσματικότητας στη λειτουργία του οργάνου σε 18 περίπου και κανένα κράτος δεν θα έχει συνεχώς έναν <<εκπρόσωπο>> του σε αυτή. Παρόλα αυτά δεν έχει εφαρμοστεί στην πράξη ακόμα κάτι τέτοιο και τα μέλη της Επιτροπής παραμένουν επί του παρόντος 28.

⁷⁰ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 177.

⁷¹ Η θητεία μπορεί να διακοπεί και πρόωρα λόγω όπως είναι φυσικό θανάτου του Επιτρόπου ή παραίτησης του αλλά και λόγω απαλλαγής αυτού από τα καθήκοντα του ένεκα απόφασης του Δικαστηρίου μετά από αίτηση της Επιτροπής. Ακόμη, το Κοινοβούλιο όπως θα δούμε στη συνέχεια μπορεί να υποβάλει και να ψηφίσει πρόταση δυσπιστίας κατά ενός μέλους της Επιτροπής η οποία αν γίνει αποδεκτή οδηγεί σε συλλογική παραίτηση αυτής.

⁷² Βλέπε το άρθρο 17 ΣΕΕ.

⁷³ Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι ο Πρόεδρος της Επιτροπής θα πρέπει να προέρχεται από το μεγαλύτερο κόμμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

⁷⁴ Τα σημερινά χαρτοφυλάκια της Επιτροπής είναι τα ακόλουθα :

1. Έρευνα, επιστήμη και καινοτομία. Επίτροπος : Carlos Moedas (Πορτογαλία).
2. Ανταγωνισμός. Επίτροπος : Margrethe Vestager (Δανία)
3. Περιφερειακή πολιτική. Επίτροπος : Corina Crețu (Ρουμανία)
4. Εκπαίδευση, πολιτισμός, νεολαία και αθλητισμός. Επίτροπος : Tibor Navracsics (Ουγγαρία)
5. Δικαιοσύνη, καταναλωτές και ισότητα των φύλων. Επίτροπος : Věra Jourová (Τσεχία)

Εικόνα 1.17: η τρέχουσα (2014-2019) Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Στο κέντρο, ο σημερινός Πρόεδρος Jean-Claude Juncker⁷⁵.



Η Επιτροπή έχει μια σειρά από αρμοδιότητες οι σπουδαιότερες εκ των οποίων είναι το δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας και οι ελεγκτικές της αρμοδιότητες.

Κατ' αρχήν, η σημαντικότερη αρμοδιότητα της Επιτροπής η οποία μάλιστα ασκείται μονοπωλιακά⁷⁶ είναι αυτή της νομοθετικής πρωτοβουλίας⁷⁷. Έτσι, οι Κανονισμοί και οι Οδηγίες για παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκδίδονται κατά κανόνα μετά από πρόταση της Επιτροπής η οποία θέτει το χρόνο, το είδος και το περιεχόμενο αυτών ενώ μπορεί ακόμα να αποσύρει ή να τροποποιήσει τις προτάσεις της. Το Συμβούλιο μπορεί να τροποποιήσει μια πρόταση της Επιτροπής μόνο με ομόφωνη απόφαση του κάτι που δείχνει ακριβώς την ισχύ της Επιτροπής στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία⁷⁸. Στη συνέχεια του κεφαλαίου θα παραθέσουμε τόσο τους κανόνες του ενωσιακού δικαίου που εκδίδονται από τα όργανα της Ένωσης όσο και τη διαδικασία έκδοσης αυτών.

6. Εσωτερική αγορά, βιομηχανία, επιχειρηματικότητα και ΜΜΕ. Επίτροπος : Elżbieta Biedzińska (Πολωνία)
7. Χρηματοπιστωτική σταθερότητα, χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες και ένωση. Επίτροπος : Jonathan Hill (Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βορείου Ιρλανδίας.
8. Μεταφορές. Επίτροπος : Violeta Bulc (Σλοβενία)
9. Οικονομικές και δημοσιονομικές υποθέσεις, φορολογία και τελωνεία. Επίτροπος : Pierre Moscovici (Γαλλία)
10. Γεωργία και αγροτική ανάπτυξη. Επίτροπος : Phil Hogan (Ιρλανδία)
11. Ανθρωπιστική βοήθεια και διαχείριση κρίσεων. Επίτροπος : Χρήστος Στυλιανίδης (Κύπρος)
12. Μετανάστευση, εσωτερικές υποθέσεις και ιθαγένεια. Επίτροπος : Δημήτρης Αβραμόπουλος (Ελλάδα)
13. Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις, δεξιότητες και κινητικότητα εργατικού δυναμικού. Επίτροπος : Marianne Thyssen (Βέλγιο).
14. Περιβάλλον, θαλάσσια πολιτική και αλιεία. Επίτροπος : Karmenu Vella (Μάλτα)
15. Υγεία και ασφάλεια των τροφίμων. Επίτροπος : Vytenis Andriukaitis (Λιθουανία)
16. Βελτίωση της νομοθεσίας, διοργανικές θέσεις, κράτος δικαίου και χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων. Επίτροπος : Frans Timmermans (Ολλανδία)
17. Προϋπολογισμός και ανθρώπινοι πόροι. Επίτροπος : Kristalina Georgieva (Βουλγαρία)
18. Ψηφιακή ενιαία αγορά. Επίτροπος : Andrus Ansip (Εσθονία)
19. Ενεργειακή ένωση. Επίτροπος : Maroš Šefčovič (Σλοβακία)
20. Ευρώ και κοινωνικός διάλογος. Επίτροπος : Valdis Dombrovskis (Λετονία)
21. Απασχόληση, ανάπτυξη επενδύσεις και ανταγωνιστικότητα. Επίτροπος : Jyrki Katainen (Φινλανδία)
22. Ψηφιακή οικονομία και κοινωνία. Επίτροπος : Günther H. Oettinger (Γερμανία)
23. Ευρωπαϊκή πολιτική γειτονίας και διαπραγματεύσεις για τη διεύρυνση. Επίτροπος : Johannes Hahn (Αυστρία)
24. Εμπόριο. Επίτροπος : Cecilia Malmström (Σουηδία)
25. Διεθνής συνεργασία και ανάπτυξη. Επίτροπος : Neven Mimica (Κροατία)
26. Δράση για το κλίμα και την ενέργεια. Επίτροπος : Miguel Arias Cañete (Ισπανία)
27. Υπάτος Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα ΚΕΠΠΑ. Επίτροπος : Federica Mogherini (Ιταλία)

⁷⁵ Jean-Claude Juncker είναι πολιτικός και πρώην πρωθυπουργός του Λουξεμβούργου (1995-2013) Ανέλαβε καθήκοντα Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής την 1^η Νοεμβρίου 2014. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε και την επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής : << http://ec.europa.eu/index_en.htm>>.

⁷⁶ Πάντως, υπάρχουν και περιπτώσεις κατά τις οποίες η Επιτροπή δεν έχει το μονοπώλιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας με χαρακτηριστικό παράδειγμα τα θέματα της ΚΕΠΠΑ στα οποία υπερισχύει η διακυβερνητική λογική. Εδώ το δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας το έχουν τα κράτη ή ο Υπάτος Εκπρόσωπος με την υποστήριξη της Επιτροπής. Αυτά με βάση το άρθρο 30 παράγραφος 1 ΣΕΕ.

⁷⁷ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>> , Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 178.

⁷⁸ Βλέπε 293 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ.

Εξίσου σημαντική με την αρμοδιότητα της νομοθετικής πρωτοβουλίας είναι η ελεγκτική αρμοδιότητα της Επιτροπής. Κύριο και βασικό καθήκον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι σε συνεργασία με το Δικαστήριο, ο έλεγχος της τήρησης και εφαρμογής των κανόνων του ενωσιακού δικαίου από τα κράτη⁷⁹. Όπως θα δούμε και στη συνέχεια που θα περιγράψουμε το Δικαστήριο και τις αρμοδιότητες του και θα αναφέρουμε και το σύστημα της ένδικης προστασίας που έχει θεσπιστεί, η Επιτροπή αν διαπιστώσει παραβίαση του ενωσιακού δικαίου σε μια χώρα ή παραβίαση των υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτό, αφού καλέσει τη χώρα να υποβάλλει τις παρατηρήσεις της προσφεύγει εναντίον της στο Δικαστήριο⁸⁰. Μάλιστα σε ότι αφορά τον έλεγχο της τήρησης των κανόνων που διέπουν τον ανταγωνισμό, η Επιτροπή μπορεί να επιβάλει και κυρώσεις σε φυσικά και νομικά πρόσωπα⁸¹.

Άλλες αρμοδιότητες που διαθέτει η Επιτροπή, είναι και η υποβολή του σχεδίου του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Συμβούλιο προς έγκριση και στο Κοινοβούλιο προς ψήφιση ενώ είναι υπεύθυνη και για την εκτέλεση του προϋπολογισμού αυτού⁸². Στα πλαίσια αυτά, η Επιτροπή διαχειρίζεται τα διάφορα ευρωπαϊκά προγράμματα και τα ταμεία.

Τέλος, η Επιτροπή έχει και αρμοδιότητες αναφορικά και με τις εξωτερικές σχέσεις καθώς μεταξύ άλλων, διαπραγματεύεται με τρίτα κράτη και διεθνείς οργανισμούς τις διάφορες συνθήκες τις οποίες συνάπτει η Ένωση⁸³.

Η Επιτροπή διέπεται από τον εσωτερικό κανονισμό λειτουργίας της τον οποίο καταρτίζει και θεσπίζει η ίδια ενώ οι αποφάσεις στα πλαίσια αυτής λαμβάνονται συλλογικά με εφαρμογή της αρχής της συλλογικής ευθύνης οπότε και η πολιτική ευθύνη είναι συλλογική και με πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών της ήτοι 15 από τα 28⁸⁴. Επιπρόσθετα, για λόγους ταχύτητας και ευελιξίας αναφορικά με τη λήψη των αποφάσεων, συχνά εφαρμόζεται και η λεγόμενη <<απλουστευμένη διαδικασία ψήφισης>> σύμφωνα με την οποία ένα ή περισσότερα μέλη της Επιτροπής εξουσιοδοτούνται με αποφασιστική αρμοδιότητα και λαμβάνουν εκείνα τις αποφάσεις οι οποίες θεωρείται ότι έχουν ισχύ εφόσον εντός ορισμένης προθεσμίας δεν εκφραστεί κάποια αντίρρηση από τα λοιπά μέλη της Επιτροπής⁸⁵. Τέλος, προβλέπονται και άλλες διαδικασίες λήψης αποφάσεων ήτοι η λεγόμενη <<γραπτή διαδικασία>> που επίσης έχει συχνή εφαρμογή στην πράξη και η εξουσιοδότηση με την οποία ένα ή παραπάνω μέλη της Επιτροπής εξουσιοδοτούνται για να λάβουν αποφάσεις στο όνομα της.

Η Επιτροπή λειτουργεί με τη βοήθεια ενός μεγάλου διοικητικού μηχανισμού που αριθμεί πάνω από 30.000 υπαλλήλους και κάθε Επίτροπός είναι ο προϊστάμενος κάποιων Γενικών Διευθύνσεων η οποία είναι και υπεύθυνη για ένα τομέα πολιτικής και κάθε Γενική Διεύθυνση με τη σειρά της είναι οργανωμένη και διαρθρωμένη σε Διευθύνσεις και Τμήματα. Από κει και πέρα υφίσταται πλήθος επιτροπών και ομάδων εργασίας. Τέλος, η Επιτροπή διαθέτει γραφεία σε κάθε χώρα μέλος της Ένωσης αλλά και σε τρίτες χώρες. Στη σημείο αυτό, μπορούμε να ξεκινήσουμε την ανάλυση του επόμενου υπερεθνικού οργάνου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελεί όπως είπαμε την Κοινοβουλευτική Συνέλευση και απέκτησε τη σημερινή του ονομασία με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986. Αποτελείται από 751 μέλη⁸⁶ τα οποία είναι εκπρόσωποι των πολιτών της Ένωσης⁸⁷. Τα μέλη του, που αποτελούν τους ευρωβουλευτές και εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία κάθε πέντε έτη από τους λαούς της Ευρώπης. Οι εκλογές για την ανάδειξη των μελών του Κοινοβουλίου είναι γνωστές στο ευρύ κοινό ως <<Ευρωεκλογές>>⁸⁸. Η έδρα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι στο Στρασβούργο. Οι συνεδριάσεις του είναι δημόσιες και σε ολομέλεια ενώ οι ανά τομέα πολιτικές εργασίες του προετοιμάζονται στις κοινοβουλευτικές επιτροπές. Για τη λήψη των αποφάσεων

⁷⁹ Για αυτό το λόγο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει χαρακτηριστεί και ως ο θεματοφύλακας του ενωσιακού δικαίου ή ως ο φύλακας των Συνθηκών. Ο ρόλος της ενισχύθηκε σημαντικότερα όπως θα δούμε στη συνέχεια μετά τις μεταρρυθμίσεις που έλαβαν χώρα σε ενωσιακό και ευρύτερο ενωσιακό επίπεδο για τη θωράκιση της ευρωπαϊκής οικονομίας και την αντιμετώπιση της ευρωπαϊκής κρίσης χρέους.

⁸⁰ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 179.

⁸¹ Βλέπε το άρθρο 299 ΣΛΕΕ.

⁸² Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 180.

⁸³ Βλέπε το άρθρο 207 παράγραφος 3 ΣΛΕΕ.

⁸⁴ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 181.

⁸⁵ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 181.

⁸⁶ Τον αριθμό αυτό τον όρισε η Συνθήκη της Λισαβόνας. Η χώρα μας η Ελλάδα έχει σήμερα 21 ευρωβουλευτές, η Κύπρος 6 και η Γερμανία τους περισσότερους δηλαδή 96.

⁸⁷ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 187.

⁸⁸ Σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας και συγκεκριμένα το άρθρο 223 ΣΛΕΕ, προβλέπεται η κατάρτιση σχεδίου από το Κοινοβούλιο ώστε οι ευρωβουλευτές να εκλέγονται με ενιαία διαδικασία στα κράτη μέλη της Ένωσης. Ωστόσο αυτό δεν κατέστη ακόμη δυνατό και έτσι οι ευρωεκλογές διέπονται και ρυθμίζονται ως επί το πλείστον από τις διατάξεις των εθνικών εκλογικών νομοθεσιών και συμπληρωματικά από το ενωσιακό δίκαιο.

απαιτείται η πλειονηφία των ψηφισάντων και για να υπάρχει απαρτία ήτοι ένας ελάχιστος αριθμός μελών προκειμένου να λειτουργήσει το όργανο απαιτείται το 1/3 του όλου αριθμού των εν ενεργεία μελών του⁸⁹. Οι ευρωβουλευτές απολαμβάνουν ανεξαρτησία από τα κράτη μέλη και τις κυβερνήσεις τους, ασυλία ενώ υπάρχει και επαγγελματικό ασυμβίβαστο. Αυτοί εντάσσονται σε πολιτικές ομάδες με βάση όχι τη χώρα καταγωγής τους αλλά τον ιδεολογικό και πολιτικό τους προσανατολισμό⁹⁰.

Το Κοινοβούλιο διαθέτει έναν Πρόεδρο ο οποίος εκλέγεται από τα μέλη του με θητεία 2,5 ετών και μαζί με τους 14 αντιπροέδρους και τους 5 κοσμήτορες αποτελούν το προεδρείο του οργάνου⁹¹. Επιπλέον, υφίσταται και το διευρυμένο προεδρείο στο οποίο μετέχουν και οι πρόεδροι των κοινοβουλευτικών ομάδων με βασικό έργο την προετοιμασία της ημερήσιας διάταξης όπως επίσης και η διάσκεψη των προέδρων στην οποία μετέχει ο Πρόεδρος του Κοινοβουλίου με τους προέδρους των πολιτικών ομάδων.

Ακόμη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προκειμένου να λειτουργήσει και να φέρει εις πέρας το έργο και την αποστολή του, υποστηρίζεται από τη Γενική του Γραμματεία η οποία αποτελείται από περισσότερους από 3000 υπαλλήλους οι οποίοι παρέχουν όλη την αναγκαία γραμματειακή υποστήριξη.

Εικόνες 1.18 και 1.19 : το κτήριο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο Στρασβούργο (αριστερά) και η αίθουσα της Ολομέλειας (δεξιά)



Όταν θεσπίστηκε για πρώτη φορά η Συνέλευση και μέχρι το 1992 και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, δεν είχε παρά μονάχα γνωμοδοτικές αρμοδιότητες αν και όπως είδαμε από τη δεκαετία του 1970 άρχισε να μεταρρυθμίζεται και να ενισχύεται ο ρόλος του. Ειδικότερα, το 1979, η Συνέλευση απέκτησε για πρώτη φορά άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση με τη θέσπιση των ευρωεκλογών και το γεγονός αυτό αύξησε τις πιέσεις προκειμένου αυτή να αποκτήσει έναν αληθινό κοινοβουλευτικό χαρακτήρα ήτοι τη δυνατότητα να **νομοθετεί** αλλά και να **ελέγχει** άλλα όργανα στα πρότυπα των εθνικών κοινοβουλίων κάτι το οποίο και πραγματοποιήθηκε κυρίως από τις Συνθήκες του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ, της Νίκαιας και φυσικά της Λισαβόνας με τα πρώτα βήματα να γίνονται όπως είπαμε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986.

Κατ' αρχήν το Κοινοβούλιο **συννομοθετεί** όπως είδαμε και παραπάνω μαζί με το Συμβούλιο, από κοινού και ισότιμα, ψηφίζοντας τις προτάσεις της Επιτροπής πχ τα σχέδια των Οδηγιών και των Κανονισμών προκειμένου αυτές να ενταχθούν στην ενωσιακή έννομη τάξη και να είναι σε θέση να παράξουν έννομα αποτελέσματα. Πρόκειται για την αποκαλούμενη από τη Συνθήκη της Λισαβόνας <<συνήθη νομοθετική διαδικασία>>⁹². Αυτή εφαρμόζεται κατά κανόνα σε όλες τις σημαντικές ενωσιακές νομοθετικές πράξεις ενώ υπάρχει και η <<ειδική νομοθετική διαδικασία>> που εφαρμόζεται σπάνια και σύμφωνα με την οποία η νομοθετική λειτουργία σε ενωσιακό επίπεδο ασκείται μόνο από το Συμβούλιο. Τέλος , υπάρχει ακόμη μια διαδικασία αυτή της διαβούλευσης κατά την οποία το Κοινοβούλιο έχει απλή γνωμοδοτική αρμοδιότητα και τις αποφάσεις τις λαμβάνει το Συμβούλιο. Αυτή η διαδικασία εφαρμόζεται κυρίως στις περιπτώσεις όπου το Συμβούλιο αποφασίζει

⁸⁹ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>> , Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 193.

⁹⁰ Σήμερα, μετά τις ευρωεκλογές του 2014, Οι δύο μεγαλύτερες πολιτικές ομάδες στο Κοινοβούλιο είναι το Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα και το Ευρωπαϊκό Σοσιαλδημοκρατικό Κόμμα. Άλλες πολιτικές ομάδες είναι η Ομάδα των Συντηρητικών και Μεταρρυθμιστών, η Συμμαχία των Φιλελευθέρων και Δημοκρατών για την Ευρώπη, η Ενωτική Αριστερά/Αριστερά των Πρασίνων των Βορείων Χωρών, η ομάδα των πρασίνων και η ομάδα της Ευρώπης της Ελευθερίας και της Δημοκρατίας. Τέλος υπάρχουν και πολλοί μη εγγεγραμμένοι σε πολιτικές ομάδες ευρωβουλευτές καθώς η συμμετοχή σε αυτές δεν είναι υποχρεωτική. Για περισσότερες πληροφορίες αναφορικά με τις πολιτικές ομάδες και τη σύνθεση τους, βλέπε την επίσημη ιστοσελίδα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου : << <http://www.europarl.europa.eu/>>>.

⁹¹ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>> , Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 193. Σημερινός Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι ο Γερμανός πολιτικός Martin Schulz.

⁹² Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>> , Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 190.

ομόφωνα⁹³. Ο κανόνας όμως είναι η συνήθης νομοθετική διαδικασία. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όμως σε αντίθεση με τα εθνικά δεν διαθέτει αρμοδιότητα νομοθετικής πρωτοβουλίας καθώς όπως είπαμε αυτή ανήκει μονοπωλιακά στην Επιτροπή κάτι που αποτελεί μια αδυναμία και προκαλεί ένα έλλειμμα δημοκρατίας καθώς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι το μοναδικό όργανο της Ένωσης με άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση εν αντιθέσει με την Επιτροπή η οποία δεν έχει τέτοια νομιμοποίηση⁹⁴.

Εκτός από τη νομοθετική του αρμοδιότητα, το Κοινοβούλιο όπως και τα κοινοβούλια των κρατών μελών της Ένωσης έχει και ελεγκτική αρμοδιότητα. Έτσι, στα πλαίσια αυτά, το Κοινοβούλιο μπορεί μεταξύ άλλων να υποβάλει πρόταση δυσπιστίας κατά της Επιτροπής και σε περίπτωση που αυτή υπερψηφιστεί να την οδηγήσει συλλογικά σε παραίτηση, μπορεί να υποβάλει προς την Επιτροπή και το Συμβούλιο ερωτήσεις, να εξετάζει τις αναφορές των ευρωπαίων πολιτών αλλά και να συστήνει προσωρινές εξεταστικές επιτροπές προκειμένου να διερευνηθούν καταγγελίες αναφορικά με κακή διοίκηση και παρεμβάσεις στα πλαίσια της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου⁹⁵.

Επιπρόσθετα, το Κοινοβούλιο μετέχει όπως ήδη είδαμε παραπάνω και στο διορισμό άλλων ενωσιακών οργάνων ενώ μετέχει και στη διεύρυνση της Ένωσης όπως και στην σύναψη διεθνών συμφωνιών⁹⁶. Πιο συγκεκριμένα, το Κοινοβούλιο μετέχει όπως είπαμε στο διορισμό του Προέδρου της Επιτροπής αλλά και των μελών αυτής ενώ διορίζει και τον διαμεσολαβητή⁹⁷. Αναφορικά με τη διεύρυνση της Ένωσης, το Κοινοβούλιο εγκρίνει με απόφαση που λαμβάνει με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του την ένταξη νέων μελών σε αυτή⁹⁸ ενώ αναφορικά με τις διεθνείς συμφωνίες όπως οι συμφωνίες σύνδεσης απαιτείται η έγκριση αυτού⁹⁹.

Τέλος, μια σημαντική αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ήδη από τη δεκαετία του 1970 οπότε και ξεκίνησε η μεταρρύθμιση στο όργανο αυτό είναι και η ψήφιση (θέσπιση) κατά το πρότυπο των εθνικών κοινοβουλίων του ετησίου προϋπολογισμού της Ένωσης¹⁰⁰.

Κλείνοντας την περιγραφή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για να ξεκινήσουμε την περιγραφή του Δικαστηρίου, είναι σκόπιμο να αναφέρουμε πως αυτό μετά την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας έχει μια σχέση συνεργασίας με τα εθνικά κοινοβούλια προκειμένου αυτά να αποκτήσουν και επίσημα μια πιο ενεργό συμμετοχή στην ευρωπαϊκή ενοποίηση. Έτσι, μεταξύ άλλων τα εθνικά κοινοβούλια ενημερώνονται για όλα τα σχέδια των νομοθετικών ενωσιακών πράξεων και για τις αιτήσεις ένταξης νέων κρατών στην Ένωση ενώ μετέχουν και στις διαδικασίες αναθεώρησης των Συνθηκών. Ακόμη προβλέπεται η διακοινοβουλευτική συνεργασία και η συμμετοχή σε αυτήν των εθνικών κοινοβουλίων¹⁰¹.

Όπως αναφέραμε στην αρχή του παρόντος κεφαλαίου, η συνεργασία η οποία εγκαινιάστηκε με τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα αρχικά και εν συνέχεια και με τις άλλες Κοινότητες είναι η υπερεθνική συνεργασία ή συνεργασία υπερεθνικής λογικής χαρακτηριστικό γνώρισμα της οποίας μεταξύ άλλων είναι και η ύπαρξη ενός ανεξάρτητου δικαιοδοτικού οργάνου το οποίο μεριμνά για τον έλεγχο της τήρησης των κανόνων που διέπουν τον οργανισμό από τα κράτη μέλη και τα όργανα αυτού και την επίλυση των διαφορών αν αυτές προκύψουν. Έτσι, καθώς όλες οι πράξεις και οι παραλείψεις τόσο των κρατών όσο και των οργάνων της Ένωσης υπόκεινται σε έλεγχο ως προς τη νομιμότητά τους αυτό καθιστά την Ένωση μια Ένωση δικαίου¹⁰². Παράλληλα, αποκλείεται και η χρήση των μέσων του Διεθνούς Δικαίου ή διεθνικών κανόνων για την επίλυση των διαφορών. Το ενωσιακό λοιπόν όργανο το οποίο είναι επιφορτισμένο για αυτόν τον έλεγχο και για την επίλυση των διαφορών είναι το Δικαστήριο. Η πλήρης ονομασία του σύμφωνα με τη Συνθήκη της

⁹³ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 191.

⁹⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 225 ΣΛΕΕ, το Κοινοβούλιο μπορεί να ζητήσει την ανάληψη πρωτοβουλιών από την Επιτροπή και την υποβολή προτάσεων για ζητήματα στα οποία σύμφωνα με εκείνο απαιτείται η έκδοση ενωσιακών πράξεων για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης. Έτσι στην περίπτωση αυτή μπορούμε να πούμε πως το Κοινοβούλιο έχει μια έμμεση αρμοδιότητα νομοθετικής πρωτοβουλίας.

⁹⁵ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 192.

⁹⁶ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 193.

⁹⁷ Ο διαμεσολαβητής αποτελεί ένα ενωσιακό διοικητικό όργανο το οποίο διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μετά την εκλογή του ιδίου και για διάστημα ίσο με την κοινοβουλευτική περίοδο ήτοι πέντε έτη με δυνατότητα ανανέωσης. Αποστολή του εν λόγω οργάνου είναι να παραλαμβάνει και να εξετάζει ως προς το βάσιμο του χαρακτήρα τους τις καταγγελίες των πολιτών της Ένωσης και των νομικών προσώπων που σχετίζονται με φαινόμενα κακοδιοίκησης σχετικά με τη λειτουργία των ενωσιακών οργάνων με εξαίρεση το Δικαστήριο. Αν τελικά διαπιστωθεί κακή διοίκηση τότε ενημερώνεται σχετικώς το οικείο όργανο το οποίο εντός τριών μηνών οφείλει να πάρει θέση ενώ ακολούθως ο διαμεσολαβητής συντάσσει έκθεση την οποία και υποβάλει στο Κοινοβούλιο και το όργανο ενώ ο καταγγέλλων ενημερώνεται για την πορεία των ερευνών.

⁹⁸ Βλέπε το άρθρο 49 ΣΕΕ.

⁹⁹ Βλέπε το άρθρο 218 παράγραφος 6 ΣΛΕΕ.

¹⁰⁰ Βλέπε το άρθρο 314 ΣΛΕΕ.

¹⁰¹ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 197.

¹⁰² Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 200.

Λισαβόνας είναι <<Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης>>¹⁰³. Αυτό αποτελείται από τρία επιμέρους δικαστήρια/εκφάνσεις¹⁰⁴: το **Δικαστήριο** (πρώην Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων) το οποίο είναι και το ανώτερο, το **Γενικό Δικαστήριο** (πρώην Πρωτοδικείο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων) και το **Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης** που αποτελεί ένα Ειδικευμένο Δικαστήριο και πρώην δικαιοδοτικό τμήμα. Τα δικαστήρια αυτά συμπληρώνονται όπως θα δούμε και από τα εθνικά δικαστήρια στο έργο τους. Έκαστο επιμέρους δικαστήριο έχει τη δική του σύνθεση και αρμοδιότητες¹⁰⁵. Ας τα δούμε.

Κατ' αρχήν, έχουμε το Δικαστήριο. Αυτό, αποτελείται από 28 μέλη ήτοι ένα δικαστή από κάθε κράτος μέλος της Ένωσης οι οποίοι επικουρούνται από 8 γενικούς εισαγγελέεις που διορίζονται από τις εθνικές κυβερνήσεις με κοινή συμφωνία για εξαετή θητεία με δυνατότητα ανανέωσης¹⁰⁶.

Οι δικαστές ανήκουν υποχρεωτικά στην ανώτατη βαθμίδα προκειμένου να είναι σε θέση να στελεχώσουν το όργανο αυτό, είναι άτομα αναγνωρισμένου κύρους και παρέχουν πλήρεις εγγυήσεις ανεξαρτησίας ενώ υφίσταται και επαγγελματικό ασυμβίβαστο. Εκλέγουν δε τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου ο οποίος έχει θητεία τριών ετών¹⁰⁷. Οι γενικοί εισαγγελέεις αν και μέλη του Δικαστηρίου δεν μετέχουν στη σύσκεψη που οδηγεί σε λήψη απόφασης με την αποστολή τους να συνίσταται στην υποβολή αιτιολογημένων προτάσεων στο Δικαστήριο αναφορικά με την επίλυση της εκδικαζόμενης υπόθεσης χωρίς όμως οι προτάσεις αυτές να έχουν δεσμευτικότητα για τους δικαστές¹⁰⁸.

Το δεύτερο επιμέρους δικαιοδοτικό όργανο, είναι όπως είπαμε το Γενικό Δικαστήριο. Αυτό αποτελείται από τουλάχιστον ένα δικαστή όχι απαραίτητα ανώτατης βαθμίδας από κάθε κράτος μέλος της Ένωσης (κάτι που πρακτικά σημαίνει ότι ο αριθμός των δικαστών μπορεί να υπερβαίνει εκείνον των κρατών μελών) για θητεία 6 ετών. Ακόμη, σύμφωνα με τον Οργανισμό του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Γενικό Δικαστήριο δεν έχει γενικούς εισαγγελέεις και με το έργο τους να ανατίθεται σε εισηγητή δικαστή. Οι δικαστές όπως και στο Δικαστήριο έτσι και εδώ εκλέγουν τον Πρόεδρο του Γενικού Δικαστηρίου ο οποίος έχει θητεία 3 ετών με δυνατότητα επανεκλογής.

Τέλος, όπως είπαμε και παραπάνω, η Συνθήκη της Νίκαιας του 2001, προέβλεψε την ύπαρξη των δικαιοδοτικών τμημάτων για την εκδίκαση συγκεκριμένων κατηγοριών προσφυγών και πρώτο τέτοιο τμήμα είναι το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης το οποίο αποτελεί σήμερα ένα Ειδικευμένο Δικαστήριο. Αυτό, αποτελείται από 7 δικαστές με εξαετή θητεία¹⁰⁹.

Το Δικαστήριο στο σύνολο του ως θεσμικό ενωσιακό όργανο έχει σύμφωνα με τη Συνθήκη¹¹⁰, τη γενική αρμοδιότητα του να <<εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και εφαρμογή των Συνθηκών>> Αυτή η γενική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου εξειδικεύεται σε μια σειρά από επιμέρους αρμοδιότητες τα σχετικά ένδικα μέσα των οποίων αποτελούν το **ενωσιακό σύστημα της δικαστικής προστασίας** και είναι οι ακόλουθες¹¹¹:

- 1) Η επίλυση διαφορών μεταξύ των ενωσιακών οργάνων: το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να εκδικάσει την προσφυγή ενός ενωσιακού οργάνου κατά ενός άλλου προκειμένου να επιλυθούν οι μεταξύ τους διαφορές Έτσι, μπορεί να εκδικάζει τις προσφυγές πχ της Επιτροπής εναντίον του Κοινοβουλίου, της ΕΚΤ εναντίον του Συμβουλίου κτλ για παράβαση των Συνθηκών.
- 2) Η επίλυση των διαφορών μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών. Αυτή είναι και η συχνότερη περίπτωση. Ειδικότερα, η Επιτροπή η οποία όπως ήδη αναφέραμε είναι το καθ ύλην αρμόδιο όργανο για τον έλεγχο της τήρησης του ενωσιακού δικαίου δύναται να ξεκινήσει τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου με προσφυγή σε αυτό για να διαπιστωθεί η παράβαση¹¹². Το ίδιο μπορούν να κάνουν και το Διοικητικό

¹⁰³ Βλέπε το άρθρο 13 παράγραφος 1 ΣΕΕ.

¹⁰⁴ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 201.

¹⁰⁵ Για τις επιμέρους αρμοδιότητες του κάθε δικαιοδοτικού οργάνου βλέπε : Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 208-210. Επιπρόσθετα, βλέπε και την επίσημη ιστοσελίδα του Δικαστηρίου : << http://curia.europa.eu/jcms/jcms/lo1_6308/>>.

¹⁰⁶ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 202. Για την ακρίβεια κάθε τρία χρόνια γίνεται μερική ανανέωση τόσο των δικαστών όσο και των γενικών εισαγγελέων αν και στην πράξη συνήθως διορίζονται τα ίδια πρόσωπα.

¹⁰⁷ Σημερινός Πρόεδρος του Δικαστηρίου είναι ο Έλληνας νομικός Βασίλειος Σκουρής.

¹⁰⁸ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 203.

¹⁰⁹ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 204.

¹¹⁰ Βλέπε το άρθρο 19 παράγραφος 1 ΣΕΕ.

¹¹¹ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 205-207.

¹¹² Αυτή η προσφυγή ανήκει σε μια σειρά ένδικων μέσων τα οποία συνιστούν όπως είπαμε το ενωσιακό **σύστημα της δικαστικής προστασίας**. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στα πλαίσια της προσφυγής της εναντίων ενός κράτους μέλους, ακολουθεί μια **υποχρεωτική προδικασία** και μια **κύρια διαδικασία**. Ειδικότερα, στα πλαίσια της προδικασίας, η Επιτροπή εφόσον έχει

Συμβούλιο της ΕΚΤ εναντίον των εθνικών κεντρικών τραπεζών αλλά και το Διοικητικό Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων εναντίον των κρατών μελών.

3) Η επίλυση των διαφορών μεταξύ των κρατών μελών. Πρόκειται για μια αρκετά σπάνια αλλά υπαρκτή περίπτωση. Τα κράτη σπάνια προσφεύγουν στο Δικαστήριο ενάντια σε άλλα κράτη προκειμένου να μην διαταράξουν τις πολιτικές τους σχέσεις και συνήθως ενημερώνουν την Επιτροπή και την αφήνουν να κινηθεί εκείνη τη διαδικασία.

4) Η επίλυση διαφορών μεταξύ ιδιωτών και Ένωσης. Όταν κάποιος ιδιώτης ήτοι ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο θίγεται από μια ενωσιακή πράξη, προσφεύγει κατά κανόνα στο εθνικό δικαστήριο το οποίο είναι αρμόδιο να ερμηνεύσει το ενωσιακό δίκαιο. Κατ' εξαίρεση πάντως σύμφωνα με τη Συνθήκη¹¹³, οι ιδιώτες μπορούν να προσφεύγουν απευθείας στο Δικαστήριο και πιο συγκεκριμένα στο Γενικό Δικαστήριο εναντίων πράξεων <<των οποίων είναι αποδέκτες ή που τα αφορούν άμεσα και ατομικά αλλά και κατά κανονιστικών πράξεων που τα αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα>>¹¹⁴.

5) Η έκδοση προδικαστικών αποφάσεων. Είπαμε πως τα εθνικά δικαστήρια είναι τα κατ' εξοχήν καθ ύλην αρμόδια όργανα για να ερμηνεύσουν το ενωσιακό δίκαιο σε περίπτωση που κάποιος ιδιώτης νιώθει ότι ζημιώνεται, θίγεται από κάποια ενωσιακή πράξη. Προκειμένου όμως να εξασφαλιστεί η ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, η Συνθήκη¹¹⁵ προέβλεψε μια διαδικασία, εκείνη της προδικαστικής παραπομπής. Σύμφωνα με τη διαδικασία αυτή, σε περίπτωση κατά την οποία το εθνικό δικαστήριο έχει αμφιβολίες σχετικά με την ερμηνεία κάποιου κανόνα του ενωσιακού δικαίου τότε δύναται να διακόψει τη διαδικασία και να παραπέμψει ερώτημα στο Δικαστήριο έτσι ώστε να πετύχει ερμηνείας ο εν λόγω κανόνας. Αν πάλι δεν υφίστανται στο εθνικό σύστημα άλλα ένδικα μέσα τότε είναι υποχρεωμένο να αποστείλει προδικαστικό ερώτημα. Με αυτό τον τρόπο ενισχύεται η προστασία των ενωσιακών πολιτών και εξασφαλίζεται όπως είπαμε η ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου.

Αναφορικά με τον τρόπο λειτουργίας και λήψης των αποφάσεων, τόσο το Δικαστήριο όσο και το Γενικό Δικαστήριο συνεδριάζουν συνήθως σε Τμήματα και σπανιότερα σε Ολομέλεια και οι σχετικές αποφάσεις είναι εκτελεστές και λαμβάνονται με απλή πλειοψηφία ενώ δεν προβλέπεται η δυνατότητα ασκήσεως έφεσης ή αναίρεσης κάτι που αποτελεί αδυναμία στο όλο σύστημα¹¹⁶. Η όλη λειτουργία του Δικαστηρίου διέπεται από τις διατάξεις των Συνθηκών αλλά και από τις διατάξεις του Πρωτοκόλλου 3 το οποίο προσαρτήθηκε στη Συνθήκη της Λισαβόνας για τον Οργανισμό του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και από τις διατάξεις των Κανονισμών Διαδικασίας οι οποίοι είναι διαφορετικοί για κάθε Δικαστήριο.

Στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιλαμβάνεται όπως είπαμε σύμφωνα με τη Συνθήκη και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Αυτό ιδρύθηκε τον Ιούλιο του 1975 και ξεκίνησε να λειτουργεί το Οκτώβρη του 1977. Η ύπαρξη του εν λόγω οργάνου κρίθηκε επιβεβλημένη καθώς η Ένωση (οι τότε Κοινότητες) έχει οικονομική αυτονομία και έτσι είναι απαραίτητο να υπάρχει ένα όργανο το οποίο θα ελέγχει τις πληρωμές για τη νομιμότητα τους όπως ακριβώς πράττουν τα αντίστοιχα εθνικά ελεγκτικά όργανα.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελείται από 28 μέλη (έναν από κάθε κράτος μέλος της Ένωσης) τα οποία διορίζονται από το Συμβούλιο με απόφαση που λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία κατόπιν διαβουλεύσεως με το Κοινοβούλιο με εξαετή θητεία και δυνατότητα ανανέωσης¹¹⁷. Αυτοί εκλέγουν τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού

σοβαρές ενδείξεις για παράβαση του ενωσιακού δικαίου, αποστέλλει στο κράτος μέλος μια προειδοποιητική επιστολή με την οποία αναφέρει την παράβαση και δίνει το ενδιαφερόμενο κράτος μια προθεσμία για να υποβάλει τις παρατηρήσεις του και να διατυπώσει τη θέση του. Σε περίπτωση που παρέλθει η εν λόγω προθεσμία και το κράτος είτε δεν πράξει κάτι είτε εμμένει στη θέση του, η Επιτροπή υποβάλλει μια αιτιολογημένη γνώμη σε αυτό με την οποία του αναφέρει ρητά το οικείο άρθρο της Συνθήκη που κατά τη γνώμη της εκείνο παραβίασε και τα σχετικά πραγματικά περιστατικά ενώ του δίνει νέα προθεσμία για συμμορφωθεί. Αν τελικά η προθεσμία περάσει άπρακτη, η Επιτροπή προσφεύγει στο Δικαστήριο και η απόφαση αυτού έχει διαπιστωτικό χαρακτήρα. Στο κράτος μέλος δίνεται μια προθεσμία να συμμορφωθεί με τη δικαστική απόφαση και στη πράξη η όλη διαδικασία συνήθως τελειώνει εκεί. Αν παρόλα αυτά το καταδικασθέν κράτος εξακολουθεί να δυστροπεί, η Επιτροπή αφού στείλει στο κράτος νέα προειδοποιητική επιστολή, προσφεύγει για δεύτερη φορά στο Δικαστήριο και ζητά από αυτό την καταδίκη του κράτους σε πληρωμή μιας χρηματικής ποινής ή ενός κατ' αποκοπή ποσού το ύψος του οποίου και καθορίζει με βάση κάποια κριτήρια ήτοι τη διάρκεια και τη σοβαρότητα της παράβασης και την ανάγκη να αποτραπούν οι υποτροπές. Εκτός από την προσφυγή της Επιτροπής εναντίον ενός κράτους, το σύστημα της δικαστικής προστασίας περιλαμβάνει και μια σειρά άλλων μέσων τα οποία είναι η προσφυγή κράτους μέλους κατά κράτους μέλους, η αίτηση ακυρώσεως, η προσφυγή κατά παραλείψεως, η αγωγή αποζημιώσεως και η προδικαστική παραπομπή. Για περισσότερα βλέπε : Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>> Κεφάλαιο 9 <<Το Σύστημα της δικαστικής προστασίας>> σελ 331-391.

¹¹³ Βλέπε τα άρθρα 263 και 265 ΣΛΕΕ.

¹¹⁴ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 207.

¹¹⁵ Βλέπε το άρθρο 267 ΣΛΕΕ.

¹¹⁶ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 210.

¹¹⁷ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 212.

Συνεδρίου για μια περίοδο τριών ετών με δυνατότητα ανανέωσης. Τα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι άτομα με επιστημονική κατάρτιση και τα αναγκαία προσόντα για τη θέση αυτή και συνήθως έχουν υπηρετήσει σε αντίστοιχες θέσεις στις χώρες καταγωγής τους ενώ παράλληλα παρέχουν επαρκείς εγγυήσεις ανεξαρτησίας καθώς το εν λόγω όργανο είναι πλήρως ανεξάρτητο και λειτουργεί προς την κατεύθυνση της εξυπηρέτησης του γενικού ενωσιακού συμφέροντος. Ακόμη, υφίσταται επαγγελματικό ασυμβίβαστο για τα μέλη του οργάνου αυτού. Τα μέλη του είναι κατανεμημένα σε διάφορους τομείς ελέγχου οι οποίοι διενεργούνται με ατομική ευθύνη αυτών. Επικουρείται δε στο έργο του από μια Γενική Γραμματεία στην οποία υπηρετούν περίπου 400 υπάλληλοι.

Η γενική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι σύμφωνα με τη Συνθήκη¹¹⁸ <<η εξασφάλιση του ελέγχου των λογαριασμών>>. Αυτή εξειδικεύεται σε μια σειρά από επιμέρους αρμοδιότητες¹¹⁹. Έτσι μεταξύ άλλων, το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι επιφορτισμένο με τον έλεγχο των λογαριασμών για το σύνολο των εσόδων και των εξόδων της Ένωσης αλλά και κάθε οργανισμού που ιδρύεται από αυτή εκτός αν από την οικεία ιδρυτική πράξη προβλέπεται κάτι διαφορετικό. Ακόμα, το Ελεγκτικό Συνέδριο βεβαιώνει έναντι του Κοινοβουλίου την ακρίβεια των λογαριασμών καθώς επίσης και τη νομιμότητα και κανονικότητα των οικείων πράξεων, διαπιστώνει την καλή δημοσιονομική διαχείριση ενώ καταρτίζει και ετήσια έκθεση στο τέλος του κάθε οικονομικού έτους την οποία και διαβιβάζει στα άλλα ενωσιακά όργανα. Η έκθεση αυτή δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όλες οι αποφάσεις λαμβάνονται συλλογικά.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο μπορεί να ασκεί ελέγχους στον οποιοδήποτε λαμβάνει χρήματα από τον ενωσιακό προϋπολογισμό (όργανα, υπηρεσίες, οργανισμοί αλλά και ιδιώτες).

Παρά το γεγονός αυτό όμως δεν διαθέτει τα νομικά μέσα που διαθέτουν τα αντίστοιχα εθνικά όργανα για την δίωξη των διαφόρων παραβάσεων και κατ' επέκταση την άσκηση αποτελεσματικού ελέγχου. Το μεγαλύτερο όπλο του στα πλαίσια των ελέγχων που ασκεί είναι η δημοσίευση των αποτελεσμάτων τους και αυτή είναι πιο πλατιά από μια απλή δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης.

Η Συνθήκη προβλέπει και περιλαμβάνει στα θεσμικά όργανα της Ένωσης την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Αυτή ασκεί μαζί με τις εθνικές κεντρικές τράπεζες στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και του Ευρωσυστήματος την νομισματική πολιτική της Ένωσης. Δεν θα αναλύσουμε εδώ το εν λόγω όργανο καθώς η εξέταση αυτού θα λάβει χώρα στο κεφάλαιο 5 της μελέτης μας που αφορά τη νομισματική πολιτική¹²⁰ ενώ το περίγραμμα, το γενικό πλαίσιο αυτής θα δοθεί στο επόμενο κεφάλαιο. Θα ολοκληρώσουμε την παρούσα ενότητα με μια σύντομη αναφορά και περιγραφή των επικουρικών ενωσιακών οργάνων ήτοι της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και της Επιτροπής των Περιφερειών.

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποτελείται από 350 μέλη τα οποία εκπροσωπούν τους εργοδότες, τους εργαζόμενους (μισθωτούς) και άλλες κοινωνικές ομάδες όπως λχ τους αγρότες , τους καταναλωτές και τους ελεύθερους επαγγελματίες τα οποία διορίζονται με απόφαση του Συμβουλίου που λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία για πενταετή θητεία με δυνατότητα ανανέωσης¹²¹. Τα μέλη της ΟΚΕ απολαμβάνουν βουλευτικές

¹¹⁸ Βλέπε το άρθρο 286 ΣΛΕΕ.

¹¹⁹ Βλέπε το άρθρο 287 ΣΛΕΕ.

¹²⁰ Σπύρος Ψυχομάνης <<Εγχειρίδιο Τραπεζικού Δικαίου>> Κεφάλαιο 1^ο <<Οικονομική και Νομισματική Ένωση και βασικοί Ευρωπαϊκοί Τραπεζικοί Θεσμοί>>. σελ 16-17. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα δεν αποτελεί το μοναδικό ευρωπαϊκό τραπεζικό θεσμό. Άλλοι τέτοιοι θεσμοί είναι η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, η Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα για την Ανασυγκρότηση και την Ανάπτυξη και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Τραπεζών. Παράλληλα το 2004 με την απόφαση 2204/5/ΕΚ συστάθηκε και η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Αρχών Τραπεζικής Εποπτείας. Έτσι, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων αποτελεί νομικό πρόσωπο με τα κράτη μέλη της Ένωσης ως μέλη του. Αποστολή της να συμβάλει στην απρόσκοπτη και ισόρροπη ανάπτυξη της κοινής/εσωτερικής αγοράς. Αυτό επιτυγχάνεται μέσα από την χωρίς αμοιβή χρηματοδότηση σχεδίων που μεταξύ άλλων έχουν ως στόχο την αξιοποίηση των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών αλλά και σχεδίων κοινού ενδιαφέροντος των κρατών μελών τα οποία όμως δεν διαθέτουν επαρκή χρηματοδοτικά μέσα. Η Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή είναι ένα όργανο με γνωμοδοτικές αρμοδιότητες το οποίο αποτελείται από εκπροσώπους της Επιτροπής, της ΕΚΤ και των κρατών μελών και έχει ως αποστολή τη παρακολούθηση και αξιολόγηση της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κατάστασης των κρατών μελών και παράλληλα την γνωμοδότηση προς το Συμβούλιο. Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα για την Ανασυγκρότηση και την ανάπτυξη είναι ένα ενωσιακό πιστωτικό ίδρυμα με έδρα το Λονδίνο και έχει ως αποστολή και σκοπό την παροχή χρηματοδότησης προς τα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης έτσι ώστε αυτά να καθιερώσουν στα εδάφη τους την οικονομία της αγοράς και να ενθαρρύνουν την ιδιωτική πρωτοβουλία. Τέλος η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Τραπεζών είναι και αυτή ένα όργανο με γνωμοδοτικές αρμοδιότητες. Ειδικότερα, κατόπιν σχετικού αιτήματος της Επιτροπής, να της παρέχει συμβουλές αναφορικά με τραπεζικά ζητήματα. Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Αρχών Τραπεζικής Εποπτείας γνωμοδοτεί επίσης επί τραπεζικών θεμάτων και βοηθά στην συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης.

¹²¹ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>> , Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 220. Τα κράτη μέλη της Ένωσης προτείνουν τα υποψήφια μέλη και το Συμβούλιο στη συνέχεια εγκρίνει τον εν λόγω κατάλογο. Προκειμένου να

ασυλίας ενώ για το διορισμό τους στη θέση αυτή δεν υφίστανται τυπικά προσόντα. Η λειτουργία της ΟΚΕ διέπεται από τον εσωτερικό της κανονισμό και τα μέλη αυτής εκλέγουν τον πρόεδρο και το προεδρείο της για θητεία δύο ετών ενώ αυτή είναι χωρισμένη σε τμήματα σε συνάρτηση με τον εκάστοτε τομέα δραστηριότητας.

Το εν λόγω όργανο έχει καθαρά γνωμοδοτικές αρμοδιότητες χωρίς να υπάρχει κάποια νομική δεσμευτικότητα σε αυτές για το Συμβούλιο και την Επιτροπή με τη γνωμοδότηση να είναι είτε υποχρεωτική είτε δυνητική. Το Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή μπορούν να ζητήσουν τη γνώμη της ΟΚΕ και σε περιπτώσεις που δεν προβλέπεται κάτι τέτοιο από κάποια διάταξη των Συνθηκών και εν γένει του ενωσιακού δικαίου αλλά κριθεί αναγκαίο από αυτά. Ακόμη σε αρκετές περιπτώσεις η ΟΚΕ γνωμοδοτεί για κάποιο θέμα με δική της πρωτοβουλία. Παρόλα αυτά είναι σημαντικό να σημειώσουμε ότι σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η γνώμη της ΟΚΕ είναι υποχρεωτική και δεν ζητηθεί, τότε η οικεία πράξη που εκδίδεται από το Συμβούλιο ή την Επιτροπή είναι ακυρώσιμη λόγω **παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας**¹²².

Σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας και λήψης αποφάσεων, να πούμε ότι η ΟΚΕ συνεδριάζει δημόσια σε ολομέλεια κατόπιν προσκλήσεως του προέδρου της ενώ σχεδόν όλες οι αποφάσεις στα πλαίσια αυτής λαμβάνονται με απλή πλειοψηφία.

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή είναι ένα εξαιρετικής σημασίας ενωσιακό όργανο παρά τον επικουρικό και γνωμοδοτικό του χαρακτήρα καθώς με τις γνωμοδοτήσεις της συνεισφέρει στις σχετικές ενωσιακές πράξεις ενώ ενισχύεται η δημοκρατία, η πολιτική νομιμοποίηση και η διαφάνεια στα πλαίσια του όλου οικοδομήματος καθώς οι εκπρόσωποι της κοινωνίας και κατ' επέκταση αυτή η ίδια έρχεται σε επαφή με τον ενωσιακό νομοπαρασκευαστικό μηχανισμό. Παρόμοια πλεονεκτήματα έχει και το έτερο επικουρικό ενωσιακό όργανο ήτοι η Επιτροπή των Περιφερειών την οποία θα δούμε ευθύς αμέσως.

Η Επιτροπή των Περιφερειών είναι ένα όργανο αποτελούμενο από 350 εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης και της περιφερειακής διοίκησης οι οποίοι διορίζονται από το Συμβούλιο με απόφαση που λαμβάνεται ομοφώνως για πενταετή θητεία με δυνατότητα ανανέωσης¹²³. Τα μέλη πρέπει να είναι είτε εκλεγμένα μέλη ενός οργανισμού της τοπικής αυτοδιοίκησης ή της περιφερειακής διοίκησης είτε να είναι πολιτικά υπεύθυνα απέναντι σε μια εκλεγμένη συνέλευση. Επομένως, εδώ εκπροσωπούνται μέλη όχι κοινωνικών ομάδων όπως στην ΟΚΕ αλλά των περιφερειακών οργανισμών των κρατών μελών¹²⁴. Τα μέλη της Επιτροπής είναι πλήρως ανεξάρτητα κατά της άσκηση των καθηκόντων τους και η άσκηση αυτή γίνεται προς τη κατεύθυνση του γενικού συμφέροντος της Ένωσης. Η λειτουργία της Επιτροπής των Περιφερειών διέπεται από τον εσωτερικό της κανονισμό ο οποίος καταρτίζεται από την ίδια και εγκρίνεται από το Συμβούλιο ενώ διορίζει και τον πρόεδρο της για διετή θητεία.

Επιπρόσθετα, και εδώ όπως και στην ΟΚΕ οι γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής των Περιφερειών είναι ανάλογα με την περίπτωση υποχρεωτικές ή δυνητικές, μπορεί να ζητηθούν από την Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο και σε περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν προβλέπεται κάτι τέτοιο αλλά και η ίδια η Επιτροπή των Περιφερειών να λάβει πρωτοβουλία και να διατυπώσει από μόνη της γνώμη για κάποιο ζήτημα.

Δεδομένου του ότι ένα μεγάλο τμήμα της δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης αφορά τις περιφέρειες και λαμβάνει χώρα σε τοπικό επίπεδο, η σημασία της Επιτροπής των Περιφερειών είναι εξαιρετική. Εφόσον αυτή διατυπώνει γνώμες με αρκετά τεκμηριωμένη επιχειρηματολογία τότε αρχίζει να γίνεται συνδιαμορφωτής των ενωσιακών πολιτικών και να τις καθιστά πολύ πιο αποτελεσματικές αναβαθμίζοντας έτσι το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης και της περιφερειακής διοίκησης ήτοι των υποδιαιρέσεων των κρατών μελών στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων και έκδοσης των οικείων ενωσιακών πράξεων.

Στο σημείο αυτό κλείνουμε την ενότητα των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και είμαστε σε θέση να προχωρήσουμε στην περιγραφή της ενωσιακής έννομης τάξης και της σχέσης της με τις εθνικές έννομες τάξεις.

1.3 Η ενωσιακή έννομη τάξη και η σχέση της με την εθνική.

Στην παρούσα ενότητα θα δώσουμε στον αναγνώστη μας μια σύντομη και συνάμα περιεκτική περιγραφή της ενωσιακής έννομης τάξης, των επιμέρους πηγών που την απαρτίζουν, της ιεράρχησης μεταξύ των επιμέρους

υπάρχει επαρκής εκπροσώπηση όλων των κοινωνικών ομάδων, στην πράξη η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή απαρτίζεται κατά 1/3 με εκπροσώπους των εργοδοτών, κατά 1/3 με εκπροσώπους των εργαζομένων και κατά 1/3 με εκπροσώπους των λοιπών κοινωνικών ομάδων. Έτσι η ΟΚΕ έχει τρεις βασικές ομάδες, αυτή των **εργοδοτών**, αυτή των **εργαζομένων** και εκείνη των **υπολοίπων**.

¹²² Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 221.

¹²³ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 222. Στα 320 μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών προστίθενται και ισάριθμα αναπληρωματικά.

¹²⁴ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 6 <<Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης>> σελ 222.

αυτής κανόνων καθώς και μια περιγραφή στη διαδικασία έκδοσής των διάφορων ενωσιακών πράξεων έτσι ώστε ο αναγνώστης να αποκτήσει μια ολοκληρωμένη εικόνα της παραγωγής του νομοθετικού έργου σε ενωσιακό επίπεδο. Τέλος, θα κλείσουμε την ενότητα με αναφορά στη **σχέση υπεροχής** που έχει η ενωσιακή έννομη τάξη έναντι των εθνικών εννόμων τάξεων και τους λόγους για τους οποίους συμβαίνει αυτό. Η ενότητα αυτή θα βοηθήσει στον αναγνώστη να κατανοήσει στη συνέχεια καλύτερα τις νομικές δεσμεύσεις που έχει η οικονομική πολιτική των κρατών μελών και κυρίως η νομισματική και η δημοσιονομική καθώς επίσης και τη φύση των κανόνων του ενωσιακού δικαίου από τους οποίους οι εν λόγω δεσμεύσεις απορρέουν.¹²⁵ Ας ξεκινήσουμε.

Κατ' αρχήν, ως έννομη τάξη νοείται το σύνολο των κανόνων του δικαίου που εφαρμόζονται σε ένα χώρο πχ σε ένα κράτος. Κατά συνέπεια μπορούμε να πούμε ότι το σύνολο των κανόνων που εφαρμόζεται στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνιστά την **ενωσιακή έννομη τάξη**. Πιο συγκεκριμένα, η ενωσιακή έννομη τάξη αποτελείται από τις τρεις ιδρυτικές Συνθήκες, τις συμπληρώσεις και τις τροποποιήσεις τους αλλά και όλους εκείνους τους κανόνες οι οποίοι παρήχθησαν και θεσπίστηκαν με τη διαδικασία που ορίζουν οι Συνθήκες¹²⁶. Η εν λόγω έννομη τάξη είναι **αυτόνομη** ως προς τη λειτουργία της και **ανεξάρτητη** από εκείνη των κρατών μελών. Οι δε επιμέρους κανόνες που την αποτελούν τελούν σε ιεραρχική όπως θα δούμε σχέση μεταξύ τους.

Η αυτονομία της ενωσιακής έννομης τάξης προκύπτει από μια σειρά χαρακτηριστικών της¹²⁷. Ειδικότερα, υφίσταται ένα σύνολο οργάνων με εξουσία θεσπίσεως κανόνων δικαίου με βάση μια συγκεκριμένη και ελεγχόμενη δικαστική διαδικασία, οι κανόνες αυτοί χαρακτηρίζονται από δεσμευτικότητα και η τήρηση τους ανατίθεται σε ανεξάρτητο δικαιοδοτικό όργανο το οποίο είναι αρμόδιο για την εξασφάλιση της ενιαίας ερμηνείας και εφαρμογής τους. Επιπλέον, το σύνολο των κανόνων που απαρτίζουν την έννομη τάξη δημιουργεί μια Ένωση Δικαίου καθώς αποκλείεται όπως ήδη αναφέραμε και παραπάνω η εφαρμογή των κανόνων του Διεθνούς Δικαίου ή διεθνικών κανόνων για την επίλυση των διαφορών ενώ όπως θα δούμε και στη συνέχεια που θα περιγράψουμε τη σχέση μεταξύ των δύο εννόμων τάξεων, η ενωσιακή έννομη τάξη **υπερέχει** των εθνικών εννόμων τάξεων ενώ δημιουργεί δικαιώματα και υποχρεώσεις τόσο στα κράτη μέλη όσο και στους πολίτες τους. Τέλος, υφίσταται αναγνωρισμένη ευθύνη στην έννομη τάξη για τις πράξεις των οργάνων της. Πάντως, παρά τα παραπάνω χαρακτηριστικά της, η ενωσιακή έννομη τάξη δεν είναι παντελώς αυτόνομη αλλά στην πράξη έχουν συμπράξεις και αλληλοσυμπληρώσεις μεταξύ αυτής και των εθνικών εννόμων τάξεων με πιο χαρακτηριστική περίπτωση εκείνη των Οδηγιών οι οποίες όπως θα δούμε δεσμεύουν μεν το κράτος ως προς τα αποτελέσματα του αφήνουν όμως στη διακριτική του ευχέρεια την επιλογή του τρόπου, του μέσου επίτευξης των εν λόγω αποτελεσμάτων.

Η ισχύουσα σήμερα Συνθήκη ισχύει για απεριόριστο χρόνο¹²⁸ ενώ ο γεωγραφικός χώρος εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου είναι το **έδαφος** των κρατών μελών όπως αυτό καθορίζεται και διαμορφώνεται από το Διεθνές Δίκαιο, **τα χωρικά τους ύδατα**, **ο χώρος της υφαλοκρηπίδας** καθώς και **ο εναέριος χώρος** τους¹²⁹. Σε ότι αφορά το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, αυτό έχει ως αποδέκτες κυρίως τα **κράτη μέλη της Ένωσης**, **τις υποδιαιρέσεις τους** δηλαδή την τοπική αυτοδιοίκηση και την περιφερειακή διοίκηση, και έμμεσα τους **ενωσιακούς πολίτες**¹³⁰. Ας προχωρήσουμε τώρα στην εξέταση των πηγών του ενωσιακού δικαίου.

¹²⁵ Για παράδειγμα, η ή δημοσιονομική πολιτική των κρατών, περιορίζεται τόσο από τις διατάξεις των Συνθηκών ήτοι το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο όσο και από διατάξεις του παράγωγου ενωσιακού δικαίου όπως είναι το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης το οποίο αποτελείται από δέκα Κανονισμούς και μια Οδηγία. Επομένως, αν κάνουμε εδώ μια σύντομη θεωρητική περιγραφή των κανόνων του ενωσιακού δικαίου όπως ακριβώς κάναμε και με τα ενωσιακά όργανα, θα είμαστε σε θέση στα επόμενα κεφάλαια της μελέτης μας να δούμε στην πράξη την επίδραση του όλου συστήματος στα κράτη μέλη και τις πολιτικές τους.

¹²⁶ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 253.

¹²⁷ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 254.

¹²⁸ Βλέπε το άρθρο 356 ΣΛΕΕ.

¹²⁹ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 257. Σε αυτό υπάρχουν εξαίρεσεις οι οποίες προβλέπονται από ειδικές ρυθμίσεις. Έτσι, πχ στα υπερπόντια γαλλικά εδάφη εφαρμόζονται μόνο λίγες από τις διατάξεις των Συνθηκών, ενώ οι διατάξεις των Συνθηκών δεν εφαρμόζονται στα υπερπόντια εδάφη του Ηνωμένου Βασιλείου και στις περιοχές που έχουν ιδιαίτερες σχέσεις με αυτό καθώς επίσης και στην περιοχή των βρετανικών βάσεων στην Κύπρο.

¹³⁰ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 229. Ακόμη, με το άρθρο 17 ΣΕΕ, ρυθμίζεται η σχέση ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την **Εκκλησία** η οποία αρχίζει να καθίσταται και αυτή αποδέκτης του ενωσιακού δικαίου. Έτσι σύμφωνα με το προαναφερθέν άρθρο, η Ένωση σέβεται το καθεστώς των διαφόρων εκκλησιών των κρατών μελών της και διατηρεί διάλογο με αυτές αναγνωρίζοντας την προσφορά τους και τον ιδιαίτερο και ευαίσθητο χαρακτήρα τους.

Ως πηγή του ενωσιακού δικαίου νοείται <<η προέλευση και η θεμελίωση των κανόνων οι οποίοι αποτελούν την ενωσιακή έννομη τάξη>>¹³¹. Με άλλα λόγια όταν κάνουμε λόγο για τις <<πηγές>> του ενωσιακού δικαίου εννοούμε το από πού οι κανόνες αυτού προέρχονται. Σύμφωνα με την θεωρία οι κύριες πηγές το ενωσιακού δικαίου είναι δύο, το **πρωτογενές** δίκαιο και το **παράγωγο**¹³². Παράλληλα, το ενωσιακό δίκαιο όπως και κάθε κλάδος του δικαίου έχει και άλλες κατηγορίες πηγών όπως οι γραπτές και άγραφες. Ας τα δούμε.

Κατ' αρχήν, έχουμε το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο. Αυτό ορίζεται ως το σύνολο των κανόνων που δημιουργούν τα κράτη ως κυρίαρχά εν αντιθέσει με το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο το οποίο αποτελεί το σύνολο των κανόνων που δημιουργείται από τα ενωσιακά όργανα¹³³. Το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο βρίσκεται στην κορυφή της ιεραρχίας των κανόνων του ενωσιακού δικαίου και ακολουθεί όπως θα δούμε και στη συνέχεια το **Διεθνές δίκαιο** το οποίο καταλαμβάνει **ενδιάμεση θέση** στην ιεραρχία και κατόπιν το **παράγωγο** ενωσιακό δίκαιο¹³⁴.

Στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο εντάσσουμε τις **Συνθήκες** δηλαδή τη **Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση** και τη **Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης** μαζί με τα διάφορα **Παραρτήματα**, **Πρωτόκολλα** και **Δηλώσεις** των κρατών μελών οι οποίες τις συνοδεύουν¹³⁵. Οι Συνθήκες έχουν μεταξύ τους νομική ισοτιμία ενώ και ο **Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης** έχει το ίδιο νομικό κύρος με αυτές¹³⁶. Επιπλέον, στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο εντάσσουμε και τις **Συνθήκες Προσχώρησης** των διαφόρων κρατών στις Κοινοότητες και κατόπιν στην Ένωση όπως λχ η Συνθήκη Προσχώρησης της Ελλάδας, της Πολωνίας, της Δανίας, του Ηνωμένου Βασιλείου, της Ιρλανδίας, της Κύπρου κτλ. Εκτός από τα προαναφερθέντα που αποτελούν το **γραπτό** πρωτογενές δίκαιο υπάρχει και το **άγραφο** πρωτογενές δίκαιο στο οποίο εντάσσουμε τις **γενικές αρχές** του ενωσιακού δικαίου οι οποίες απορρέουν από το Διεθνές Δίκαιο, το Δίκαιο των Κρατών μελών και το ίδιο το ενωσιακό δίκαιο και βοηθούν σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου στην κάλυψη των διάφορων ερμηνευτικών κενών που υπάρχουν στην ενωσιακή έννομη τάξη¹³⁷. Τέλος, πηγή του πρωτογενούς δικαίου όπως και του παράγωγου είναι και το έθιμο αλλά η συμβολή του είναι εξαιρετικά περιορισμένη.

Το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο ακολουθεί το Διεθνές Δίκαιο. Είπαμε στην αρχή του παρόντος κεφαλαίου πως μια από τις μεταρρυθμίσεις της ισχύουσας σήμερα Συνθήκης της Λισαβόνας, ήταν να δώσει στην Ένωση ρητά νομική προσωπικότητα στην οποία περιλαμβάνεται και η **διεθνής νομική προσωπικότητα**. Έτσι, η Ένωση έχει σύμφωνα με τη Συνθήκη¹³⁸ τη δυνατότητα να υπογράψει διεθνείς συμφωνίες με τρίτα κράτη και διεθνείς οργανισμούς και κατ' επέκταση να μετέχει στη διεθνή ζωή. Παράλληλα όμως η Ευρωπαϊκή Ένωση με τη συμμετοχή της αυτή πέρα από την απόλαυση δικαιωμάτων υπόκειται και σε υποχρεώσεις που προκύπτουν από το Διεθνές Δίκαιο. Αυτό αποτελείται από δυο είδη κανόνων, τους **εθιμικούς** και τους **συμβατικούς** δηλαδή τα διεθνή έθιμα τις διεθνείς συνθήκες αντίστοιχα και αμφότεροι οι εν λόγω κανόνες δεσμεύουν την Ένωση στα πλαίσια των δραστηριοτήτων της. Ειδικότερα, σε ότι αφορά το διεθνές εθιμικό δίκαιο, αυτό σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου δεσμεύει την Ένωση στα πλαίσια άσκησης των αρμοδιοτήτων της και μάλιστα χωρίς να απαιτείται κάποια πράξη μεταφοράς των σχετικών κανόνων από αυτή. Έτσι, η Ευρωπαϊκή Ένωση όταν καταρτίζει διεθνείς συνθήκες καθώς και όταν εκπροσωπείται σε τρίτα κράτη και διεθνείς οργανισμούς δεσμεύεται απόλυτα από τους διεθνείς εθιμικούς κανόνες¹³⁹. Σχετικά με το συμβατικό διεθνές δίκαιο δηλαδή τις διεθνείς συνθήκες, όπως είπαμε η Ένωση έχει ρητά από τη Συνθήκη τη δυνατότητα να συνάπτει με τρίτα κράτη

¹³¹ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 261.

¹³² Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 261.

¹³³ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 261.

¹³⁴ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 295.

¹³⁵ Να συμπληρώσουμε στο σημείο αυτό πως στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο ανήκουν και υπάγονται όλες οι Συνθήκες, δηλαδή οι ιδρυτικές Συνθήκες των Κοινοτήτων μαζί με όλες τις συμπληρώσεις και τις τροποποιήσεις τους όπως η Συνθήκη του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ, της Νίκαιας και η ισχύουσα σήμερα Συνθήκη της Λισαβόνας η οποία όπως είπαμε αποτελείται από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

¹³⁶ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 262.

¹³⁷ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 288. Έτσι, γενικές αρχές που προκύπτουν από το Διεθνές Δίκαιο είναι λχ η αρχή της εδαφικότητας, ενώ γενικές αρχές που απορρέουν από τα δίκαια των κρατών μελών είναι λχ η αρχή της καλής πίστης, η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και η αρχή του κράτους δικαίου. Τέλος, γενικές αρχές που απορρέουν από το ίδιο το ενωσιακό δίκαιο είναι λχ η αρχή της ισότητας των φύλλων και η αρχή της μη διάκρισης λόγω ιθαγένειας.

¹³⁸ Βλέπε το άρθρο 216 ΣΛΕΕ. Οι βασικές κατηγορίες συμφωνιών που υπογράφει η Ένωση είναι εμπορικές συμφωνίες, συμφωνίες σύνδεσης με τρίτα κράτη με σκοπό την πλήρη ένταξη τους σε αυτή, συμφωνίες σύνδεσης με σκοπό την ενδυνάμωση της οικονομίας τους καθώς επίσης και συμφωνίες με στόχο τη δημιουργίας ζώνης ελεύθερων συναλλαγών αλλά και διάφορες μικτές συμφωνίες.

¹³⁹ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 291.

και διεθνείς οργανισμούς διεθνείς συμφωνίες ακολουθώντας τη διαδικασία που η ίδια (η Συνθήκη) προβλέπει¹⁴⁰. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι διεθνείς συμφωνίες τις οποίες συνάπτει η Ευρωπαϊκή Ένωση με τρίτα κράτη και διεθνείς οργανισμούς αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της ενωσιακής έννομης τάξης και μάλιστα χωρίς να απαιτείται κάποια πράξη μεταφοράς του περιεχομένου των συμφωνιών σε αυτή εν αντιθέσει με τις εθνικές διαδικασίες της επικύρωσης. Κάθε πράξη του παράγωγου ενωσιακού δικαίου πχ Οδηγία, Απόφαση κτλ που αντικρούει ως προς το περιεχόμενο της με διεθνή συνθήκη που κατάρτισε και υπέγραψε η Ένωση είναι **άκυρη**¹⁴¹. Ας προχωρήσουμε τώρα στην εξέταση του παράγωγου ενωσιακού δικαίου.

Το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο είναι όπως είπαμε όλοι εκείνοι οι κανόνες του ενωσιακού δικαίου οι οποίοι θεσπίζονται από τα όργανα της Ένωσης για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της. Σε αυτό ανήκουν σύμφωνα με τη Συνθήκη¹⁴² οι Κανονισμοί, οι Οδηγίες, οι Αποφάσεις, οι Συστάσεις και οι Γνώμες¹⁴³.

Κατ' αρχήν, έχουμε τους Κανονισμούς. Αυτοί ως **νομοθετικές πράξεις** με βάση τη συνήθη ή την ειδική νομοθετική διαδικασία εκδίδονται από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο ενώ ως **νομικές πράξεις** δύνανται να εκδοθούν και από την Επιτροπή και την ΕΚΤ¹⁴⁴. Οι Κανονισμοί απευθύνονται προς όλους δηλαδή προς τα κράτη, τους ιδιώτες αλλά και στα ενωσιακά όργανα και τους υπαλλήλους τους.

Τα τρία κύρια χαρακτηριστικά των Κανονισμών είναι σύμφωνα με τη Συνθήκη, η **γενική ισχύς** τους, η **αμεσότητα** τους και η **δεσμευτικότητα ως προς όλα τα μέρη** τους¹⁴⁵. Ας τα δούμε λίγο πιο αναλυτικά.

Η γενική ισχύς των Κανονισμών ως κανόνων του παράγωγου ενωσιακού δικαίου έγκειται στο γεγονός του ότι αφορούν και ρυθμίζουν ένα απροσδιόριστο αριθμό προσώπων και πραγματικών περιστατικών όπως ακριβώς και οι νόμοι των εθνικών εννόμων τάξεων. Έχουν δηλαδή γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα. Η δεσμευτικότητα προς όλα τα μέρη είναι το χαρακτηριστικό των Κανονισμών το οποίο αποτελεί την ειδοποιό διαφορά μεταξύ αυτών και των Οδηγιών οι οποίες όπως θα πούμε λίγο παρακάτω που θα τις εξετάσουμε είναι δεσμευτικές μόνο ως προς το αποτέλεσμα τους. Τέλος, το τρίτο χαρακτηριστικό γνώρισμα των Κανονισμών είναι η άμεση ισχύς τους και αυτό είναι που τους διαφοροποιεί από τους κανόνες του Διεθνούς Δικαίου και δη τις διεθνείς συμβάσεις. Μια διεθνής σύμβαση για να παράξει έννομα αποτελέσματα στο εσωτερικό των κρατών που την υπέγραψαν θα πρέπει να ενσωματωθεί στις εθνικές έννομες τάξεις με κάποια διαδικασία, συνήθως με ένα νόμο. Άρα απαιτείται κάποιου είδους **παρέμβαση** και **διαμεσολάβηση** του κράτους. Αυτό δεν ισχύει με τους Κανονισμούς. Αυτοί με την έκδοσή τους ισχύουν άμεσα στο εσωτερικό των κρατών μελών δεσμεύοντας τις εθνικές αρχές, τα δικαστήρια αλλά και τους ιδιώτες οι οποίοι μπορούν να τους επικαλεστούν τόσο απέναντι στο κράτος όσο και απέναντι σε άλλους ιδιώτες και εκτοπίζοντας κάθε αντίθετη εθνική διάταξη και ρύθμιση¹⁴⁶. Επομένως, η αμεσότητα της ισχύος των κανονισμών έγκειται ακριβώς σε αυτή την μη διαμεσολάβηση από πλευράς κράτους για την παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων¹⁴⁷. Για την ακρίβεια σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, **απαγορεύεται** η διαμεσολάβηση¹⁴⁸.

Μετά τον Κανονισμό, μια δεύτερη σημαντικότερη πηγή του ενωσιακού δικαίου και δη του παράγωγου είναι η Οδηγία. Αυτή εκδίδεται ως νομοθετική πράξη από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο και ως νομική και από την Επιτροπή και σύμφωνα με τη Συνθήκη¹⁴⁹, δεσμεύει το κράτος στο οποίο απευθύνεται ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα αλλά αφήνει σε εκείνο την επιλογή του μέσου για την επίτευξη του αποτελέσματος αυτού. Αποδέκτης των Οδηγιών μπορεί να είναι ένα ή περισσότερα ή και όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης. Στην

¹⁴⁰ Βλέπε το άρθρο 218 ΣΛΕΕ.

¹⁴¹ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 291. Μια διαδικασία επικύρωσης είναι για παράδειγμα αυτή που προβλέπει το άρθρο 28 παράγραφος 1 του ελληνικού συντάγματος.

¹⁴² Βλέπε το άρθρο 288 ΣΛΕΕ.

¹⁴³ Επίσης με βάση το τυπικό κριτήριο της διαδικασίας με την οποία οι σχετικές θεσπίστηκαν, το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας διακρίνεται σε νομοθετικές και νομικές πράξεις με τις πρώτες όπως θα πούμε και στη συνέχεια να είναι αυτές που θεσπίστηκαν με την συνήθη ή την ειδική νομοθετική διαδικασία ανεξαρτήτως περιεχομένου και τις δεύτερες να είναι αυτές που θεσπίστηκαν με άλλη διαδικασία.

¹⁴⁴ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 264.

¹⁴⁵ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 264.

¹⁴⁶ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 265.

¹⁴⁷ Δεν θα πρέπει να συγχέουμε την έννοια της άμεσου ισχύος την οποία περιγράψαμε παραπάνω με εκείνη της άμεσου εφαρμογής. Η εφαρμογή του Κανονισμού εξαρτάται από το πόσο σαφή είναι τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που δημιουργεί. Έτσι, υπάρχουν και περιπτώσεις κατά τις οποίες απαιτούνται πρόσθετα μέτρα από τα ενωσιακά όργανα ή τα κράτη μέλη για την εφαρμογή του Κανονισμού και έτσι αυτή δεν εφαρμόζονται άμεσα. Πάντως οι περιπτώσεις αυτές είναι εξαιρετικά σπάνιες και οι Κανονισμοί δεν απαιτούν κατά κανόνα εθνικά μέτρα για να εφαρμοστούν.

¹⁴⁸ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 266.

¹⁴⁹ Βλέπε το άρθρο 288 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ.

τελευταία περίπτωση δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενώ όταν αποδέκτης τους είναι καθορισμένος, κοινοποιούνται σε αυτόν¹⁵⁰.

Από τα παραπάνω συμπεραίνουμε ότι η Οδηγία διαφοροποιείται από τον Κανονισμό σε δύο σημεία, τους **αποδέκτες** της και την **άμεση ισχύ**. Έτσι, η Οδηγία απευθύνεται προς τα κράτη και άρα δεν αναπτύσσει (κατά κανόνα) άμεση ισχύ ενώ δεσμεύει προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα και όχι προς όλα τα μέρη της. Υπάρχει ένα **διπλό στάδιο νομοθετικής διαδικασίας**. Αρχικά διαμορφώνεται σε ενωσιακό επίπεδο το περιεχόμενο της Οδηγίας και κατ' επέκταση και της ενωσιακής δράσης και ακολούθως σε εθνικό επίπεδο, υλοποιείται το περιεχόμενο της εντός μιας τιθέμενης από την ίδια προθεσμίας με την χρήση ενός μέσου της επιλογής του κάθε κράτους μέλους¹⁵¹.

Τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να ενσωματώσουν το περιεχόμενο της Οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας πχ μέσα σε 3 χρόνια. Η επιλογή του σχετικού μέσου επαφίεται στα κράτη μέλη όμως η επιλογή αυτή δεν είναι εντελώς ελεύθερη καθώς σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, για την υλοποίηση του αποτελέσματος της Οδηγίας θα πρέπει να επιλεγεί το <<πλέον κατάλληλο μέσο>>¹⁵² έτσι ώστε να υπάρξει επαρκής ασφάλεια δικαίου. Επιπλέον και πάλι σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, τα κράτη μέλη δεν θα πρέπει όσο διαρκεί η προθεσμία για τη μεταφορά του περιεχομένου της Οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη να δρουν **αποτρεπτικά**, δηλαδή να φροντίζουν έτσι ώστε η υλοποίηση του αποτελέσματος της να καταστεί δυσχερής εκδίδοντας σχετικές εθνικές διατάξεις¹⁵³.

Τι συμβαίνει όμως σε περίπτωση που ένα κράτος μετά το πέρας της προθεσμίας δεν ενσωμάτωσε ή ενσωμάτωσε πλημμελώς το περιεχόμενο μιας οδηγίας; Ένας ιδιώτης ο οποίος θίγεται και ζημιώνεται από τη συμπεριφορά ενός κράτους μέλους μπορεί να επικαλεστεί την Οδηγία σε βάρος του;

Κατ' αρχήν, η Επιτροπή η οποία όπως αναφέραμε παραπάνω είναι ο <<φύλακας των Συνθηκών>> και μεριμνά για την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, μπορεί με τη διαδικασία που περιγράψαμε να προσφύγει στο Δικαστήριο κατά του οικείου κράτους μέλους προκειμένου να το εξαναγκάσει σε συμμόρφωση. Από κει και πέρα σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου προκειμένου να επωφεληθεί και ο ιδιώτης που πλήττεται από τη συμπεριφορά του κράτους, η πλημμελής μεταφορά της Οδηγίας έχει και μια σειρά επιπλέον αποτελεσμάτων. Ειδικότερα, η Οδηγία μπορεί να αναπτύξει **άμεση ισχύ**, ο εθνικός δικαστής θα πρέπει να ερμηνεύσει το εθνικό δίκαιο **υπό το φώς της Οδηγίας** ενώ γεννάται και **υποχρέωση του δυστροπούντος κράτους σε αποζημίωση** σε περίπτωση πρόκλησης ζημίας στον ιδιώτη. Ας τα δούμε όμως λίγο πιο αναλυτικά.

Η Οδηγία όπως αναφέραμε δεν έχει εν αντιθέσει με τον Κανονισμό άμεση ισχύ ή άμεσο αποτέλεσμα καθώς για να αρχίσει να παράγει έννομα αποτελέσματα δηλαδή να δημιουργεί δικαιώματα και υποχρεώσεις θα πρέπει να διαμεσολαβήσουν τα κράτη και να ενσωματώσουν το περιεχόμενο τους στις εθνικές έννομες τάξεις. Επομένως, οι ιδιώτες δεν μπορούν να την επικαλεστούν. Αυτό είναι ο κανόνας. Ωστόσο, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, μια Οδηγία δύναται να αναπτύξει άμεση ισχύ και άρα να την επικαλεστούν οι ιδιώτες ενώπιον των αρχών των κρατών μελών, διοικητικών και δικαστικών αν συντρέχουν κάποιες προϋποθέσεις.

Ειδικότερα, θα πρέπει να έχει **παρέλθει η προθεσμία** για τη μεταφορά της και το κράτος είτε να μην την ενσωμάτωσε είτε να το έκανε πλημμελώς και οι διατάξεις αυτής να είναι **σαφείς** και **ανεπιφύλακτες**. Με άλλα λόγια θα πρέπει το περιεχόμενο τους να είναι προσδιορισμένο με σαφήνεια και επάρκεια ενώ για την ενεργοποίησή τους να μην απαιτείται η λήψη πρόσθετων συμπληρωματικών εθνικών μέτρων ήτοι να μην υφίστανται αιρέσεις και προθεσμίες.¹⁵⁴ Μάλιστα, σύμφωνα με το Δικαστήριο για να επικαλεστεί ένας ιδιώτης μια Οδηγία έναντι του κράτους δεν απαιτείται η κατοχύρωση σε αυτόν κάποιου δικαιώματος αλλά η δημιουργία μιας σαφούς και ανεπιφύλακτης υποχρέωσης στο κράτος¹⁵⁵. Επιπρόσθετα, το εθνικό δικαστήριο στο οποίο προσέφυγε ο ιδιώτης κατά του κράτους είναι υποχρεωμένο να λάβει **αυτεπαγγέλτως** υπόψη την άμεση ισχύ της

¹⁵⁰ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 266.

¹⁵¹ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 268.

¹⁵² Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 269. Έτσι πχ δεν μπορεί να ενσωματωθεί το περιεχόμενο της Οδηγίας με μια διοικητική πράξη ούτε με διοικητική διάταξη διότι αυτές δεν έχουν αρκετή τυπική ισχύ και κατ' επέκταση δεν προσφέρουν επαρκή ασφάλεια δικαίου. Στην πράξη, οι Οδηγίες ενσωματώνονται κυρίως αλλά όχι αποκλειστικώς με νόμους αν και σύμφωνα με το Δικαστήριο κάτι τέτοιο δεν είναι υποχρεωτικό. Αξίζει πάντως να σημειώσουμε πως το Δικαστήριο δέχτηκε τη μεταφορά Οδηγιών και με συλλογικές συμβάσεις εφόσον αυτές αναγνωρίζονται γενικά ως δεσμευτικές.

¹⁵³ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 270.

¹⁵⁴ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 271. Οι ιδιώτες μάλιστα μπορούν να επικαλούνται την Οδηγία και στην περίπτωση εκείνη που το κράτος να μην την ενσωμάτωσε αλλά την εφαρμόζει με τέτοιο τρόπο που να καθιστά αδύνατη την υλοποίηση του αποτελέσματος της.

¹⁵⁵ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 272.

οδηγίας και να απονέμει σύμφωνα με αυτή δίκαιο χωρίς να απαιτείται να την επικαλεστεί εκείνος¹⁵⁶. Άρα η έννοια της άμεσου ισχύος αναφορικά με τις Οδηγίες συνίσταται στην παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων χωρίς τη διαμεσολάβηση του κράτους (αδιαμεσολάβητο), στην δυνατότητα επίκλησης τους από τους ιδιώτες έναντι των εθνικών δικαστικών και διοικητικών αρχών (επικλητό) καθώς και στην υποχρέωση του εθνικού δικαστή να λαμβάνει αυτεπάγγελτα υπόψη την άμεσως ισχύουσα Οδηγία (αυτεπάγγελτο).

Οι ιδιώτες μπορούν να επικαλεστούν μια Οδηγία **έναντι του κράτους** και όχι έναντι άλλων ιδιωτών. Με άλλα λόγια, η άμεση ισχύς της Οδηγίας είναι **κάθετη** και όχι **οριζόντια**¹⁵⁷. Ακόμη, όπως είναι φυσικό δεν δύναται το ίδιο το κράτος να επικαλείται μια Οδηγία το περιεχόμενο της οποίας δεν μετέφερε στην εθνική έννομη τάξη έναντι ενός ιδιώτη, δηλαδή δεν επιτρέπεται η **αντίστροφος κάθετος άμεση ισχύς** καθώς αν επιτρεπόταν, το κράτος θα αντλούσε όφελος από τη μη συμμόρφωση του προς τις απορρέουσες από το ενωσιακό δίκαιο υποχρεώσεις του¹⁵⁸.

Η δεύτερη συνέπεια της εκπρόθεσμης ή πλημμελούς μεταφοράς μιας Οδηγίας είναι όπως αναφέραμε σύμφωνα με τη νομολογία η σύμφωνη με την Οδηγία ερμηνεία του εθνικού δικαίου από τον εθνικό δικαστή. Πιο συγκεκριμένα, όταν η Οδηγία δεν δύναται να αναπτύξει άμεση ισχύ καθώς είτε δεν υπάρχει σαφής και ανεπιφύλακτη διάταξη είτε επειδή οι αντίδικοι σε μια διαφορά είναι ιδιώτες ο εθνικός δικαστής υποχρεούται να ερμηνεύσει το εθνικό δίκαιο υπό το φως της Οδηγίας δηλαδή σύμφωνα με το κείμενο και το σκοπό αυτής. Δηλαδή θα πρέπει να ερμηνεύσει το εθνικό δίκαιο με τέτοιο τρόπο που αυτό να καθίσταται σύμφωνο με τις επιταγές της. Αυτό φυσικά μετά την πάροδο της προθεσμίας για την μεταφορά του περιεχομένου της Οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη¹⁵⁹.

Τέλος, προκειμένου να προστατευθεί περαιτέρω ο ιδιώτης, η νομολογία του Δικαστηρίου προέβλεψε εκτός από την υπό προϋποθέσεις ανάπτυξη άμεσου ισχύος της Οδηγίας και την ερμηνεία του εθνικού δικαίου υπό το φως αυτής όταν δεν υφίσταται άμεση ισχύς και την ευθύνη του κράτους προς αποζημίωση σε περίπτωση που ο ιδιώτης ζημιώθηκε από τη συμπεριφορά αυτού. Ειδικότερα, προκειμένου το κράτος να είναι υπόχρεο προς αποζημίωση δηλαδή να ενέχει αστική ευθύνη θα πρέπει σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, να έχουμε πλημμελή μεταφορά μιας Οδηγίας η οποία να αναγνωρίζει στους ιδιώτες με σαφήνεια κάποιο δικαίωμα καθώς επίσης και φυσικά ύπαρξη ζημιάς και αιτιώδους συνάφειας δηλαδή σχέσης αιτίου αιτιατού ανάμεσα στην πλημμελή μεταφορά της Οδηγίας και της ζημιάς¹⁶⁰. Ας προχωρήσουμε τώρα στην περιγραφή της επόμενης πηγής του παράγωγου ενωσιακού δικαίου, της Απόφασης.

Οι Αποφάσεις ως νομοθετικές πράξεις εκδίδονται από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο ενώ ως νομικές εκδίδονται από την Επιτροπή και την ΕΚΤ. Σύμφωνα με τη Συνθήκη¹⁶¹, οι Αποφάσεις είναι δεσμευτικές προς όλα τα μέρη τους ενώ όταν προβλέπουν και ορίζουν αποδέκτες είναι δεσμευτικές μόνο για αυτούς. Αποδέκτες μιας απόφασης μπορεί να είναι τα κράτη μέλη της Ένωσης, τα όργανα της αλλά και οι ιδιώτες δηλαδή τα φυσικά και τα νομικά πρόσωπα τα οποία και κατονομάζονται. Στη τελευταία περίπτωση, οι Αποφάσεις μπορούν να συγκριθούν με τις ατομικές διοικητικές πράξεις των εθνικών εννόμων τάξεων¹⁶².

Όταν μια Απόφαση απευθύνεται στα κράτη μέλη, τότε σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου μπορεί να αναπτύξει άμεση ισχύ υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με την Οδηγία και έτσι να την επικαλούνται οι ιδιώτες. Η άμεση ισχύς είναι κάθετη και όχι οριζόντια¹⁶³.

Τέλος, έχουμε τις Συστάσεις και τις Γνώμες. Η ειδοποιός διαφορά μεταξύ τους έγκειται στο αν το όργανο που τις εκδίδει το κάνει με δίκη του πρωτοβουλία ή κατόπιν αιτήματος. Στην πρώτη περίπτωση κάνουμε λόγο για σύσταση ενώ στη δεύτερη για γνώμη/γνωμοδότηση¹⁶⁴. Αποδέκτες τους είναι τα ενωσιακά όργανα, τα κράτη μέλη

¹⁵⁶ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 272.

¹⁵⁷ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 273. Παρόλα αυτά, η νομολογία του Δικαστηρίου προέβλεψε και κάποιες εξαιρέσεις κατά τις οποίες μια Οδηγία μπορεί πράγματι να αναπτύξει οριζόντια άμεση ισχύ. Έτσι, σύμφωνα με το Δικαστήριο, η επίκληση μιας Οδηγίας από έναν ιδιώτη σε βάρος ενός άλλου ιδιώτη επιτρέπεται όταν αυτή προβλέπει απλώς τη δημιουργία ενός ουσιαστικού διαδικαστικού κανόνα χωρίς να προβλέπει δικαιώματα και υποχρεώσεις για τους ιδιώτες δηλαδή χωρίς να θεσπίζει το ουσιαστικό περιεχόμενο του κανόνα δικαίου. Ακόμη, μια Οδηγία έχει οριζόντια άμεση ισχύ όταν υφίσταται μια τριγωνική σχέση ιδιώτη-κράτους-ιδιώτη και στην περίπτωση κατά την οποία ενσωματώνεται με αυτή μια θεμελιώδης στο ενωσιακό δίκαιο γενική αρχή. Αυτές όμως οι περιπτώσεις αποτελούν την εξαίρεση με τις Οδηγίες κατά κανόνα να μην έχουν οριζόντια άμεση ισχύ και αυτό θα πρέπει να έχουμε κατά νου.

¹⁵⁸ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 273.

¹⁵⁹ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 277.

¹⁶⁰ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 277.

¹⁶¹ Βλέπε το άρθρο 288 παράγραφος 4 ΣΛΕΕ.

¹⁶² Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 279.

¹⁶³ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 279.

¹⁶⁴ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιό 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 280.

αλλά και οι ιδιώτες. Οι Συστάσεις και οι Γνώμες σύμφωνα με τη Συνθήκη¹⁶⁵ δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα και έτσι δεν αποτελούν πηγές του ενωσιακού δικαίου. Όμως, παρά το μη νομικά δεσμευτικό τους χαρακτήρα, όταν η έκδοση τους είναι απαραίτητη για την έκδοσή μιας ενωσιακής πράξης και δεν λάβει χώρα, τότε η σχετική ενωσιακή πράξη σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου είναι άκυρη λόγω παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας¹⁶⁶.

Παραπάνω πράξεις δηλαδή οι Κανονισμοί, οι Οδηγίες, οι Αποφάσεις, οι Συστάσεις και οι Γνώμες, δεν αποτελούν τις μοναδικές ενωσιακές πράξεις αλλά στην πράξη, έχουν καθιερωθεί και άλλες. Τέτοιες πράξεις είναι αυτές με τις οποίες ρυθμίζεται η εσωτερική λειτουργία των ενωσιακών οργάνων όπως λχ τα καταστατικά και οι κανονισμοί λειτουργίας, διάφορες εκθέσεις, κοινές δηλώσεις και συμφωνίες μεταξύ των ενωσιακών οργάνων ώστε να συντονιστεί η μεταξύ τους συνεργασία αλλά και διάφορες αποφάσεις, προγράμματα δράσης ή γενικά προγράμματα με τα οποία τα όργανα της Ένωσης συμφωνούν για τις γενικές κατευθύνσεις που θα ακολουθήσουν ώστε να υλοποιηθεί μια πολιτική χωρίς όμως να υπάρχει δέσμευση νομικά¹⁶⁷.

Οι περισσότερες από αυτές τις πράξεις όπως λχ τα προγράμματα δράσης, οι κοινές δηλώσεις και οι συμφωνίες, δεν έχουν νομική δεσμευτικότητα και για αυτό εντάσσονται στο λεγόμενο <<soft law>>. Οι πράξεις αυτές με άλλα λόγια έχουν ως επί το πλείστον πολιτική δεσμευτικότητα καθώς υπάρχει συμφωνία για δράση σε μια συγκεκριμένη κατεύθυνση αλλά όχι νομική δεσμευτικότητα. Όσες από τις πράξεις αυτές έχουν νομική δεσμευτικότητα θα μπορούσαν να ενταχθούν και να υπαχθούν στις νομικές πράξεις της Ένωσης δηλαδή αυτές που εκδίδονται με άλλες διαδικασίες πέραν της συνήθους και της ειδικής νομοθετικής¹⁶⁸.

Τέλος, στις πηγές του ενωσιακού δικαίου εντάσσεται φυσικά και η **νομολογία** του Δικαστηρίου καθώς εκτός αυτό μαζί με το νομοθέτη καλείται στα πλαίσια της απονομής του δικαίου να καλύψει όσο είναι δυνατό τα διάφορα κενά στην ενωσιακή έννομη τάξη. Το Δικαστήριο υπήρξε ιδιαίτερα αποτελεσματικό και ευρηματικό στην αποστολή του αυτή κάτι που τα διαπιστώσαμε στα πλαίσια της εξέτασης των πηγών του ενωσιακού δικαίου καθώς πχ όπως είπαμε η άμεση ισχύς της Οδηγίας και της Απόφασης κάτω από προϋποθέσεις με ότι συνεπάγεται προκύπτουν από τη νομολογία και θα το δούμε και στη συνέχεια της εργασίας μας.

Ας δούμε τώρα εν συντομία την διαδικασία με την οποία εκδίδονται οι διάφοροι κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου (στο υπερεθνικό τμήμα της Ένωσης καθώς αυτό μας αφορά εδώ¹⁶⁹) σύμφωνα με την ισχύουσα σήμερα Συνθήκη της Λισαβόνας. Στη συνέχεια θα εξηγήσουμε και τη σχέση μεταξύ των δύο εννόμων τάξεων ήτοι της ενωσιακής και της εθνικής ώστε ο αναγνώστης να αποκτήσει μια συνολική εικόνα του ενωσιακού οικοδομήματος.

Σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, οι ενωσιακές πράξεις διακρίνονται με κριτήριο τη **διαδικασία έκδοσης τους** σε δυο βασικές κατηγορίες, τις <<νομοθετικές πράξεις>> και τις <<νομικές πράξεις>> ενώ υπάρχουν και <<οι μη νομοθετικές πράξεις γενικής ισχύος κατ' εξουσιοδότηση>>¹⁷⁰. Οι νομοθετικές πράξεις, είναι εκείνες οι ενωσιακές πράξεις οι οποίες εκδίδονται με νομοθετική διαδικασία είτε με τη συνήθη είτε με την ειδική και ρυθμίζουν τα ουσιώδη στοιχεία ενός τομέα¹⁷¹ ενώ οι νομικές είναι οι ενωσιακές πράξεις που εκδίδονται με άλλη διαδικασία πλην της νομοθετικής¹⁷². Οι πράξεις κατ' εξουσιοδότηση ρυθμίζουν τα μη ουσιώδη στοιχεία/ζητήματα ενός τομέα¹⁷³ όπως λχ τα τεχνικά και λεπτομερειακά έτσι ώστε όπως θα πούμε και στη συνέχεια να υπάρχει μια αποσυμφόρηση του νομοθετικού έργου του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου. Το ποια διαδικασία θα επιλεγεί για την έκδοση μιας ενωσιακής πράξης εξαρτάται αποκλειστικά από όσα ορίζει η **οικεία διάταξη** στην οποία η πράξη στηρίζεται σύμφωνα με **την αρχή της νομικής βάσης**¹⁷⁴. Ας δούμε λοιπόν τις επιμέρους διαδικασίες.

¹⁶⁵ Βλέπε το άρθρο 28 παράγραφος 5 ΣΛΕΕ.

¹⁶⁶ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 280.

¹⁶⁷ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 281.

¹⁶⁸ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 8 <<Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη>> σελ 281.

¹⁶⁹ Η διαδικασία λήψης αποφάσεων στα πλαίσια της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας είναι πολύ διαφορετική και δεν μας απασχολεί εδώ.

¹⁷⁰ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 7 <<Η διαδικασία έκδοσης των ενωσιακών πράξεων>> σελ 238.

¹⁷¹ Βλέπε τα άρθρα 289 παράγραφος 3 και 290 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ.

¹⁷² Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 7 <<Η διαδικασία έκδοσης των ενωσιακών πράξεων>> σελ 238.

¹⁷³ Βλέπε το άρθρο 290 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ.

¹⁷⁴ Γενικά σύμφωνα με την αρχή της νομικής βάσης για κάθε ενωσιακή πράξη που εκδίδεται θα πρέπει να υπάρχει επαρκής τεκμηρίωση της νομικής της βάσης δηλαδή να περιγράφονται αναλυτικά οι διατάξεις των Συνθηκών στις οποίες η εν λόγω πράξη στηρίζεται. Σε αντίθετη περίπτωση η πράξη μπορεί να ακυρωθεί. Επιπλέον να αναφέρουμε ότι γενικά και ο τύπος μιας ενωσιακής πράξης, το <<κοστούμι>> της, το αν δηλαδή θα εκδοθεί Κανονισμός, Οδηγία κτλ εξαρτάται και αυτός από όσα ορίζουν οι Συνθήκες. Πρόκειται για την **αρχή της ειδικής εξουσιοδότησης** σύμφωνα με την οποία τα ενωσιακά όργανα έχουν μονάχα τις αρμοδιότητες εκείνες που τους εκχώρησαν τα κράτη μέλη μέσω των Συνθηκών. Όταν δεν προβλέπεται

Κατ' αρχήν, έχουμε τη νομοθετική διαδικασία με την οποία όπως είπαμε εκδίδονται οι νομοθετικές πράξεις και διακρίνεται σε δυο επιμέρους διαδικασίες ήτοι την συνήθη και την ειδική. Η συνήθης νομοθετική διαδικασία εφαρμόζεται στην συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων και σε αυτή εκδίδονται οι διάφορες πράξεις που είδαμε παραπάνω όπως οι Κανονισμοί και οι Οδηγίες από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο από κοινού κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής¹⁷⁵. Άρα παρατηρούμε ότι στα πλαίσια της εν λόγω διαδικασίας, τα δυο ενωσιακά όργανα δηλαδή το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο είναι **νομικώς ισότιμα**. Αυτό δεν ισχύει κατά την εφαρμογή της άλλης νομοθετικής διαδικασίας δηλαδή της ειδικής. Όταν μια ενωσιακή πράξη εκδίδεται με την ειδική νομοθετική διαδικασία (κάτι που αφορά περίπου το 20% των περιπτώσεων) τότε εκδίδεται **μόνο από το ένα** ενωσιακό όργανο, συνήθως το Συμβούλιο με το δεύτερο απλώς να μετέχει. Η εν λόγω διαδικασία αποτελείται όπως θα πούμε στη συνέχεια από δυο επιμέρους διαδικασίες, τη **διαδικασία της διαβούλευσης** και τη **διαδικασία της σύμφωνης γνώμης**¹⁷⁶.

Η συνήθης νομοθετική διαδικασία είναι μια χρονοβόρα και περίπλοκη διαδικασία και αποτελείται από τέσσερα στάδια, εκείνα των **τριών αναγνώσεων** και το στάδιο της **επιτροπής συνδιαλλαγής**¹⁷⁷.

Ειδικότερα, η Επιτροπή η οποία όπως αναφέραμε έχει ως επί το πλείστον το μονοπωλιακό δικαίωμα αναφορικά με τη νομοθετική πρωτοβουλία αφού διαβουλευθεί άτυπα με τα κράτη μέλη της Ένωσης και τα βολιδοσκοπήσει προκειμένου να διαπιστώσει το κατά πόσο αυτά συμφωνούν και κατ' επέκταση το κατά πόσο υπάρχουν πιθανότητες επιτυχίας και υλοποίησης της πρωτοβουλίας της, προτείνει της έκδοση της πράξης στο Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο και έχουμε την έναρξη της όλης διαδικασίας. Ακολουθως, λαμβάνει χώρα **το στάδιο της πρώτης ανάγνωσης**. Σε αυτό, το Κοινοβούλιο καθορίζει τη στάση και τη θέση του επί του ζητήματος και τη διαβιβάζει στο Συμβούλιο. Η θέση του Κοινοβουλίου δύναται να εμπεριέχει και τροποποιήσεις. Το Συμβούλιο σε περίπτωση που συμφωνεί με τη θέση του Κοινοβουλίου εγκρίνει την πράξη και αυτή θεωρείται ότι εκδίδεται ενώ αν διαφωνεί με τη θέση του Κοινοβουλίου, διατυπώνει τη δική του θέση και τη διαβιβάζει πλήρως αιτιολογημένη πίσω σε αυτό¹⁷⁸ ενώ και η Επιτροπή του γνωστοποιεί τη θέση της. Στη συνέχεια έχουμε την έναρξη του **σταδίου της δεύτερης ανάγνωσης**. Αυτό διαρκεί έως τρεις μήνες και σε αυτό το Κοινοβούλιο έχει μια σειρά από επιλογές¹⁷⁹. Έτσι, μπορεί να αποδεχτεί τελικά τις θέσεις του Συμβουλίου και να εκδοθεί η πράξη ή να τις απορρίψει με απόφαση που λαμβάνεται με την πλειοψηφία των μελών του και να τερματίσει έτσι την διαδικασία με την ενωσιακή πράξη να μην εκδίδεται τελικά. Τέλος αν το Κοινοβούλιο αδρανήσει και δεν διατυπώσει θέση στο διάστημα των τριών μηνών που διαρκεί το στάδιο της δεύτερης ανάγνωσης η πράξη θεωρείται ως εγκριθείσα και εκδίδεται. Ακόμα, το Κοινοβούλιο δύναται και πάλι με απόφαση της πλειοψηφίας των μελών του να προτείνει νέες τροποποιήσεις στη θέση του Συμβουλίου και να τις διαβιβάσει σε αυτό αλλά και στην Επιτροπή έτσι ώστε αυτή να γνωμοδοτήσει σχετικά. Στην περίπτωση αυτή συγκαλείται μέσα σε έξι μήνες **η Επιτροπή Συνδιαλλαγής**. Αυτή συγκαλείται από τον Πρόεδρο του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου και αποτελείται από μέλη του Συμβουλίου και ισάριθμα του Κοινοβουλίου και η αποστολή της συνίσταται στην επίτευξη μιας συμφωνίας επί ενός κοινού σχεδίου ανάμεσα στα δύο όργανα σε διάστημα έξι εβδομάδων¹⁸⁰. Η συμφωνία επιτυγχάνεται με την πλειοψηφία των αντιπροσώπων του Κοινοβουλίου και με ειδική πλειοψηφία των μελών του Συμβουλίου¹⁸¹ και έπεται το στάδιο της **τρίτης ανάγνωσης** κατά το οποίο το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο έχουν προθεσμία έξι εβδομάδων προκειμένου να εκδώσουν την πράξη που βασίζεται στο κοινό σχέδιο. Αν τελικά δεν υπάρξει κοινό σχέδιο και συμφωνία, η πράξη δεν εκδίδεται. Ας δούμε τώρα λίγο πιο αναλυτικά την ειδική νομοθετική διαδικασία και στη συνέχεια θα μιλήσουμε και για τις πράξεις κατ' εξουσιοδότηση.

Η ειδική νομοθετική διαδικασία όπως αναφέραμε και παραπάνω δεν αποτελεί μια ενιαία διαδικασία αλλά διακρίνεται σε δυο επιμέρους διαδικασίες δηλαδή τη διαδικασία της διαβούλευσης και εκείνη της σύμφωνης

συγκεκριμένος τύπος τότε η επιλογή του επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια των ενωσιακών οργάνων η οποία όμως περιορίζεται διεπόμενη από την **αρχή της αναλογικότητας** η οποία προβλέπει την χρήση του εκάστοτε ηπιότερου μέσου για την υλοποίηση μιας πολιτικής. Αυτό σύμφωνα με το άρθρο 296 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ. Τέλος, κάθε ενωσιακή πράξη θα πρέπει να αιτιολογείται επαρκώς δηλαδή θα πρέπει να τηρείται και η **αρχή της αιτιολογίας**.

¹⁷⁵ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 7 <<Η διαδικασία έκδοσης των ενωσιακών πράξεων>> σελ 239. Αν και υπάρχουν και περιπτώσεις που τέτοιες πράξεις εκδίδονται με πρωτοβουλία του Κοινοβουλίου, των κρατών μελών με σύσταση της ΕΚΤ, και αίτημα του Δικαστηρίου ή της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων. Για περισσότερα βλέπε το άρθρο 289 παράγραφος 4 ΣΛΕΕ.

¹⁷⁶ Επομένως ορθότερο είναι να κάνουμε λόγο περί ειδικών νομοθετικών διαδικασιών.

¹⁷⁷ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 7 <<Η διαδικασία έκδοσης των ενωσιακών πράξεων>> σελ 240.

¹⁷⁸ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 7 <<Η διαδικασία έκδοσης των ενωσιακών πράξεων>> σελ 240.

¹⁷⁹ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 7 <<Η διαδικασία έκδοσης των ενωσιακών πράξεων>> σελ 241.

¹⁸⁰ Η Επιτροπή Συνδιαλλαγής ενεργοποιείται και σε άλλες περιπτώσεις όπως αυτή κατά την οποία το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έχουν διαφωνία επί του σχεδίου του ενωσιακού προϋπολογισμού που υποβάλει σε αυτά η Επιτροπή.

¹⁸¹ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 7 <<Η διαδικασία έκδοσης των ενωσιακών πράξεων>> σελ 242.

γνώμης. Πάντως το χαρακτηριστικό της γνώρισμά είναι ότι η ενωσιακή πράξη εκδίδεται μόνο από ένα ενωσιακό όργανο με απλή συμμετοχή του άλλου.

Σύμφωνα με τη διαδικασία της διαβούλευσης, μια ενωσιακή πράξη εκδίδεται ως επί το πλείστον από το Συμβούλιο ύστερα από διαβούλευση με το Κοινοβούλιο με απόφαση που λαμβάνεται ομόφωνα ή με ειδική πλειοψηφία¹⁸². Ενίοτε είναι αναγκαία και η γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών, της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής ή της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας αλλά και η υποβολή πρότασης από την Επιτροπή. Η γνωμοδότηση δεν είναι νομικά δεσμευτική αλλά πρέπει να ληφθεί υπόψη από το εκδίδον την ενωσιακή πράξη όργανο ενώ σε περίπτωση που αυτή είναι υποχρεωτική και δεν ζητηθεί, η οικεία ενωσιακή πράξη είναι άκυρη λόγω παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας.

Η διαδικασία της σύμφωνης γνώμης η οποία εφαρμόζεται στην πράξη εξαιρετικά σπάνια, διακρίνεται ουσιαστικά σε δυο επιμέρους διαδικασίες με την πρώτη να έχει το Συμβούλιο ως αρμόδιο προς έκδοση της πράξης όργανο με τη σύμφωνη γνώμη του Κοινοβουλίου και τη δεύτερη να έχει το Κοινοβούλιο ως αρμόδιο όργανο με τη σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου. Ενίοτε προβλέπεται και η γνώμη της Επιτροπής ή ακόμη και η έγκριση της.

Όλες οι νομοθετικές πράξεις δημοσιεύονται στην **Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης** η οποία εκδίδεται σε όλες τις επίσημες γλώσσες αυτής. Ακόμη στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δημοσιεύονται οι Κανονισμοί και οι Οδηγίες που απευθύνονται σε όλα τα κράτη αλλά και οι Αποφάσεις όταν δεν καθορίζουν τους αποδέκτες τους. Όταν μια Οδηγία και μια Απόφαση ορίζουν τους αποδέκτες τους τότε κοινοποιούνται σε αυτούς και αρχίζουν να ισχύουν από την κοινοποίηση. Η ίδια η εκάστοτε πράξη ορίζει το χρόνο κατά τον οποίο αρχίζει να ισχύει και αν δεν τον ορίζει τότε τα έννομα αποτελέσματα αυτής αρχίζουν να παράγονται σε είκοσι μέρες από την δημοσίευση.

Τέλος, όπως προαναφέραμε, προβλέπονται ως τρίτο είδος ενωσιακών πράξεων από τη Συνθήκη της Λισαβόνας οι πράξεις κατ' εξουσιοδότηση ή πιο ολοκληρωμένα οι <<μη νομοθετικές πράξεις γενικής ισχύος κατ' εξουσιοδότηση>>. Αυτές σύμφωνα με τη Συνθήκη¹⁸³, εκδίδονται από την Επιτροπή κατόπιν εξουσιοδότησης σε αυτή με μια νομοθετική πράξη. Οι πράξεις κατ' εξουσιοδότηση ρυθμίζουν **τα μη ουσιώδη στοιχεία** (πχ τα λεπτομερειακά και τεχνικά) ενός τομέα της ενωσιακής δράσης ακριβώς όπως ήδη αναφέραμε για να υπάρχει μια ελάφρυνση του νομοθετικού έργου του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου τα οποία ρυθμίζουν τα ουσιώδη ζητήματα¹⁸⁴. Μπορούν να συγκριθούν δε με τα κανονιστικά διατάγματα των εθνικών εννόμων τάξεων τα οποία έχουν παρόμοιο ρόλο και αποστολή. Η παροχή της εξουσιοδότησης στην Επιτροπή προς έκδοση των οικείων πράξεων διέπεται από **αυστηρούς όρους** που προβλέπονται από τη Συνθήκη. Έτσι, η εξουσιοδότηση χορηγείται μόνο με νομοθετική πράξη η οποία ρυθμίζει ρητά τους στόχους, το περιεχόμενο, την έκταση και τη χρονική της διάρκεια ενώ η νομοθετική πράξη η οποία χορηγεί την εξουσιοδότηση αναφέρει και τις προϋποθέσεις αυτής οι οποίες ελέγχονται από το Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο ή και από τα δύο από κοινού και τα οποία μπορούν και να την ανακαλέσουν¹⁸⁵.

Θα κλείσουμε στο σημείο αυτό το παρόν κεφάλαιο της εργασίας μας με μια αναφορά σχετικά με τη σχέση μεταξύ των εθνικών εννόμων τάξεων και της ενωσιακής. Ένα κρίσιμο ερώτημα που προκύπτει μετά από όλη αυτή την ανάλυση που προηγήθηκε είναι το τι συμβαίνει σε περίπτωση που ένας κανόνας του ενωσιακού δικαίου πχ μια Οδηγία ή ένας Κανονισμός, αντιτίθεται αναφορικά με το περιεχόμενο του με κάποιο κανόνα της εθνικής έννομης τάξης πχ ένα απλό νόμο ή ακόμα και το ίδιο το εθνικό Σύνταγμα. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι ότι το ενωσιακό δίκαιο και οι κανόνες αυτού **υπερισχύουν** κάθε αντίθετης εθνικής διάταξης συμπεριλαμβανομένων και των συνταγματικών και αυτό προκύπτει από την νομολογία του Δικαστηρίου¹⁸⁶. Ειδικότερα, το Δικαστήριο νομολόγησε ότι προκειμένου να μπορέσει να λειτουργήσει αλλά και να υπάρξει η Ένωση, θα πρέπει να υπάρχει ενιαία και ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή του δικαίου της και των κανόνων αυτού σε όλα τα κράτη μέλη της. Έτσι, όταν ένας κανόνας του ενωσιακού δικαίου ορίζει για παράδειγμα ότι απαγορεύονται όλοι οι εξαγωγικοί και εισαγωγικοί δασμοί ή ότι απαγορεύονται οι ποσοτικοί περιορισμοί στις εισαγωγές και τις εξαγωγές ή ότι οι κρατικές ενισχύσεις απαγορεύονται πλην εξαιρέσεων, αυτό θα πρέπει να εφαρμοστεί ομοιόμορφα παντού ώστε να λειτουργήσει η εσωτερική αγορά και ο ελεύθερος ανταγωνισμός και να εξυπηρετηθούν οι ίδιοι οι σκοποί της ύπαρξης της Ένωσης. Έχουμε δηλαδή ένα ζήτημα **ζωτικής σημασίας** για το ενωσιακό οικοδόμημα. Ακόμη, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, τα κράτη μέλη της Κοινότητας και κατόπιν της Ένωσης γνώριζαν πολύ καλά ότι με την ένταξη τους σε αυτή θα χάσουν εκτεταμένα την εθνικής

¹⁸² Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 7 <<Η διαδικασία έκδοσης των ενωσιακών πράξεων>> σελ 244.

¹⁸³ Βλέπε το άρθρο 290 ΣΛΕΕ.

¹⁸⁴ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 7 <<Η διαδικασία έκδοσης των ενωσιακών πράξεων>> σελ 247.

¹⁸⁵ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 7 <<Η διαδικασία έκδοσης των ενωσιακών πράξεων>> σελ 248.

¹⁸⁶ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 8 <<Η ενωσιακή έννομη τάξη >> σελ 315-316.

τους κυριαρχία και την απορρέουσα από εκείνη δυνατότητα διαμόρφωσης της πολιτικής. Επιπρόσθετα, τα κράτη μέλη δημιούργησαν μια αυτόνομη έννομη τάξη μέσω της εκχώρησης στην Ένωση κυριαρχικών τους δικαιωμάτων. Χαρακτηριστικά της αυτονομίας της ενωσιακής έννομης τάξης είναι μεταξύ άλλων όπως είπαμε και προηγουμένως η δυνατότητα αυτής να **νομοθετεί** αλλά και να **ελέγχει** αυτόνομα με τη χρήση **ιδίων οργάνων** και η αυτονομία αυτή δεν θα υφίστατο αν υπερίσχυαν τα εθνικά συντάγματα και εν γένει το εθνικό δίκαιο. Τέλος, σύμφωνα με το Δικαστήριο, αν δεν υπήρχε υπεροχή του ενωσιακού δικαίου έναντι του εθνικού τότε ο Κανονισμός ως κανόνας του παράγωγου ενωσιακού δικαίου με δεσμευτικότητα και γενική ισχύ δεν θα είχε καμία σημασία καθώς τα χαρακτηριστικά του αυτά θα αναιρούνταν.

Το Δικαστήριο νομολόγησε επίσης και σχετικά με τη τύχη των εθνικών διατάξεων οι οποίες αντιτίθενται στο ενωσιακό δίκαιο. Έτσι σύμφωνα με τη σχετική νομολογία, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εξαλείψουν από τις εσωτερικές έννομες τάξεις τους κάθε διάταξη η οποία είναι ασυμβίβαστη με το ενωσιακό δίκαιο¹⁸⁷.

Τέλος, εκτός από το Δικαστήριο, τα ίδια τα κράτη αναγνώρισαν και αποδέχτηκαν ευθέως την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου όπως ακριβώς διατυπώθηκε από τη νομολογία με την Δήλωση υπ αριθμόν 17 την οποία υπέγραψαν στο σύνολο του και επισύναψαν στη Συνθήκη της Λισαβόνας¹⁸⁸.

I.4 Επίλογος/ανακεφαλαίωση.

Στο κεφάλαιο αυτό δώσαμε στον αναγνώστη της μελέτης μας μια όσο το δυνατόν πιο σύντομη και ταυτόχρονα περιεκτική περιγραφή της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του δικαίου το οποίο την διέπει ώστε αυτός να αποκτήσει μια ελάχιστη θεωρητική κατάρτιση αναφορικά με αυτά και να είναι σε θέση να δει στην πράξη στη συνέχεια την επίδραση που ασκεί η Ένωση στην εθνική οικονομική πολιτική. Πιο συγκεκριμένα, είδαμε την ιστορική πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης από τις αρχικές Κοινότητες μέχρι την Ευρωπαϊκή Ένωση όπως είναι διαμορφωμένη σήμερα, περιγράψαμε τα ενωσιακά όργανα και τις αρμοδιότητές τους, εξετάσαμε τις πηγές του ενωσιακού δικαίου, είδαμε τις διαδικασίες έκδοσης των διάφορων ενωσιακών πράξεων και απαντήσαμε στο κρίσιμο ερώτημα του ποιος υπερέχει σε περίπτωση μιας σύγκρουσης ανάμεσα στο ενωσιακό και το εθνικό δίκαιο και έννομη τάξη. Το κεφάλαιο αυτό θα μπορούσε φυσικά να είναι πολύ πιο αναλυτικό και λεπτομερές ωστόσο αυτό θα μας απομάκρυνε από τον χαρακτήρα και το θέμα της εργασίας μας το οποίο είναι πρωτίστως οικονομικό και σε μικρότερο βαθμό θεσμικό και νομικό. Στο επόμενο κεφάλαιο της εργασίας μας, θα γνωρίσουμε και θα αναλύσουμε όλα τα βασικά μακροοικονομικά και δημοσιονομικά μεγέθη έτσι ώστε να μπορέσουμε να καταλάβουμε τον τρόπο λειτουργίας της οικονομίας στο σύνολο της και την επίδραση σε αυτή της δημοσιονομικής και της νομισματικής πολιτικής.

¹⁸⁷ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 8 <<Η ενωσιακή έννομη τάξη>> σελ 316.

¹⁸⁸ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 8 <<Η ενωσιακή έννομη τάξη>> σελ 315-316.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ : ΒΑΣΙΚΕΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΚΑΙ ΜΕΓΕΘΗ

Στο παρόν κεφάλαιο, θα εξετάσουμε και θα αναλύσουμε εν συντομία μια σειρά από οικονομικές έννοιες και μεγέθη. Πράγματι, αν διαβάσουμε μια εφημερίδα ή γενικά αν παρακολουθήσουμε τον Τύπο θα ακούσουμε μια σειρά από όρους όπως λχ ΑΕΠ, ανεργία, πληθωρισμός, ισοζύγιο πληρωμών, ανάπτυξη, έλλειμμα, χρέος και προϋπολογισμός. Τι είναι όμως όλα αυτά ; Αυτό θα προσπαθήσουμε να εξηγήσουμε εδώ όσο πιο απλά και περιεκτικά γίνεται. Θα ξεκινήσουμε με την ανάλυση του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος και των διακυμάνσεων του όπως επίσης και της οικονομικής μεγέθυνσης την οποία μάλιστα θα διαχωρίσουμε από την έννοια της οικονομικής ανάπτυξης καθώς λανθασμένα αυτές οι δυο έννοιες συγχέονται και ταυτίζονται και ακολούθως θα δούμε συνοπτικά τις επίσης μακροοικονομικές έννοιες του πληθωρισμού, της ανεργίας, του ισοζυγίου πληρωμών και της διεθνούς επενδυτικής θέσης όπως και τις δημοσιονομικές έννοιες του προϋπολογισμού, του δημοσίου χρέους και του δημοσιονομικού ελλείμματος ενώ θα κάνουμε και μια γενική αναφορά στον τρόπο δράσης των δημοσίων φορέων και στην παρέμβαση τους στην οικονομία μιας χώρας. Όλοι αυτοί οι όροι θα μας βοηθήσουν να κατανοήσουμε καλύτερα τη λειτουργία και τις επιπτώσεις της οικονομικής πολιτικής. Ας ξεκινήσουμε.

ΙΙ.1 Το Ακαθάριστό Εγχώριο Προϊόν οι διακυμάνσεις του και η οικονομική μεγέθυνση.

Το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν μετρά το συνολικό εισόδημα μιας χώρας, αποτελεί το σπουδαιότερο και σημαντικό μέγεθος της οικονομίας και μαζί με το κατά κεφαλήν εισόδημα ήτοι το ΑΕΠ προς τον πληθυσμό της χώρας έναν σημαντικό δείκτη της οικονομικής ευημερίας και του βιοτικού επιπέδου. Για το λόγο αυτό αποτελεί το στενότερα παρακολουθούμενο οικονομικό μέγεθος. Το ΑΕΠ ανήκει όπως προαναφέραμε μαζί με την ανεργία, τον πληθωρισμό, το ισοζύγιο πληρωμών κτλ στα μακροοικονομικά δεδομένα ή δεδομένα της μακροοικονομικής ήτοι τα δεδομένα εκείνα που μας δίνουν εικόνα για ολόκληρη την οικονομία¹⁸⁹. Τι συνιστά όμως τη μακροοικονομική ;

Η οικονομική επιστήμη διακρίνεται σε δύο βασικούς κλάδους, τη μικροοικονομική και τη μακροοικονομική. Η μικροοικονομική ορίζεται ως η μελέτη του τρόπου με τον οποίο το κάθε νοικοκυριό και η κάθε επιχείρηση χωριστά λαμβάνουν τις αποφάσεις τους και αλληλεπιδρούν στις αγορές ενώ η μακροοικονομική ορίζεται ως η μελέτη των φαινομένων που αφορούν ολόκληρη την οικονομία¹⁹⁰. Με άλλα λόγια η μακροοικονομική είναι η μελέτη της οικονομίας ως συνόλου. Οι δύο κλάδοι συνδέονται στενά μεταξύ τους αφού η οικονομία στο σύνολο της δεν είναι παρά το άθροισμα πολλών νοικοκυριών και επιχειρήσεων που αλληλεπιδρούν μεταξύ τους δεν μια πληθώρα αγορών. Αλλά ας προχωρήσουμε στην ανάλυση του ΑΕΠ.

Για να μπορούμε να αξιολογήσουμε και να κρίνουμε την οικονομική κατάσταση και το βιοτικό επίπεδο ενός ατόμου θα πρέπει να έχουμε μια σαφή εικόνα για το εισόδημα του και αυτό ακριβώς ισχύει και συνολικά για μια οικονομία. Την εικόνα για το εισόδημα όλων των κατοίκων μιας χώρας μας τη δίνει το ΑΕΠ. Αυτό μετρά για την ακρίβεια δυο μεγέθη, αφενός το συνολικό εισόδημα των ατόμων της κοινωνίας και αφετέρου τη συνολική τους δαπάνη για το προϊόν της οικονομίας αγαθά και υπηρεσίες¹⁹¹. Αυτά τα δυο μεγέθη είναι ουσιαστικό το ίδιο μέγεθος καθώς σε μια συναλλαγή μετέχουν δυο μέρη ο αγοραστής και η πωλητής και η δαπάνη του πρώτου αποτελεί εισόδημα για το δεύτερο. Προκειμένου να διαπιστώσουμε αυτή την ισότητα του εισοδήματος με τη δαπάνη στην οικονομία χρησιμοποιούμε ένα διάγραμμα που ονομάζεται <<διάγραμμα κυκλικής ροής>>. Το διάγραμμα αυτό θα μας βοηθήσει να κατανοήσουμε τη λειτουργία της οικονομίας και τη συμπεριφορά των βασικών οικονομικών παραγόντων.

Στην πιο απλή εκδοχή του το διάγραμμα αποτελείται από δυο συναλλασσόμενους τα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις και δυο επιμέρους αγορές αυτή των συντελεστών παραγωγής και αυτή των αγαθών και υπηρεσιών και αυτή των συντελεστών παραγωγής.

Τα νοικοκυριά αγοράζουν από τις επιχειρήσεις αγαθά και υπηρεσίες και αυτές με τα έσοδα που έχουν από τις πωλήσεις, πληρώνουν τους εργαζόμενους σε αυτές, τους ιδιοκτήτες των κτηρίων στα οποία στεγάζονται και τους

¹⁸⁹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 22 <<Η Μέτρηση του εθνικού εισοδήματος>> σελ 168.

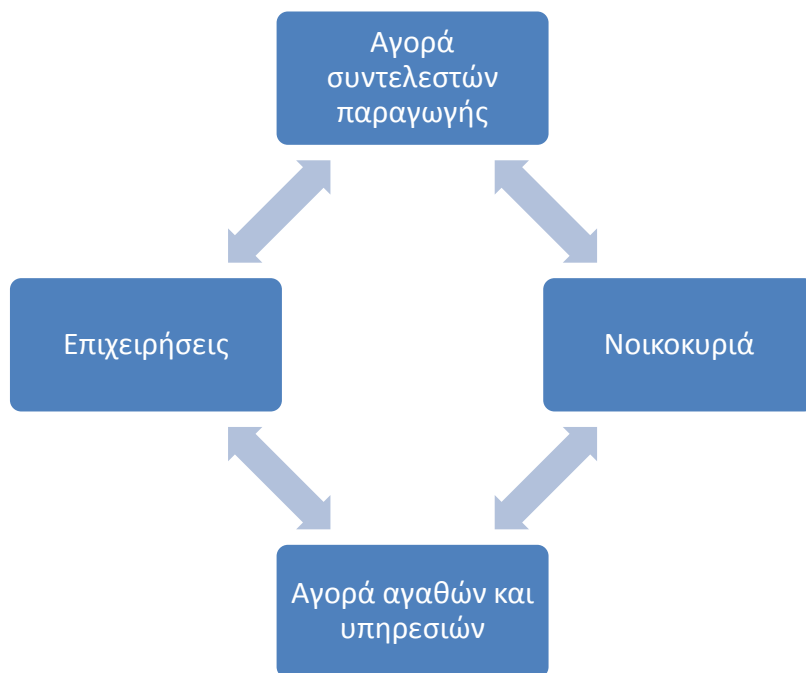
¹⁹⁰ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 22 <<Η Μέτρηση του εθνικού εισοδήματος>> σελ 168.

¹⁹¹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 22 <<Η Μέτρηση του εθνικού εισοδήματος>> σελ 169.

ιδιοκτήτες τους. Με άλλα λόγια οι επιχειρήσεις πληρώνουν μισθούς, ενοίκια και κέρδη. Το εισόδημα ρέει από τα νοικοκυριά στις επιχειρήσεις και πάλι πίσω σε αυτά. Το ΑΕΠ της οικονομίας μπορεί να προσδιοριστεί είτε προσθέτοντας το συνολικό εισόδημα δηλαδή τους μισθούς, τα κέρδη και τα ενοίκια που πληρώνουν οι επιχειρήσεις είτε την συνολική δαπάνη των νοικοκυριών.

Στην πιο απλή του μορφή το διάγραμμα κυκλικής μορφής έχει την ακόλουθη μορφή¹⁹² :

Διάγραμμα 2.1 : η κυκλική ροή



Στην πραγματικότητα βέβαια η κατάσταση δεν είναι τόσο απλή όσο στο παραπάνω διάγραμμα αλλά περιπλέκεται περισσότερο. Τα νοικοκυριά δεν καταναλώνουν ολόκληρο το εισόδημα τους αλλά πληρώνουν ένα μέρος ως φόρο στο κράτος και αποταμιεύουν ένα άλλο. Επιπλέον, ένα τμήμα των παραγόμενων από τις επιχειρήσεις αγαθών και υπηρεσιών αγοράζονται από το κράτος όσο και από άλλες επιχειρήσεις για να ενταχθούν στην οικονομική και παραγωγική διαδικασία. Άρα έχουμε τρεις μετέχοντες στην οικονομία, τα νοικοκυριά, τις επιχειρήσεις και το κράτος (ή γενικότερα τους δημόσιους φορείς) ενώ στις επιμέρους αγορές προστίθεται άλλη μία, οι <<χρηματοπιστωτικές αγορές>> στην οποία κατευθύνεται η συνολική αποταμίευση και η οποία χρηματοδοτεί την εθνική επένδυση¹⁹³. Οι επιχειρήσεις όπως και πριν έχουν έσοδα από την πώληση αγαθών και υπηρεσιών με τα οποία πληρώνουν τους συντελεστές παραγωγής ενώ δανείζονται από τις χρηματοπιστωτικές αγορές πχ με την έκδοση ομολόγων¹⁹⁴ και επενδύουν αγοράζοντας κεφαλαιουχικά αγαθά όπως κτήρια, εργαλεία και μηχανολογικό εξοπλισμό ενώ τα νοικοκυριά επίσης δανείζονται από τις χρηματοπιστωτικές αγορές και επενδύουν αγοράζοντας ακίνητα, νέες κατοικίες. Το κράτος με τη σειρά του εισπράττει έσοδα από φόρους και δαπανά αγοράζοντας αγαθά και υπηρεσίες ενώ αν τα έσοδα υπερβαίνουν τις δαπάνες του τότε πραγματοποιεί και αποταμιεύσεις στις χρηματοπιστωτικές αγορές. Ειδικότερα όταν τα κρατικά

¹⁹² N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 22 <<Η Μέτρηση του εθνικού εισοδήματος>> σελ 170.

¹⁹³ Στην πραγματική ζωή, οι <<χρηματοπιστωτικές αγορές>> είναι κυρίως οι τράπεζες. Αυτές συγκεντρώνουν το μεγαλύτερο τμήμα της εθνικής αποταμίευσης και χρηματοδοτούν τις επενδύσεις στην οικονομία υπό μορφή δανείων. Ως τράπεζα ή πιστωτικό ίδρυμα, ορίζουμε σύμφωνα με τη βιβλιογραφία (Σπύρος Ψυχομάνης, <<Εγχειρίδιο Τραπεζικού Δικαίου>> σελ 21) μια επιχείρηση της οποίας η λειτουργία συνίσταται κυρίως στην αποδοχή καταθέσεων και άλλων επιστρεπτών κεφαλαίων και στη χορήγηση δανείων και άλλων πιστώσεων για λογαριασμό της. Στο Κεφάλαιο 5 που θα μιλήσουμε για τη νομισματική πολιτική, θα εξετάσουμε αναλυτικά το τραπεζικό/νομισματικό σύστημα και τη λειτουργία του.

¹⁹⁴ Γεώργιος Τριανταφυλλάκης <<Εισαγωγή στο Δίκαιο των αξιόγραφων>>, μέρος τρίτο <<αξιόγραφα της κεφαλαιαγοράς>> σελ 215-216. Τα ομόλογα αποτελούν αξιόγραφα της κεφαλαιαγοράς και ένα πολύ σημαντικό εργαλείο για τη χρηματοδότηση μεγάλων (κεφαλαιουχικών) επιχειρήσεων αλλά και των δημοσίων φορέων. Πρόκειται για αξιόγραφα με τοκοφόρα απαίτηση έναντι του προσώπου που τα εξέδωσε. Εκδίδονται από τους δημόσιους φορείς ή τις κεφαλαιουχικές εταιρείες στα πλαίσια της σύναψης ενός δανείου που καλείται ομολογιακό δάνειο. Το δάνειο αυτό χωρίζεται σε έναν αριθμό ίσων μερών που το καθένα αντιστοιχεί στην αξία ενός ομολόγου ή μιας ομολογίας. Άρα ο κάτοχος ενός τέτοιου τίτλου είναι κάτοχος μέρους του χρέους του φορέα που τον εξέδωσε και δανειστής του. Όταν το ομόλογο λήξει τότε ο εκδότης καταβάλλει στον κάτοχο-κομιστή του τίτλου την ονομαστικής του αξία ενώ στο μεσοδιάστημα του καταβάλλει τόκους.

έσοδα υπερβαίνουν τις δαπάνες τότε το κράτος έχει δημοσιονομικό πλεόνασμα και πραγματοποιεί θετική δημόσια αποταμίευση ενώ στην αντίθετη περίπτωση έχει δημοσιονομικό έλλειμμα και πραγματοποιεί αρνητική δημόσια αποταμίευση¹⁹⁵. Στην περίπτωση αυτή, το κράτος δανείζεται από τις χρηματοπιστωτικές αγορές εκδίδοντας ομόλογα και έντοκα γραμμάτια προκειμένου να καλύψει το έλλειμμα του και αυξάνει με τον τρόπο αυτό το δημόσιο χρέος. Τέλος, οι περισσότερες οικονομίες είναι ανοιχτές δηλαδή συναλλάσσονται και αλληλεπιδρούν με τον υπόλοιπό κόσμο και όχι κλειστές όπως υποθέτουμε εδώ.

Αφού κάναμε αυτή τη γενική αναφορά σχετικά με το ΑΕΠ και το εισόδημα ας δούμε τώρα με μεγαλύτερη ακρίβεια τον ορισμό του, τα συστατικά του στοιχεία, τις διακρίσεις του και τη σχέση του με την κοινωνική ευημερία. Ακόμα θα παραθέσουμε κάποια απλά αριθμητικά παραδείγματα προκειμένου ο αναγνώστης να κατανοήσει πλήρως το εν λόγω οικονομικό και στατιστικό μέγεθος.

Ως Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν ορίζεται <<η αξία αγοράς όλων των τελικών αγαθών και υπηρεσιών που παράγονται σε μια χώρα στην διάρκεια μιας ορισμένης χρονικής περιόδου¹⁹⁶>>. Ας το εξετάσουμε.

Πρώτα από όλα, το ΑΕΠ αποτελεί μια αξία αγοράς. Εδώ αθροίζονται πολλά και διαφορετικά αγαθά και υπηρεσίες (όπως πχ φρούτα, λαχανικά, κρέας, αυτοκίνητα, πλοία, ηλεκτρονικοί υπολογιστές, υπηρεσίες δικηγόρων, ιατρικές υπηρεσίες, εισιτήρια κινηματογράφου κτλ) σε ένα και μοναδικό μέτρο της αξίας της οικονομικής δραστηριότητας¹⁹⁷. Προκειμένου να μπορέσουμε να συμπεριλάβουμε τα διαφορετικά μεταξύ τους αγαθά στο ΑΕΠ, χρησιμοποιούμε τις τιμές αγοράς¹⁹⁸. Έτσι αν η τιμή ενός αγαθού πχ είναι διπλάσια ή τριπλάσια από την τιμή ενός αγαθού γ τότε και η συμβολή του στο ΑΕΠ θα είναι διπλάσια ή τριπλάσια .

Το ΑΕΠ είναι ακόμη η αξία αγοράς όλων των τελικών αγαθών και υπηρεσιών. Σε τι έγκειται όμως αυτή η ολότητα και τι είναι τα τελικά αγαθά; Η ολότητα έγκειται στο ότι στο ΑΕΠ συμπεριλαμβάνονται όλα τα προϊόντα που παράγονται σε μια οικονομία και πωλούνται νόμιμα στις αγορές¹⁹⁹. Έτσι αν ένα αγαθό παράγεται μεν αλλά δεν πωλείται στις αγορές όπως πχ το σπιτικό φαγητό ή τα λαχανικά που καλλιεργούμε στους κήπους μας ,δεν συμπεριλαμβάνεται στο ΑΕΠ όπως δεν συμπεριλαμβάνεται και κάθε αγαθό ή υπηρεσία που πωλείται παράνομα όπως λχ τα ναρκωτικά, τα παράνομα όπλα, η παράνομη πορνεία καθώς επίσης και το λαθρεμπόριο καυσίμων και όπλων. Απαιτείται με άλλα λόγια αφενός διάθεση των αγαθών και των υπηρεσιών στην αγορά και ύπαρξη νομιμότητας. Το ότι στο ΑΕΠ περιλαμβάνονται τα τελικά αγαθά σημαίνει ότι περιλαμβάνονται αυτά που προορίζονται για τελική κατανάλωση και όχι για περαιτέρω μετασχηματισμό (ενδιάμεσα αγαθά). Έτσι το αλεύρι που αγοράζει ο φούρναρης για να φτιάξει ψωμί είναι ενδιάμεσο αγαθό ενώ το ίδιο το ψωμί είναι τελικό. Κατ' εξαίρεση, ένα ενδιάμεσο αγαθό προσμετρείται στο ΑΕΠ όταν αποθεματοποιείται για να πωληθεί ή να χρησιμοποιηθεί αργότερα.²⁰⁰ Η αξία του ενδιάμεσου αγαθού θεωρείται επένδυση σε αποθέματα και συνυπολογίζεται στο ΑΕΠ. Αν αργότερα το αγαθό είτε χρησιμοποιηθεί είτε πωληθεί τότε η επένδυση σε αποθέματα θα είναι αρνητική και το ΑΕΠ θα μειωθεί την επόμενη περίοδο.

Το ΑΕΠ ακόμη, σύμφωνα με τον ορισμό που παραθέσαμε παραπάνω, μετρά την αξία των τελικών αγαθών και υπηρεσιών που παράγονται σε μια χώρα κατά τη διάρκεια μιας ορισμένης χρονικής περιόδου.

Αυτό σημαίνει ότι έχουμε παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών όπως λχ τρόφιμα, ρούχα, φάρμακα, αυτοκίνητα, ηλεκτρονικοί υπολογιστές, υπηρεσίες μεταφορών, ιατρών και πολιτικών μηχανικών. Όταν αγοράζουμε ένα δίσκο του αγαπημένου μας καλλιτέχνη ή ένα dvd με την αγαπημένη μας ταινία, η αγορά μας αυτή προστίθεται στο ΑΕΠ της χώρας και το ίδιο συμβαίνει όταν παρακολουθούμε τον ίδιο καλλιτέχνη σε μια συναυλία ή την ίδια ταινία στον κινηματογράφο. Επιπλέον, στην έννοια της παραγωγής εντάσσονται αγαθά και υπηρεσίες που παρήχθησαν πρόσφατα. Έτσι, αν ένα εργοστάσιο παράξει και πωλήσει ένα αυτοκίνητο, αυτή η πώληση συμπεριλαμβάνεται στο ΑΕΠ ενώ αν ένας ιδιοκτήτης αυτοκινήτου το μεταπωλήσει τότε η συναλλαγή αυτή δεν συμπεριλαμβάνεται στο εγχώριο προϊόν. Επιπρόσθετα, το ΑΕΠ αναφέρεται σε όλα τα αγαθά και τις υπηρεσίες που παρήχθησαν σε μια χώρα. Αυτό πρακτικά σημαίνει πως είναι αδιάφορη η εθνικότητα του παραγωγού αρκεί η παραγωγή να λαμβάνει χώρα στην εγχώρια οικονομία, εντός των γεωγραφικών ορίων της χώρας²⁰¹. Έτσι ένας αλλοδαπός που ζει και παράγει σε μια χώρα νόμιμα συνεισφέρει στο ΑΕΠ της και αυτό ακριβώς είναι η ειδοποιός διαφορά ανάμεσα στο Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν και το Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν. Το τελευταίο

¹⁹⁵ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 3 <<National Income. Where it comes from and where it goes>> σελ 45.

¹⁹⁶ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 22 <<Η Μέτρηση του εθνικού εισοδήματος>> σελ 171.

¹⁹⁷ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 22 <<Η Μέτρηση του εθνικού εισοδήματος>> σελ 171.

¹⁹⁸ Δηλαδή πολλαπλασιάζουμε την τιμή του κάθε αγαθού με τον αριθμό των μονάδων του που παρήχθησαν.

¹⁹⁹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 22 <<Η Μέτρηση του εθνικού εισοδήματος>> σελ 172. Αυτή όπως θα δούμε στη συνέχεια είναι και μια από τις αδυναμίες του ΑΕΠ καθώς δεν περιλαμβάνει μεταξύ άλλων τα προϊόντα της παραοικονομίας.

²⁰⁰ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 22 <<Η Μέτρηση του εθνικού εισοδήματος>> σελ 173.

²⁰¹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 22 <<Η Μέτρηση του εθνικού εισοδήματος>> σελ 173.

ορίζεται ως <<η αξία αγοράς όλων των τελικών αγαθών και υπηρεσιών που παράγουν οι μόνιμοι κάτοικοι (ή οι υπήκοοι) μια χώρας κατά τη διάρκεια μιας ορισμένης χρονικής περιόδου>>²⁰². Έτσι αν λχ ένας Γερμανός ή Βρετανός διαθέτει μια επιχείρηση στις ΗΠΑ, η παραγωγή της εν λόγω επιχείρησης θα υπάγεται στο Ακαθάριστό Εθνικό Προϊόν της Γερμανίας ή της Βρετανίας αντίστοιχα. Παρόλα αυτά η καθιερωμένη πρακτική είναι να λαμβάνεται το Ακαθάριστό Εγχώριο Προϊόν και όχι το εθνικό ως μέτρο της αξίας της οικονομικής δραστηριότητας μιας χώρας.

Τέλος, το ΑΕΠ μετρά την αξία των αγαθών και υπηρεσιών που παρήχθησαν σε μια χώρα κατά τη διάρκεια μιας ορισμένης χρονικής περιόδου. Η περίοδος αυτή είναι συνήθως ένα ημερολογιακό έτος ή ένα τρίμηνο. Αφού παραθέσαμε και αναλύσαμε τον ορισμό του ΑΕΠ, θα εξετάσουμε τώρα τα συστατικά του στοιχεία τα οποία και εμπεριέχονται στο μαθηματικό τύπο που τον διέπει²⁰³. Ο τύπος του ΑΕΠ είναι ο εξής:

$$Y = C + I + G + NX \quad (2.1) \quad \text{όπου:}$$

Y = το ΑΕΠ, C = η ιδιωτική κατανάλωση, I = η ιδιωτική επένδυση, G = οι δημόσιες δαπάνες και NX = οι καθαρές εξαγωγές²⁰⁴. Αν για παράδειγμα η ιδιωτική κατανάλωση είναι ίση με 100 δις ευρώ, η ιδιωτική επένδυση 50 δις ευρώ. Ας τα δούμε όμως αυτά τα επιμέρους στοιχεία λίγο πιο αναλυτικά²⁰⁵.

Ως ιδιωτική κατανάλωση καλούμε τη δαπάνη των νοικοκυριών για αγορά αγαθών και υπηρεσιών εκτός από ακίνητα. Έτσι η αγορά πχ τροφίμων, φαρμάκων, ηλεκτρικών και ηλεκτρονικών συσκευών και οι διάφορες υπηρεσίες όπως λχ οι ιατρικές εξετάσεις και οι νομικές συμβουλές αποτελούν ιδιωτική κατανάλωση. Η ιδιωτική κατανάλωση αποτελεί το μεγαλύτερο κομμάτι του ΑΕΠ.

Η ιδιωτική επένδυση είναι η δαπάνη των επιχειρήσεων για αγορά κεφαλαιουχικού εξοπλισμού ήτοι εργαλείων και μηχανημάτων, για αγορά κτηριακών εγκαταστάσεων αλλά και αποθεμάτων καθώς επίσης και η δαπάνη των νοικοκυριών για αγορά ακινήτων²⁰⁶. Η ιδιωτική κατανάλωση χρηματοδοτείται από την ιδιωτική αποταμίευση και το επιτόκιο είναι ο παράγοντας εκείνος που φέρνει σε ισορροπία και εξισώνει τα δύο αυτά μεγέθη²⁰⁷. Το κράτος όπως θα δούμε στη συνέχεια μπορεί να επηρεάσει σημαντικά με τις πολιτικές του πχ με τους επιβαλλόμενους φόρους και με την ύπαρξη ή μη δημοσιονομικών ελλειμμάτων την εθνική αποταμίευση και τις επενδύσεις τόσο θετικά όσο και αρνητικά.

Οι δημόσιες δαπάνες είναι η δαπάνη της κυβέρνησης του κράτους αλλά και γενικότερα των δημοσίων φορέων όπως είναι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα λοιπά Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου για αγορά αγαθών και υπηρεσιών. Έτσι, στις δημόσιες δαπάνες εντάσσονται οι μισθοί των δημοσίων υπαλλήλων, οι δαπάνες για αγορά όπλων και οπλικών συστημάτων για τις Ένοπλες Δυνάμεις και οι δαπάνες για την κατασκευή έργων κοινής ωφέλειας. Δεν αποτελούν δαπάνη που προσμετρείται στο ΑΕΠ οι μεταβιβαστικές πληρωμές όπως λχ οι συντάξεις και τα διάφορα επιδόματα.

Τέλος, στοιχείο του ΑΕΠ είναι και οι καθαρές εξαγωγές ή NX (net exports). Αυτές προκύπτουν από τη διαφορά μεταξύ των εξαγωγών (x ή exports) και των εισαγωγών (m ή imports). Πράγματι, σχεδόν όλες οι οικονομίες του πλανήτη είναι ανοιχτές και όχι κλειστές και αυτό σημαίνει ότι αλληλεπιδρούν με τον υπόλοιπο κόσμο και στοιχείο αυτής ακριβώς της αλληλεπίδρασης είναι οι εισαγωγές και οι εξαγωγές. Οι εξαγωγές είναι όλα εκείνα τα αγαθά και υπηρεσίες (x ή exports) που παράγονται στην εγχώρια οικονομία και πωλούνται σε αλλοδαπούς ενώ οι εισαγωγές είναι ίσες με την αξία όλων των αγαθών και των υπηρεσιών που παρήχθησαν στην αλλοδαπή αλλά πωλήθηκαν στην εγχώρια οικονομία. Οι εξαγωγές και οι εισαγωγές αγαθών και υπηρεσιών αποτελούν όπως θα δούμε στην επόμενη ενότητα του παρόντος κεφαλαίου τμήμα του ισοζυγίου πληρωμών και ειδικότερα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών και επιδρούν αυξητικά ή μειωτικά στο ΑΕΠ ανάλογα με το αν η διαφορά τους είναι θετική ή αρνητική αντίστοιχα. Πριν προχωρήσουμε στην ανάλυση ας παραθέσουμε ένα απλό αριθμητικό παράδειγμα. Έστω μια οικονομία στην οποία για το οικονομικό έτος x , η ιδιωτική κατανάλωση είναι ίση με 100

²⁰² N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 22 <<Η Μέτρηση του εθνικού εισοδήματος>> σελ 174.

²⁰³ Ο τύπος αυτός λέγεται και <<βασική εθνικολογιστική ταυτότητα>>. Ο τύπος αυτός αθροίζει όλες τις επιμέρους δαπάνες στην οικονομία για αγορά αγαθών και υπηρεσιών των νοικοκυριών, των επιχειρήσεων και του κράτους μαζί με τη διαφορά εξαγωγών-εισαγωγών και για αυτό ονομάζεται και <<ΑΕΠ ως δαπάνη>>.

²⁰⁴ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 22 <<Η Μέτρηση του εθνικού εισοδήματος>> σελ 176.

²⁰⁵ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 22 <<Η Μέτρηση του εθνικού εισοδήματος>> σελ 177.

²⁰⁶ Bernhard Felderer, Stefan Homburg <<Μακροοικονομική και Νέα Μακροοικονομική>> κεφάλαιο ΙΙΙ <<λογιστική του εθνικού εισοδήματος>> σελ 43-44. Η επένδυση μας δείχνει την μεταβολή του κεφαλαιουχικού εξοπλισμού μιας οικονομίας καθώς και την εκούσια ή μη αποθεματοποίηση. Τα νοικοκυριά επενδύουν σε ακίνητα και αυτά θεωρούνται τα μόνα **διαρκή αγαθά** που διαθέτουν.

²⁰⁷ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 25 << Η αποταμίευση, η επένδυση και το χρηματοπιστωτικό σύστημα>>.

δισ ευρώ, η ιδιωτική επένδυση είναι 50 δισ ευρώ, οι δημόσιες δαπάνες έχουν ύψος 60 δισ ευρώ και τέλος οι καθαρές εξαγωγές είναι 10 δισ ευρώ. Στην περίπτωση αυτή το ΑΕΠ θα είναι :

$Y = C + I + G + NX \rightarrow 100 \text{ δισ ευρώ} + 50 \text{ δισ ευρώ} + 60 \text{ δισ ευρώ} + 10 \text{ δισ ευρώ} = 220 \text{ δισ ευρώ}$. Άρα $Y = 220 \text{ δισ ευρώ}$.

Όταν έχουμε αύξηση του ΑΕΠ, μπορεί αυτή να οφείλεται σε αύξηση της παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών στην οικονομία, σε αύξηση των τιμών ή και στα δύο. Έτσι είναι δυνατόν λχ το ΑΕΠ να έμεινε ίδιο η ακόμη και να μειώθηκε αλλά οι τιμές να αυξήθηκαν και έτσι να αυξήθηκε και αυτό. Αυτό που ενδιαφέρει τους οικονομολόγους είναι η πραγματική αύξηση στην παραγωγή και για να μπορέσει να εξεταστεί και να προσδιοριστεί θα πρέπει να εξουδετερωθεί η επίπτωση της μεταβολής των τιμών. Σε αυτό ακριβώς έγκειται η διάκριση του ΑΕΠ σε πραγματικό και ονομαστικό. Τη διάκριση αυτή θα εξετάσουμε ευθύς αμέσως παραθέτοντας μάλιστα και ένα απλοϊκό αριθμητικό παράδειγμα για την καλύτερη κατανόηση του αναγνώστη. Ας ξεκινήσουμε όμως με τους ορισμούς του ονομαστικού και του πραγματικού ΑΕΠ.

Το ονομαστικό ΑΕΠ είναι <<η παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών εκφρασμένη-αποτιμημένη σε τρέχουσες τιμές²⁰⁸>> ενώ το πραγματικό ΑΕΠ είναι <<η παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών εκφρασμένη σε σταθερές τιμές²⁰⁹>>. Όταν οι οικονομολόγοι ομιλούν περί ΑΕΠ, εννοούν συνήθως το πραγματικό και όχι το ονομαστικό. Ακόμα, όταν το πραγματικό ΑΕΠ αυξάνεται τότε έχουμε οικονομική μεγέθυνση. Πολύ συχνά τα μέσα μαζικής ενημέρωσης συγχέουν την έννοια της οικονομικής μεγέθυνσης με μια ευρύτερη έννοια εκείνη της οικονομικής ανάπτυξης ή απλά ανάπτυξης κάτι που είναι λάθος. Ως οικονομική μεγέθυνση ορίζουμε <<το ρυθμό αύξησης είτε του συνολικού Πραγματικού ΑΕΠ είτε του κατά κεφαλήν>>²¹⁰, ενώ ως οικονομική ανάπτυξη ορίζουμε την <<αύξηση αφενός του συνολικού προϊόντος της οικονομίας αλλά και σημαντικές μεταβολές στη δομή αυτής δηλαδή μεταβολές στο θεσμικό και τεχνολογικό πλαίσιο εντός του οποίου παράγεται το προϊόν>>²¹¹. Για παράδειγμα, μια τέτοια μεταβολή είναι η μείωση της συμμετοχής στο ΑΕΠ του αγροτικού τομέα της οικονομία και η αντίστοιχη αύξηση της συμμετοχής του βιομηχανικού (κυρίως της μεταποίησης) και του τομέα των υπηρεσιών όπως και η εισαγωγή πιο αποτελεσματικών μεθόδων παραγωγής και η βελτίωση των ικανοτήτων. Τα τελευταία δύο επιτυγχάνονται μέσω της προώθησης της έρευνας η οποία θα οδηγήσει σε τεχνολογική πρόοδο. Ακόμη, μεταβολές αποτελούν η βελτίωση της διανομής του εισοδήματος και της ποιότητας ζωής πχ με ενίσχυση του αναδιανεμητικού ρόλου του κράτους και με τη δημιουργία ενός δημόσιου συστήματος υγείας, παιδείας και κοινωνικής ασφάλισης. Από αυτά συμπεραίνουμε ότι υπάρχουν κράτη που έχουν μόνο ή κυρίως οικονομική μεγέθυνση και κράτη πχ η Κίνα ή τα κράτη της αραβικής χερσονήσου που έχουν και οικονομική ανάπτυξη πχ οι ΗΠΑ, ο Καναδάς, η Γερμανία και η Ιαπωνία. Αλλά ας επανέλθουμε στο πραγματικό και το ονομαστικό ΑΕΠ. Για να καταλάβουμε τη λειτουργία του καθενός και τη διαφορά τους θα παραθέσουμε ένα απλό αριθμητικό παράδειγμα²¹².

Έστω μια υποθετική οικονομία η οποία παράγει τρία αγαθά, κρέας, πετρέλαιο και αυτοκίνητα για τρία οικονομικά έτη, το 2012, το 2013 και το 2014. Στον ακόλουθο πίνακα παρουσιάζονται οι ποσότητες του κάθε αγαθού που παρήχθησαν ανά οικονομικό έτος και οι τιμές τους :

Πίνακας 2.1 ποσότητα παραγωγής και τιμές πώλησης ανά οικονομικό έτος.

Έτος	Ποσότητα κρέατος	Τιμή ανά κιλό	Ποσότητα πετρελαίου	Τιμή βαρελιού	Ποσότητα αυτοκινήτων	Τιμή ανά μονάδα
2012	100 κιλά	6€	100 βαρέλια	50€	70	300€
2013	120 κιλά	8€	130 βαρέλια	70€	80	350€
2014	130 κιλά	10€	150 βαρέλια	80€	85	400€

Στον πίνακα που παραθέσαμε παρατηρούμε ότι διαχρονικά μεταβλήθηκαν τόσο οι παραγόμενες ποσότητες όσο και οι τιμές. Για να βρούμε το ονομαστικό ΑΕΠ κάθε έτους δεν έχουμε παρά να πολλαπλασιάσουμε την ποσότητα του κάθε αγαθού με την τιμή του και στη συνέχεια να προσθέσουμε τα επιμέρους γινόμενα. Έτσι έχουμε :

Ονομαστικό ΑΕΠ 2012 : $(100 \text{ κιλά κρέας} \times 6€ \text{ το κιλό}) + (100 \text{ βαρέλια πετρελαίου} \times 50€ \text{ το βαρέλι}) + (70 \text{ αυτοκίνητα} \times 300€ \text{ το αυτοκίνητο}) = 26.600€$.

²⁰⁸ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 22 <<Η Μέτρηση του εθνικού εισοδήματος>> σελ 180.

²⁰⁹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 22 <<Η Μέτρηση του εθνικού εισοδήματος>> σελ 179.

²¹⁰ Βαβούρας Ιωάννης <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 10 << Οικονομική Μεγέθυνση>> σελ 395. Η οικονομική μεγέθυνση είναι δηλαδή η ποσοστιαία αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ.

²¹¹ Βαβούρας Ιωάννης <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 10 << Οικονομική Μεγέθυνση>> σελ 397-398.

²¹² Για τη μεθοδολογία του παραδείγματος βλέπε N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 22 <<η μέτρηση του εθνικού εισοδήματος>> σελ 179-180. Οι αριθμοί είναι εντελώς απλοϊκοί και ενδεικτικοί για λόγους κατανόησης.

Ονομαστικό ΑΕΠ 2013 : $(120 \text{ κιλά κρέας} \times 8\text{€ το κιλό}) + (130 \text{ βαρέλια πετρελαίου} \times 70\text{€ το βαρέλι}) + (80 \text{ αυτοκίνητα} \times 350\text{€ το αυτοκίνητο}) = 38.060\text{€}$.

Ονομαστικό ΑΕΠ 2014 : $(130 \text{ κιλά κρέας} \times 10\text{€ το κιλό}) + (150 \text{ βαρέλια πετρελαίου} \times 80\text{€ το βαρέλι}) + (85 \text{ αυτοκίνητα} \times 400\text{€ το αυτοκίνητο}) = 47.300\text{€}$.

Επομένως το ονομαστικό ΑΕΠ είναι 26.600€, 38.060€ και 47.300€ για τα οικονομικά έτη 2012, 2013 και 2014 αντίστοιχα.

Για να προσδιορίσουμε το πραγματικό ΑΕΠ επιλέγουμε ένα έτος, πχ το 2012 το οποίο το ονομάζουμε <<έτος βάσης >> και χρησιμοποιούμε την τιμή και των τριών αγαθών της οικονομίας κατά το έτος αυτό για να υπολογίσουμε την αξία τους για τα επόμενα. Στο παράδειγμά μας έχουμε :

Πραγματικό ΑΕΠ 2012 : $(100 \text{ κιλά κρέας} \times 6\text{€ το κιλό}) + (100 \text{ βαρέλια πετρελαίου} \times 50\text{€ το βαρέλι}) + (70 \text{ αυτοκίνητα} \times 300 \text{ € το αυτοκίνητο}) = 26.600\text{€}$. Κατά το έτος βάσης το ονομαστικό και το πραγματικό ΑΕΠ ταυτίζονται.

Πραγματικό ΑΕΠ 2013 : $(120 \text{ κιλά κρέας} \times 6\text{€ το κιλό}) + (130 \text{ βαρέλια πετρέλαιο} \times 50\text{€ το βαρέλι}) + (80 \text{ αυτοκίνητα} \times 300 \text{ € το αυτοκίνητο}) = 31.220\text{€}$

Πραγματικό ΑΕΠ 2014 : $(130 \text{ κιλά κρέας} \times 6\text{€ το κιλό}) + (150 \text{ βαρέλια πετρέλαιο} \times 50\text{€ το βαρέλι}) + (85 \text{ αυτοκίνητα} \times 300\text{€ το αυτοκίνητο}) = 33.780\text{€}$.

Θα κλείσουμε την ενότητα του ΑΕΠ κάνοντας μια αναφορά στη σχέση του μεγέθους αυτού με την οικονομική και κοινωνική ευημερία και με μία επίσης αναφορά στη διαχρονική του εξέλιξη και ειδικότερα τις οικονομικές διακυμάνσεις.

Το ΑΕΠ όπως είπαμε μετρά το συνολικό εισόδημα ή τη συνολική δαπάνη της οικονομίας. Κατ' επέκταση, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ ή εισόδημα που προκύπτει από τη διαίρεση του ΑΕΠ με τον πληθυσμό της χώρας δίνει την εικόνα του εισοδήματος του μέσου ατόμου της κοινωνίας²¹³. Και τα δύο αυτά μεγέθη αποτελούν τους καλύτερους δείκτες κοινωνικής και οικονομικής ευημερίας. Πράγματι, η εμπειρία έχει δείξει ότι κράτη με υψηλό ΑΕΠ και κατά κεφαλή εισόδημα τείνουν να έχουν και καλύτερο βιοτικό επίπεδο πχ μεγαλύτερη πρόσβαση σε εκπαίδευση και ιατροφαρμακευτική περίθαλψη όπως και υψηλότερη κατανάλωση. Ωστόσο αυτοί οι δείκτες δεν είναι τέλειοι αλλά έχουν και κάποιες σοβαρές αδυναμίες. Έτσι, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ δεν αποτελεί παρά έναν μέσο όρο και στην πραγματικότητα υπάρχουν στην κοινωνία άτομα με πολύ μεγάλο εισόδημα αλλά και άτομα χωρίς καθόλου εισόδημα. Επίσης, όπως αναφέραμε και προηγουμένως, το ΑΕΠ δεν περιλαμβάνει και δεν λαμβάνει υπόψη μια σειρά από παράγοντες.²¹⁴ Έτσι, το ΑΕΠ δεν περιλαμβάνει ούτε τα προϊόντα της παραοικονομίας ούτε αυτά που προορίζονται για αυτοκατανάλωση. Επιπλέον, ένα υψηλό ΑΕΠ, μπορεί να έχει προκύψει σε βάρος του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής των ανθρώπων πχ με τη κατάργηση χάριν της οικονομικής μεγέθυνσης και ανάπτυξης των περισσότερων νόμων και διατάξεων σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος ή με την θέσπιση νόμων που επιβάλλουν περισσότερες ώρες εργασίας στους εργαζόμενους με αποτέλεσμα αυτή να έχουν λιγότερο ελεύθερο χρόνο και χαμηλότερη ποιότητα ζωής. Παρόλα αυτά το ΑΕΠ και το κατά κεφαλή εισόδημα αποτελούν για τους οικονομολόγους εν γένει και τους μακροοικονομολόγους ειδικότερα τους καλύτερους δείκτες για την οικονομική και κοινωνική ευημερία. Πέραν αυτών μάλιστα όπως θα δούμε σε επόμενη ενότητα όπου θα αναλύσουμε τις δυο κύριες δημοσιονομικές μεταβλητές ήτοι το δημοσιονομικό έλλειμμα και το δημόσιο χρέος, το μέγεθος του ΑΕΠ παίζει καθοριστικό ρόλο καθώς αυτά τα δύο μεγέθη είναι εκφρασμένα ως ποσοστά του.

Τέλος, το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν δεν είναι σταθερό διαχρονικά αλλά μεταβάλλεται, άλλοτε αυξάνεται και άλλοτε μειώνεται. Οι καταναλωτές αγοράζουν περισσότερα αγαθά και υπηρεσίες και οι επιχειρήσεις αυξάνουν την παραγωγή και την απασχόληση ενώ σε άλλες περιόδους για διάφορους λόγους η ζήτηση στην οικονομία πέφτει και το ίδιο συμβαίνει με την απασχόληση. Αυτές οι διαχρονικές διακυμάνσεις του ΑΕΠ λέγονται οικονομικές διακυμάνσεις ή διακυμάνσεις επιχειρηματικής δραστηριότητας.²¹⁵ Οι οικονομικές διακυμάνσεις χαρακτηρίζονται από τρία στοιχεία. Πρώτον, είναι σχετικά δύσκολο να προβλεφθούν, δεύτερον, αφορούν εκτός από το πραγματικό ΑΕΠ και μια σειρά από οικονομικά μεγέθη και στοιχεία όπως πχ το κατά κεφαλήν εισόδημα, οι καταναλωτικές και επενδυτικές δαπάνες, τα εταιρικά κέρδη, οι λιανικές πωλήσεις και η βιομηχανική παραγωγή. Με άλλα λόγια οι διακυμάνσεις είναι ορατές σε ένα πλήθος δεικτών και στοιχείων της οικονομίας. Τέλος, το σημαντικότερο χαρακτηριστικό γνώρισμα των διακυμάνσεων είναι ότι στην περίοδο της καθόδου και της ύφεσης, **η παραγωγή μειώνεται και η ανεργία αυξάνεται ενώ στην περίοδο της ανόδου συμβαίνει το αντίθετο**. Οι οικονομικές διακυμάνσεις περιγράφονται και αναλύονται από τους οικονομολόγους με τη χρήση

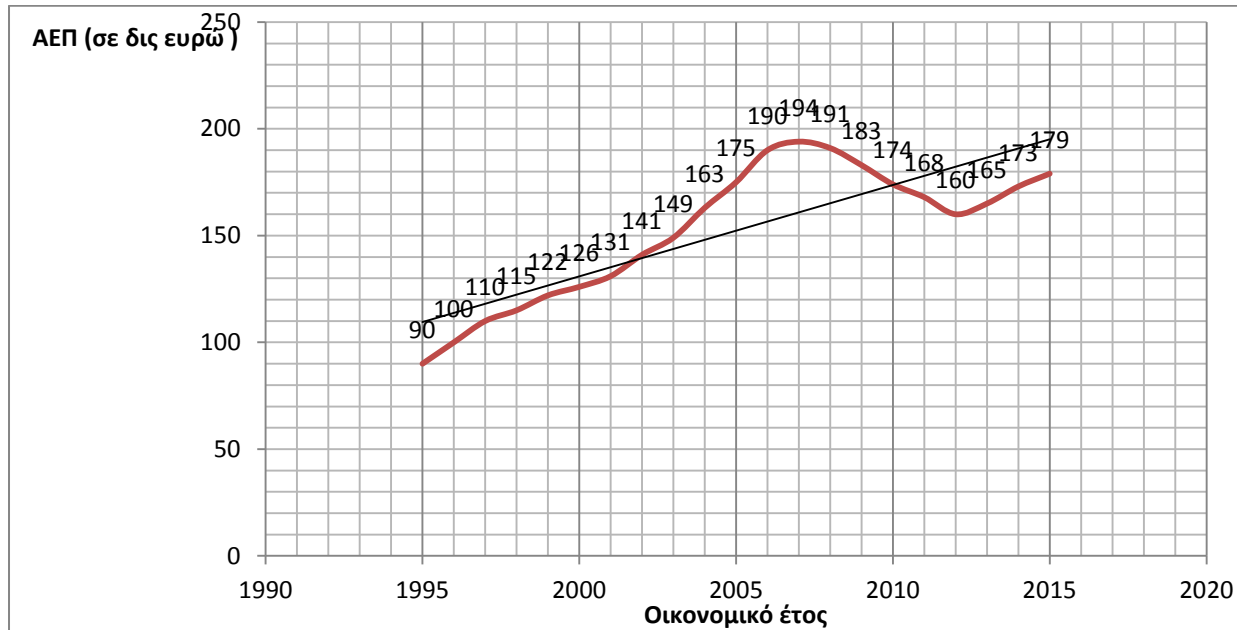
²¹³ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 22 <<Η Μέτρηση του εθνικού εισοδήματος>> σελ 184.

²¹⁴ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 22 <<Η Μέτρηση του εθνικού εισοδήματος>> σελ 185.

²¹⁵ Ακόμα στη βιβλιογραφία τους συναντάμε και ως οικονομικούς ή επιχειρηματικούς κύκλους αντίστοιχα.

ενός υποδείγματος που καλείται <<υπόδειγμα συναθροιστικής ζήτησης και προσφοράς>>²¹⁶. Το υπόδειγμα αυτό θα το περιγράψουμε αναλυτικά στη συνέχεια της εργασίας μας στο κεφάλαιο 4 μαζί με το <<μοντέλο εισοδήματος δαπανών του Κένυς>>²¹⁷ το οποίο αποτελεί ένα εξίσου κατατοπιστικό μοντέλο για να είμαστε σε θέση να δείξουμε τις επιπτώσεις στην οικονομία της δημοσιονομικής και της νομισματικής πολιτικής. Στο σημείο αυτό όμως θα αρκεστούμε στην παράθεση ενός ορισμού των οικονομικών διακυμάνσεων και ενός απλού σχήματος στο οποίο απεικονίζονται τα στάδια και οι φάσεις της οικονομικής δραστηριότητας. Έτσι λοιπόν, ως διακυμάνσεις της επιχειρηματικής δραστηριότητας ορίζουμε <<τις ταλαντώσεις στο γενικό επίπεδο αυτής>>²¹⁸. Τις ταλαντώσεις αυτές μπορούμε να τις δούμε στα πλαίσια ενός παραδείγματος που αφορά μια υποθετική οικονομία.

Διάγραμμα 2.2 Οι οικονομικές διακυμάνσεις σε μια υποθετική οικονομία



Στο παραπάνω διάγραμμα παρατηρούμε την εξέλιξη του ΑΕΠ μιας υποθετικής οικονομίας από το 1995 έως το 2015. Και εδώ όπως και στο προηγούμενο αριθμητικό παράδειγμα οι αριθμοί είναι απολύτως ενδεικτικοί προς βοήθεια του αναγνώστη. Ο μαύρος άξονας μας δείχνει την μακροχρόνια τάση του ΑΕΠ το ότι δηλαδή αυτό μακροχρόνια αυξάνεται ωστόσο βραχυχρόνια, από οικονομικό έτος σε οικονομικό έτος το ΑΕΠ άλλοτε αυξάνεται και άλλοτε μειώνεται για να αυξηθεί εκ νέου. Όταν το ΑΕΠ αυξάνεται (εδώ από τα οικονομικά έτη 1995-2007), η οικονομία βρίσκεται στη **φάση της ανόδου** ενώ όταν φτάνει στο μέγιστο σημείο του (εδώ 194 δις ευρώ για το έτος 2007) βρίσκεται στο **στάδιο της έξαρσης** (ή της κρίσης σύμφωνα με τη βιβλιογραφία). Ακολουθώντας την έξαρση ακολουθεί το **στάδιο της καθόδου ή κάμψης** κατά το οποίο το ΑΕΠ αρχίζει να συρρικνώνεται και στη συνέχεια (ανάλογα και με την ασκούμενη οικονομική πολιτική) το **στάδιο της ύφεσης** κατά το οποίο το ΑΕΠ συνεχώς μειώνεται μέχρις ότου φτάσει σε ένα κατώτατο σημείο. Στο διάγραμμα μας το στάδιο της κάμψης αφορά το έτος 2008 ενώ αυτό της ύφεσης τα έτη 2008-2012. Τέλος, η οικονομία αρχίζει κάποια στιγμή να ανακάμπτει και αυτό, δηλαδή **το στάδιο της ανάκαμψης** φαίνεται στο διάγραμμα μας μετά από το έτος 2012.

²¹⁶ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 31 <<Συναθροιστική ζήτηση και συναθροιστική προσφορά>>, σελ 486.

²¹⁷ Το μοντέλο εισοδήματος δαπανών του Κένυς συναντάται στη βιβλιογραφία και ως <<κεϋνσιανός σταυρός>> και αποτελεί ένα εξαιρετικά χρήσιμο εργαλείο που χρησιμοποιούν οι οικονομολόγοι στα πλαίσια της ανάλυσης των επιπτώσεων που έχει στην οικονομία η μεταβολή της συναθροιστικής ζήτησης και πιο συγκεκριμένα η μεταβολή των δημοσίων δαπανών και η μεταβολή των ιδιωτικών επενδύσεων.

²¹⁸ Bernhard Felderer, Stefan Homburg <<Μακροοικονομική και Νέα Μακροοικονομική>> κεφάλαιο VI <<Πολιτικά συνεπαγόμενα : μια σύγκριση>>, σελ 171.

II.2 Το Ισοζύγιο Πληρωμών και η Διεθνής Επενδυτική Θέση

Εξετάσαμε και περιγράψαμε στην προηγούμενη ενότητα το ΑΕΠ μιας οικονομίας και στα πλαίσια αυτά αναφέραμε ότι συστατικό στοιχείο του αποτελούν οι καθαρές εξαγωγές δηλαδή η θετική ή αρνητική διαφορά ανάμεσα στις εξαγωγές και τις εισαγωγές αγαθών και υπηρεσιών της χώρας ενώ αναφέραμε επίσης ότι αυτές οι εισαγωγές και εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών αποτελούν τμήμα του ισοζυγίου πληρωμών και πιο συγκεκριμένα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Τώρα, σε αυτή την ενότητα θα περιγράψουμε εν συντομία το ισοζύγιο πληρωμών, τα επιμέρους στοιχεία του και τη σχέση του με το ΑΕΠ της χώρας. Επίσης, θα αναφερθούμε και στη **διεθνή επενδυτική θέση** η οποία αποτελεί τον έτερο διεθνή λογαριασμό μιας οικονομίας.

Κατ' αρχήν, ας δώσουμε κάποιους βασικούς ορισμούς. Είπαμε πως σχεδόν όλες οι οικονομίες του κόσμου είναι ανοιχτές δηλαδή αλληλεπιδρούν και συναλλάσσονται με τον υπόλοιπο κόσμο. Οι συναλλαγές αυτές αφορούν κυρίως (αλλά όχι μόνο) είτε αγαθά και υπηρεσίες είτε κεφάλαια²¹⁹. Οι κάτοικοι της χώρας αγοράζουν από το εξωτερικό αγαθά και υπηρεσίες ή τις πωλούν σε αυτό ενώ γίνεται και αγοραπωλησία κεφαλαίων όπως μετοχές²²⁰, ομόλογα καθώς και άμεσες επενδύσεις στο εξωτερικό όπως η δημιουργία μιας νέας μονάδας παραγωγής από μιας επιχείρηση σε μια ξένη χώρα²²¹. Αυτές οι συναλλαγές αποτυπώνονται και καταγράφονται στο ισοζύγιο πληρωμών²²². Πιο συγκεκριμένα, ως ισοζύγιο πληρωμών ορίζεται << μια λογιστική κατάσταση στην οποία παρουσιάζονται συστηματικά και περιληπτικά όλες οι οικονομικές συναλλαγές μιας οικονομίας με τον υπόλοιπο κόσμο για μια ορισμένη χρονική περίοδο>>²²³. Χρησιμοποιείται η διάκριση των κατοίκων από τους μη κατοίκους. Το ισοζύγιο πληρωμών αποτελείται από δυο επιμέρους ισοζύγια, **το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών** και **το ισοζύγιο χρηματοοικονομικών συναλλαγών ή ισοζύγιο κίνησης κεφαλαίων**. Από λογιστικής άποψης είναι πάντοτε ισοσκελισμένο αν και στην πραγματικότητα οι επιμέρους λογαριασμοί του μπορεί να παρουσιάσουν (και παρουσιάζουν) ελλείμματα ή πλεονάσματα πχ πλεόνασμα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και έλλειμμα στο ισοζύγιο χρηματοοικονομικών συναλλαγών που είναι και το ιδανικό ή το αντίστροφο²²⁴. Όταν συμβαίνει αυτό προστίθεται μια εγγραφή με την ονομασία <<τακτοποιητέα στοιχεία >> ίση με την καθαρή χρέωση ή πίστωση του ισοζυγίου έτσι ώστε να έχουμε ισοσκελίση του²²⁵.

Το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών αποτελείται και είναι το άθροισμα από τα εξής²²⁶ :

- 1) Το εμπορικό ισοζύγιο το οποίο αφορά και περιλαμβάνει τις εξαγωγές και εισαγωγές αγαθών (πχ τρόφιμα, ποτά, φάρμακα, αυτοκίνητα, ηλεκτρικές συσκευές, μηχανήματα κτλ.

²¹⁹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 29, << Η μακροοικονομική της ανοιχτής οικονομίας : βασικές έννοιες>> σελ 414.

²²⁰ Γεώργιος Τριανταφυλλάκης <<Εισαγωγή στο Δίκαιο των αξιόγραφων>>, μέρος τρίτο <<αξιόγραφα της κεφαλαιαγοράς>> σελ 213. Οι μετοχές αποτελούν μαζί με τα ομόλογα αξιόγραφα της κεφαλαιαγοράς ή αγοράς κεφαλαίων. Η έννοια της μετοχής είναι διττή. Αφενός σημαίνει, υποδηλώνει την σχέση ανάμεσα στον μέτοχο μιας Ανώνυμης Εταιρείας και αυτή ήτοι τη μετοχική σχέση, το μερίδιο επί του μετοχικού κεφαλαίου και το δικαίωμα συμμετοχής στην εταιρία και αφετέρου τον τίτλο στον οποίο ενσωματώνεται το δικαίωμα αυτό.

²²¹ Όπως θα δούμε στη συνέχεια σχετικά με τις άμεσες επενδύσεις υπάρχουν δυο διαφορετικές απόψεις στη βιβλιογραφία τις οποίες και θα παραθέσουμε.

²²² Βαβούρας Ιωάννης <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 9 << Βελτίωση της θέσης του ισοζυγίου πληρωμών>> σελ 321. Βλέπε επίσης : Ιωάννης Βαβούρας <<Εθνική οικονομική πολιτική και ΟΝΕ>> κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγή>> σελ 18.

Στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης δημιουργούνται όπως θα πούμε και στη συνέχεια δυο μορφές οικονομικής ολοκλήρωσης, μια **εσωτερική-κοινή αγορά** δηλαδή ένας χώρος στον οποίο κυκλοφορούν ελεύθερα τα αγαθά, τα κεφάλαια, τα πρόσωπα και παρέχονται ελεύθερα οι υπηρεσίες (δηλαδή κατοχυρώνονται και υλοποιούνται οι τέσσερις θεμελιώδεις ελευθερίες) ενώ υπάρχει και μια **τελωνειακή ένωση** καθώς υιοθετείται κοινό δασμολόγιο για τα προϊόντα τρίτων χωρών δηλαδή δημιουργείται ένας κατάλογος στον οποίο καταχωρούνται και εμπεριέχονται όλα τα είδη των προϊόντων και καθορίζεται ο σχετικός επιβλητέος δασμός κατά την εισαγωγή τους. Έτσι για τις χώρες μέλη της ΕΕ όπως η Ελλάδα, τα στοιχεία του εξωτερικού εμπορίου διακρίνονται στις στατιστικές εμπορίου εκτός ΕΕ από τις οποίες αντλούνται στοιχεία που βοηθούν στην εφαρμογή της τελωνειακής πολιτικής της ΕΕ και τις στατιστικές εμπορίου εντός ΕΕ οι οποίες βοηθούν στην αξιολόγηση του βαθμού ολοκλήρωσης των κρατών μελών στην κοινή αγορά της Ένωσης. Ακόμη για 19 χώρες μέλη της ΕΕ που μετέχουν στο ευρώ υπάρχει και η νομισματική ένωση όπου υιοθετείται ένα κοινό νόμισμα (εν προκειμένω το ευρώ) του οποίου τη διαχείριση έχει μια υπερεθνική κεντρική τράπεζα, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Στο κεφάλαιο 3 που θα δούμε το γενικό πλαίσιο της σχέσης ανάμεσα στην οικονομική πολιτική των κρατών και την Ευρωπαϊκή Ένωση, θα κάνουμε και μια καλή αναφορά στην επίδραση της τελωνειακής ένωσης και της εσωτερικής αγοράς στα μέσα της εξωτερικής οικονομικής πολιτικής.

²²³ Βαβούρας Ιωάννης <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 9 << Βελτίωση της θέσης του ισοζυγίου πληρωμών>> σελ 319.

Βαβούρας Ιωάννης <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 9 << Βελτίωση της θέσης του ισοζυγίου πληρωμών>> σελ 360 και 375. Στη χώρα μας το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών είναι συνεχώς ελλειμματικό και το ισοζύγιο χρηματοοικονομικών συναλλαγών πλεονασματικό.

²²⁵ Βαβούρας Ιωάννης <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 9 << Βελτίωση της θέσης του ισοζυγίου πληρωμών>> σελ 321.

²²⁶ Βαβούρας Ιωάννης <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 9 << Βελτίωση της θέσης του ισοζυγίου πληρωμών>> σελ 321-323.

- 2) Το ισοζύγιο υπηρεσιών στο οποίο περιλαμβάνονται οι χερσαίες, θαλάσσιες και εναέριες μεταφορές εμπορευμάτων και προσώπων, το ταξιδιωτικό²²⁷ και οι λοιπές υπηρεσίες όπως λχ οι ασφαλιστικές υπηρεσίες, οι υπηρεσίες επικοινωνίας, κατασκευών, πληροφορικής και άλλες.
- 3) Το ισοζύγιο εισοδημάτων το οποίο περιλαμβάνει τα εισοδήματα που απορρέουν από τις αποζημιώσεις των εργαζομένων και τις εισφορές. Πιο συγκεκριμένα, έχουμε τις πληρωμές των εργαζομένων που δεν είναι κάτοικοι της χώρας από τους εργοδότες κατοίκους ή τις πληρωμές των εργαζομένων κατοίκων από μη κατοίκους εργοδότες. Ακόμη, εκτός από τις αποζημιώσεις έχουμε στο ισοζύγιο εισοδημάτων το εισόδημα από επενδύσεις όπως λχ ομόλογα, καταθέσεις σε ξένες τράπεζες, δάνεια στο εξωτερικό κτλ.
- 4) Το ισοζύγιο μεταβιβάσεων που αφορά μεταβιβάσεις μονομερούς χαρακτήρα και όχι κανονικές συναλλαγές. Εδώ έχουμε αφενός τα μεταναστευτικά εμβάσματα, τις δωρεές και τις συντάξεις και αφετέρου τις μεταβιβάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς την Ελλάδα και το αντίστροφο καθώς επίσης και γενικά όσες μεταβιβάσεις σχετίζονται με τη διεθνή συνεργασία πχ τις εισφορές της χώρας μας σε διεθνείς οργανισμούς.

Το ισοζύγιο υπηρεσιών, μεταβιβάσεων και εισοδημάτων συνιστούν το ισοζύγιο άδηλων συναλλαγών ενώ όπως προαναφέραμε, το ισοζύγιο αγαθών είναι το εμπορικό ισοζύγιο. Επομένως, το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών αποτελείται από το εμπορικό ισοζύγιο και το ισοζύγιο άδηλων συναλλαγών. Ας δούμε τώρα το έτερο σκέλος του ισοζυγίου πληρωμών, το ισοζύγιο χρηματοοικονομικών συναλλαγών.

Το ισοζύγιο χρηματοοικονομικών συναλλαγών αποτελείται από τα ακόλουθα²²⁸ :

- 1) Τις άμεσες επενδύσεις. Οι άμεσες επενδύσεις ή άμεσες ξένες επενδύσεις (foreign direct investments) σύμφωνα με τη βιβλιογραφία αποτελούν επενδύσεις επιχειρήσεων σε μονάδες παραγωγής στην αλλοδαπή. Έτσι αν πχ μια αμερικανική εταιρεία κατασκευάσει ένα εργοστάσιο στην Καναδά ή μια γερμανική στη Γαλλία, αυτή η επένδυση αποτελεί άμεση ξένη επένδυση των ΗΠΑ ή της Γερμανίας αντίστοιχα²²⁹. Υπάρχει όμως και μια άλλη, διαφορετική έννοια των ξένων επενδύσεων στη βιβλιογραφία και στην παρούσα μελέτη υιοθετούμε αυτή. Ειδικότερα ως άμεση επένδυση θεωρείται η κατοχή από ένα πρόσωπο πχ μια εταιρεία ενός ποσοστού τουλάχιστον 10% επί του μετοχικού κεφαλαίου μιας επιχείρησης. Η κατοχή ενός ποσοστού τουλάχιστον 10% θεωρείται μια σοβαρή ένδειξη ένα σοβαρό κριτήριο για να χαρακτηριστεί μια επένδυση ως άμεση²³⁰.
- 2) Τις επενδύσεις χαρτοφυλακίου ή επενδύσεις ξένου χαρτοφυλακίου (foreign portfolio investment). Οι επενδύσεις αυτές αφορούν την αγορά ξένων χρεογράφων όπως λχ ομόλογα και έντοκα γραμμάτια, μετοχών και λοιπών τίτλων από κατοίκους της χώρας και την αγορά εγχώριων τίτλων από μη κατοίκους της χώρας. Έτσι αν λχ μια ελληνική τράπεζα αγοράσει ένα ομόλογο του γερμανικού δημοσίου, η αγορά αυτή αποτελεί ελληνική επένδυση ξένου χαρτοφυλακίου ενώ αν μια ιταλική εταιρεία αγοράσει μετοχές μιας ελληνικής επιχείρησης αυτή η αγορά αποτελεί ιταλική επένδυση ξένου χαρτοφυλακίου.
- 3) Τις λοιπές επενδύσεις όπως λχ τα δάνεια και οι καταθέσεις.
- 4) Τις μεταβολές των συναλλαγματικών διαθεσίμων. Αυτά είναι η ποσότητα ξένου νομίσματος/ συναλλάγματος και χρυσού της Κεντρικής Τράπεζας της χώρας²³¹. Επιπλέον, στα διαθέσιμα περιλαμβάνονται η συναλλαγματική θέση της χώρας στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο καθώς επίσης και τα ειδικά τραβηχτικά δικαιώματα σε αυτό²³².

²²⁷ Βαβούρας Ιωάννης <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 9 << Βελτίωση της θέσης του ισοζυγίου πληρωμών>> σελ 322. Στο ταξιδιωτικό για τις χώρες μέλη του ευρώ όπως είναι η Ελλάδα περιλαμβάνονται τα αγαθά και οι υπηρεσίες που λαμβάνουν οι μη κάτοικοι της ευρωζώνης από τους κατοίκους και τα αγαθά και υπηρεσίες που οι κάτοικοι της ευρωζώνης λαμβάνουν από μη κατοίκους.

²²⁸ Βαβούρας Ιωάννης <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 9 << Βελτίωση της θέσης του ισοζυγίου πληρωμών>> σελ 323-324.

²²⁹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 29, << Η μακροοικονομική της ανοιχτής οικονομίας : βασικές έννοιες>> σελ 419.

²³⁰ Βαβούρας Ιωάννης <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 9 << Βελτίωση της θέσης του ισοζυγίου πληρωμών>> σελ 323.

²³¹ Κεντρική Τράπεζα στην Ελλάδα είναι η Τράπεζα της Ελλάδος. Επειδή η Ελλάδα είναι κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (και της ευρωζώνης), τα συναλλαγματικά της διαθέσιμα τα διαχειρίζεται η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών κάτι στο οποίο θα αναφερθούμε και στη συνέχεια που θα εξετάσουμε τη συναλλαγματική πολιτική στα πλαίσια της ΕΕ. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε τα άρθρα 127 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και 3 παράγραφος 1 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ.

²³² Βαβούρας Ιωάννης <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 9 << Βελτίωση της θέσης του ισοζυγίου πληρωμών>> σελ 324. Τα ειδικά τραβηχτικά δικαιώματα είναι μια δέσμη από ισχυρά νομίσματα όπως λχ το ευρώ, το δολάριο ΗΠΑ και το ιαπωνικό γιέν η οποία λειτουργεί ως συμπληρωματικά συναλλαγματικά διαθέσιμα και χρησιμοποιείται ως μέσο πληρωμών μεταξύ των κυβερνήσεων και των κεντρικών τραπεζών.

Πριν προχωρήσουμε στην επεξήγηση της σχέσης μεταξύ του ισοζυγίου πληρωμών και του ΑΕΠ και στην περιγραφή της Διεθνούς Επενδυτικής Θέσης θα εξηγήσουμε τον τρόπο λειτουργίας των δύο προαναφερθέντων ισοζυγίων.

Κάθε ισοζύγιο αποτελείται από δυο σκέλη, την χρέωση και την πίστωση. Σε ότι αφορά το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, όλες οι πληρωμές των κατοίκων της χώρας σε μη κατοίκους δηλαδή οι εισαγωγές γράφονται στο σκέλος της χρέωσης ενώ οι εισπράξεις τους από μη κατοίκους δηλαδή οι εξαγωγές γράφονται στο σκέλος της πίστωσης και ακολουθεί η αφαίρεση των εισαγωγών από τις εξαγωγές. Αν το υπόλοιπο είναι πιστωτικό, τότε έχουμε πλεόνασμα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και οι εξαγωγές της χώρας υπερβαίνουν τις εισαγωγές ενώ αν είναι χρεωστικό έχουμε έλλειμμα και ισχύει το αντίστροφο. Το αντίθετό ισχύει για το ισοζύγιο χρηματοοικονομικών συναλλαγών καθώς σε αυτό, οι πληρωμές των κατοίκων της χώρας σε μη κατοίκους πχ για την αγορά τίτλων γράφονται στην χρέωση, έχουν θετικό πρόσημο και δηλώνεται έτσι η αύξηση των απαιτήσεων των κατοίκων της χώρας έναντι του υπόλοιπου κόσμου ενώ οι εισπράξεις, η <<εξαγωγή>> κεφαλαίου δηλαδή η αγορά από κατοίκους της αλλοδαπής κεφαλαίων της χώρας γράφεται στο σκέλος της πίστωσης, έχει αρνητικό πρόσημο και υποδηλώνει την επιδείνωση της χρηματοοικονομικής θέσης της εν λόγω οικονομίας.

Αν με X συμβολίζουμε τις εξαγωγές και με M τις εισαγωγές και τα αγαθά, οι υπηρεσίες, τα εισοδήματα και οι μεταβιβάσεις συμβολίζονται με g, s, I, t αντίστοιχα έχουμε²³³ :

- $(Xg-Mg) = B1$
- $(Xs-Ms) = B2$
- $(Xi-Mi) = B3$
- $(Xt-Mt) + B4$ όπου :

B1, B2, B3 και B4 το εμπορικό ισοζύγιο, το ισοζύγιο υπηρεσιών, το ισοζύγιο εισοδημάτων και το ισοζύγιο μεταβιβάσεων αντίστοιχα. Επομένως το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών ή B5 δίνεται από τον ακόλουθο τύπο :

$$B5 = B1+B2+B3+B4 = (Xg-Mg) + (Xs-Ms) + (Xi-Mi) + (Xt-Mt) \quad (2.2)$$

Το ισοζύγιο χρηματοοικονομικών συναλλαγών συμβολίζεται με B6 και ισούται με $(Xn-Mn)$. Τέλος, τα τακτοποιητέα στοιχεία που όπως είπαμε συμβάλουν στην ισοσκελίση του ισοζυγίου πληρωμών συμβολίζονται με B7 και από αυτά αφαιρούμε το αλγεβρικό άθροισμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών και χρηματοοικονομικών συναλλαγών. Ισχύει δηλαδή η εξής σχέση : $B7 - (B5+B6) \quad (2.3)$ Επομένως συνολικά το ισοζύγιο πληρωμών (B8) όπως το περιγράψαμε παραπάνω και ειδικότερα το λογιστικό του αποτέλεσμα δίνεται από την ακόλουθη σχέση :

$$B8 = (B5+B6) - B7 \rightarrow B8=0. \quad (2.4)$$

Το αποτέλεσμα είναι 0 γιατί όπως είπαμε το ισοζύγιο πληρωμών είναι πάντοτε ισοσκελισμένο από λογιστικής άποψης²³⁴. Στο σημείο αυτό μπορούμε να δούμε ποια είναι η ακριβής σχέση του ισοζυγίου πληρωμών με το ΑΕΠ και τι επιδράσεις ασκεί σε αυτό και στη συνέχεια θα κλείσουμε την ενότητα αυτή με μια απλή αναφορά στο πρόβλημα της ισορροπίας του ισοζυγίου πληρωμών και μια περιγραφή της Διεθνούς Επενδυτικής Θέσης. Τα εργαλεία, τα μέσα για την ισορροπία του ισοζυγίου πληρωμών θα τα εξετάσουμε σε επόμενη ενότητα που θα δούμε την εμπορική πολιτική και τα μέσα επηρεασμού του εξωτερικού εμπορίου και του συναλλάγματος.

Το ΑΕΠ μιας οικονομίας όπως είπαμε δίνεται από τη βασική εθνολογιστική ταυτότητα $Y=C+I+G+(X-M)$. Από πλευράς του ισοζυγίου πληρωμών, μακροοικονομική διάσταση έχει το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και ειδικότερα το εμπορικό ισοζύγιο και το ισοζύγιο υπηρεσιών καθώς αυτά μετέχουν στο ΑΕΠ και επιδρούν αυξητικά ή μειωτικά σε αυτό²³⁵. Πιο συγκεκριμένα, αν οι καθαρές εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών έχουν θετικό πρόσημο το ΑΕΠ αυξάνεται ενώ στην αντίθετη περίπτωση μειώνεται. Επομένως $X-M = (Xg-Mg) + (Xs-Ms) \quad (2.5)$ Αν συνδυάσουμε τις σχέσεις 2.2 και 2.5 έχουμε το ΑΕΠ με την ακριβή συμμετοχή του ισοζυγίου πληρωμών. Αυτό δίνεται από την εξής σχέση :

$$Y = C+I+G+(XG-MG)+(Xs-Ms) \quad (2.6)$$

²³³ Βαβούρας Ιωάννης <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 9 << Βελτίωση της θέσης του ισοζυγίου πληρωμών>> σελ 326.

²³⁴ Όμως τα επιμέρους ισοζύγια του όπως είπαμε μπορεί να είναι ελλειμματικά ή πλεονασματικά. Αυτό οφείλεται σε διάφορους παράγοντες όπως λχ οι οικονομικές διακυμάνσεις στο εξωτερικό και το εσωτερικό, κάποια φυσική ή ανθρωπογενής καταστροφή, οι αλλαγές στα πρότυπα της κατανάλωσης αλλά και σε διαρθρωτικές αδυναμίες της οικονομίας όπως λχ χαμηλή ανταγωνιστικότητα.

²³⁵ Βαβούρας Ιωάννης <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 9 << Βελτίωση της θέσης του ισοζυγίου πληρωμών>> σελ 328.

Για να κατανοήσουμε καλύτερα τη συμβολή του εμπορικού ισοζυγίου και του ισοζυγίου υπηρεσιών στο ΑΕΠ θα παραθέσουμε δυο απλά αριθμητικά παραδείγματα.

Έστω μια υποθετική οικονομία της οποίας τα στοιχεία του ΑΕΠ για κάποιο οικονομικό έτος είναι τα ακόλουθα : $C = 120$ δις ευρώ, $I = 30$ δις ευρώ, $G = 50$ δις ευρώ, $X_g = 10$ δις ευρώ, $X_s = 20$ δις ευρώ, $M_g = 5$ δις ευρώ και $M_s = 10$ δις ευρώ. Με βάση τη σχέση 1.6, το ΑΕΠ της οικονομίας (σε δις ευρώ) θα είναι :

$Y = (120 + 30 + 50) + (10 - 5) + (20 - 10) \rightarrow 200 + 15 = 215$ δις ευρώ. Βλέπουμε πως το πρόσθετο των καθαρών εξαγωγών αγαθών και υπηρεσιών είναι θετικό (15 δις ευρώ) και προστιθέμενο στην εγχώρια απορρόφηση ή δαπάνη (200 δις ευρώ) μας δίνει ένα ΑΕΠ της τάξης των 215 δις ευρώ. Ας δούμε τώρα τι θα γίνει αν οι καθарές εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών είχαν αρνητικό πρόσθετο.

Έστω μια υποθετική οικονομία με τα ακόλουθα στοιχεία : $C = 120$ δις ευρώ, $I = 30$ δις ευρώ, $G = 50$ δις ευρώ, $X_g = 5$ δις ευρώ, $X_s = 10$ δις ευρώ, $M_g = 10$ δις ευρώ και $M_s = 20$ δις ευρώ. Με βάση τη σχέση 1.6 το ΑΕΠ (σε δις ευρώ) θα είναι το ακόλουθο : $Y = (120 + 30 + 50) + (5 - 10) + (10 - 20) \rightarrow 200 + (-15) = 185$ δις ευρώ. Βλέπουμε πως η εγχώρια απορρόφηση μειώθηκε κατά 15 δις ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί στο έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου και του ισοζυγίου υπηρεσιών και κατά συνέπεια το ΑΕΠ είναι 185 δις ευρώ. Αυτό συμβαίνει γιατί να μην καταναλώθηκαν αγαθά και υπηρεσίες αξίας 200 δις ευρώ αλλά από αυτά τα 15 δις ευρώ παρήχθησαν στην αλλοδαπή ή από μη κατοίκους της χώρας και καταναλώθηκαν στην εγχώρια οικονομία.

Το πρόβλημα της ισορροπίας του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών αφορά ολόκληρο το ισοζύγιο με ιδιαίτερο βάρος να πέφτει στο εμπορικό και το ισοζύγιο υπηρεσιών καθώς αυτά μετέχουν στον καθορισμό του ΑΕΠ. Γενικά το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών μπορεί να είναι ελλειμματικό, ισοσκελισμένο ή πλεονασματικό. Στην πρώτη περίπτωση οι εξαγωγές αγαθών, υπηρεσιών, εισοδημάτων και μεταβιβάσεων είναι μικρότερες από τις αντίστοιχες εισαγωγές, στη δεύτερη περίπτωση είναι ίσες και στην τρίτη τις υπερβαίνουν. Ισχύει δηλαδή $B5 < 0$, $B5 = 0$ καθώς και $B5 > 0$ αντίστοιχα²³⁶.

Τα ελλείμματα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών δημιουργούν πρόβλημα ως προς τη χρηματοδότηση τους και απαιτούν την ύπαρξη πλεονάσματος στο ισοζύγιο χρηματοοικονομικών συναλλαγών και δανεισμό από το εξωτερικό. Τα ελλείμματα δείχνουν ότι οι υποχρεώσεις των κατοίκων της χώρας έναντι του υπόλοιπου κόσμου αυξάνονται ενώ αντίστοιχα αυξάνονται οι απαιτήσεις των μη κατοίκων έναντι τους.

Βραχυπρόθεσμα, τα ελλείμματα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών καλύπτονται από πλεονάσματα στο ισοζύγιο χρηματοοικονομικών συναλλαγών. Τα υψηλά επιτόκια που μπορεί να συνοδεύουν τους διάφορους εκδιδόμενους τίτλους κάνουν ελκυστικές τις ξένες επενδύσεις και έτσι μπορεί να αυξηθεί η εγχώρια παραγωγή και να μειωθεί ή να εξαφανιστεί το έλλειμμα στο ισοζύγιο πληρωμών.

Η οικονομία έχει σοβαρό πρόβλημα όταν τα ελλείμματα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών είναι μακροχρόνια ή μόνιμα. Στην περίπτωση αυτή η κάλυψη τους μπορεί να σταματήσει καθώς οι δανειστές ενδέχεται να αμφισβητήσουν την ικανότητα των κατοίκων της χώρας να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους

Τέλος, είναι δυνατό το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών να είναι μόνιμα πλεονασματικό ενώ αντίστοιχα εκείνο των χρηματοοικονομικών συναλλαγών μόνιμα ελλειμματικό. Αυτό σημαίνει πρακτικά ότι η χώρα εξάγει και επενδύει εκτεταμένα στο εξωτερικό κάτι που είναι πολύ θετικό αλλά ενδέχεται να έχει ως συνέπεια οι κάτοικοι της χώρας να μην έχουν ένα αρκετά υψηλό επίπεδο κατανάλωσης και κατ'επέκταση ευημερίας και το βιοτικό τους επίπεδο να μην είναι τόσο ψηλό όσο θα μπορούσε να είναι²³⁷. Η ιδανική κατάσταση θεωρητικά σε μια οικονομία είναι να καταφέρει να επιτύχει **μακροχρόνια εσωτερική και εξωτερική ισορροπία** δηλαδή αφενός η συνολική ή ενεργός ζήτηση στην οικονομία να ισούται με εκροή, προϊόν πλήρους απασχόλησης και αφετέρου το ισοζύγιο πληρωμών να είναι ισοσκελισμένο και να εκφράζεται δηλαδή από την ακόλουθη σχέση²³⁸ :

$$X_g + X_s + X_i + X_t = M_g + M_s + M_i + M_t \quad (2.7)$$

Ας κλείσουμε την ενότητα μας αυτή με την περιγραφή και της Διεθνούς Επενδυτικής Θέσης. Αυτή ορίζεται ως <<μια λογιστική κατάσταση η οποία δείχνει το ύψος και τη σύνθεση των χρηματοοικονομικών απαιτήσεων και υποχρεώσεων των κατοίκων της χώρας έναντι του υπόλοιπου κόσμου>>²³⁹. Σε αντίθεση με το ισοζύγιο πληρωμών το οποίο μας δείχνει **ρούς**, η Διεθνής Επενδυτική θέση μας δείχνει **αποθέματα** μιας δεδομένης στιγμής συνήθως στο τέλος του οικονομικού έτους. Μας δείχνει τι οφείλει μια οικονομία και τι της οφείλουν. Τα περιεχόμενα είναι

²³⁶ Βαβούρας Ιωάννης <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 9 << Βελτίωση της θέσης του ισοζυγίου πληρωμών>> σελ 330.

²³⁷ Αυτό το βλέπουμε σε χώρες με τεράστια πλεονάσματα όπως η Κίνα. Η χώρα έχει μεγάλες καθарές εξαγωγές και επενδύσεις στο εξωτερικό αλλά ο πληθυσμός στο εσωτερικό έχει μειωμένο βιοτικό επίπεδο.

²³⁸ Βαβούρας Ιωάννης <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 9 << Βελτίωση της θέσης του ισοζυγίου πληρωμών>> σελ 331.

²³⁹ Βαβούρας Ιωάννης <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 9 << Βελτίωση της θέσης του ισοζυγίου πληρωμών>> σελ 331.

ίδια με εκείνα του ισοζυγίου χρηματοοικονομικών συναλλαγών με την προσθήκη των χρηματοοικονομικών παραγώγων. Επίσης αντί για χρέωση και πίστωση όπως στο ισοζύγιο χρηματοοικονομικών συναλλαγών (και το ισοζύγιο πληρωμών γενικότερα) εδώ έχουμε στοιχεία Ενεργητικού και Παθητικού. Επομένως η Διεθνής Οικονομική Θέση αποτελείται από τις άμεσες επενδύσεις, τις επενδύσεις χαρτοφυλακίου, τις λοιπές επενδύσεις, τα συναλλαγματικά διαθέσιμα και τα χρηματοοικονομικά παράγωγα. Στο σημείο αυτό μπορούμε να συνεχίσουμε με την επόμενη ενότητα του κεφαλαίου η οποία αναφέρεται στον πληθωρισμό.

II.3 Η έννοια του πληθωρισμού

Αφού εξετάσαμε το ΑΕΠ και τους διεθνείς λογαριασμούς μιας οικονομίας, μπορούμε τώρα να δούμε ένα άλλο σημαντικό μακροοικονομικό μέγεθος εκείνο του πληθωρισμού. Θα εξετάσουμε εδώ την έννοια της σταθερότητας των τιμών και του πληθωρισμού, τα είδη του πληθωρισμού, τα αίτια και της συνέπειές του ενώ θα αναφέρουμε και τους σημαντικότερους δείκτες μέτρησης του πληθωρισμού παραθέτοντας και ένα απλό αριθμητικό παράδειγμά του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή ο οποίος αποτελεί και το σπουδαιότερο εκ των δεικτών μετρήσεως του πληθωρισμού. Ας ξεκινήσουμε με την έννοια της σταθερότητας του γενικού επιπέδου των τιμών. Σε μια οικονομία υφίσταται σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών όταν αυτό δεν έχει σημαντικές τάσεις μεταβολής ούτε προς τα πάνω ούτε προς τα κάτω²⁴⁰. Με άλλα λόγια δεν υπάρχει ούτε πληθωρισμός ούτε αντιπληθωρισμός. Πρακτικά, επειδή οι τιμές χαρακτηρίζονται γενικά ως άκαμπτες προς τα κάτω, η σταθερότητα των τιμών αναφέρεται στην μη ύπαρξη πληθωρισμού. Όπως θα δούμε στη συνέχεια που θα μιλήσουμε για την οικονομική πολιτική, η επίτευξη σταθερότητας στο γενικό επίπεδο τιμών αποτελεί έναν εκ των βραχυχρόνιων σκοπών αυτής.

Ας δούμε τώρα τι είναι ο πληθωρισμός. Σύμφωνα με ένα πρώτο απλό ορισμό, ο πληθωρισμός αποτελεί << την αύξηση στο γενικό επίπεδο των τιμών >>²⁴¹. Ένας δεύτερος και πιο πλήρης ορισμός θέλει τον πληθωρισμό να είναι << η τάση προς συνεχή και αυτοτροφοδοτούμενη αύξηση του γενικού επιπέδου των τιμών σε μια οικονομία >>²⁴². Από τον ορισμό αυτό που παραθέσαμε προκύπτουν κάποια στοιχεία και μπορούμε να κάνουμε κάποιες σχετικές παρατηρήσεις.

Κατ' αρχήν, ο πληθωρισμός αναφέρεται στην αύξηση του γενικού επιπέδου των τιμών σε μια οικονομία και στην αντίστοιχη μείωση της αγοραστικής δύναμης του χρήματος. Το γενικό επίπεδο τιμών δηλαδή δεν αναφέρεται στις μεμονωμένες τιμές των αγαθών και των υπηρεσιών αλλά στις τιμές κατά μέσο όρο. Ακόμη, ο πληθωρισμός συνιστά μια τάση προς συνεχή αύξηση του γενικού επιπέδου των τιμών κάτι που σημαίνει ότι δεν έχουμε μια στατική κατάσταση υψηλού επιπέδου των τιμών για μια χρονική περίοδο πχ ένα έτος ή εξάμηνο αλλά μια διαδικασία συνεχούς αύξησης του γενικού επιπέδου των τιμών η οποία είναι αντιληπτή και ορατή για μια εκτεταμένη χρονική περίοδο και η οποία μπορεί προσωρινά να διακοπεί. Τέλος ο πληθωρισμός αποτελεί μια αυτοτροφοδοτούμενη διαδικασία δηλαδή οι αυξήσεις στις τιμές προκαλούν νέες αυξήσεις και ούτω καθ' εξής. Ας δούμε τώρα τις διακρίσεις του πληθωρισμού. Αυτός διακρίνεται σε διάφορα είδη με βάση κάποια κριτήρια.

Πρώτα από όλα με βάση το αν η αύξηση στο γενικό επίπεδο τιμών είναι ελεύθερη ή ελεγχόμενη, ο πληθωρισμός διακρίνεται σε ανοικτό ή φανερό και απωθημένο ή συγκαλυμμένο²⁴³. Στην πρώτη περίπτωση οι τιμές των αγαθών και των υπηρεσιών διαμορφώνονται ελεύθερα με βάση τις δυνάμεις της προσφοράς και της ζήτησης και πρακτικά ο πληθωρισμός οφείλεται στην υπερβάλλουσα ζήτηση στην οικονομία. Στη δεύτερη περίπτωση του απωθημένου πληθωρισμού, έχουμε καθορισμό των τιμών με τη χρήση διάφορων διοικητικών μέτρων άμεσου ελέγχου πχ με καθορισμό ανώτατων τιμών ή τιμών οροφής. Αν υπάρχουν αυξήσεις στις τιμές αυτές δεν επαρκούν για την συνολική εκτίμηση των πληθωριστικών τάσεων στην οικονομία ακριβώς γιατί οι τιμές δεν αφήνονται ελεύθερα να εκδηλωθούν. Έτσι, αν υπάρχει υπερβάλλουσα ζήτηση, η επίπτωση της αυτή στο γενικό επίπεδο τιμών θα εκδηλωθεί μόνο σε περίπτωση άρσης των διοικητικών μέτρων.

Με βάση το κριτήριο του ρυθμού έντασης, ο πληθωρισμός διακρίνεται σε έρποντα, τρέγοντα και καλπάζοντα. Έρπων πληθωρισμός υφίσταται σε μια οικονομία όταν έχουμε μια ετήσια αύξηση του γενικού επιπέδου των τιμών της τάξεως του 2-5% ή και 7%. Στην περίπτωση αυτή, η κατάσταση είναι ελεγχόμενη και δεν λαμβάνονται μέτρα συγκράτησης των τιμών. Τρέχων πληθωρισμός υφίσταται όταν το γενικό επίπεδο τιμών αυξάνει με ρυθμούς άνω του 7% και στην περίπτωση αυτή είναι αναγκαία η λήψη μέτρων αντιπληθωριστικής πολιτικής. Τέλος, καλπάζων πληθωρισμός ή υπερπληθωρισμός υφίσταται όταν το γενικό επίπεδο των τιμών

²⁴⁰ Βαβούρας Ιωάννης <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 7 <<Σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών>> σελ 205.

²⁴¹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 28 << Ο πληθωρισμός, οι αιτίες και το κόστος του >> σελ 371.

²⁴² Βαβούρας Ιωάννης <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 7 <<Σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών>> σελ 205.

²⁴³ Βαβούρας Ιωάννης <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 7 <<Σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών>> σελ 206.

αυξάνει με πάρα πολύ υψηλούς ρυθμούς. Στην περίπτωση αυτή έχουμε ουσιαστικά κατάρρευση της οικονομίας της χώρας, εκτεταμένη απώλεια της αγοραστικής δύναμης του νομίσματος και του ρόλου του ως μέσο συναλλαγών και υποκατάσταση του με ξένα νομίσματα καθώς επίσης και φαινόμενα αντιπραγματισμού δηλαδή αγοραπωλησίας προϊόντων είδος προς είδος. Ο υπερπληθωρισμός παρατηρείται συχνά σε περιόδους πολέμου, ξένης κατοχής και αμέσως μετά από αυτά²⁴⁴. Ακόμη, δεν υπάρχει στη βιβλιογραφία ένα κοινά αποδεκτό ποσοστό αύξησης του γενικού επιπέδου των τιμών που να συνιστά υπερπληθωρισμό αλλά οι αναφορές ποικίλουν²⁴⁵.

Τέλος, ακόμα ένα είδος του πληθωρισμού το οποίο το συναντάμε στη βιβλιογραφία είναι αυτό του λατινοαμερικάνικου πληθωρισμού. Ο πληθωρισμός αυτός αναφέρεται σε ετήσιους ρυθμούς πληθωρισμού οι οποίοι κυμαίνονται από 10% έως πάνω από 1000%. Ο πληθωρισμός αυτός εμφανίστηκε σε χώρες της λατινικής Αμερικής και για αυτό ονομάζεται έτσι.²⁴⁶ Ο λατινοαμερικάνικος πληθωρισμός έχει διαρθρωτικό χαρακτήρα και προκύπτει από τις προσπάθειες των κυβερνήσεων για γρήγορη οικονομική ανάπτυξη των χωρών τους ενώ οι χώρες αυτές πάσχουν από διαρθρωτικούς περιορισμούς και στενότητες σε διάφορους τομείς όπως ο οικονομικός, ο θεσμικός και ο κοινωνικοπολιτικός²⁴⁷. Κάποιες από τις στενότητες του οικονομικού τομέα είναι λχ η ύπαρξη εκτεταμένων ελλειμμάτων στον κρατικό προϋπολογισμό δηλαδή ανεπαρκή για την χρηματοδότηση των δημοσίων δαπανών έσοδα με αποτέλεσμα τη διόγκωση του εσωτερικού δανεισμού και του δημοσίου χρέος καθώς επίσης και η υπερβάλλουσα ζήτηση στην οικονομία για αγαθά και υπηρεσίες η οποία προκύπτει από μεγάλη αύξηση στα εισοδήματα η οποία δεν μπορεί να καλυφθεί από την εγχώρια παραγωγή και προσφορά.

Είδαμε λοιπόν τα βασικά είδη του πληθωρισμού. Τι όμως προκαλεί τις πληθωριστικές τάσεις σε μια οικονομία ; Με άλλα λόγια που οφείλεται ο πληθωρισμός ; Σύμφωνα με τη μακροοικονομική θεωρία και τη θεωρία της οικονομικής πολιτικής, ο πληθωρισμός οφείλεται σε πραγματικές και σε νομισματικές καταστάσεις ανισορροπίας στην οικονομία²⁴⁸. Ας τα δούμε.

Ο πληθωρισμός που οφείλεται σε πραγματικές καταστάσεις ανισορροπίας διακρίνεται σε πληθωρισμό ζήτησης και πληθωρισμό προσφοράς ή κόστους²⁴⁹.

Ο πληθωρισμός ζήτησης αποτελεί την κενσινανή προσέγγιση του φαινομένου του πληθωρισμού και οφείλεται στην υπερβάλλουσα ζήτηση για αγαθά και υπηρεσίες στην οικονομία. Προϋποθέτει την ύπαρξη μιας κλειστής κυρίως οικονομίας και την ύπαρξη παραγωγής, προϊόντος πλήρους απασχόλησης. Ο πληθωρισμός ζήτησης με άλλα λόγια <<οφείλεται σε καταστάσεις ανισορροπίας που δημιουργούνται στην αγορά και προκαλούνται από αυτόνομες αυξήσεις της συνολικής ζήτησης υπό συνθήκες πλήρους απασχόλησης>>²⁵⁰. Έτσι, αν για κάποιο λόγο όπως η αύξηση των δημοσίων δαπανών, αυξηθεί η ζήτηση για αγαθά και υπηρεσίες στην οικονομία, θα αυξηθεί το γενικό επίπεδο τιμών ώστε να επέλθει ισορροπία καθώς βραχυχρόνια η παραγωγή δεν μπορεί να αυξηθεί περαιτέρω. Για την περαιτέρω αύξηση της παραγωγής απαιτείται αύξηση μέσω των επενδύσεων του αποθέματος κεφαλαίου στην οικονομία, καλύτερη χρήση των φυσικών πόρων και τεχνολογική πρόοδος κάτι το οποίο συμβαίνει μακροχρόνια.

Ο πληθωρισμός προσφοράς διακρίνεται με τη σειρά του σε πληθωρισμό μισθών και πληθωρισμό κερδών²⁵¹. Στην πρώτη περίπτωση οι εργαζόμενοι ζητούν και καταφέρνουν να πάρουν μισθολογικές αυξήσεις κάτι το οποίο αυξάνει με τη σειρά του το κόστος παραγωγής των αγαθών και των υπηρεσιών στην οικονομία και οδηγεί στην αύξηση του γενικού επιπέδου των τιμών. Η αύξηση αυτή οδηγεί σε νέα μισθολογικά αιτήματα από την πλευρά των συνδικάτων με αποτέλεσμα μια συνεχή και <<σπειροειδή>> αύξηση μισθών και τιμών²⁵². Στη δεύτερη περίπτωση ο πληθωρισμός οφείλεται ουσιαστικά σε κερδοσκοπία από πλευράς των επιχειρήσεων. Ειδικότερα,

²⁴⁴ Δύο χαρακτηριστικά ιστορικά παραδείγματα υπερπληθωρισμού αποτελούν η Γερμανία μετά τον 1^ο Παγκόσμιο πόλεμο και ειδικότερα το 1923 και η Ελλάδα κατά τη διάρκεια της γερμανικής Κατοχής και αμέσως μετά την απελευθέρωση και ειδικότερα από το Νοέμβριο του 1943 έως το Νοέμβριο του 1944.

²⁴⁵ Βλέπε N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 28 << Ο πληθωρισμός, οι αιτίες και το κόστος του>> σελ 385 και Ιωάννης Βαβούρας << Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 7 <<Σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών>> σελ 207. Έτσι σύμφωνα με κάποιους συγγραφείς όπως ο Gregory Mankiw για να έχουμε υπερπληθωρισμό θα πρέπει το γενικό επίπεδο τιμών να αυξάνει με ρυθμό άνω το 50% ενώ για άλλους όπως ο Ιωάννης Βαβούρας αρκεί να έχουμε αύξηση του γενικού επιπέδου των τιμών της τάξης του 20-30%.

²⁴⁶ Βλέπε Ιωάννης Βαβούρας << Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 7 <<Σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών>> σελ 207. Κάποια ιστορικά παραδείγματα λατινοαμερικάνικου πληθωρισμού αποτελούν η Αργεντινή με πληθωρισμό της τάξης του 486% για το οικονομικό έτος 1976 και η Χιλή με πληθωρισμό της τάξης του 319,5, % για το οικονομικό έτος 1975.

²⁴⁷ Ιωάννης Βαβούρας << Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 7 <<Σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών>> σελ 207.

²⁴⁸ Ιωάννης Βαβούρας << Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 7 <<Σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών>> σελ 223. Άρα βλέπουμε ότι ο πληθωρισμός ως μακροοικονομικό φαινόμενο και μέγεθος δεν έχει μια αλλά πολλές αιτίες.

²⁴⁹ Ιωάννης Βαβούρας << Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 7 <<Σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών>> σελ 224.

²⁵⁰ Ιωάννης Βαβούρας << Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 7 <<Σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών>> σελ 224.

²⁵¹ Ιωάννης Βαβούρας << Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 7 <<Σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών>> σελ 229.

²⁵² Ιωάννης Βαβούρας << Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 7 <<Σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών>> σελ 230.

αυτές προκειμένου να αυξήσουν τα κέρδη τους αυξάνουν τις τιμές των αγαθών και των υπηρεσιών που παράγουν και πωλούν και έτσι δημιουργούνται πληθωριστικές τάσεις στην οικονομία²⁵³. Ο πληθωρισμός προσφοράς και κυρίως ο πληθωρισμός μισθών είναι **βραχυχρόνιος** και η σχέση του είναι αντίστροφη με αυτή του ποσοστού ανεργίας όπως θα δούμε στη συνέχεια που θα εξετάσουμε την καμπύλη Phillips.

Ο πληθωρισμός ως αποτέλεσμα πραγματικών καταστάσεων ανισορροπίας λαμβάνεται υπόψη για τη βραχυχρόνια και τη μεσοχρόνια περίοδο ως βασική αιτία του πληθωρισμού από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα στα πλαίσια της χάραξης και εφαρμογής της νομισματικής της πολιτικής και της επίτευξης σταθερότητας στο γενικό επίπεδο τιμών. Για τη μακροχρόνια περίοδο η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα υιοθετεί ως αιτία του πληθωρισμού τη δεύτερη και σημαντικότερη θεωρητική προσέγγιση αυτού τη μονεταριστική την οποία και θα παραθέσουμε ευθύς αμέσως.

Σύμφωνα με τη μονεταριστική προσέγγιση του φαινομένου του πληθωρισμού, αυτός <<αποτελεί ένα νομισματικό φαινόμενο το οποίο προκαλείται από την ταχύτερη αύξηση των μέσω πληρωμής δηλαδή του χρήματος από εκείνη του προϊόντος>>²⁵⁴. Η προσέγγιση αυτή βασίζεται στην κλασική οικονομική θεωρία και ειδικότερα στην ποσοτική θεωρία του χρήματος και την ποσοτική εξίσωση τις οποίες και θα παραθέσουμε αμέσως. Πιο πρόσφατα στον 20^ο αιώνα, η προσέγγιση αυτή χρησιμοποιήθηκε από οικονομολόγους όπως ο νομπελίστας Milton Friedman (1912-2006)²⁵⁵ και άλλοι. Σήμερα θεωρείται η κυρίαρχη (αλλά όχι και η μοναδική όπως αναφέραμε) αιτία του πληθωρισμού και με αυτή συμφωνούν οι περισσότεροι οικονομολόγοι.

Σύμφωνα με την κλασική οικονομική θεωρία και τον David Hume φιλόσοφο του 18^{ου} αιώνα, οι οικονομικές μεταβλητές και μεγέθη διακρίνονται σε δύο κατηγορίες, τα **ονομαστικά** και τα **πραγματικά** με τα πρώτα να μετρώνται με χρηματικές μονάδες και τα δεύτερα να μετρώνται με φυσικές δυνάμεις . Ονομαστικές μεταβλητές είναι για παράδειγμα το ονομαστικό ΑΕΠ, ο ονομαστικός μισθός ή η τιμή ενός αγαθού ή υπηρεσίας ενώ πραγματικές μεταβλητές είναι λχ το πραγματικό ΑΕΠ καθώς όπως είπαμε καθορίζεται από το επίπεδο παραγωγής και ο πραγματικός μισθός. Οι δυο αυτές μεταβλητές δεν σχετίζονται μεταξύ τους αλλά είναι ξεχωριστές, ισχύει δηλαδή η **κλασική διχοτόμηση**²⁵⁶. Παράλληλα ισχύει η λεγόμενη **νομισματική ουδετερότητα** πράγμα που σημαίνει ότι οι πραγματικές μεταβλητές παραμένουν σταθερές όταν μεταβάλλεται η προσφερόμενη ποσότητα χρήματος στην οικονομία και μόνο οι ονομαστικές μεταβλητές μεταβάλλονται. Πρακτικά αυτό σημαίνει ότι αν η κεντρική τράπεζα μιας χώρας διπλασιάσει την ποσότητα χρήματος σε αυτή²⁵⁷, θα διπλασιαστεί το επίπεδο τιμών αλλά θα μείνουν ως έχει η παραγωγή και η απασχόληση²⁵⁸. Γιατί όμως θα συμβεί αυτό; Η απάντηση έγκειται στο γεγονός ότι στη μακροχρόνια περίοδο το επίπεδο της παραγωγής εξαρτάται από την ποσότητα των συντελεστών παραγωγής που χρησιμοποιούνται και από την τεχνολογία παραγωγής. Μακροχρόνια επίσης όπως θα δούμε στη συνέχεια που θα μιλήσουμε για την ανεργία και το φυσικό της ποσοστό, το πραγματικό ΑΕΠ μιας χώρας πλησιάζει το δυνητικό ΑΕΠ ή ΑΕΠ πλήρους απασχόλησης. Επομένως μια αύξηση της ποσότητας χρήματος θα οδηγήσει σε αύξηση της ζήτησης για αγαθά και υπηρεσίες στην οικονομία η οποία όμως δεν ανταποκρίνεται στην παραγωγή και έτσι οι τιμές θα αυξηθούν ώστε να επέλθει ισορροπία. Πάντως όπως θα δούμε στη συνέχεια που θα εξετάσουμε τη νομισματική πολιτική, στη βραχυχρόνια περίοδο μια αύξηση στην ποσότητα χρήματος στην οικονομία θα αυξήσει τόσο τη ζητούμενη ποσότητα αγαθών και υπηρεσιών όσο και την παραγωγή και την απασχόληση και τέτοιες νομισματικές "ένεσεις" χρησιμοποιούνται μαζί με άλλα μέσα για την αντιμετώπιση των οικονομικών διακυμάνσεων. Αυτό συμβαίνει γιατί βραχυχρόνια υπάρχει απόκλιση μεταξύ πραγματικού ΑΕΠ και ΑΕΠ πλήρους απασχόλησης.

Ουσιαστικά παρατηρούμε ότι τόσο η κεϋνσιανή προσέγγιση του φαινομένου του πληθωρισμού όσο και η μονεταριστική προϋποθέτουν την **ύπαρξη εκροής, παραγωγής πλήρους ή σχεδόν πλήρους απασχόλησης** και η ειδοποιός διαφορά έγκειται στο ότι στην μεν κεϋνσιανή προσέγγιση, η υπερβάλλουσα ζήτηση εξαιτίας λχ της αύξησης των δημοσίων δαπανών ή των ιδιωτικών επενδύσεων προκαλεί τον πληθωρισμό ενώ στη μονεταριστική προσέγγιση, η αύξηση της προσφοράς του χρήματος είναι αυτή που οδηγεί σε αύξηση του γενικού επιπέδου των τιμών δηλαδή σε πληθωριστικές τάσεις και πιέσεις.

²⁵³ Ιωάννης Βαβούρας << Οικονομική Πολιτική >>, Κεφάλαιο 7 << Σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών >> σελ 232.

²⁵⁴ Ιωάννης Βαβούρας << Οικονομική Πολιτική >>, Κεφάλαιο 7 << Σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών >> σελ 235.

²⁵⁵ Νόμπελ Οικονομικών 1976.

²⁵⁶ N.Gregory Mankiw << Αρχές της Οικονομικής >> τόμος Β', Κεφάλαιο 28 << Ο πληθωρισμός, οι αιτίες και το κόστος του >> σελ 381.

²⁵⁷ Στη βιβλιογραφία για να γίνει πιο κατανοητή η θεωρία αυτή, αναφέρεται ότι η κεντρική τράπεζα τυπώνει χρήματα και τα μοιράζει στους πολίτες πετώντας τα από ελικόπτερα !!

²⁵⁸ N.Gregory Mankiw << Αρχές της Οικονομικής >> τόμος Β', Κεφάλαιο 28 << Ο πληθωρισμός, οι αιτίες και το κόστος του >> σελ 381.

Η μονεταριστική προσέγγιση του φαινομένου του πληθωρισμού βασίζεται σε μια γνωστή εξίσωση την ποσοτική εξίσωση του Irving Fisher²⁵⁹. Αυτή είναι η ακόλουθη²⁶⁰:

$$M \times V = P \times Y \quad (2.8) \quad \text{όπου:}$$

M = η ποσότητα χρήματος (νομισμάτων και τραπεζογραμματίων) που κυκλοφορεί στην οικονομία²⁶¹.

V = η ταχύτητα κυκλοφορίας του χρήματος, δηλαδή το πόσες φορές θα αλλάξει χέρια μέσα σε ένα χρόνο. Όσο μεγαλύτερη είναι, τόσο λιγότερο χρήμα απαιτείται να βρίσκεται σε κυκλοφορία.

P = το επίπεδο τιμών.

Y = το επίπεδο παραγωγής ή ΑΕΠ. Άρα το γινόμενο $P \times Y$ μας δίνει το ονομαστικό ΑΕΠ.

Η ποσοτική εξίσωση μας δείχνει πως αν η ποσότητα του χρήματος στην οικονομία αυξηθεί τότε ή το επίπεδο τιμών θα αυξηθεί, ή η ποσότητα του προϊόντος θα αυξηθεί, ή η ταχύτητα κυκλοφορίας θα μειωθεί²⁶². Η ταχύτητα κυκλοφορίας αναφέρεται όπως είπαμε στο πόσες φορές θα αλλάξει χέρια μια χρηματική μονάδα πχ ένα ευρώ ή δολάριο. Θεωρείται σχετικά σταθερή²⁶³ και προκύπτει αν διαιρέσουμε το ονομαστικό ΑΕΠ με την ποσότητα του χρήματος. Ισχύει δηλαδή η σχέση:

$$V = Y \times P / M \quad (2.9)$$

Για να το καταλάβουμε καλύτερα ας χρησιμοποιήσουμε ένα απλοϊκό παράδειγμα. Έστω ότι μια οικονομία παράγει μόνο ένα αγαθό λχ χοιρινό κρέας και συγκεκριμένα 1000 τόνους το χρόνο και ο τόνος κοστίζει 100 ευρώ. Άρα το ονομαστικό ΑΕΠ αυτής της οικονομίας είναι 100 ευρώ/τόνος \times 1000 τόνοι = 100.000 ευρώ. Έστω επίσης ότι η ποσότητα χρήματος σε κυκλοφορία είναι 500 ευρώ. Με βάση τη σχέση (1.9) το V θα είναι 200, δηλαδή προκειμένου να πραγματοποιηθεί η δαπάνη των 100.000 ευρώ θα πρέπει να αλλάξει το κάθε ευρώ 200 φορές χέρια και για λόγους απλούστευσης της ανάλυσης θεωρούμε αυτή την ταχύτητα κυκλοφορίας ως σταθερή διαχρονικά. Αυτά είναι τα δεδομένα μας. Η ποσότητα του χρήματος ή M είναι εξωγενώς καθορισμένη από την Κεντρική Τράπεζα, το V είναι σταθερό και το Y δηλαδή το πραγματικό ΑΕΠ εξαρτάται από την ικανότητα της οικονομίας να παράγει δηλαδή από την ποσότητα της εργασίας, του κεφαλαίου, των φυσικών πόρων και την τεχνολογία παραγωγής και δεν μπορεί να μεταβληθεί βραχυχρόνια. Αφού συμβαίνουν αυτά, τότε μια αύξηση στην προσφερόμενη ποσότητα του χρήματος θα αυξήσει για τους λόγους που είπαμε το επίπεδο των τιμών και αυτή είναι η ουσία της μονεταριστικής προσέγγισης. Αν το κράτος μέσω της Κεντρικής Τράπεζας μειώσει την προσφερόμενη ποσότητα χρήματος ή νομισματική βάση θα μειωθεί και ο πληθωρισμός. Πάντως και ο πληθωρισμός ζήτησης που είδαμε πριν καταπολεμάται με περιοριστική νομισματική πολιτική αλλά και περιοριστική δημοσιονομική πολιτική και αύξηση των φόρων. Ο στόχος είναι ακριβώς η μείωση της ζήτησης έτσι ώστε να εξουδετερωθούν οι πληθωριστικές τάσεις. Αυτές είναι οι δύο βασικές θεωρητικές προσεγγίσεις αναφορικά με τα αίτια του φαινομένου του πληθωρισμού. Στη συνέχεια της ενότητας θα δούμε τις συνέπειες του φαινομένου αυτού στην οικονομία και τους φορείς της.

Ο πληθωρισμός έχει διάφορες συνέπειες στην οικονομία και πλήττει κάποιους ενώ ευνοεί κάποιους άλλους. Έτσι ο πληθωρισμός πλήττει αυτούς που έχουν σταθερά εισοδήματα ή εισοδήματα που αυξάνονται με ρυθμό μικρότερο από εκείνο του πληθωρισμού όπως οι μισθωτοί, οι συνταξιούχοι, οι άνεργοι που στηρίζονται από τα επιδόματα ανεργίας. Βέβαια σε πολλές περιπτώσεις προβλέπεται για τα εισοδήματα αυτά η αυτόματη τιμαριθμική αναπροσαρμογή σύμφωνα με την οποία οι αυξήσεις τους είναι ίσες με τον πληθωρισμό έτσι ώστε το

²⁵⁹ Ο Irving Fisher (1867-1947) ήταν Αμερικανός νεοκλασικός οικονομολόγος και ένας εκ των εμπνευστών του Milton Friedman. Η ποσοτική εξίσωση που επινόησε ονομάζεται έτσι καθώς συνδέει την ποσότητα και την ταχύτητα κυκλοφορίας του χρήματος με την ονομαστική αξία του παραγόμενου προϊόντος. Πάντως η εξίσωση αυτή δεν είναι η μόνη σχετικά με την ποσοτική θεωρία καθώς υφίσταται άλλη μια ισοδύναμη η εξίσωση του Cambridge η οποία συναντάται εξίσου συχνά στη βιβλιογραφία.

²⁶⁰ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 28 << Ο πληθωρισμός, οι αιτίες και το κόστος του >> σελ 383.

²⁶¹ Όπως θα δούμε στο κεφάλαιο 5 όπου θα μελετήσουμε το νομισματικό σύστημα και τη νομισματική πολιτική, ως M ή πιο σωστά $M2$ δεν θεωρείται μόνο η ποσότητα των νομισμάτων και των τραπεζογραμματίων αλλά και άλλα μεγέθη όπως λχ κάποιες καταθέσεις και άλλα χρηματοπιστωτικά προϊόντα.

²⁶² N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 28 << Ο πληθωρισμός, οι αιτίες και το κόστος του >> σελ 383.

²⁶³ Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα όπως θα δούμε, στα πλαίσια της αποστολής της που είναι η διατήρηση της σταθερότητας του γενικού επιπέδου των τιμών θεωρεί ότι η ταχύτητα κυκλοφορίας του χρήματος μειώνεται.

πραγματικό τους εισόδημα να παραμείνει σταθερό. Ακόμη, ο πληθωρισμός προκαλεί πρόσθετη φορολογική επιβάρυνση καθώς σε περίπτωση μη φορολογικής τιμαριθμοποίησης όταν το φορολογητέο εισόδημα είναι το ονομαστικό και όχι το πραγματικό η ύπαρξη πληθωρισμού αυξάνει τη φορολογική επιβάρυνση. Ας το δούμε με ένα απλό παράδειγμα. Έστω ότι ένα φυσικό πρόσωπο έχει ετήσιο εισόδημα 10.000 ευρώ και ο φορολογικός συντελεστής είναι 10% δηλαδή έχει μια φορολογική υποχρέωση και επιβάρυνση της τάξης των 1000 ευρώ. Αν το ίδιο έτος για κάποιο λόγο υπάρχει υψηλός πληθωρισμός πχ επίσης της τάξης του 10%, τότε το πραγματικό εισόδημα του προσώπου αυτού θα είναι 9000 ευρώ αλλά θα φορολογηθεί για το ονομαστικό του εισόδημα των 10.000 ευρώ. Αυτό εκτός και αν η νομοθεσία προβλέπει τη φορολογική τιμαριθμοποίηση.

Τα εισοδήματα μειώνονται από τον πληθωρισμό και με έναν ακόμη τρόπο, το λεγόμενο **φόρο πληθωρισμού**. Ειδικότερα, μια χώρα μπορεί να χρηματοδοτήσει τις δαπάνες τις μεταξύ άλλων και με τύπωμα νέου χρήματος από την Κεντρική Τράπεζα. Τα έσοδα από τη διαδικασία αυτήν καλούνται φόρος πληθωρισμού. Εξαιτίας των πληθωριστικών τάσεων που προκαλούνται στην οικονομία από την πρακτική αυτή θεωρείται ότι το φόρο πληθωρισμού τον πληρώνουν όλοι μέσω της μείωσης της αγοραστικής τους δύναμη ένεκα της αύξησης του γενικού επιπέδου των τιμών. Η πρακτική αυτή σπάνια εφαρμόζεται στην πράξη. Στις ΗΠΑ μόλις το 3% των φορολογικών εσόδων κατά τις προηγούμενες δεκαετίες προέρχονταν από το φόρο πληθωρισμού όμως η τακτική αυτή χρησιμοποιήθηκε ευρέως κατά τη δεκαετία του 1770 προκειμένου να πληρωθούν οι μισθοί των Αμερικανών στρατιωτών στη διάρκεια του Πολέμου της Ανεξαρτησίας²⁶⁴.

Επιπλέον, ο πληθωρισμός πλήττει την αποταμίευση και την επένδυση στην οικονομία. Αυτό συμβαίνει καθώς η αποταμίευση μειώνεται εξαιτίας του ότι τα άτομα χρειάζονται μεγαλύτερη ποσότητα χρημάτων για τις συναλλαγές τους και τα πραγματικά επιτόκια των καταθετών μειώνονται λόγω του πληθωρισμού, ενώ οι επιχειρήσεις δυσκολεύονται να καταρτίσουν επενδυτικά σχέδια καθώς υπάρχει αβεβαιότητα ως προς τον υπολογισμό της παρούσας αξίας τους. Επιπλέον, ο υψηλός πληθωρισμός ασκεί επίδραση και στα επιτόκια και η επίδραση αυτή ονομάζεται επίδραση Fisher. Η επίδραση Fisher είναι η προσαρμογή του ονομαστικού επιτοκίου στο ρυθμό του πληθωρισμού²⁶⁵. Ισχύουν δηλαδή οι ακόλουθες σχέσεις :

$$\text{Ονομαστικό επιτόκιο} = \text{πραγματικό επιτόκιο} + \text{ρυθμός πληθωρισμού} \quad (2.10)$$

$$\text{Πραγματικό επιτόκιο} + \text{ονομαστικό επιτόκιο} - \text{ρυθμός πληθωρισμού} \quad (2.11)$$

Γενικά, ο πληθωρισμός ευνοεί τους δανειζόμενους και πλήττει τους δανειστές γιατί μειώνει την αξία των δανείων που έχουν χορηγήσει. Για να το αντιμετωπίσουν αυτό, οι πιστωτές όπως πχ οι τράπεζες προσαρμόζουν το ονομαστικό τους επιτόκιο στο ρυθμό πληθωρισμού αυξάνοντας το και η αύξηση του αυτή αποτελεί την επίδραση Fisher. Άρα έχουμε ακόμα ένα πλήγμα στις επενδύσεις, την αύξηση των επιτοκίων. Επιπρόσθετα, δυο ακόμη επιπτώσεις του πληθωρισμού που συναντάμε στη βιβλιογραφία είναι το <<κόστος σόλας>> και το <<κόστος των νέων τιμοκαταλόγων>>. Ειδικότερα, το κόστος σόλας είναι οι θυσίες που υφίστανται οι άνθρωποι, οι καταναλωτές προκειμένου να μειώσουν την ποσότητα του χρήματος που έχουν στην κατοχή τους σε περιόδους πληθωρισμού²⁶⁶, ενώ το κόστος των νέων τιμοκαταλόγων είναι το κόστος αναπροσαρμογής των τιμών από τις επιχειρήσεις²⁶⁷. Πιο συγκεκριμένα, οι επιχειρήσεις πέρα από τη διαχείριση της δυσαρέσκειας και των παραπόνων των καταναλωτών και πελατών τους έχουν ένα επιπλέον οικονομικό κόστος, αυτό της εκτύπωσης συνεχώς καινούργιων τιμοκαταλόγων. Αν επιλέξουν να αποφύγουν αυτό το κόστος και κρατήσουν τις τιμές των αγαθών και των υπηρεσιών τους σταθερές τότε θα έχουν οικονομικό κόστος από τις αλλαγές στις σχετικές τιμές όπως λχ οι τιμές των πρώτων υλών, το ενεργειακό κόστος κτλ με αποτέλεσμα τα κέρδη τους να μειωθούν. Τέλος, ο πληθωρισμός πλήττει και το εμπορικό ισοζύγιο μιας χώρας όπως και το ισοζύγιο υπηρεσιών καθώς καθιστά τα αγαθά και τις υπηρεσίες που οι κάτοικοι της χώρας πωλούν στον υπόλοιπο κόσμο ακριβότερα σε σχέση με άλλα και άρα λιγότερο ανταγωνιστικά με αποτέλεσμα να μειώνονται οι εξαγωγές και να αυξάνονται οι εισαγωγές.

²⁶⁴ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 28 << Ο πληθωρισμός, οι αιτίες και το κόστος του>> σελ 387.

²⁶⁵ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 28 << Ο πληθωρισμός, οι αιτίες και το κόστος του>> σελ 390.

²⁶⁶ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 28 << Ο πληθωρισμός, οι αιτίες και το κόστος του>> σελ 393. Το κόστος σόλας ονομάζεται μεταφορικά έτσι καθώς σε περιόδους υψηλού πληθωρισμού, οι άνθρωποι επισκέπτονται συχνότερα τις τράπεζες και από το πολύ περπάτημα χαλάνε οι σόλες των παπουτσιών τους !!

²⁶⁷ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 28 << Ο πληθωρισμός, οι αιτίες και το κόστος του>> σελ 395.

Ο πληθωρισμός και πιο συγκεκριμένα οι διαχρονικές εξελίξεις στο γενικό επίπεδο τιμών μετρώνται με τη χρήση διάφορων δεικτών. Ο σημαντικότερος εξ αυτών είναι ο Δείκτης Τιμών Καταναλωτής. Άλλοι δείκτες είναι ο δείκτης τιμών χονδρικής πώλησης, και ο έμμεσος αποπληθωριστής του ΑΕΠ. Θα πούμε δύο λόγια για το δείκτη τιμών χονδρικής πώλησης και τον έμμεσο αποπληθωριστή και εν συνεχεία θα εστιάσουμε στην ανάλυση του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή ενώ για την καλύτερη κατανόηση του αναγνώστη θα παραθέσουμε και ένα πολύ απλό αριθμητικό παράδειγμα του δείκτη αυτού.

Ο δείκτης τιμών χονδρικής πώλησης μετρά τις μεταβολές στις τιμές που απολαμβάνουν οι παραγωγοί των αγαθών του πρωτογενούς και του δευτερογενούς τομέα της οικονομίας καθώς επίσης και τις τιμές των εισαγόμενων προϊόντων²⁶⁸. Επομένως στην κατάρτιση του δείκτη δεν μετέχουν οι τιμές των υπηρεσιών αλλά μόνο των αγαθών. Διακρίνεται σε τέσσερις επιμέρους δείκτες, το δείκτη του τομέα τελικών προϊόντων εγχώριας πρωτογενούς παραγωγής για εσωτερική κατανάλωση, το δείκτη του τομέα τελικών προϊόντων εγχώριας βιομηχανικής παραγωγής για εσωτερική κατανάλωση, το δείκτη του τομέα πρωτογενούς και βιομηχανικής παραγωγής για εξαγωγή καθώς επίσης και το δείκτη του τομέα τελικών προϊόντων προέλευσης εξωτερικού. Ο δείκτης τιμών χονδρικής πώλησης χρησιμοποιείται για τη μέτρηση της μεταβολής των τιμών των τελικών προϊόντων κατά τις συναλλαγές χονδρικής που πραγματοποιούνται μεταξύ των παραγωγικών τομέων δηλαδή την πρωτογενή παραγωγή, τη βιομηχανική παραγωγή και τις εισαγωγές και των τομέων της τελικής ζήτησης της οικονομίας δηλαδή την κατανάλωση, τις επενδύσεις και τις εξαγωγές.

Ο έμμεσος αποπληθωριστής του ΑΕΠ είναι ένας δείκτης ο οποίος μετράει το επίπεδο τιμών του τρέχοντος έτους συγκριτικά με αυτό του έτους βάσης. Ουσιαστικά μας δείχνει την αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ η οποία δεν οφείλεται στην αύξηση της εγχώριας παραγωγής αλλά στην άνοδο των τιμών²⁶⁹. Καλείται <<έμμεσος>> γιατί δεν εκτιμάται άμεσα ή ρητά. Προκύπτει από το λόγο του ονομαστικού προς το πραγματικό ΑΕΠ επί τις 100. Ισχύει δηλαδή η εξής σχέση :

$$\text{Έμμεσος αποπληθωριστής του ΑΕΠ} = \frac{\text{Ονομαστικό ΑΕΠ}}{\text{Πραγματικό ΑΕΠ}} \times 100 \quad (2.12)$$

Ας δούμε τώρα το Δείκτη Τιμών Καταναλωτή ο οποίος αποτελεί και το σπουδαιότερο όπως είπαμε δείκτη για τη μέτρηση των διαχρονικών εξελίξεων στις τιμές.

Ο Δείκτης Τιμών Καταναλωτή μετρά τις μεταβολές στο κόστος ζωής των καταναλωτών ένεκα των μεταβολών στις τιμές των αγαθών και των υπηρεσιών που αγοράζουν²⁷⁰. Για την κατάρτιση του παρακολουθείται η διαχρονική εξέλιξη των τιμών των αγαθών και των υπηρεσιών που συνθέτουν το <<καλάθι>> του μέσου και τυπικού νοικοκυριού. Όπως θα δούμε στη συνέχεια στο παράδειγμα που θα παραθέσουμε, επιλέγεται μια σειρά από αγαθά και υπηρεσίες και συγκεκριμένες ποσότητες από αυτά που θεωρείται ότι καταναλώνονται από το μέσο νοικοκυριό και ακολούθως παρακολουθείται η εξέλιξη στις τιμές τους συνολικά. Είναι αναγκαία η συχνή αναθεώρηση των αγαθών και των υπηρεσιών που επιλέγονται για να αποτελέσουν το <<καλάθι>> έτσι ώστε ο Δείκτης Τιμών Καταναλωτή να αντικατοπτρίζει τα εκάστοτε υφιστάμενα καταναλωτικά πρότυπα τα οποία είναι διαρκώς μεταβαλλόμενα εξαιτίας διάφορων παραγόντων όπως η τεχνολογική πρόοδος, η μεταβολή στη διάρθρωση της κατανάλωσης και η επίδραση κοινωνικών και οικονομικών παραγόντων. Ας δούμε τώρα ένα απλό παράδειγμα Δείκτη Τιμών Καταναλωτή και το ρυθμό πληθωρισμού σε μια οικονομία²⁷¹.

²⁶⁸ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 7 <<Σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών>> σελ 217.

²⁶⁹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 22 <<Η μέτρηση του εθνικού εισοδήματος>> σελ 182.

²⁷⁰ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 7 <<Σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών>> σελ 208.

²⁷¹ Για τη μεθοδολογία του παραδείγματος βλέπε N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 23 <<Η μέτρηση του κόστους ζωής>> σελ 195. Αν και η ουσία δεν αλλάζει, στην πραγματικότητα ο υπολογισμός του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή είναι πιο περίπλοκος και γίνεται με τη χρήση ενός στατιστικού τύπου που ονομάζεται τύπος του Laspeyres. Ο τύπος αυτός χρησιμοποιείται ακόμη και για τον προσδιορισμό του δείκτη τιμών χονδρικής πώλησης αλλά και του Εναρμονισμένου Δείκτη Τιμών Καταναλωτή που θα αναφέρουμε στη συνέχεια της μελέτης μας και έχει ως εξής : $Rot = \frac{\sum_{i=1}^n P_{io} * Q_{io} * \frac{P_{it}}{P_{io}}}{\sum_{i=1}^n P_{io} * Q_{io}}$ όπου :

- Rot = Ο ΔTK κατά το έτος t συγκριτικά με το έτος βάσης 0.
- I = 1,2....n = τα αγαθά και οι υπηρεσίες που μετέχουν στην εκτίμηση του ΔTK.
- Pit και Pio = οι τιμές του αγαθού ή της υπηρεσίας i για τα έτη t και 0 αντίστοιχα.
- Qio = η ποσότητα του αγαθού i που καταναλώνεται κατά το έτος βάσης 0. Μεταξύ των περιόδων 0 και t ο συντελεστής αυτός μένει σταθερός αφού όπως είπαμε μας ενδιαφέρει η μεταβολή του κόστους του καλάθιου και οι ποσότητες παραμένουν σταθερές.

Για τον τύπο αυτό και την ανάλυση του βλέπε : Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 7 <<Σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών>> σελ 215.

Έστω ότι σε μια υποθετική οικονομία παράγονται τρία αγαθά, μοσχαρίσιο κρέας, πατάτες και ελαιόλαδο για τρία οικονομικά έτη , το 2012, το 2013 και το 2014. Η έρευνα της στατιστικής υπηρεσίας έδειξε ότι το μέσο νοικοκυριό καταναλώνει ετησίως 80 κιλά κρέας, 100 κιλά πατάτες και 50 λίτρα λάδι. Αυτή η κατανάλωση συνιστά το <<καλάθι της νοικοκυράς>>. Στη συνέχεια βρίσκουμε τις τιμές των αγαθών αυτών προκειμένου για κάθε οικονομικό έτος να προσδιορίσουμε το κόστος του καλαθιού το οποίο είναι το άθροισμα των δαπανών των νοικοκυριών για τα επιμέρους αγαθά. Ο ακόλουθος πίνακας μας δείχνει τις τιμές και το κόστος του καλαθιού για το κάθε οικονομικό έτος. Οι ποσότητες όπως είπαμε θεωρείται ότι παραμένουν σταθερές :

Πίνακας 2.2 Το κόστος του καλαθιού για κάθε οικονομικό έτος

Έτος	Ποσότητα κρέατος	Τιμή/κιλό	Ποσότητα πατατών	Τιμή/κιλό	Ποσότητα λαδιού	Τιμή/λίτρο	Κόστος καλαθιού
2012	80 κιλά	7€	100 κιλά	1€	50 λίτρα	5€	910€
2013	80 κιλά	8€	100 κιλά	1,5€	50 λίτρα	6€	1090€
2014	80 κιλά	9,5€	100 κιλά	2€	50 λίτρα	6,5€	1285€

Το επόμενο βήμα που κάνουμε είναι να υπολογίσουμε το Δείκτη Τιμών Καταναλωτή με βάση ένα έτος βάσης. Έστω ότι το έτος αυτό είναι το 2012. Διαιρούμε το κόστος καλαθιού του κάθε έτους με αυτό του έτους βάσης και πολλαπλασιάζουμε με το 100. Έτσι έχουμε :

- Για το έτος 2012 ο ΔTK θα είναι $910/910 \times 100 = 100$.
- Για το έτος 2013 ο ΔTK θα είναι $1090/910 \times 100 = 119,78$.
- Για το έτος 2014 ο ΔTK θα είναι $1285/910 \times 100 = 141,20$.

Τέλος, χρησιμοποιώντας το Δείκτη Τιμών Καταναλωτή, προσδιορίζουμε το ρυθμό πληθωρισμού ήτοι την ποσοστιαία μεταβολή του Δείκτη σε σχέση με το προηγούμενο οικονομικό έτος. Έτσι έχουμε :

- Από το 2012 στο 2013 ο ρυθμός πληθωρισμού ήταν : $119,78-100/100 \times 100 = \underline{19,78\%}$
- Από το 2013 στο 2014 ο ρυθμός πληθωρισμού ήταν : $141,20-119,78/100 \times 100 = \underline{21,42\%}$

Ο Δείκτης Τιμών Καταναλωτή και ο έμμεσος αποπληθωριστής του ΑΕΠ που είδαμε προηγουμένως έχουν κάποιες ομοιότητες αλλά και κάποιες διαφορές.

Κατ' αρχήν, η βασική και προφανής τους ομοιότητα είναι ότι αμφότεροι μετρούν το επίπεδο τιμών στην οικονομία. Από εκεί και πέρα όμως ξεκινούν οι διαφορές με τον αποπληθωριστή να μας δείχνει το επίπεδο των τιμών όλων των αγαθών και των υπηρεσιών στην οικονομία άρα και αυτών του δημοσίου (πχ μια δαπάνη του κράτους για αγορά εξοπλισμού για τις υπηρεσίες του από την εγχώρια αγορά) ενώ ο Δείκτης Τιμών Καταναλωτή μας δείχνει το επίπεδο των τιμών των αγαθών και των υπηρεσιών που καταναλώνονται από το μέσο νοικοκυριό βάσει του υφιστάμενου καταναλωτικού προτύπου. Ακόμη, στην περίπτωση των εισαγόμενων προϊόντων όπως λχ των καυσίμων, μια αύξηση στην τιμή του έχει μεγάλη επίδραση στον ΔTK αλλά μικρή στον έμμεσο αποπληθωριστή καθώς η βενζίνη όπως και κάθε εισαγόμενο προϊόν δεν προσμετράται όπως είπαμε στο ΑΕΠ. Τέλος, ο αποπληθωριστής έχει μεγαλύτερη ακρίβεια από το Δείκτη Τιμών Καταναλωτή καθώς το ΑΕΠ μεταβάλλεται συνεχώς ενώ τα αγαθά και οι υπηρεσίες που αποτελούν το καλάθι της νοικοκυράς αναθεωρούνται πιο περιοδικά.

Ο Δείκτης Τιμών Καταναλωτή αποτελεί όπως αναφέραμε τον πιο σπουδαίο και διαδεδομένο δείκτη για τη μέτρηση του πληθωρισμού. Αυτός όμως δεν σημαίνει ότι ο εν λόγω δείκτης είναι τέλειος και δεν έχει αδυναμίες.

Μια πρώτη αδυναμία του Δείκτη είναι η λεγόμενη <<μεροληψία υποκατάστασης>> , το ότι δηλαδή δεν λαμβάνεται υπόψη όπως παρατηρήσαμε η μεταβολή στις ζητούμενες ποσότητες των αγαθών και των υπηρεσιών ένεκα των μεταβολών των τιμών. Οι ποσότητες παραμένουν οι ίδιες παρά την μεταβολή στις τιμές και η ζήτηση θεωρείται ανελαστική κάτι που δεν ισχύει ως επί το πλείστον στην πραγματικότητα.

Μια δεύτερη αδυναμία του Δείκτη είναι δεν πολλές φορές δεν αναθεωρείται τόσο συχνά όσο πρέπει και δεν περιλαμβάνει νέα αγαθά και υπηρεσίες τα οποία εμφανίζονται στην αγορά, καταναλώνονται από τα νοικοκυριά και επιδρούν στο βιοτικό τους επίπεδο.

Τέλος, η τρίτη βασική αδυναμία του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή είναι ότι δεν παρουσιάζει μεταβολές τόσο θετικές όσο και αρνητικές στην ποιότητα των αγαθών και των υπηρεσιών η οποία και αυτή επιδρά στο βιοτικό επίπεδο και εν γένει στην ποιότητα ζωής των καταναλωτών.

Πριν κλείσουμε την ενότητα αυτή του πληθωρισμού και ξεκινήσουμε την αναφορά μας στο μακροοικονομικό μέγεθος της ανεργίας, πρέπει να αναφέρουμε έναν ακόμη σημαντικό δείκτη μέτρησης του πληθωρισμού τον Εναρμονισμένο Δείκτη Τιμών Καταναλωτή ο οποίος χρησιμοποιείται σε ενωσιακό επίπεδο προκειμένου να καταστεί δυνατή η σύγκριση του πληθωρισμού ανάμεσα στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁷². Καταρτίζεται από τα κράτη μέλη με βάση τη μεθοδολογία που ορίζεται από τους σχετικούς Κανονισμούς της ΕΕ ενώ έχει όπως θα δούμε και στη συνέχεια που θα μιλήσουμε για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση και το ευρώ και μια επιπλέον χρήση και σημασία καθώς ένα εκ των τεσσάρων κριτηρίων για την είσοδο μια χώρας μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη ζώνη του ευρώ είναι αυτό της σταθερότητας των τιμών και η σταθερότητα αυτή διαπιστώνεται ή μη με τη χρήση του εν λόγω δείκτη.

II.4 Η έννοια της ανεργίας.

Στην ενότητα αυτή θα μιλήσουμε για ένα θεμελιώδες σημασία για την οικονομία μέγεθος εκείνο της ανεργίας. Μια σημαντική παράμετρος της οικονομικής επίδοσης μιας χώρας είναι το πόσο καλά χρησιμοποιεί τους πόρους της και οι άνθρωποι αποτελούν τον σημαντικότερο από τους πόρους αυτούς. Ακόμη, πέρα από την καθαρά οικονομική του διάσταση το πρόβλημα της ανεργίας είναι και κοινωνικό πρόβλημα καθώς διευρύνονται οι κοινωνικές ανισότητες και αυξάνεται η εγκληματικότητα και ο κοινωνικός αποκλεισμός αλλά και προσωπικό πρόβλημα καθώς το να χάνει ένας άνθρωπος την εργασία του έχει και σοβαρές ψυχολογικές και γενικά προσωπικές επιπτώσεις. Η ανεργία τείνει να πλήττει περισσότερο τις γυναίκες, τους νέους που εισέρχονται για πρώτη φορά στην αγορά εργασίας αλλά και τους μεγαλύτερους ηλικιακά ανθρώπους κυρίως αυτούς που βρίσκονται κοντά στη σύνταξη. Στην ενότητα αυτή θα δούμε την έννοια της πλήρους απασχόλησης και της ανεργίας, θα αναφέρουμε συνοπτικά τα βασικά είδη της ανεργίας και τα μέτρα αντιμετώπισης τους, τον τρόπο προσδιορισμού του μεγέθους αυτού από την Ελληνική Στατιστική Αρχή, τη διαχρονική της εξέλιξη σε σχέση με την οικονομική μεγέθυνση ήτοι το νόμο του Okun για την ανεργία και τέλος την έννοια και του φυσικού ποσοστού ανεργίας ή ποσοστού ανεργίας πλήρους απασχόλησης.

Κατ' αρχήν, ο ενήλικος πληθυσμός μιας χώρας διακρίνεται σε τρεις κατηγορίες, τον απασχολούμενο, τον άνεργο και το μη ενταγμένο στο εργατικό δυναμικό πληθυσμό. Στην τελευταία κατηγορία υπάγονται άτομα όπως λχ οι συνταξιούχοι, οι μαθητές και οι φοιτητές (όταν δεν εργάζονται), οι ανήλικοι κάτω των 15 ετών και οι υπηρετούντες τη στρατιωτική τους θητεία ενώ στους απασχολούμενους υπάγονται όλοι όσοι έχουν εργασία. Η ανεργία ορίζεται ως το φαινόμενο κατά το οποίο υπάρχουν στην οικονομία άτομα που μπορούν και θέλουν να εργαστούν αλλά δεν έχουν δουλειά²⁷³. Οι άνεργοι και οι απασχολούμενοι αποτελούν συνεπώς το εργατικό δυναμικό μιας χώρας. Το μέγεθος της ανεργίας εκφράζεται από το δείκτη του ποσοστού ανεργίας ο οποίος προκύπτει από την ακόλουθη σχέση²⁷⁴:

$$\text{Ποσοστό ανεργίας} = \frac{\text{Άνεργοι}}{\text{Εργατικό δυναμικό}} \times 100 \quad (2.13)$$

Το ποσοστό ανεργίας είναι γενικά ένας πολύ καλός δείκτης μέτρησης της ανεργίας αλλά έχει δύο βασικές αδυναμίες καθώς αφενός δεν περιλαμβάνει τους τεμπέληδες, τους άεργους και αφετέρου δεν περιλαμβάνει τους λεγόμενους <<αποθαρρυσμένους εργάτες>> ήτοι τα άτομα εκείνα που θα ήθελαν να εργαστούν αλλά σταμάτησαν την προσπάθεια αναζήτησης εργασίας²⁷⁵. Πριν δούμε τα είδη της ανεργίας θα κάνουμε μια απαραίτητη διευκρίνιση αναφορικά με την έννοια της πλήρους απασχόλησης.

Σε μια οικονομία υφίσταται πλήρης απασχόληση όταν <<η προσφορά εργασίας από τα νοικοκυριά είναι ίση, εξισώνεται με τη ζήτηση εργασίας από τις επιχειρήσεις σύμφωνα με τις συνθήκες που επικρατούν στην αγορά κυρίως δε σύμφωνα με τον επικρατούντα πραγματικό μισθό>>²⁷⁶. Με άλλα λόγια, πλήρης απασχόληση υπάρχει όταν η προσφορά της εργασίας ισούται με τη ζήτηση. Όταν η πρόσφορα εργασίας από τα νοικοκυριά υπερβαίνει

²⁷² Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 7 <<Σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών>> σελ 220.

²⁷³ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 2 <<The Data of macroeconomics>> page 36.

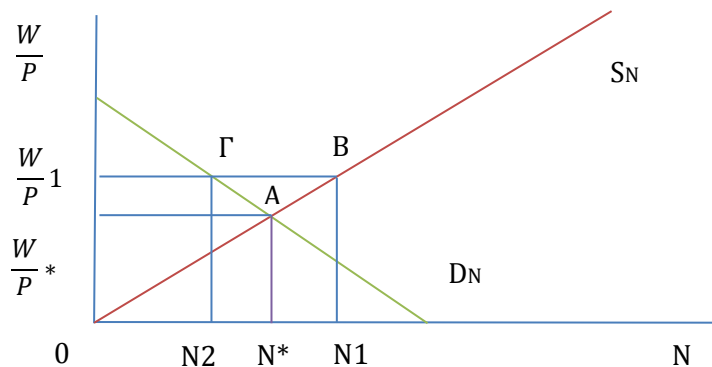
²⁷⁴ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 2 <<The Data of macroeconomics>> page 36.

²⁷⁵ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 26 << Το φυσικό ποσοστό ανεργίας>> σελ 309.

²⁷⁶ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 8 <<Πλήρης Απασχόληση>> σελ 283.

τη ζήτηση από τις επιχειρήσεις έχουμε ανεργία στην οικονομία. Ο πραγματικός μισθός ($\frac{W}{P}$) δηλαδή ο λόγος του ονομαστικού μισθού προς το επίπεδο τιμών είναι αυτός που προκαλεί αυτή την ισορροπία όπως ακριβώς σε κάθε αγαθό, η τιμή του είναι αυτή που φέρνει σε ισορροπία την προσφορά και τη ζήτηση για αυτό. Ισχύει δηλαδή το διάγραμμα 2.3 :

Διάγραμμα 2.3 Η έννοια της πλήρους απασχόλησης και της ανεργίας



Στο σημείο A του παραπάνω διαγράμματος, η ζήτηση για εργασία (DN) εξισώνεται με την προσφορά (SN) και εκεί έχουμε πλήρη απασχόληση ή απασχόληση ισορροπίας (N^*) και πραγματικό μισθό ισορροπίας ($\frac{W}{P}^*$).

Αντιθέτως, στα σημεία B και Γ που βρίσκονται πάνω από το μισθό ισορροπίας, έχουμε υπερβάλλουσα προσφορά εργασίας ήτοι ανεργία και ανεπαρκή ζήτηση αντίστοιχα. Προσφέρεται εργασία $N1$ και ζητείται $N2$. Με την κατάλληλη προσαρμογή (μείωση) του πραγματικού μισθού επανέρχεται η ισορροπία στην αγορά εργασίας. Αυτή είναι η άποψη των κλασικών οικονομολόγων για την ανεργία και την ισορροπία στην αγορά εργασίας. Η ακριβώς αντίστροφη διαδικασία θα συνέβαινε αν είχαμε ανεπαρκή προσφορά εργασίας. Ο πραγματικός μισθός θα ανέβαινε και η αγορά θα επανέρχόταν στην ισορροπία. Στη συνέχεια, στα πλαίσια της εξήγησης του φυσικού ποσοστού ανεργίας, θα δείξουμε ότι δυο από τις αιτίες ύπαρξης τους δηλαδή η δράση των εργατικών σωματείων και η νομοθεσία για τους κατώτατους μισθούς μπορεί να επιδρά στην αγορά εργασίας ανεβάζοντας τον πραγματικό μισθό πάνω από το επίπεδο ισορροπίας και δημιουργώντας ανεργία. Παρόμοια επίδραση έχουν και οι μισθοί αποδοτικότητα, η τρίτη αιτία του φυσικού ποσοστού ανεργίας. Όταν έχουμε πλήρη απασχόληση στην οικονομία υπάρχει ανεργία, δεν εξαλείφεται εντελώς. Η ανεργία αυτή είναι κυρίως εκούσια ήτοι από άτομα που δεν επιθυμούν να εργαστούν με τον τρέχοντα πραγματικό μισθό. Όπως είναι λογικό η εκούσια ανεργία δεν συνιστά πρόβλημα της οικονομικής πολιτική εν αντιθέσει με την ακούσια η οποία αποτελεί και η εξεύρεση λύσης σε αυτό αποτελεί το αντικείμενο της κρατικής παρέμβασης. Επίσης στο επίπεδο ανεργίας πλήρους απασχόλησης εμπεριέχονται μεταξύ άλλων ακόμα τρία είδη ανεργίας που θα δούμε στη συνέχεια η διαρθρωτική, η ανεργία τριβής και η εποχική. Το επίπεδο ανεργίας πλήρους απασχόλησης ονομάζεται και **φυσικό ποσοστό ανεργίας**. Στη συνέχεια της τρέχουσας ενότητας θα εξηγήσουμε πιο αναλυτικά τους λόγους ύπαρξής και τα συστατικά στοιχεία του ποσοστού αυτού και θα αναφέρουμε τις μακροχρόνιες πολιτικές που μπορούν να ασκηθούν για την αντιμετώπιση του. Ας επανέλθουμε τώρα στα επιμέρους είδη της ανεργίας.

Οι κύριες κατηγορίες της ανεργίας είναι η κυκλική ανεργία ή ανεργία λόγω ανεπαρκούς ζήτησης, η διαρθρωτική ανεργία, η ανεργία τριβής και η εποχική ανεργία²⁷⁷. Ακόμη ένα είδος ανεργίας που βρίσκουμε στη βιβλιογραφία είναι η ανεργία αναζήτησης²⁷⁸.

Η ανεργία λόγω ανεπαρκούς ζήτησης αποτελεί τη βασική και σοβαρότερη μορφή ανεργίας σε μια οικονομία. Αποτελεί την κενσιανή προσέγγιση του φαινομένου και οφείλεται όπως άλλωστε δηλώνει και το όνομα της στη μείωση της συνολικής ζήτησης για αγαθά και υπηρεσίες σε μια οικονομία κατά τη διάρκεια της κάμψης και της ύφεσης της οικονομικής δραστηριότητας²⁷⁹. Η μείωση αυτή της συνολικής ή συναθροιστικής ζήτησης οφείλεται σε διάφορους παράγοντες οι οποίοι προκαλούν κύματα απαισιοδοξίας και αβεβαιότητας στον πληθυσμό μιας χώρας πχ μια τραπεζική ή δημοσιονομική κρίση, η μείωση των εισοδημάτων ένεκα λχ της εφαρμοζόμενης δημοσιονομικής ή νομισματικής πολιτικής, ένα χρηματιστηριακό κραχ ή ένας πόλεμος στην ευρύτερη περιοχή. Οι καταναλωτές και οι επιχειρήσεις λόγω αβεβαιότητας και απαισιοδοξίας μειώνουν τις δαπάνες τους και αναβάλλουν τα επενδυτικά τους σχέδια με αποτέλεσμα η οικονομία να εισέρχεται στη φάση της κάμψης, η παραγωγή να μειώνεται και η ανεργία να αυξάνεται. Για την αντιμετώπιση της ανεργίας αυτής απαιτείται η λήψη

²⁷⁷ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 8 <<Πλήρης Απασχόληση>> σελ 289.

²⁷⁸ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 26 << Το φυσικό ποσοστό ανεργίας>> σελ 329.

²⁷⁹ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 8 <<Πλήρης Απασχόληση>> σελ 289.Βλέπε επίσης : <http://www.euretirio.com/2010/06/kykliki-anergia.html>

μέτρων δημοσιονομικής και νομισματικής πολιτικής όπως πχ μείωση των επιτοκίων, των φόρων και αύξηση των δημοσίων δαπανών και κυρίως των δαπανών για επενδύσεις προκειμένου να αυξηθεί η συνολική ή συναθροιστική ζήτηση, να αυξηθεί η παραγωγή και να μειωθεί η ανεργία²⁸⁰. Στόχος είναι η σταθεροποίηση της οικονομίας σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης. Η κυκλική ανεργία ορίζεται στη βιβλιογραφία και ως η απόκλιση της ανεργίας από το φυσικό της ποσοστό²⁸¹. Στο 4ο κεφάλαιο τη μελέτης μας θα δούμε αναλυτικά τα δημοσιονομικά μέσα και την επίδραση τους στη συνολική ζήτηση και στην οικονομία και στο 5^ο θα κάνουμε το ίδιο για τα νομισματικά μέσα.

Η διαρθρωτική ανεργία υπάρχει όταν σε μια οικονομία υφίσταται δυσαρμονία ανάμεσα στην προσφορά και τη ζήτηση ορισμένων μορφών εργασίας²⁸². Έτσι σε μια χώρα μπορεί να έχουμε υπερπροσφορά επιστημόνων όπως ιατρών, μηχανικών, νομικών, οικονομολόγων κτλ αλλά ανεπαρκή προσφορά σε ειδικότητες όπως λχ οι ηλεκτρολόγοι, οι οικοδόμοι και γενικά οι εργατοτεχνίτες για τις οποίες υπάρχει ζήτηση από τις επιχειρήσεις. Έτσι, άτομα που ανήκουν σε ειδικότητες για τις οποίες υπάρχει υπερπροσφορά στην οικονομία μένουν άνεργα. Το πρόβλημα της διαρθρωτικής ανεργίας δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί με τη λήψη μέτρων δημοσιονομικής και νομισματικής πολιτικής (υπάρχει μάλιστα περίπτωση να επιδεινωθεί) αλλά μέσω προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης έτσι ώστε οι άνεργοι να μπορέσουν σε σύντομο χρονικό διάστημα να εκπαιδευτούν σε ειδικότητες για τις οποίες υπάρχει ζήτηση και να απορροφηθούν από την αγορά.

Η ανεργία τριβής οφείλεται ως επί το πλείστον στην ανεπαρκή πληροφόρηση²⁸³ και υπάρχει όταν σε μια χώρα υπάρχουν τόσο επιχειρήσεις που ζητούν εργασία όσο και άτομα που προσφέρουν αλλά ο ένας δεν μπορεί να προσεγγίσει τον άλλο. Πάντως η ανεργία αυτή είναι μικρή και δεν αποτελεί σοβαρό πρόβλημα οικονομικής πολιτικής εν αντιθέσει με την κυκλική ανεργία, την διαρθρωτική και την εποχική την οποία θα δούμε ευθύς αμέσως.

Η εποχική ανεργία υπάρχει σε κλάδους όπως λχ οι αγροτικές εργασίες, ο τουρισμός και η οικοδομή που από τη φύση των εν λόγω δραστηριοτήτων οι εργασίες δεν είναι σταθερές διαχρονικά ενώ εξαρτάται και από τη διεθνή συγκυρία. Οφείλεται δηλαδή <<στις εποχικές διακυμάνσεις των συνθηκών ζήτησης και προσφοράς>>²⁸⁴. Αποτελεί σοβαρό πρόβλημα οικονομικής πολιτικής καθώς πλήττει άτομα των χαμηλότερων εισοδηματικών τάξεων.

Τέλος, υπάρχει όπως προαναφέραμε ακόμα ένα βασικό είδος ανεργίας, η ανεργία αναζήτησης. Η ανεργία αυτή είναι αναπόφευκτη και οφείλεται στην μεταβολή στην ζήτηση εργασίας από διαφορετικές επιχειρήσεις του ίδιου ή διαφορετικών κλάδων²⁸⁵. Αποτελεί δε αναπόσπαστο τμήμα όπως θα δούμε στη συνέχεια του φυσικού ποσοστού ανεργίας.

Σε μια οικονομία υπάρχουν κλαδικές μετατοπίσεις δηλαδή αλλαγές στη σύνθεση της ζήτησης εργασίας μεταξύ των διάφορων κλάδων και αυτές προκαλούν προσωρινά ανεργία. Για παράδειγμα, αν υποθέσουμε ότι πέφτει η τιμή του πετρελαίου αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα την μείωση της παραγωγής και της απασχόλησης από τις πετρελαϊκές εταιρείες αλλά την αύξηση της παραγωγής και της απασχόλησης λχ από τις αυτοκινητοβιομηχανίες και τις βιομηχανικές πλαστικών ειδών για τα οποία το πετρέλαιο αποτελεί πρώτη ύλη. Η μετάβαση των εργαζομένων από τον ένα κλάδο στον άλλο χρειάζεται χρόνο και έτσι αυτοί μένουν άνεργοι για το διάστημα αυτό.

Είπαμε προηγουμένως ότι υπάρχει πάντοτε ένα ελάχιστο ποσοστό ανεργίας στην οικονομία το οποίο ονομάζεται φυσικό ποσοστό ανεργίας ή ποσοστό ανεργίας πλήρους απασχόλησης. Αυτό αποτελεί το μέσο ποσοστό ανεργίας γύρω από το οποίο διακυμαίνεται το ποσοστό ανεργίας²⁸⁶. Είναι <<το τμήμα της συνολικής ανεργίας που καθορίζεται από διαρθρωτικούς και θεσμικούς παράγοντες και δεν μπορεί να επηρεαστεί από την ασκούμενη μακροοικονομική πολιτική>>²⁸⁷. Για ποιους όμως διαρθρωτικούς και θεσμικούς ρόλους υπάρχει ένα τέτοιο ποσοστό ανεργίας ; τι μπορούν να κάνουν οι σχεδιαστές της οικονομικής πολιτικής για αυτό;

²⁸⁰ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 31 << Συναθροιστική ζήτηση και συναθροιστική προσφορά>> σελ 512.

²⁸¹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 26 << Το φυσικό ποσοστό ανεργίας>> σελ 306. Αυτό γιατί όπως είπαμε και στην περίπτωση της πλήρους απασχόλησης υφίσταται ένα ελάχιστο ποσοστό ανεργίας.

²⁸² Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 8 <<Πλήρης Απασχόληση>> σελ 289.

²⁸³ Η ανεργία τριβής οφείλεται και σε γεωγραφικούς λόγους. Πχ μπορεί η επιχείρηση να βρίσκεται σε άλλη περιοχή από τους υποψήφιους εργαζομένους και η προσέγγιση να είναι πρακτικά δύσκολη. Άρα ένας ακόμη παράγοντας είναι η κινητικότητα της εργασίας. Για αυτό και ένας από τους τρόπους αντιμετώπισης της είναι η δημιουργία υποδομών έτσι ώστε να αυξηθεί η προσβασιμότητα και η προσπελασιμότητα στις διάφορες περιοχές της επικράτειας μιας χώρας. Βλέπε ακόμη : Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 8 <<Πλήρης Απασχόληση>> σελ 290.

²⁸⁴ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 8 <<Πλήρης Απασχόληση>> σελ 290.

²⁸⁵ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 26 << Το φυσικό ποσοστό ανεργίας>> σελ 330.

²⁸⁶ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 26 << Το φυσικό ποσοστό ανεργίας>> σελ 306.

²⁸⁷ Τράπεζα της Ελλάδος, οικονομικό δελτίο, τεύχος 15 Ιούλιος 2000 σελ 15-16..

Κατ' αρχήν να πούμε ότι το φυσικό ποσοστό ανεργίας αποτελείται από τη διαρθρωτική ανεργία και την ανεργία τριβής²⁸⁸. Ακόμη συστατικό στοιχείο του είναι και η ανεργία αναζήτησης που περιγράψαμε παραπάνω²⁸⁹. Πέραν αυτών, όπως ήδη αναφέραμε, η βιβλιογραφία περιλαμβάνει τρεις ακόμη λόγους για τους οποίους στις οικονομίες υφίσταται ένα φυσικό ποσοστό ανεργίας. Οι λόγοι αυτοί είναι η νομοθεσία για τους κατώτατους μισθούς και ημερομίσθια, η ύπαρξη των εργατικών σωματείων και των συλλογικών διαπραγματεύσεων και οι μισθοί αποδοτικότητας. Τέλος, όπως θα δούμε στη συνέχεια, το ποσοστό ανεργίας έχει τη μακροχρόνια τάση να επιστρέφει στο φυσικό του ποσοστό.

Μια πρώτη αιτία της ύπαρξης του φυσικού ποσοστού ανεργίας αποτελεί σύμφωνα με τη βιβλιογραφία η νομοθεσία για τους κατώτατους μισθούς και ημερομίσθια²⁹⁰. Αν και δεν είναι ο κατ' εξοχήν λόγος για την ανεργία καθώς ένα πολύ μικρό μέρος των εργαζομένων όπως οι έφηβοι και οι ανειδίκευτοι εργάτες και γενικότερα άτομα με μικρή εμπειρία και λιγότερα προσόντα αμείβονται με τις κατώτατες αμοιβές εντούτοις ασκεί σημαντική επίδραση. Το πρόβλημα όπως είπαμε παραπάνω έγκειται στο γεγονός ότι ο κατώτατος μισθός μπορεί να βρίσκεται πάνω από το σημείο ισορροπίας στην αγορά εργασίας της οικονομίας (το σημείο Α του διαγράμματος 2.3) και έτσι να δημιουργείται υπερβάλλουσα προσφορά εργασίας και ανεργία. Όπως και για τα εργατικά σωματεία έτσι και για τον κατώτατο μισθό υπάρχει πολύ μεγάλη συζήτηση ανάμεσα στους οικονομολόγους και τους πολιτικούς σχετικά με την άποψη αυτή που μόλις παραθέσαμε με τους επικριτές της θεωρίας να υποστηρίζουν ότι ο κατώτατος μισθός αποτελεί ουσιαστικά την εγγύηση για ένα ελάχιστο αξιοπρεπές εισόδημα για τους εργαζόμενους και σε περίπτωση μείωσης του πέρα από την κοινωνική ευημερία θα μειωθεί και η συνολική ζήτηση στην οικονομία με αποτέλεσμα την κάμψη.

Ακριβώς την ίδια επίδραση με τη νομοθεσία για τον κατώτατο μισθό έχει και η δράση των εργατικών σωματείων. Αυτά αποτελούν ενώσεις εργαζομένων οι οποίες διαπραγματεύονται με τους εργοδότες για τους μισθούς και τους λοιπούς όρους και συνθήκες εργασίας²⁹¹. Η δύναμη των εργατικών σωματείων διαφέρει από χώρα σε χώρα και γενικά στην Ευρώπη έχουν μεγαλύτερη ισχύ από ότι στις ΗΠΑ. Τα σωματεία μέσω των συλλογικών διαπραγματεύσεων ήτοι των διαδικασιών στα πλαίσια των οποίων αυτά και οι επιχειρήσεις συμφωνούν τους όρους απασχόλησης καταφέρνουν σε πολλές περιπτώσεις υπό την απειλή, την πίεση της απεργίας δηλαδή της οργανωμένης από το σωματείο αναστολής της λειτουργίας της επιχείρησης να κερδίζουν καλύτερες αμοιβές και όρους εργασίας για τα μέλη τους. Πράγματι μελέτες που έχουν γίνει κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι οι εργαζόμενοι που ανήκουν στα σωματεία αμείβονται περίπου 10% πιο καλά από τους εργαζόμενους που δεν ανήκουν²⁹². Οι εργαζόμενοι που ανήκουν στα σωματεία αμείβονται καλύτερα από τους μη ανήκοντες ωστόσο η ανεργία αυξάνεται καθώς όπως και στην περίπτωση του κατώτατου μισθού, ένεκα της μισθολογικής αύξησης, οι επιχειρήσεις προσλαμβάνουν λιγότερους εργαζόμενους.

Η ύπαρξη και λειτουργία των εργατικών σωματείων διέπεται όπως και οι όροι για τον κατώτατο μισθό και την εργασία γενικότερα από την εκάστοτε νομοθεσία και η νομοθεσία αυτή αποτελεί πεδίο μεγάλης αντιπαράθεσης και συζήτησης εξαιτίας των επιπτώσεων (αληθινών ή πιθανών) που περιγράψαμε. Έτσι κάποιοι οικονομολόγοι αλλά και πολιτικοί σχηματισμοί τάσσονται κατά των εργατικών σωματείων υποστηρίζοντας ότι λειτουργούν ουσιαστικά σαν καρτέλ και επιβάλλουν υψηλότερες αμοιβές δημιουργώντας ανεργία ενώ άλλοι υποστηρίζουν ότι τα σωματεία είναι ωφέλιμα γιατί στην περίπτωση μη ύπαρξής τους οι εργαζόμενοι θα ευρίσκοντο ολοκληρωτικά στο έλεος των εργοδοτών με αποτέλεσμα χαμηλές αμοιβές και κακές συνθήκες εργασίας. Η αλήθεια βρίσκεται στη μέση, τα συνδικάτα σε πολλές περιπτώσεις είναι ωφέλιμα και σε άλλες επιβλαβή.

Τέλος, η ύπαρξη του φυσικού ποσοστού ανεργίας οφείλεται και σε ακόμα ένα λόγο, αυτό των μισθών αποδοτικότητας. Και σε αυτή την περίπτωση ο μισθός είναι ανώτερος από εκείνον της ισορροπίας με αποτέλεσμα να υπάρχει πλεόνασμα εργασίας και ανεργία. Η διαφορά σε σχέση με τις δυο προηγούμενες περιπτώσεις που είδαμε είναι ότι εδώ οι ίδιες οι επιχειρήσεις προσφέρουν υψηλότερους μισθούς στους εργαζόμενους προκειμένου να αυξηθεί η παραγωγικότητα τους ήτοι ο αριθμός των μονάδων προϊόντος που παράγονται σε μια ώρα εργασίας²⁹³. Με την ύπαρξη καλύτερων αμοιβών διασφαλίζεται ότι οι εργαζόμενοι είναι υγιείς, εργάζονται πιο σκληρά και είναι αποδοτικότεροι καθώς έχουν ένα ισχυρό κίνητρο για να το κάνουν και μειώνεται ο κύκλος εργασιών τους δηλαδή δεν εγκαταλείπουν εύκολα την εργασία τους για να αναζητήσουν δουλειά σε άλλη επιχείρηση. Τέλος, με αυτή την τακτική οι επιχειρήσεις αποκτούν καλύτερης ποιότητας εργαζόμενους καθώς

²⁸⁸ Βλέπε http://www.tutor2u.net/economics/content/topics/unemp/natural_rate.htm

²⁸⁹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 26 << Το φυσικό ποσοστό ανεργίας>> σελ 329.

²⁹⁰ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 26 << Το φυσικό ποσοστό ανεργίας>> σελ 312.

²⁹¹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 26 << Το φυσικό ποσοστό ανεργίας>> σελ 316.

²⁹² N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 26 << Το φυσικό ποσοστό ανεργίας>> σελ 316.

²⁹³ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 24 << Παραγωγή και οικονομική μεγέθυνση>> σελ 229.

ένεκα της καλής αμοιβής, ένας μεγάλος αριθμός εργαζομένων θα προσφερθεί και εν συνεχεία οι επιχειρήσεις θα αξιολογήσουν το προσωπικό και θα επιλέξουν τους καλύτερους²⁹⁴.

Κλείνοντας τα περί φυσικού ποσοστού ανεργίας να πούμε πως αυτό δεν είναι ούτε **κοινωνικά επιθυμητό** ούτε και **αναπόφευκτό** αλλά μπορεί με τις κατάλληλες πολιτικές να περιοριστεί. Ειδικότερα, μέσω της αντιμετώπισης της διαρθρωτικής ανεργίας (πχ με προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης και επανεκπαίδευσης των ανέργων έτσι ώστε αυτοί γρήγορα να απορροφώνται σε κλάδους που υπάρχει ζήτηση) και της ανεργίας τριβής (πχ με την παροχή της καλύτερης δυνατής πληροφόρησης για τις κενές θέσεις εργασίας και την βελτίωση της προσπελασιμότητας μέσω της δημιουργίας υποδομών) το φυσικό ποσοστό ανεργίας μπορεί να μειωθεί. Ακόμη μπορεί να μειωθεί και με παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας αλλά και πιο μακροχρόνιες πολιτικές όπως η ενίσχυση της αποταμίευσης και άρα και των επενδύσεων στην οικονομία, η αξιοποίηση των φυσικών πόρων και η παροχή φορολογικών και λοιπών κινήτρων. Όλα αυτά, αυξάνουν την ικανότητα της οικονομίας να παράγει και μειώνουν το φυσικό ποσοστό ανεργίας.

Ας δούμε τώρα τη σχέση μεταξύ οικονομικής μεγέθυνσης και ανεργίας. Όπως είναι λογικό, όταν το ΑΕΠ μιας χώρας αυξάνεται, η ανεργία μειώνεται και το αντίστροφο. Πόσο όμως μειώνεται η ανεργία; Η απάντηση δίνεται μέσω ενός μαθηματικού τύπου ο οποίος καλείται νόμος του Okun και είναι ο ακόλουθος²⁹⁵:

$$\text{Ποσοστιαία μεταβολή της ανεργίας} = -0,5\% \times \text{ποσοστιαία μεταβολή του ΑΕΠ} - 3\% \quad (2.14)$$

Ο νόμος αυτός που αποτελεί ουσιαστικά μια στατιστική παρατήρηση ορίζει ότι για να μειωθεί η ανεργία θα πρέπει το πραγματικό ΑΕΠ να αυξηθεί πάνω από 3% ετησίως.

Πριν κλείσουμε την ενότητα της ανεργίας, θα κάνουμε μια μικρή αναφορά στον τρόπο προσδιορισμού της από την Ελληνική Στατιστική Αρχή²⁹⁶.

Η Ελληνική Στατιστική Αρχή κάθε τρίμηνο του οικονομικού έτους, προβαίνει σε έρευνες εργατικού δυναμικού ή έρευνες απασχόλησης και προωθεί τα αποτελέσματα στην Eurostat δηλαδή τη στατιστική υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η έρευνα αφορά ολόκληρη την ελληνική επικράτεια ενώ παλαιότερα αφορούσε μόνο τις αστικές και ημιαστικές περιοχές.

Στο εργατικό δυναμικό εντάσσονται οι απασχολούμενοι και οι άνεργοι ενώ δεν εντάσσονται αυτοί που δεν αναζητούν εργασία ή αναζητούν αλλά δεν θα εργαστούν την επόμενη εβδομάδα από την εβδομάδα αναφοράς δηλαδή αυτή κατά την οποία διεξάγεται η έρευνα. Ακόμη ως απασχολούμενοι θεωρούνται εκείνοι που **εργάστηκαν ακόμη και μια ώρα ή δικαιολογημένα δεν εργάστηκαν** δηλαδή βρισκόταν σε άδεια ενώ ως άνεργοι θεωρούνται αυτοί που κατά την εβδομάδα αναφοράς δεν εργάστηκαν καθόλου, δεν είχαν άδεια, αναζητούν ενεργά εργασία είτε ως μισθωτοί είτε για να ξεκινήσουν τη δική τους επιχείρηση δηλαδή έχουν εγγραφεί σε ιδιωτικό ή δημόσιο γραφείο ευρέσεως εργασίας, έχουν γράψει αγγελίες κτλ και εν γένει όσοι ενεργά ψάχνουν για δουλειά και δεν δείχνουν γενικά και αόριστα κάποιο ενδιαφέρον προς αυτή την κατεύθυνση. Επιπλέον, θα πρέπει να είναι άμεσα διαθέσιμοι για εργασία δηλαδή να μπορούν να εργαστούν σε περίπτωση που βρουν δουλειά μέσα στην επόμενη εβδομάδα. Τέλος, ως άνεργοι θεωρούνται κατ' εξαίρεση και τα άτομα τα οποία έχουν τεθεί σε διαθεσιμότητα από την εργασία τους ή τα άτομα που βρήκαν εργασία αλλά δεν θα εργαστούν την επόμενη εβδομάδα από την εβδομάδα αναφοράς.

Κλείνοντας, να αναφέρουμε ότι οι άνεργοι διακρίνονται σε τέσσερις κατηγορίες, τους **νέους ανέργους**, τους **βραχυχρόνια ανέργους**, τους **μεσοπρόθεσμα ανέργους** και τους **μακροχρόνια ανέργους**. Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν τα άτομα που δεν έχουν εργαστεί ξανά στο παρελθόν. Στους βραχυχρόνια ανέργους εντάσσονται τα άτομα που είναι άνεργα από ένα έως έξι μήνες, στους μεσοπρόθεσμα ανέργους εντάσσονται τα

²⁹⁴ Ένα ιστορικό παράδειγμα της εφαρμογής στην πράξη της θεωρίας των μισθών αποδοτικότητας αποτελεί εκείνο του Henry Ford ο οποίος το 1914 έδωσε διπλάσιο ημερομίσθιο στους εργάτες του από το επικρατούν τότε στην αγορά με αποτέλεσμα οι εργαζόμενοι να γίνουν πιο αποδοτικοί και παραγωγικοί καθώς απέκτησαν ένα ισχυρό κίνητρο για να το κάνουν. Αν και το μισθολογικό κόστος της επιχείρησης αυξήθηκε το συνολικό κόστος μειώθηκε.

²⁹⁵ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 31 <<Συναθροιστική ζήτηση και συναθροιστική προσφορά>> σελ 484. Πάντως οι αναφορές στη βιβλιογραφία ποικίλουν με άλλες να υποστηρίζουν ότι χρειάζεται μια αύξηση 2,5% του ΑΕΠ για να πέσει η ανεργία μια μονάδα και άλλες να υποστηρίζουν ότι απαιτείται μια ποσοστιαία μεταβολή του ΑΕΠ της τάξης του 3,2%. Βλέπε επίσης: <http://www.euretirio.com/2010/06/okun-okuns-law.html>. Στην περίπτωση της ελληνικής οικονομίας σύμφωνα με έρευνα που δημοσιεύτηκε στην οικονομική εφημερίδα <<Ναυτεμπορική>> το Νοέμβριο του 2013, υποστηρίζεται ότι για να εξαλειφθεί η κυκλική ανεργία και να φτάσουμε σε εκροή πλήρους απασχόλησης θα πρέπει να έχουμε ρυθμό οικονομικής μεγέθυνσης της τάξεως τουλάχιστον του 2,4% ετησίως για να πέφτει κατά μια ποσοστιαία μονάδα η ανεργία για το ίδιο διάστημα. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε: <http://www.naftemporiki.gr/finance/story/694143/ereuna-se-13-xronia-tha-eksaleifthei-i-kukliki-anergia>.

²⁹⁶ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 8 <<Πλήρης Απασχόληση>> σελ 292-297.

άτομα που δεν εργάστηκαν για ένα διάστημα από έξι μήνες έως ένα χρόνο και τέλος στους μακροχρόνια ανέργους που είναι και η σοβαρότερη κατηγορία εντάσσονται τα άτομα που δεν εργάστηκαν για διάστημα άνω του ενός έτους. Στη συνέχεια της μελέτης μας θα αναφερθούμε στη σχέση που έχει τόσο βραχυχρόνια όσο και μακροχρόνια η ανεργία με τον πληθωρισμό.

II.5 Η βραχυχρόνια και μακροχρόνια σχέση μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας.

Στις δύο προηγούμενες ενότητες του κεφαλαίου, εξετάσαμε τόσο τον πληθωρισμό όσο και την ανεργία. Τώρα θα δούμε τη σχέση ανάμεσα στα δύο αυτά μακροοικονομικά μεγέθη τόσο βραχυχρόνια όσο και μακροχρόνια. Με άλλα λόγια, θα κάνουμε μια αναφορά στην βραχυχρόνια και στη μακροχρόνια **καμπύλη Phillips**. Ας ξεκινήσουμε.

Το 1958, ο οικονομολόγος A.W.Phillips δημοσίευσε μια μελέτη στο βρετανικό περιοδικό <<Economica>> με τίτλο <<η σχέση της ανεργίας με το ποσοστό μεταβολής των χρηματικών μισθών στο Ηνωμένο Βασίλειο για την περίοδο 1861-1957>>. Στη μελέτη αυτή η οποία βασίστηκε σε στατιστικά δεδομένα της περιόδου που αναφέρεται έδειξε ότι περίοδοι με χαμηλό πληθωρισμό έχουν υψηλό ποσοστό ανεργίας και το αντίστροφο²⁹⁷. Με άλλα λόγια, από την μελέτη αυτή προκύπτει μια αντίστροφη σχέση μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας²⁹⁸. Η σχέση αυτή περιγράφεται από την ομώνυμη καμπύλη Phillips την οποία θα παραθέσουμε σε λίγο. Από την αντίστροφη αυτή σχέση μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας προκύπτει ότι η κυβέρνηση και η Κεντρική Τράπεζα μπορούν κάνοντας χρήση των δημοσιονομικών και των νομισματικών μέσων της οικονομικής πολιτικής να αυξήσουν ή να μειώσουν τη συνολική ή συναθροιστική ζήτηση στην οικονομία και είτε να μειώσουν την ανεργία προκαλώντας πληθωρισμό είτε να μειώσουν τον πληθωρισμό και να αυξήσουν την ανεργία. Αν και η μελέτη αφορούσε μόνο το Ηνωμένο Βασίλειο γρήγορα επεκτάθηκε από τους ερευνητές και σε άλλες χώρες όπως οι ΗΠΑ. Ειδικότερα το 1960, οι οικονομολόγοι Paul Samuelson και Robert Solow έδειξαν παρόμοια ευρήματα για την οικονομία των ΗΠΑ με άρθρο τους στο περιοδικό <<American Economic Review>> με τίτλο <<Ανάλυση της Αντιπληθωριστικής Πολιτικής>>²⁹⁹. Αυτοί ονόμασαν ως καμπύλη Phillips την αρνητική σχέση μεταξύ του πληθωρισμού και της ανεργίας. Η αρνητική αυτή σχέση προκύπτει από το γεγονός του ότι όταν υπάρχει στην οικονομία μεγάλη ζήτηση για αγαθά και υπηρεσίες ήτοι συναθροιστική ζήτηση και χαμηλή ανεργία, αυτή πιέζει προς τα πάνω τους μισθούς και τις τιμές. Μια ενδεικτική καμπύλη Phillips βλέπουμε στην επόμενη σελίδα στο διάγραμμα 2.4.³⁰⁰

²⁹⁷ Βλέπε : Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 7 <<Σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών>> σελ 238-246. Η μελέτη αφορούσε όπως λέει και το όνομα της τη σχέση μεταξύ του ρυθμού μεταβολής των ονομαστικών μισθών και του ποσοστού ανεργίας στην οικονομία. Σύμφωνα με τη μελέτη αυτή, υφίσταται μια αντίστροφη σχέση μεταξύ του ρυθμού αύξησης των ονομαστικών μισθών και του ποσοστού ανεργίας στην οικονομία. Η αντίστροφη αυτή σχέση αποτυπώνεται και στην ομώνυμη καμπύλη. Όταν οι ονομαστικοί μισθοί αυξάνονται με υψηλούς ρυθμούς το ποσοστό της ανεργίας είναι χαμηλό και αντίστροφα όταν οι ονομαστικοί μισθοί αυξάνονται αργά ή μειώνονται δηλαδή υφίστανται αρνητική μεταβολή τότε το ποσοστό ανεργίας είναι υψηλό. Αυτό συμβαίνει καθώς σε περιόδους έντονης οικονομικής δραστηριότητας πχ λόγω αυξημένης συναθροιστικής ζήτησης, οι επιχειρήσεις αυξάνουν τη ζήτηση για εργασία κάτι που προκαλεί αυξητικές πιέσεις προς τους ονομαστικούς μισθούς ενώ και οι εργαζόμενοι μπορούν να διαπραγματευτούν και να επιβάλουν υψηλότερους μισθούς. Αντιθέτως σε περιόδους ύφεσης ή εν γένει χαμηλής παραγωγής και οικονομικής δραστηριότητας, η ζήτηση εργασίας από τις επιχειρήσεις είναι χαμηλή κάτι που αμβλύνει τις αυξήσεις στους ονομαστικούς μισθούς και σε πολλές περιπτώσεις μάλιστα αυτοί μειώνονται. Επειδή όπως είπαμε και προηγουμένως που περιγράψαμε τον πληθωρισμό μισθών, το επίπεδο τιμών συνδέεται στενά με αυτό των ονομαστικών μισθών, η καμπύλη Phillips έχει καθιερωθεί ως η αντιστροφή σχέση μεταξύ του πληθωρισμού και της ανεργίας και σαν τέτοια την αναλύουμε εδώ. Πάντως όπως θα δούμε, η σχέση αυτή είναι μόνο βραχυχρόνια καθώς μακροχρόνια η ανεργία επιστρέφει στο φυσικό της ποσοστό αν έχει αποκλίνει από αυτό ένεκα ενός φαινομένου που ονομάζεται <<αυταπάτη του χρήματος>>. Επομένως ο πληθωρισμός που παρατηρούμε στην καμπύλη Phillips είναι ένας βραχυχρόνιος πληθωρισμός μισθών ήτοι πληθωρισμός προσφοράς ήτοι πληθωρισμός οφειλόμενος σε πραγματικές καταστάσεις ανισορροπίας στην οικονομία.

²⁹⁸ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 33 <<Η βραχυχρόνια αντίστροφη σχέση μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας>> σελ 559.

³⁰⁰ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 33 <<Η βραχυχρόνια αντίστροφη σχέση μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας>> σελ 561.



Σύμφωνα με τους Samuelson και Solow, η καμπύλη αυτή προσφέρει στους φορείς της οικονομικής πολιτικής ένα κατάλογο, μια πληθώρα διαφορετικών αποτελεσμάτων. Με τη μεταβολή της δημοσιονομικής πολιτικής και της νομισματικής πολιτικής αυξάνεται ή μειώνεται η συναθροιστική ζήτηση (και άρα η παραγωγή και η απασχόληση σύμφωνα και με το νόμο του Okun που είδαμε παραπάνω) και έτσι μπορεί να επιλεγεί ένα οποιοδήποτε σημείο στην καμπύλη Solow³⁰¹. Βέβαια, αυτό εξαρτάται και από τους εκάστοτε επικρατούντες πολιτικούς συσχετισμούς σε μια χώρα. Έτσι, μια φιλελεύθερη ιδεολογικά κυβέρνηση και νομισματική αρχή θα προτιμήσει ένα σημείο στην καμπύλη με υψηλότερη ανεργία και χαμηλότερο πληθωρισμό ενώ μια σοσιαλιστική, εθνικιστική ή μια αριστερή κυβέρνηση θα προτιμήσει κατά κανόνα ένα σημείο με χαμηλότερη ανεργία και υψηλότερο πληθωρισμό.

Η θεωρία περί αντίστροφης σχέσης ανάμεσα στον πληθωρισμό και την ανεργία που δείξαμε παραπάνω αμφισβητήθηκε έντονα κατά τη δεκαετία του 1960 και επλήγη σημαντικά κατά τη δεκαετία του 1970 χωρίς όμως να απορριφθεί εντελώς από τους οικονομολόγους και τους πολιτικούς.

Ειδικότερα το 1968, ο οικονομολόγος Milton Friedman για τον οποίο ήδη κάναμε λόγο, δημοσίευσε ένα άρθρο στο περιοδικό <<American Economic Review>> με τίτλο <<ο ρόλος της νομισματικής πολιτικής>> και δυο επιμέρους τμήματα με τίτλους <<τι μπορεί να κάνει η νομισματική πολιτική>> και <<τι δεν μπορεί να κάνει η νομισματική πολιτική>>. Με το άρθρο του αυτό, ο Friedman υποστήριξε ότι μόνο παροδικά δηλαδή βραχυχρόνια μπορεί η νομισματική πολιτική να επιλέξει ένα σημείο από την καμπύλη Phillips. Την ίδια χρονική περίοδο, ακόμη ένας οικονομολόγος, ο Edmund Phelps με άρθρο του απέρριψε την ύπαρξη μακροχρόνιας αντίστροφης σχέσης μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας³⁰². Οι δυο αυτοί οικονομολόγοι για να τεκμηριώσουν τα λεγόμενα τους χρησιμοποίησαν επιχειρήματα από την κλασική οικονομική θεωρία δηλαδή τη μονεταριστική προσέγγιση του φαινομένου του πληθωρισμού την οποία αναφέραμε παραπάνω σύμφωνα με την οποία ο πληθωρισμός οφείλεται κυρίως στην αύξηση της ποσότητας του χρήματος στην οικονομία υποστηρίζοντας ότι μακροχρόνια δεν σχετίζονται ο πληθωρισμός και η ανεργία. Μακροχρόνια μια αύξηση της ποσότητας του χρήματος μέσω μιας νομισματικής ένεσης, θα αυξήσει τη ζήτηση αλλά μαζί θα αυξηθεί και το επίπεδο τιμών με την παραγωγή και την απασχόληση να μένουν στο φυσικό επίπεδο και ποσοστό αντίστοιχα³⁰³. Δηλαδή η καμπύλη Phillips έχει κάθετη κλίση στη μακροχρόνια περίοδο. Βραχυχρόνια, πράγματι υφίσταται μια αντίστροφη σχέση μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας όπως δείχνει η καμπύλη Phillips και μια νομισματική επέκταση θα μειώσει την ανεργία αλλά **μακροχρόνια η ανεργία θα επιστρέψει στο φυσικό της ποσοστό**. Η θέση αυτή ονομάζεται <<υπόθεση του

³⁰¹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 33 <<Η βραχυχρόνια αντίστροφη σχέση μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας>> σελ 561-562.

³⁰² N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 33 <<Η βραχυχρόνια αντίστροφη σχέση μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας>> σελ 567.

³⁰³ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 33 <<Η βραχυχρόνια αντίστροφη σχέση μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας>> σελ 569.

φυσικού ποσοστού >>³⁰⁴. Η άποψη αυτή επιβεβαιώθηκε όπως θα δούμε στη συνέχεια στις αρχές της δεκαετίας του 1970. Γιατί όμως συμβαίνει αυτό και η ανεργία επανέρχεται στο φυσικό της ποσοστό ;

Όπως είδαμε παραπάνω, η ισορροπία στην αγορά εργασίας της οικονομίας εξασφαλίζεται μέσω των προσαρμογών στον πραγματικό μισθό ($\frac{w}{p}$). Ωστόσο, βραχυχρόνια, ο ονομαστικός μισθός (w) δεν είναι ευέλικτος λόγω της χρονικής διάρκειας ισχύος των συλλογικών συμβάσεων και μόνο μακροχρόνια θεωρείται ότι γίνονται οι αναγκαίες προς την επίτευξη ισορροπίας μεταβολές³⁰⁵. Έτσι, μακροχρόνια η οικονομία οδηγείται σε επίπεδο παραγωγής πλήρους απασχόλησης και σε ανεργία ίση με το φυσικό της ποσοστό.

Σύμφωνα με τον Friedman, όταν ο πληθωρισμός είναι προβλέψιμος και γνωστός πχ 3% τότε τόσο οι εργαζόμενοι όσο και οι εργοδότες τον λαμβάνουν υπόψη στα πλαίσια της σύναψης των διαφόρων συλλογικών συμβάσεων εργασίας (κλαδικών, τοπικών κτλ) με τις οποίες ρυθμίζονται οι αμοιβές και οι λοιποί όροι εργασίας. Τι θα συμβεί όμως αν ο πληθωρισμός αυξηθεί απρόβλεπτα πχ πάει στο 6 ή 7% εξαιτίας λχ μιας νομισματικής ένεσης ή μιας επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής ;

Αν συμβεί κάτι τέτοιο η συνολική ζήτηση θα ανέβει και οι επιχειρήσεις θα δουν τα έσοδα τους από τις πωλήσεις να αυξάνονται ένεκα της αύξησης αυτής . Ακολούθως, οι επιχειρήσεις αυξάνουν την παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών και την ζήτηση εργασίας ενώ οι εργαζόμενοι βλέποντας τον ονομαστικό μισθό να αυξάνει ένεκα της αύξησης της ζήτησης για εργασία από τις επιχειρήσεις αλλά και της δικής τους διαπραγματευτικής δύναμης που τώρα έχει αυξηθεί³⁰⁶, αυξάνουν και αυτά με τη σειρά τους την προσφορά. Το αποτέλεσμα είναι η μείωση της ανεργίας κάτω από το φυσικό της ποσοστό. Τα νοικοκυριά δεν αντιλαμβάνονται ότι ένεκα της αύξησης του πληθωρισμού ο πραγματικός τους μισθός μειώνεται δηλαδή έχουν τη λεγόμενη <<αυταπάτη του χρήματος>> και έτσι δεν ζητούν σε πρώτη φάση (νέες) μισθολογικές αυξήσεις. Όταν όμως αντιληφθούν τη μείωση αυτή στο εισόδημα τους από εργασία θα ζητήσουν από τους εργοδότες την αντίστοιχη προσαρμογή του μισθού τους και εκείνοι θα τους τη δώσουν τελικά αλλά ταυτόχρονα θα μειώσουν την ζήτηση τους για εργασία με αποτέλεσμα τη μείωση της απασχόλησης και την επαναφορά της ανεργίας στο φυσικό της ποσοστό με υψηλότερο αυτή τη φορά ρυθμό πληθωρισμού³⁰⁷.

Σύμφωνα με τον Friedman, η ανεργία θα επιστρέψει στο φυσικό της ποσοστό και στην περίπτωση κατά την οποία αυτή βρεθεί σε επίπεδο πάνω από το φυσικό της ποσοστό. Πιο συγκεκριμένα, αν ο πληθωρισμός πέσει, τα έσοδα των επιχειρήσεων θα πέσουν και αυτές θα μειώσουν την παραγωγή και τη ζήτηση εργασίας αλλά ο πραγματικός μισθός των εργαζομένων θα ανέβει λόγω της πτώσης του γενικού επιπέδου των τιμών. Οι εργαζόμενοι όμως λόγω της <<αυταπάτης του χρήματος>> δεν αντιλαμβάνονται την αύξηση του πραγματικού εισοδήματος τους από εργασία και δεν δέχονται αρχικά μειώσεις στους ονομαστικούς τους μισθούς με αποτέλεσμα την αύξηση της ανεργίας. Στη συνέχεια όμως αντιλαμβάνονται την αύξηση αυτή, δέχονται την προσαρμογή στις ονομαστικές τους αποδοχές και η ανεργία επιστρέφει στο φυσικό της ποσοστό με χαμηλότερο μισθό πληθωρισμού³⁰⁸.

Οι παραπάνω δυο περιπτώσεις αποτυπώνονται στο διάγραμμα 2.5 της επόμενης σελίδας με την πρώτη να αφορά το τμήμα αριστερά της κάθετης μακροχρόνιας καμπύλης Phillips και τη δεύτερη αν αφορά το τμήμα στα δεξιά της μακροχρόνιας καμπύλης Phillips³⁰⁹ :

³⁰⁴ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 33 <<Η βραχυχρόνια αντίστροφη σχέση μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας>> σελ 571.

³⁰⁵ Στα κεφάλαια 4 και 5 πάντως που θα εξετάσουμε τις επιπτώσεις της δημοσιονομικής και νομισματικής πολιτικής στην οικονομία με τη χρήση του μοντέλου της συναθροιστικής ζήτησης και προσφοράς, θα το κάνουμε με την **υπόθεση** ότι οι τιμές και οι ονομαστικοί μισθοί είναι **άκαμπτοι και σταθεροί** βραχυχρόνια και έτσι σε πρώτη φάση, μια νομισματική ή δημοσιονομική επέκταση ή περιορισμός αυξάνει ή μειώνει αντίστοιχα τη συναθροιστική ζήτηση, την παραγωγή και την απασχόληση **χωρίς να επηρεαστεί** το γενικό επίπεδο των τιμών και με την πάροδο του χρόνου αρχίζουν να αυξάνονται οι ονομαστικοί μισθοί και οι τιμές με αποτέλεσμα μακροχρόνια την επαναφορά της παραγωγής και της απασχόλησης στα φυσικά τους επίπεδα και ποσοστά. Υπάρχουν μάλιστα και μοντέλα που δεν κάνουν καν αυτή την υπόθεση περί σταθερών τιμών και αυτές αυξάνονται μαζί με τη συναθροιστική ζήτηση και οι πληθωριστικές πιέσεις συνεχίζονται μέχρις ότου η οικονομία φτάσει σε δυναμικό ΑΕΠ και φυσικό ποσοστό ανεργίας.

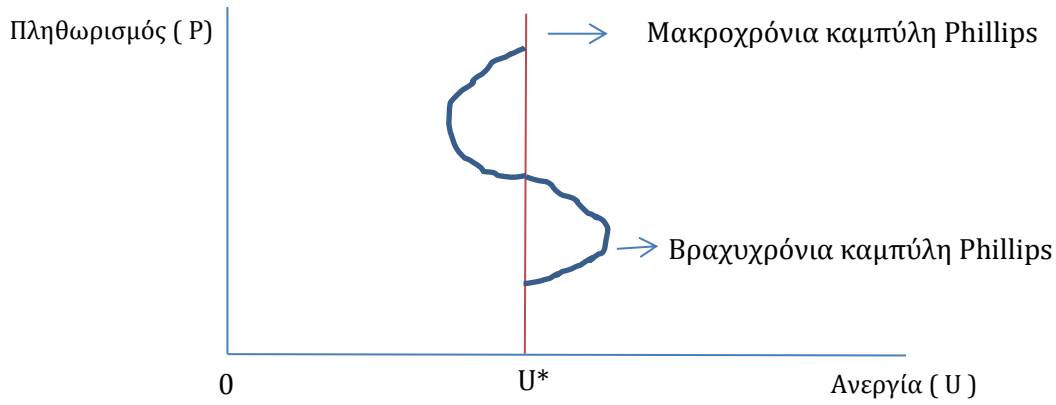
³⁰⁶ Με άλλα λόγια έχουμε το πρώτο στάδιο του πληθωρισμού μισθών που περιγράψαμε πριν. Την επιβολή από τα συνδικάτα υψηλότερων αμοιβών λόγω και της αύξησης της ζήτησης για εργασία από τις επιχειρήσεις.

³⁰⁷ Λευτέρης Τσουλφίδης, <<Ιστορία Οικονομικής Θεωρίας και Πολιτικής>>, κεφάλαιο 12, <<Ο μονεταρισμός του Milton Friedman>> σελ 476.

³⁰⁸ Λευτέρης Τσουλφίδης, <<Ιστορία Οικονομικής Θεωρίας και Πολιτικής>>, κεφάλαιο 12, <<Ο μονεταρισμός του Milton Friedman>> σελ 477.

³⁰⁹ Λευτέρης Τσουλφίδης, <<Ιστορία Οικονομικής Θεωρίας και Πολιτικής>>, κεφάλαιο 12, <<Ο μονεταρισμός του Milton Friedman>> σελ 476.

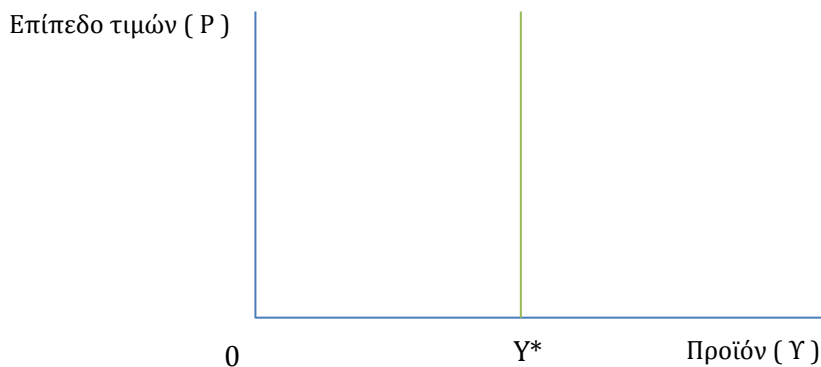
Διάγραμμα 2.5 Η μακροχρόνια και η βραχυχρόνια καμπύλη Phillips



Το φυσικό ποσοστό ανεργίας αντιστοιχεί όπως είπαμε σε ένα φυσικό επίπεδο παραγωγής ή επίπεδο παραγωγής πλήρους απασχόλησης (Y^*). Το επίπεδο αυτό δεν εξαρτάται όπως είπαμε από το επίπεδο τιμών και τη νομισματική πολιτική αλλά από την ικανότητα της οικονομίας να παράγει δηλαδή το απόθεμα εργασίας (L), το απόθεμα κεφαλαιουχικού εξοπλισμού (K), την ποσότητα του ανθρώπινου κεφαλαίου (δηλαδή την κατάρτιση και την επιδεξιότητα του εργατικού δυναμικού της χώρας), τους φυσικούς πόρους της χώρας (N) και την τεχνολογία παραγωγής. Ισχύει δηλαδή η εξής συνάρτηση στη μακροχρόνια περίοδο³¹⁰:

$$Y^* = A F(L, K, H, N) \quad (2.15)$$

Επιπλέον, όπως η μακροχρόνια καμπύλη Phillips είναι κάθετη, έτσι είναι και η μακροχρόνια καμπύλη συναθροιστικής ή συνολικής προσφοράς. Ισχύει δηλαδή το ακόλουθο στην επόμενη σελίδα διάγραμμα³¹¹:
Διάγραμμα 2.6 η μακροχρόνια καμπύλη συναθροιστικής προσφοράς:



Η υπόθεση του φυσικού ποσοστού ανεργίας επαληθεύτηκε στις αρχές της δεκαετίας του 1970 ενώ στην καμπύλη Phillips προστέθηκε ακόμα ένα σοβαρό πλήγμα αυτό των διαταραχών στην προσφορά και του φαινομένου του στασιμοληθωρισμού ένεκα των πετρελαϊκών κρίσεων του 1973 και 1979. Ας τα δούμε.

Σε ότι αφορά την υπόθεση του φυσικού ποσοστού που επινοήθηκε το 1968 και παραθέσαμε παραπάνω, η επαλήθευση της επήλθε λίγα χρόνια αργότερα στις αρχές της δεκαετίας του 1970. Πράγματι καθ' όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 1960 ο πληθωρισμός στις ΗΠΑ αυξανόταν και η ανεργία μειωνόταν εξαιτίας της επεκτατικής νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής που ασκούσαν την περίοδο εκείνη το Fed ήτοι η Κεντρική Τράπεζα των ΗΠΑ και η ομοσπονδιακή κυβέρνηση³¹². Στις αρχές της δεκαετίας του 1970 όμως η ανεργία άρχισε και πάλι να αυξάνεται ενώ ο πληθωρισμός παρέμεινε υψηλός. Η καμπύλη Phillips άρχισε να καταρρέει. Η ανεργία αυξήθηκε και σταθεροποιήθηκε στο 5-6% ποσοστό των αρχών της δεκαετίας του 1960 επιβεβαιώνοντας το 1973

³¹⁰ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 24 << Παραγωγή και οικονομική μεγέθυνση>> σελ 237

³¹¹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 31 << Συναθροιστική ζήτηση και συναθροιστική προσφορά >> σελ 493.

³¹² N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 33 <<Η βραχυχρόνια αντίστροφη σχέση μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας>> σελ 574-575.

τους Phelps και Friedman ως προς τη μη ύπαρξη αντίστροφης σχέσης μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας μακροχρόνια³¹³.

Το 1973 ξέσπασε η πρώτη πετρελαϊκή κρίση η οποία ανέδειξε μαζί με τη δεύτερη πετρελαϊκή κρίση του 1979 ακόμα μια αδυναμία της καμπύλης Phillips λόγω του φαινομένου του στασιμοπληθωρισμού που επέφερε.

Κατ' αρχήν ως στασιμοπληθωρισμός ορίζεται η κατάσταση στην οικονομία στην οποία συνυπάρχουν ο υψηλός ρυθμός πληθωρισμού με την εκτεταμένη ανεργία³¹⁴. Το φαινόμενο διακρίνεται στο στασιμοπληθωρισμό ζήτησης και στο στασιμοπληθωρισμό προσφοράς που μας ενδιαφέρει εδώ. Ας δούμε τι συνέβη.

Το 1973 οι χώρες της Μέσης Ανατολής με μεγάλα αποθέματα πετρελαίου όπως είναι λχ η Σαουδική Αραβία, το Κουβέιτ και το Ιράκ συνεργάστηκαν μεταξύ τους στα πλαίσια του Οργανισμού Πετρελαιοπαραγωγών Εξαγωγικών Κρατών (OPEC) και λειτουργώντας ουσιαστικά σαν καρτέλ μείωσαν την παραγωγή πετρελαίου διπλασιάζοντας τις τιμές του από το 1973 έως το 1975³¹⁵. Επειδή όπως ξέρουμε το πετρέλαιο αποτελεί την πρώτη ύλη για μια πληθώρα αγαθών στην οικονομία όπως λχ η βενζίνη και τα λοιπά καύσιμα, μια αύξηση στην τιμή του θα οδηγήσει σε αυξήσεις στις τιμές σε μια σειρά από αγαθά και υπηρεσίες αφού το κόστος παραγωγής αυξήθηκε. Αυτό ακριβώς συνέβη το 1973. Οι ΗΠΑ και πολλές άλλες χώρες που εισάγουν πετρέλαιο αντιμετώπισαν υψηλό ρυθμό πληθωρισμού και κάμψη στην οικονομική δραστηριότητα με τον πληθωρισμό να ξεπερνά το 10% το 1975 και την ανεργία να ανεβαίνει στο 8,5% το 1975 από 4,8% το 1973³¹⁶. Το φαινόμενο αυτό επαναλήφθηκε το 1979 έως το 1981 με τη δεύτερη πετρελαϊκή κρίση και τις χώρες μέλη του OPEC να μειώνουν την προσφορά πετρελαίου αυξάνοντας τις τιμές. Ο ρυθμός πληθωρισμού στις ΗΠΑ ήταν στο 10% και η ανεργία αυξήθηκε από το 6% το 1978-1979 στο 10% στις αρχές της δεκαετίας του 1980.

Πάντως, στο σημείο αυτό σκόπιμο είναι να αναφέρουμε ότι είναι δυνατή και η ύπαρξη διαταραχών στην προσφορά με **θετικό** αντίκτυπο για την οικονομία.

Έτσι το 1986, συνέβη το ακριβώς αντίθετο φαινόμενο από αυτό που περιγράψαμε παραπάνω με τις χώρες μέλη του OPEC να διαφωνούν ως προς τις τιμές και την παραγωγή γεγονός που επέφερε άρση του περιορισμού, αύξηση της παραγωγής και πτώση των τιμών του πετρελαίου. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα των πτώση των τιμών και την αύξηση της παραγωγής και της απασχόλησης στις ΗΠΑ και αλλού.

Επιστέφοντας στα του στασιμοπληθωρισμού, πρέπει να παρατηρήσουμε πως στην περίπτωση αυτή, οι φορείς και οι σχεδιαστές της οικονομικής πολιτικής βρίσκονται απέναντι σε ένα δίλλημα. Αν αυξήσουν τη συνολική ζήτηση στην οικονομία για να καταπολεμήσουν την ανεργία θα αυξήσουν περεταίρω τον πληθωρισμό ενώ αν περιορίσουν τη ζήτηση για να καταπολεμήσουν τον πληθωρισμό θα αυξήσουν περεταίρω την ανεργία. Προκαλείται δηλαδή μια ακόμα **δυσχερής** σχέση ανάμεσα στον πληθωρισμό και την ανεργία.

Η μείωση του πληθωρισμού απαιτεί τη μείωση από την Κεντρική Τράπεζα της ποσότητας του χρήματος που προσφέρεται στην οικονομία και της συναθροιστικής ζήτησης και τη δημιουργία ύφεσης και ανεργίας, βραχυχρόνια. Η στρατηγική αυτή εφαρμόστηκε τελικά στην πράξη στις ΗΠΑ από τον πρόεδρο του Fed Paul Volcker³¹⁷ προκειμένου να μειωθεί ο πληθωρισμός στην οικονομία των ΗΠΑ με το κόστος να είναι μια περίοδος υψηλής ανεργίας και χαμηλής παραγωγής³¹⁸. Ο πληθωρισμός στις ΗΠΑ μειώθηκε ένεκα της αντιπληθωριστικής πολιτικής του Volcker από 10% το 1982 και 1983 στο 4% το 1984 και 1985 αλλά η πολιτική αυτή προκάλεσε στις ΗΠΑ τη μεγαλύτερη ύφεση από το την εποχή του 1930 με το ποσοστό ανεργίας να φτάνει το 10%. Τελικά το ποσοστό ανεργίας επανήλθε το 1987 στο 6% ποσοστό ίδιο με αυτό του 1979 οπότε και ξέσπασε η δεύτερη πετρελαϊκή κρίση³¹⁹. Το ποσοστό αυτό θεωρείται από πολλούς οικονομολόγους ως το φυσικό ποσοστό ανεργίας στις ΗΠΑ³²⁰.

³¹³ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 33 <<Η βραχυχρόνια αντίστροφη σχέση μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας>> σελ 576.

³¹⁴ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 7 <<Σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών>> σελ 254.

³¹⁵ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 33 <<Η βραχυχρόνια αντίστροφη σχέση μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας>> σελ 510.

³¹⁶ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 33 <<Η βραχυχρόνια αντίστροφη σχέση μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας>> σελ 510.

³¹⁷ Πρόεδρος του Fed από το 1979 έως το 1987.

³¹⁸ Βλέπε N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 33 <<Η βραχυχρόνια αντίστροφη σχέση μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας>> σελ 582. Το κόστος αυτό καλείται στη βιβλιογραφία ως <<δείκτης θυσίας>, και ορίζεται ως η <<ποσοστιαία μείωση της ετήσιας παραγωγής κατά τη διάρκεια της μείωσης του πληθωρισμού κατά μια ποσοστιαία μονάδα>>.

³¹⁹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 33 <<Η βραχυχρόνια αντίστροφη σχέση μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας>> σελ 586.

³²⁰ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 33 <<Η βραχυχρόνια αντίστροφη σχέση μεταξύ πληθωρισμού και ανεργίας>> σελ 588.

Η καμπύλη Philips παρά τις αδυναμίες της είναι αποδεκτή από τους περισσότερους οικονομολόγους αλλά η ισχύς της αφορά μόνο το βραχυχρόνια περίοδο με την παραγωγή και την ανεργία να επιστρέφουν μακροχρόνια όπως είδαμε στα φυσικά τους επίπεδα και ποσοστά ενώ είναι δυνατή και η ύπαρξη διαταραχών στην προσφορά που προκαλούν στασιμοπληθωρισμό. Στην επόμενη ενότητα θα κλείσουμε το πρώτο κεφάλαιο της εργασίας μας με μια σύντομη και περιεκτική ανάλυση της έννοιας του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημοσίου χρέους.

II.6 Η έννοια του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημοσίου χρέους

Στην ενότητα αυτή θα εξετάσουμε την έννοια και τις διακρίσεις του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημοσίου χρέους. Ειδικότερα, θα δούμε σε τι συνίσταται το δημοσιονομικό έλλειμμα ποιες είναι οι κατηγορίες του και ποια είναι η σημασία της καθεμίας, καθώς και τις επιπτώσεις τη ύπαρξης του στην οικονομία. Ακολούθως, θα παραθέσουμε την έννοια και τα είδη του δημοσίου χρέους ενώ θα κλείσουμε την ενότητα αυτή με μια αναφορά στην περίπτωση της χώρας μας της Ελλάδας, στους λόγους δηλαδή για τους οποίους αυτή είχε διαχρονικά (από το 1974) εκτεταμένα δημοσιονομικά ελλείμματα και δημόσιο χρέος και ποια είναι σε αριθμούς η τωρινή (δεδομένα 2013-2014) κατάσταση.

Σε προηγούμενο σημείο της εργασίας μας, κάναμε μια γενική αναφορά στο ότι αν τα έσοδα του κράτους από φόρους και άλλες πηγές υπερβαίνουν τις συνολικές δαπάνες του, τότε έχουμε **δημοσιονομικό πλεόνασμα** ενώ στην αντίθετη περίπτωση που τα έσοδα υπολείπονται των δαπανών έχουμε **δημοσιονομικό έλλειμμα** το οποίο χρηματοδοτείται με δανεισμό αυξάνοντας έτσι το δημόσιο χρέος της χώρας. Στην πρώτη περίπτωση το κράτος πραγματοποιεί θετική αποταμίευση ενώ στη δεύτερη αρνητική. Αν τα έσοδα είναι ίσα με τις δαπάνες τότε έχουμε **ισοσκελισμένο** κρατικό προϋπολογισμό³²¹. Όπως θα δούμε και στη συνέχεια, όταν μιλάμε για δημοσιονομικό έλλειμμα και δημόσιο χρέος εννοούμε το έλλειμμα και το χρέος της **γενικής** κυβέρνησης και όχι μόνο του κράτους και του κρατικού προϋπολογισμού. Έτσι, στη γενική κυβέρνηση περιλαμβάνονται τόσο το κράτος όσο και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου κατά τόπον ή καθ ύλην αυτοδιοικήσεως όπως λχ οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, τα πανεπιστήμια, τα νοσοκομεία και τα ασφαλιστικά ταμεία. Εφεξής, στην ανάλυση μας έτσι θα εννοούμε το έλλειμμα και το χρέος. Αυτό γιατί και η Ευρωπαϊκή Ένωση έτσι λαμβάνει υπόψη το έλλειμμα και το χρέος, σε ενοποιημένη βάση³²². Η έννοια του ελλείμματος στον κρατικό προϋπολογισμό και του δημοσιονομικού ελλείμματος εν γένει αλλά και του δημοσίου χρέους είναι από τις πλέον πολυσυζητημένες με τα ΜΜΕ, τους πολιτικούς και την ακαδημαϊκή κοινότητα να ασχολούνται εκτενώς με το θέμα και όχι άδικα καθώς πρόκειται για δυο εξαιρετικά σημαντικά **δημοσιονομικά** μεγέθη. Δεν υπάρχει πάντως ένας σαφής και συγκεκριμένος ορισμός και τρόπος μέτρησης κυρίως του δημοσιονομικού ελλείμματος αλλά οι τρόποι μέτρησης και η έννοιες ποικίλουν. Στην παρούσα μελέτη, περιγράφουμε το δημοσιονομικό έλλειμμα κάνοντας χρήση του πιο συχνού μέτρου αυτού που είναι οι **καθαρές δανειακές ανάγκες** του δημοσίου ή PSBRⁿ.

Οι καθαρές δανειακές ανάγκες του δημοσίου τομέα προκύπτουν αν στο **πρωτογενές έλλειμμα** ήτοι τη διαφορά μεταξύ δημοσίων δαπανών για κατανάλωση επενδύσεις και μεταβιβάσεις (G)³²³ και των εσόδων (R)³²⁴ προστεθούν οι τόκοι του δημοσίου χρέους (I)³²⁵. Το μέτρο αυτό χρησιμοποιείται πιο συχνά καθώς μας δείχνει το

³²¹ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 4^ο <<Ο κρατικός προϋπολογισμός>> σελ 152. Ο κρατικός προϋπολογισμός ορίζεται ως <<ένα σύνολο λογαριασμών οι οποίοι περιέχουν τα χρηματικά ποσά που σχεδιάζει να δαπανήσει το κράτος και τα ποσά που σχεδιάζει να εισπράξει προς την κάλυψη αυτών των δαπανών σε μια ορισμένη χρονική περίοδο>>. Η χρονική περίοδος είναι συνήθως ένα έτος. Ο προϋπολογισμός είναι ουσιαστικά όπως θα δούμε και στη συνέχεια ο συνδυασμός κρίκος ανάμεσα στα έσοδα και τις δαπάνες του κράτους αλλά και κάθε φορέα δημοσίου ή ιδιωτικού. Αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο για την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής και τη σταθεροποίηση της οικονομίας σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης, τη σταθεροποίηση του γενικού επιπέδου των τιμών καθώς επίσης και την αναδιανομή του εισοδήματος. Η διαφορά ανάμεσα στα έσοδα και τις δαπάνες καλείται επίσης και **ισοζύγιο** του προϋπολογισμού.

³²² Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 12 <<Περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους>> σελ 489 και 495.

³²³ Δαπάνες για κατανάλωση είναι λχ το μισθολογικό κόστος των πολιτικών και στρατιωτικών υπαλλήλων του δημοσίου τομέα, αυτές λέγονται και <<δαπάνες δημοσίας κατανάλωσης ή τρέχουσες δαπάνες>>, δαπάνες για μεταβιβάσεις είναι λχ όλα τα επιδόματα και οι συντάξεις, δαπάνες επενδύσεων είναι λχ οι δαπάνες για την κατασκευή δημοσίων έργων όπως δρόμοι, γέφυρες και άλλα εγγειοβελτιωτικά έργα.

³²⁴ Τα έσοδα των δημοσίων φορέων όπως θα δούμε στη συνέχεια προέρχονται από δύο βασικές πηγές, τους φόρους (πχ άμεσοι και έμμεσοι φόροι, ασφαλιστικές εισφορές κτλ) και την επιχειρηματική δραστηριότητα του δημοσίου. Μια ακόμη σημαντική πηγή είναι και ο δανεισμός.

³²⁵ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 12 <<Περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους>> σελ 469.

μέγεθος των νέων χρηματικών πόρων που χρησιμοποιούνται από το δημόσιο τομέα. Με βάση αυτά, το δημοσιονομικό έλλειμμα δίνεται από την ακόλουθη σχέση :

$$PSBR^n = (G-R) + I \quad (2.16)$$

Αν στις καθαρές δανειακές ανάγκες του δημόσιου τομέα προσθέσουμε και τα χρεολύσια (A) δηλαδή τα ομόλογα που λήγουν, έχουμε τις ακαθάριστες δανειακές ανάγκες του δημόσιου τομέα ($PSBR^s$) και ισχύει η ακόλουθη σχέση³²⁶ :

$$PSBR^s = PSBR^n + A \quad (2.17)$$

Το δημοσιονομικό έλλειμμα εκφράζεται στα επίσημα στοιχεία όπως και το δημόσιο χρέος τόσο σε απόλυτους αριθμούς πχ 5 δις και 150 δις ευρώ αντίστοιχα όσο και ως ποσοστό επί του ΑΕΠ της χώρας. Επομένως ισχύουν οι εξής σχέσεις³²⁷ :

$$\text{Έλλειμμα γενικής κυβέρνησης} = \frac{\text{Έλλειμμα}}{\text{ΑΕΠ}} \times 100 \quad (2.18)$$

$$\text{Χρέος Γενικής Κυβέρνησης} = \frac{\text{Χρέος}}{\text{ΑΕΠ}} \times 100 \quad (2.19)$$

Έτσι, αν πχ το δημοσιονομικό έλλειμμα μιας χώρας με ΑΕΠ 100 δις ευρώ είναι 10 δις ευρώ και το συνολικό δημόσιο χρέος της είναι 100 δις ευρώ, τότε με βάση τους δείκτες που παραθέσαμε έχουμε :

$$\text{Έλλειμμα γενικής κυβέρνησης} = \frac{10}{100} \times 100 = 10\% \text{ και}$$

$$\text{Χρέος γενικής κυβέρνησης} = \frac{100}{100} \times 100 = 100\%$$

Το δημοσιονομικό έλλειμμα διακρίνεται σε τέσσερις βασικές κατηγορίες με την καθεμία από αυτές να έχει τη δική της σημασία. Έτσι, το έλλειμμα διακρίνεται σε πρωτογενές έλλειμμα, τρέχον έλλειμμα, λειτουργικό έλλειμμα καθώς επίσης και σε διαρθρωτικό έλλειμμα.

Κατ' αρχήν έχουμε το πρωτογενές έλλειμμα. Αυτό αποτελεί την αρνητική διαφορά ανάμεσα στα έσοδα του δημοσίου τομέα από τις διάφορες πηγές και τις δαπάνες του πλην αυτών για τόκους. Οι δαπάνες αυτές ήτοι οι δαπάνες για κατανάλωση, μεταβιβάσεις και επενδύσεις αποτελούν τις πρωτογενείς δαπάνες³²⁸. Με άλλα λόγια το πρωτογενές έλλειμμα προκύπτει αν από τις καθαρές δανειακές ανάγκες του δημοσίου αφαιρεθούν οι τόκοι³²⁹. Αντιθέτως αν οι πρωτογενείς δαπάνες υπολείπονται των δημοσίων εσόδων τότε ο δημόσιος τομέας έχει πρωτογενές πλεόνασμα ή αρνητικό πρωτογενές έλλειμμα³³⁰. Το μέγεθος του πρωτογενούς ελλείμματος είναι πολύ σημαντικό για μια οικονομία καθώς δείχνει το βαθμό επιτυχίας της τρέχουσας πολιτικής της κυβέρνησης για περιορισμό των δημοσιονομικών ελλειμμάτων καθώς επίσης και το κατά πόσο αυξάνει ή μειώνεται η δημόσιος δανεισμός. Έτσι, μεγάλα πρωτογενή ελλείμματα έχουν αρνητικό αντίκτυπο γιατί διογκώνουν το δημόσιο χρέος ενώ πρωτογενή πλεονάσματα είναι σημάδι επιτυχίας της δημοσιονομικής πολιτικής και μειώνουν τις ανάγκες δανεισμού του δημοσίου. Ο δημόσιος τομέας στην περίπτωση των πρωτογενών πλεονασμάτων δεν δανείζεται πλέον για να καλύψει τις άμεσες ανάγκες του όπως την μισθοδοσία του προσωπικού και την χορήγηση των επιδομάτων αλλά μόνο για να εξυπηρετήσει το παλαιότερο χρέος εν αντιθέσει με την περίπτωση των πρωτογενών ελλειμμάτων που ο δημόσιος τομέας είναι βαθιά εξαρτημένος από το δανεισμό προκειμένου να

³²⁶ ³²⁶ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 12 <<Περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους>> σελ 469.

³²⁷ Τη σημασία αυτού του τρόπου έκφρασης του ελλείμματος και του δημοσίου χρέους θα τη δούμε στη συνέχεια όπου θα εξετάσουμε τους δημοσιονομικούς περιορισμούς που επιβάλλει στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ζώνης του ευρώ το ευρωπαϊκό δίκαιο και κυρίως το Πρωτόκολλο για τη Διαδικασία του Υπερβολικού Ελλείμματος που επισυνάπτεται στις Συνθήκες.

³²⁸ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 4 <<Ο δημόσιος προϋπολογισμός>> σελ 161.

³²⁹ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 12 <<Περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους>> σελ 471.

³³⁰ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 4 <<Ο δημόσιος προϋπολογισμός>> σελ 161.

ικανοποιήσει και τις πιο άμεσες ανάγκες του ή τουλάχιστον μέρος αυτών. Επομένως, η ύπαρξη πρωτογενών πλεονασμάτων αποτελεί ένδειξη ευρωστίας στα δημόσια οικονομικά και σημαντικό παράγοντα επιτυχίας ως προς τη σταθεροποίηση του δημοσίου χρέους της χώρας³³¹.

Εκτός από το πρωτογενές έλλειμμα, μια δεύτερη κατηγορία είναι αυτή του τρέχοντος ελλείμματος. Αυτό προκύπτει από τη διαφορά ανάμεσα στα μη κεφαλαιακά έσοδα και δαπάνες του δημοσίου³³². Εδώ δηλαδή δεν περιλαμβάνονται οι δαπάνες του κράτους για επενδύσεις ούτε τα έσοδα του από αποκρατικοποιήσεις πχ την πώληση περιουσιακών του στοιχείων. Οι δαπάνες που λαμβάνονται υπόψη εδώ είναι μόνο οι τρέχουσες δαπάνες του δημοσίου τομέα. Το τρέχον έλλειμμα είναι και αυτό όπως το πρωτογενές ένα κεφαλαιώδους σημασίας μέγεθος και οι περισσότεροι οικονομολόγοι υποστηρίζουν ότι οι τρέχουσες δαπάνες του δημοσίου θα πρέπει να χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από ίδιους πόρους δηλαδή τα δημόσια έσοδα και μόνο οι δαπάνες για επενδύσεις να χρηματοδοτούνται με δανεισμό. Το τρέχον έλλειμμα με βάση αυτά που είπαμε αποτελεί τμήμα του πρωτογενούς ελλείμματος και αυτό με τη σειρά του τμήμα του συνολικού ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης.

Μια τρίτη κατηγορία δημοσιονομικών ελλειμμάτων αποτελούν τα λειτουργικά ελλείμματα. Λειτουργικό έλλειμμα είναι το άθροισμα του πρωτογενούς ελλείμματος και των πραγματικών επιτοκίων του δημοσίου χρέους³³³. Το πραγματικό επιτόκιο όπως είπαμε συνιστά τη διαφορά μεταξύ του ονομαστικού επιτοκίου και του ρυθμού πληθωρισμού. Σε περίπτωση που η κυβέρνηση καταφέρει να εξαλείψει τον πληθωρισμό, το λειτουργικό έλλειμμα αποτελεί ένα κατά προσέγγιση μέτρο του δημοσίου ελλείμματος και αυτή είναι η σημασία του. Ο λόγος για τον οποίο στο έλλειμμα αυτό δεν περιλαμβάνονται τα ονομαστικά αλλά τα πραγματικά επιτόκια του δημόσιου χρέους είναι το γεγονός ότι μόνο αυτά αποτελούν πρόσθετο πραγματικό εισόδημα για τα άτομα που τα εισπράττουν και δεν επηρεάζουν τη συνολική πραγματική ζήτηση. Παρόλα αυτά όμως η κυβέρνηση θα πρέπει να βρει τρόπους αποπληρωμής των ονομαστικών και όχι απλά των πραγματικών τόκων του δημόσιου χρέους.

Τέλος, μια ακόμη κατηγορία των δημοσιονομικών ελλειμμάτων αποτελούν τα διαρθρωτικά ελλείμματα. Όπως θα δούμε και στο κεφάλαιο 4 όπου θα εξετάσουμε τη δημοσιονομική πολιτική, τα δημοσιονομικά μέσα έχουν την τάση να λειτουργούν ως <<αυτόματοι σταθεροποιητές>>. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι κατά την διάρκεια της οικονομικής μεγέθυνσης δηλαδή της φάσης της άνθησης του οικονομικού κύκλου, τα έσοδα του κράτους και εν γένει των δημοσίων φορέων αυξάνονται γιατί όλοι σχεδόν οι φόροι που αποτελούν τη βασική πηγή τους σχετίζονται με την οικονομική δραστηριότητα ενώ οι δαπάνες είναι σχετικά συγκρατημένες πχ δεν χορηγούνται πολλά επιδόματα ανεργίας και λοιπά βοηθήματα ενώ κατά τη διάρκεια της κάμψης και κυρίως της ύφεσης τα έσοδα των δημοσίων φορέων μειώνονται λόγω της πτώσης της οικονομικής δραστηριότητας ενώ οι δαπάνες αυξάνονται λόγω της χορήγησης περισσότερων επιδομάτων και γενικά βοήθειας στους άνεργους και τον πληθυσμό γενικότερα. Από αυτό το φαινόμενο προκύπτει ότι και τα δημοσιονομικά ελλείμματα που είναι ακριβώς αυτή η αρνητική διαφορά ανάμεσα στα έσοδα και τις δαπάνες της γενικής κυβέρνησης δεν είναι ανεξάρτητα αλλά σε σημαντικό βαθμό επηρεάζονται και εξαρτώνται από το επίπεδο της οικονομικής δραστηριότητας. Με βάση αυτά που είπαμε, ας δούμε τώρα σε τι συνίσταται το διαρθρωτικό έλλειμμα. Αυτό μετρά τη διαφορά ανάμεσα στα δημόσια έσοδα και τις δαπάνες στην περίπτωση που το ΑΕΠ της οικονομίας ήταν εκείνο της πλήρους απασχόλησης και η ασκούμενη οικονομική πολιτική αμετάβλητη³³⁴. Αυτό σημαίνει ότι το διαρθρωτικό έλλειμμα δεν εξαρτάται από τις οικονομικές διακυμάνσεις και τη συγκυρία αλλά από διαρθρωτικούς παράγοντες και την ασκούμενη κρατική πολιτική. Και αυτός ακριβώς είναι ο σκοπός του εν λόγω μεγέθους, η διάκριση των μεταβολών της δημοσιονομικής θέσης της χώρας που οφείλονται στην οικονομική συγκυρία από αυτές που οφείλονται στην οικονομική πολιτική. Επομένως το δημοσιονομικό έλλειμμα διακρίνεται σε κυκλικό που είναι αυτό το οποίο οφείλεται στη φάση του οικονομικού κύκλου που διανύουμε και το οποίο θα εξαλειφθεί από μόνο του όταν η οικονομία είναι στη φάση της άνθησης για να ξανακάνει την εμφάνιση του κατά τις φάσεις της κάμψης και της ύφεσης και σε διαρθρωτικό το οποίο για να αντιμετωπιστεί απαιτείται η άσκηση μεσοχρόνιας και μακροχρόνιας οικονομικής πολιτικής³³⁵ πχ βελτίωση της φορολογικής διοίκησης και πάταξη της

³³¹ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 12 <<Περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους>> σελ 472.

³³² Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 12 <<Περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους>> σελ 471.

³³³ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 12 <<Περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους>> σελ 471.

³³⁴ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 12 <<Περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους>> σελ 474.

³³⁵ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 12 <<Περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους>> σελ 476. Το κυκλικό και το διαρθρωτικό έλλειμμα θα μας απασχολήσουν και στο κεφάλαιο 4 όταν θα αναφέρουμε το Δημοσιονομικό Σύμφωνο και τις βασικές του προβλέψεις.

φοροδιαφυγής, μεταβολές στους φορολογικούς συντελεστές καθώς επίσης και εξορθολογισμό των δημοσίων δαπανών με παράλληλο περιορισμό της σπατάλης. Άρα, με βάση τα παραπάνω, συμπεραίνουμε ότι από μόνη της η τόνωση και η ανάκαμψη της οικονομικής δραστηριότητας και η μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος που αυτή επιφέρει δεν επαρκεί για να έχουμε ουσιαστική βελτίωση των δημοσίων οικονομικών μιας χώρας με το διαρθρωτικό έλλειμμα να αποτελεί ένα καλό δείκτη της αξιολόγησης της βιωσιμότητας της τρέχουσας δημοσιονομικής πολιτικής και της αξιολόγησης της εν αντιθέσει με τα παραδοσιακά μέτρα του δημοσιονομικού ελλείμματος δηλαδή τις δανειακές ανάγκες του δημοσίου τομέα που δεν επαρκούν ούτε για το σχεδιασμό ούτε για την αξιολόγηση αυτής. Αυτές είναι οι βασικές κατηγορίες του δημοσιονομικού ελλείμματος και τώρα μπορούμε να δούμε την έννοια και τα χαρακτηριστικά του έτερου πολύ σημαντικού δημοσιονομικού μεγέθους, του δημοσίου χρέους.

Ως δημόσιο χρέος ορίζουμε <<το μέγεθος του υφιστάμενου συνολικού δανεισμού του δημοσίου τομέα σε δεδομένο χρονικό σημείο>>³³⁶. Το σημείο αναφοράς είναι συνήθως το τέλος του οικονομικού έτους.

Το δημόσιο χρέος της τρέχουσας περιόδου (B) δίνεται από εκείνο της προηγούμενης (B-1) μαζί με τις καθαρές δανειακές ανάγκες της τρέχουσας (PSBRⁿ) και αφαιρώντας την άμεση χρηματοδότηση του δημοσίου ελλείμματος από την κεντρική τράπεζα (F)³³⁷ μαζί με τις συναλλαγματικές και λοιπές στατιστικές διαφορές (S). Ισχύει δηλαδή ο τύπος³³⁸:

$$B = B-1 + PSBR^n - F + S \quad (2.20)$$

Το δημόσιο χρέος χωρίζεται σε κατηγορίες με βάση κάποια κριτήρια. Αυτά είναι η **προέλευση** και η **διάρκεια** του.

Με βάση την προέλευση του, το δημόσιο χρέος διακρίνεται σε **εσωτερικό** και **εξωτερικό** με το πρώτο να αποτελεί τον δανεισμό που έχει συναφθεί στο εσωτερικό και το δεύτερο να αποτελεί το δανεισμό που έχει συναφθεί στο εξωτερικό³³⁹.

Με βάση τη διάρκεια ή ληκτικότητα του, το χρέος διακρίνεται σε **βραχυπρόθεσμο**, **μεσοπρόθεσμο** και **μακροπρόθεσμο**³⁴⁰.

Ο βραχυπρόθεσμος δανεισμός είναι αυτός ο οποίος έχει μέγιστη διάρκεια το ένα έτος. Αποτελεί ένα σεβαστό τμήμα του συνολικού δημοσίου χρέους και συνάπτεται κυρίως με την έκδοση εντόκων γραμματίων και τραπεζικό δανεισμό προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι δυσκολίες από τον ετεροχρονισμό ανάμεσα στην είσπραξη των δημοσίων εσόδων και την πραγματοποίηση των δαπανών. Έτσι το κράτος και οι λοιποί δημόσιοι φορείς καλύπτουν τις άμεσες ανάγκες και υποχρεώσεις τους με δανεισμό από τις εμπορικές τράπεζες, την κεντρική τράπεζα και το ευρύ κοινό. Παρόλα αυτά είναι δυνατόν να υπάρξει βραχυπρόθεσμος δανεισμός και δια την χρηματοδότηση τόσο των παραγωγικών δαπανών της γενικής κυβέρνησης όπως λχ οι δαπάνες για επενδύσεις όσο και των δαπανών για μεταβιβαστικές πληρωμές όπως πχ η πληρωμή των συντάξεων και των επιδομάτων. Ο βραχυπρόθεσμος δανεισμός είναι ακόμα δημοφιλής σε περιόδους υψηλού πληθωρισμού όπου οι επενδυτές διστάζουν να κάνουν τοποθετήσεις σε μεσοπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους τίτλους.

Ο μεσοπρόθεσμος δανεισμός μαζί με τον μακροπρόθεσμο χρησιμοποιούνται κυρίως για τη χρηματοδότηση των δημοσίων επενδύσεων αλλά και των καταναλωτικών δημοσίων δαπανών και μεταβιβάσεων. Ο πρώτος έχει διάρκεια συνήθως από ένα έως δέκα χρόνια (πχ τα δεκαετή ομόλογα) και ο δεύτερος διάρκεια άνω των δέκα ετών. Βασικός στόχος αυτών των δύο ειδών δανεισμού είναι να γίνει μια καλύτερη διαχρονικά κατανομή του κόστους των δαπανών του δημοσίου τομέα έτσι ώστε να αποφευχθεί η υπερβολική αύξηση της τρέχουσας φορολογικής επιβάρυνσης³⁴¹.

³³⁶ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 12 <<Περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους>> σελ 478.

³³⁷ Η οποία όπως είπαμε μπορεί σε έκτακτες περιστάσεις με την εκτύπωση χρήματος να χρηματοδοτήσει τις δημόσιες δαπάνες αποτελώντας έτσι μια ακόμα πηγή εσόδων.

³³⁸ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 12 <<Περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους>> σελ 478.

³³⁹ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 12 <<Περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους>> σελ 480. Το εξωτερικό δημόσιο χρέος δεν πρέπει να το μπερδεύουμε με το χρέος σε ξένο συνάλλαγμα το οποίο μπορεί να είναι τόσο εξωτερικό όσο και εσωτερικό. Ακόμη για τις χώρες μέλη του ευρώ όπως η Ελλάδα, ως εσωτερικό νοείται το χρέος που έχει συναφθεί σε ευρώ.

³⁴⁰ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 12 <<Περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους>> σελ 480.

³⁴¹ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 12 <<Περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους>> σελ 481.

Τέλος , να πούμε ότι το δημόσιο χρέος μιας χώρας δύναται να αποτελείται και από δάνεια τα οποία δεν έχουν συγκεκριμένη διάρκεια. Τα δάνεια αυτά είναι απαιτητά με την εμφάνιση του τίτλου (εν όψει). Ακόμα, υπάρχουν τα δάνεια όπου ο δημόσιος τομέας είτε δεν αναλαμβάνει την υποχρέωση να εξοφλήσει σε συγκεκριμένη ημερομηνία είτε τα εξοφλεί όταν το κρίνει³⁴².

Η ύπαρξη ή μη δημοσιονομικών ελλειμμάτων και δημοσίου χρέους αποτελεί όπως θα δούμε αναλυτικά στο κεφάλαιο 4 ένα πεδίο έντονης αντιπαράθεσης μεταξύ των οικονομολόγων και των πολιτικών. Αν και τα ελλείμματα και τα χρέη όπως θα δούμε έχουν σε ορισμένες περιπτώσεις θετική επίδραση στην οικονομία και είναι αναγκαία η δημιουργία τους, εντούτοις η **μακροχρόνια** ύπαρξη και συντήρησή τους έχει αρνητικές συνέπειες και επιπτώσεις. Ειδικότερα, όταν μια χώρα έχει μακροχρόνια και εκτεταμένα δημοσιονομικά ελλείμματα και δημόσιο χρέος αυτό έχει ως αποτέλεσμα μια σημαντική εκτόπιση των ιδιωτικών επενδύσεων από τις δημόσιες με παράλληλη άσκηση αυξητικών πιέσεων στα επιτόκια, την επιδείνωση της θέσης του εμπορικού ισοζυγίου και εν γένει του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών της χώρας και την περιορισμό των δυνατοτήτων ως προς την άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής για τη σταθεροποίηση της οικονομίας³⁴³. Ας τα δούμε.

Κατ' αρχήν, τα υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα όταν βέβαια χρηματοδοτούνται αποκλειστικά ή ως επί το πλείστον από τους εγχώριους αποταμιευτικούς πόρους, εκτοπίζουν τον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας με τη στέρηση από αυτόν μιας σημαντικής ποσότητας προσφερόμενων δανειακών κεφαλαίων τα οποία θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για τη χρηματοδότηση ιδιωτικών επενδύσεων. Ο εκτοπισμός αυτός γίνεται ακόμα πιο αισθητός λόγω της πίεσης για άνοδο που ασκεί ο συνεχής εσωτερικός δημόσιος δανεισμός στα επιτόκια. Αυτό γιατί καθώς μειώνεται η προσφορά των δανειακών κεφαλαίων από τους αποταμιευτές λόγω της απορρόφησης τμήματος αυτής από το δημόσιο τομέα και με τη ζήτηση να παραμένει σταθερή , οι εναπομείναντες πόροι καθίστανται ακριβότεροι με αύξηση του επιτοκίου προκειμένου να επέλθει ισορροπία στην αγορά³⁴⁴.

Μια ακόμη επίπτωση της ύπαρξης μεγάλων δημοσιονομικών ελλειμμάτων είναι η ανατίμηση του εγχώριου νομίσματος με αποτέλεσμα την αύξηση των εισαγωγών και την μείωση των εξαγωγών και την επιδείνωση του εμπορικού ισοζυγίου και εν γένει του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών της χώρας. Αυτή η ανατίμηση πλήττει κυρίως τους κλάδους της οικονομίας που είναι πιο ευάλωτοι στο διεθνή ανταγωνισμό όπως λχ ο τουρισμός. Η ανατίμηση αυτή προκύπτει από το γεγονός ότι τα υψηλά εγχώρια επιτόκια ενδέχεται να προσελκύσουν ακριβώς λόγω της απόδοσής τους αυτής ξένους επενδυτές με αποτέλεσμα η ζήτηση για το εγχώριο νόμισμα να αυξηθεί ενώ η προσφορά να μείνει σταθερή.

Τέλος, η ύπαρξη μεγάλων δημοσιονομικών ελλειμμάτων και κατ' επέκταση δημοσίου χρέους, περιορίζουν την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής από την κυβέρνηση για τη σταθεροποίηση της οικονομίας σε επίπεδο προϊόντος πλήρους απασχόλησης. Αυτό συμβαίνει καθώς ένα μεγάλο τμήμα των δημοσίων δαπανών κατευθύνεται προς την εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους μέσω της πληρωμής των τόκων και των χρεολυσίων ήτοι των τίτλων που λήγουν. Οι δαπάνες αυτές εν αντιθέσει με αυτές για επενδύσεις και κατανάλωση είναι μη παραγωγικές υπό την έννοια του ότι δεν συνιστούν ζήτηση του δημοσίου τομέα για αγαθά και υπηρεσίες και δεν συνυπολογίζονται στο ΑΕΠ, καθώς δεν συντελούν στην απασχόληση παραγωγικών συντελεστών και τη δημιουργία προϊόντος. Αποτελούν μεταβιβάσεις και πραγματοποιούν απλά μια ανακατανομή πόρων στα άτομα του κοινωνικού συνόλου διαμέσου του δημοσίου τομέα.

Κλείνοντας την ενότητα αυτή των ελλειμμάτων και του χρέους, δεν μπορούμε να παραλείψουμε μια σύντομη αναφορά στην περίπτωση της χώρας μας της Ελλάδας.

Η χώρα μας διαχρονικά, από το 1974 και μετά αντιμετώπιζε πρόβλημα με το δημοσιονομικό της έλλειμμα και το δημόσιο χρέος και το πρόβλημα αυτό έφτασε στην κορύφωση του με την κρίση χρέους του 2010 οπότε και οι χρηματοπιστωτικές αγορές έπαψαν να δανείζουν το ελληνικό κράτος και οι χρηματοδοτικές του ανάγκες καλύπτονται έκτοτε μέσω δανεισμού από τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης , την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο³⁴⁵. Δεν αποτελεί η ελληνική κρίση αντικείμενο της παρούσας

³⁴² Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 12 <<Περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους>> σελ 481.

³⁴³ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 12 <<Περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους>> σελ 508-509.

³⁴⁴ Το φαινόμενο αυτό καλείται στη βιβλιογραφία <<φαινόμενο παραγκωνισμού>>. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε : N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 3 <<National Income: Where It Comes From and Where It Goes>> page 10. Βέβαια, στην περίπτωση της ζώνης του ευρώ, η επίπτωση αυτή της ανόδου των επιτοκίων και το φαινόμενο παραγκωνισμού μετριάζονται σημαντικότερα λόγω της τεράστιας προσφοράς δανειακών κεφαλαίων. Το ίδιο συμβαίνει και με την επίπτωση της ανατίμησης του νομίσματος. Πάντως σε μια ανοικτή οικονομία όπως θα πούμε και στο κεφάλαιο 4, περιορίζεται η επίδραση παραγκωνισμού σε ένα σημαντικό βαθμό λόγω της εισροής στη χώρα κεφαλαίων από το εξωτερικό.

³⁴⁵ Πρόκειται για Διεθνή Οικονομικό Οργανισμό ο οποίος ιδρύθηκε στις 27 Δεκεμβρίου του 1945 από 29 χώρες. Έχει ως έδρα την Ουάσιγκτον, την πρωτεύουσα των ΗΠΑ ενώ τα μέλη του ανέρχονται σε 188 . Ο σκοπός του οργανισμού έγκειται μεταξύ

εργασίας και δεν θα επεκταθούμε περαιτέρω όμως σκόπιμο είναι να αναφέρουμε εν συντομία τις κύριες και βασικές αιτίες για τις οποίες η χώρα μας αντιμετωπίζει διαχρονικά προβλήματα με το δημοσιονομικό της έλλειμμα και το δημόσιο χρέος της. Τα κύρια αίτια αυτών των προβλημάτων αποτελούν³⁴⁶ **ο γραφειοκρατικός τρόπος παραγωγής στο δημόσιο τομέα, η ενίσχυση του αναδιανεμητικού ρόλου του κράτους από τις αρχές της δεκαετίας τους 1970 ,το μέγεθος της παραοικονομίας** καθώς επίσης και **η ακολουθούμενη πολιτική συμπεριφορά**. Ας τα εξετάσουμε.

Κατ' αρχήν, μια πρώτη αιτία της δημιουργίας των δημοσιονομικών ελλειμμάτων στην περίπτωση της ελληνικής οικονομία είναι ο γραφειοκρατικός τρόπος παραγωγής του δημοσίου τομέα βασικά χαρακτηριστικά του οποίου είναι αφενός η **κατανεμητική αναποτελεσματικότητα**, η οποία συνίσταται στο ότι το επίπεδο του προϊόντος του δημοσίου τομέα δεν είναι το επιθυμητό από το κοινωνικό σύνολο και αφετέρου η **αναποτελεσματικότητα στη διαχείριση** (management) του κόστους πράγμα που πρακτικά σημαίνει ότι το κόστος είναι μεγαλύτερο από αυτό της αποτελεσματικής κατανομής των πόρων με αποτέλεσμα τους υψηλούς προϋπολογισμούς³⁴⁷.

Μια δεύτερη αιτία της διόγκωσης των ελλειμμάτων και του χρέους είναι η **ενίσχυση του αναδιανεμητικού χαρακτήρα του κράτους** από τη δεκαετία του 1970 έως σήμερα με τις μεταβιβαστικές πληρωμές πχ συντάξεις συνεχώς να αυξάνονται.

Ωστόσο, οι δύο πιο σημαντικές αιτίες της ύπαρξης και της διόγκωσης των ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους της Ελλάδας αποτελούν αφενός η **εκτεταμένη παραοικονομία** που υπάρχει στην χώρα και αφετέρου οι ακολουθούμενη για δεκαετίες **πολιτική συμπεριφορά** και η **δημιουργία πολιτικών/ εκλογικών οικονομικών κύκλων**.

Πιο συγκεκριμένα, στη χώρα μας υφίσταται εκτεταμένη παραοικονομία με κύρια συστατικά την **φοροδιαφυγή** και την **εισφοροδιαφυγή**. Η φοροδιαφυγή αποτελεί μαζί με τη φοροαποφυγή, τη φοροκλοπή και την μετακύλιση των φόρων προς τα εμπρός και προς τα πίσω, τις βασικές μορφές αντίδρασης των φορολογουμένων στην επιβολή των φόρων. Ορίζεται δε ως <<κάθε παράνομη πράξη του φορολογουμένου με την οποία επιδιώκεται είτε η μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης είτε η αποφυγή καταβολής του φόρου>>³⁴⁸. Ο ίδιος ορισμός εφαρμόζεται και στην εισφοροδιαφυγή. Αποτελεί ένα διαρθρωτικό πρόβλημα το οποίο περιορίζει σημαντικά την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής.

Ο περιορισμός έγκειται στο γεγονός του ότι όταν σε μια χώρα υπάρχει εκτεταμένη φοροδιαφυγή, τότε παρατηρείται αύξηση του βάρους στην επίσημη οικονομία ήτοι τους συνεπείς φορολογούμενους. Αυτό με τη σειρά του έχει ως αποτέλεσμα να αυξάνει η ροπή προς φοροδιαφυγή. Η φοροδιαφυγή επηρεάζει τόσο το σκέλος των εσόδων όσο και αυτό των δαπανών λόγω των πιέσεων που δημιουργεί για αύξηση των μεταβιβαστικών πληρωμών.

Όπως είπαμε το δημοσιονομικό έλλειμμα εκφράζεται ως ποσοστό επί του ΑΕΠ και ισχύει η σχέση :

$$\text{Έλλειμμα γενικής κυβέρνησης} = \frac{G-R}{Y} \times 100 \quad (2.21)$$

Όταν σε μια χώρα υπάρχει μεγάλη παραοικονομία, αυτή επηρεάζει τόσο τον αριθμητή (επίδραση αριθμητή) όσο και τον παρονομαστή του κλάσματος (αποτέλεσμα παρονομαστή). Η επίδραση αριθμητή συνίσταται στο ότι όταν υπάρχει εκτενής παραοικονομία, ο αριθμητής του κλάσματος αυξάνεται καθώς το G (δαπάνες) αυξάνει και το R (έσοδα) μειώνεται ενώ η επίδραση-αποτέλεσμα παρονομαστή συνίσταται στο γεγονός του ότι ένεκα της παραοικονομίας το ονομαστικό ΑΕΠ (Y) που αποτυπώνει την επίσημη οικονομία είναι μικρότερο από ότι στην πραγματικότητα ακριβώς γιατί εξαιτίας της παραοικονομίας ένα τμήμα της οικονομικής δραστηριότητας αποκρύπτεται³⁴⁹. Επομένως, έχουμε μεγαλύτερα δημοσιονομικά ελλείμματα τόσο σε **απόλυτους** αριθμούς όσο και **ως ποσοστό του ΑΕΠ**.

άλλων, στην επίβλεψη του παγκόσμιου χρηματοπιστωτικού συστήματος μέσα από την παρακολούθηση των συναλλαγματικών ισοτιμιών και των ισοζυγίων πληρωμών, την καταπολέμηση της φτώχειας, την προώθηση της απασχόλησης και την παροχή οικονομικής και τεχνικής βοήθειας στα μέλη του όποτε ζητηθεί. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε την επίσημη ιστοσελίδα του Ταμείου : <<<http://www.imf.org/external/about.htm>>>.

³⁴⁶ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 12 <<Περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους>> σελ 509-511.

³⁴⁷ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 12 <<Περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους>> σελ 509.

³⁴⁸ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 9 <<Γενικά για τη φορολογία>> σελ 306.

³⁴⁹ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 12 <<Περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους>> σελ 511. Έτσι αν το ελληνικό κράτος μείωνε δραστικά την παραοικονομία τόσο το έλλειμμα όσο και το χρέος θα μειώνονταν δραματικά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το οικονομικό έτος 1990 για το οποίο η ελληνική στατιστική υπηρεσία υπολόγισε ότι

Αναφορικά τέλος με την για δεκαετίες ακολουθούμενη πολιτική συμπεριφορά στη χώρα μας, αυτή αποτελεί σοβαρή αιτία της δημιουργίας των ελλειμμάτων και του χρέους από τη δεκαετία του 1980. Ειδικότερα για την περίοδο από το 1980 έως και τη δεκαετία του 2000 εμφανίζονται στην Ελλάδα οι λεγόμενοι <<εκλογικοί οικονομικοί κύκλοι>>³⁵⁰. Οι κύκλοι αυτοί συνίστανται στην διόγκωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων κατά τα έτη στα οποία διεξάγονται βουλευτικές εκλογές και την προσπάθεια για μείωση αυτών στο αμέσως επόμενο διάστημα³⁵¹. Το έλλειμμα λοιπόν δεν προκαλείται από τυχαίες οικονομικές διαταραχές ή σφάλματα στην ασκούμενη πολιτική αλλά από την προσπάθεια των κυβερνήσεων μεγιστοποιήσουν τις ψήφους τους στις επερχόμενες εκλογές και συνάμα να υλοποιήσουν τα προεκλογικά τους προγράμματα. Έτσι λοιπόν οι κυβερνήσεις και οι πολιτικοί πιστεύοντας ότι το εκλογικό σώμα έχει μια μυωπική αντίληψη για τα πράγματα και ασθενή μνήμη προχωρούν σε παροχές και άλλες διευκολύνσεις προς τους ψηφοφόρους τους έχοντας καθιερώσει ένα σύστημα πελατειακών σχέσεων προκειμένου να εξασφαλίσουν την επανεκλογή τους και την εσαεί παραμονή τους στην εξουσία.

Προκειμένου να αντιμετωπιστεί το μακροχρόνιο πρόβλημα του υψηλού δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημοσίου χρέους στη χώρας μας απαιτείται μια σειρά από ενέργειες. Έτσι, αναγκαία είναι πχ η αύξηση της παραγωγικότητας του δημόσιου τομέα μέσω της καλύτερης εκπαίδευσης του προσωπικού, ο καλύτερος έλεγχος των δημοσίων δαπανών και κυρίως η αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής και της εισφοροδιαφυγής μέσω της βελτίωσης της φορολογικής ηθικής και την εμπέδωση της φορολογικής συνείδησης στους πολίτες και την καλύτερη οργάνωση του φορολογικού συστήματος και της φορολογικής διοίκησης ώστε αυτή να είναι σε θέση να εντοπίσει και να τιμωρήσει τους φοροφυγάδες γρηγορότερα και πιο αποτελεσματικά. Επιπλέον, άκρως απαραίτητη είναι η αλλαγή της πολιτικής συμπεριφοράς και ο περιορισμός των εκλογικών/οικονομικών κύκλων και σε αυτό συντελεί όπως θα δούμε η συμμετοχή της χώρας μας και της κάθε χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και κυρίως την ΟΝΕ.

II.7 Επίλογος/ανακεφαλαίωση.

Στο κεφάλαιο αυτό παραθέσαμε όλα τα βασικά οικονομικά μεγέθη ξεκινώντας με την ανάλυση του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος το οποίο αποτελεί το σημαντικότερο οικονομικό μέγεθος μιας χώρας με τα συστατικά του στοιχεία να είναι η ιδιωτική κατανάλωση (C) με την ιδιωτική επένδυση (I) και τις δημόσιες δαπάνες (G) καθώς επίσης και τη διαφορά των εξαγωγών (x) με τις εισαγωγές (m) ενώ το κατά κεφαλήν ΑΕΠ αποτελεί παρά τις αδυναμίες του ένα πολύ καλό δείκτη της οικονομικής ευημερίας. Ακολούθως, εξετάσαμε τους διεθνείς λογαριασμούς μιας οικονομίας δηλαδή το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και το ισοζύγιο χρηματοοικονομικών συναλλαγών όπως και τη διεθνή επενδυτική θέση και στη συνέχεια, είδαμε τα μεγέθη του πληθωρισμού, της ανεργίας, τις διακρίσεις τους, τα αίτια και τις επιπτώσεις τους αλλά και τη σχέση που έχουν μεταξύ τους βραχυχρόνια και μακροχρόνια περίοδο όπως αυτή αποτυπώνεται από την βραχυχρόνια και μακροχρόνια καμπύλη Phillips. Τέλος, κλείσαμε το κεφάλαιο με τα κρίσιμα μεγέθη του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημοσίου χρέους, αναλύοντας τα συστατικά στοιχεία και τις διακρίσεις τους και παραθέτοντας τις συνέπειες της ύπαρξής τους ενώ αναφέραμε και την περίπτωση της χώρας μας της Ελλάδας και τους λόγους για τους οποίους έχει διαχρονικά εκτεταμένα δημοσιονομικά ελλείμματα και δημόσιο χρέος. Στο κεφάλαιο που ακολουθεί θα εξετάσουμε την έννοια της οικονομικής πολιτικής ενώ θα κάνουμε και μια πρώτη

αν δεν υπήρχε η φοροδιαφυγή και η εισφοροδιαφυγή, το έλλειμμα γενικής κυβέρνησης θα ήταν 0% και το χρέος θα ανερχόταν στο 47,9% του ΑΕΠ.

³⁵⁰ Σύμφωνα με τα στοιχεία του Υπουργείου Οικονομικών, της Eurostat και του Οργανισμού Διαχείρισης του Δημοσίου Χρέους, οι οικονομικοί εκλογικοί κύκλοι εμφανίστηκαν τελευταία φορά το 2009-2010 οπότε και ξέσπασε η ελληνική κρίση χρέους και ξεκίνησε εκ νέου η προσπάθεια για δημοσιονομική εξυγίανση και προσαρμογή με το χρέος να φτάνει το 2010 στο 126.8% του ΑΕΠ και το έλλειμμα στο δυσθεώρητο 15,2% του ΑΕΠ. Σύμφωνα με την ΕΛΣΤΑΤ, σήμερα (2014) το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης ανέρχεται στο 3,5% του ΑΕΠ και 6,4 δις ευρώ ενώ το δημόσιο χρέος της Ελλάδας ανέρχεται στο 177,1% του ΑΕΠ και 317,21 δις ευρώ. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε : Εφημερίδα <<Πρώτο Θέμα>> 15/04/2015 <<ΕΛΣΤΑΤ: Στο 177,1% το χρέος - Στο 3,5% το δημοσιονομικό έλλειμμα το 2014>> : <http://www.protothema.gr/economy/article/467917/elstat-sto-35-to-dimosionomiko-elleimma-to-2014-sto-1771-to-hreos/> Ο Οργανισμός Διαχείρισης του Δημοσίου Χρέους, αποτελεί ΝΠΔΔ που ιδρύθηκε με τους Νόμους 2628/6.7.1998 (ΦΕΚ 151 Α'), 3965/18.5.2011 (ΦΕΚ 113 Α') και 4223/31.12.2013 (ΦΕΚ 287 Α') και έχει ως έδρα του την Αθήνα. Αποστολή του είναι μεταξύ άλλων η μέριμνα για τη χρηματοδότηση του Ελληνικού Δημοσίου, η βελτίωση του κόστους δανεισμού και η επίτευξη της καλύτερης δυνατής διάρθρωσης του δημοσίου χρέους ανάλογα με τις ανάγκες της χώρας και τις διεθνείς οικονομικές συνθήκες. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε την επίσημη ιστοσελίδα του Οργανισμού : <http://www.pdma.gr/index.php/el/>.

³⁵¹ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 12 <<Περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους>> σελ 513.

κατατοπιστική και αναγνωριστική αναφορά σε αυτή ακριβώς την επίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κανόνων της σε αυτή έτσι ώστε να είμαστε σε θέση να την δούμε πιο αναλυτικά αυτή στα υπόλοιπα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙΙ : Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Στο κεφάλαιο αυτό, έχοντας αποκτήσει από τα προηγούμενα κεφάλαια μια άποψη αναφορικά με τον τρόπο λειτουργίας τόσο της οικονομίας στο σύνολο της όσο και την Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα αναλύσουμε την έννοια της οικονομικής πολιτικής σύμφωνα με την οικονομική επιστήμη με σκοπό να δώσουμε στον αναγνώστη μια ικανοποιητική γενική εικόνα περί αυτής.

Ειδικότερα, θα δούμε την οικονομική πολιτική ως μια πτυχή, μια έκφανση της γενικότερης κρατικής πολιτικής, θα αναλύσουμε τους φορείς άσκησης της πολιτικής τόσο στο εσωτερικό μιας χώρας όσο και σε διεθνές επίπεδο και στη συνέχεια θα εξετάσουμε τις γενικές επιδιώξεις, τους σκοπούς και τους στόχους της παραθέτοντας και κάποια απλά παραδείγματα για την καλύτερη κατανόηση του αναγνώστη. Ακολουθώντας, θα δούμε σε τι συνίστανται και ποια είναι τα διάφορα μέσα και μέτρα της οικονομικής πολιτικής ενώ θα κλείσουμε το κεφάλαιο αυτό με μια πρώτη γενική αναφορά στην εθνική οικονομική πολιτική και τη σχέση την οποία αυτή έχει με την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη ζώνη του ευρώ προκειμένου να δώσουμε με ξεκάθαρο τρόπο στον αναγνώστη το γενικό πλαίσιο της σχέσης αυτής και να είμαστε στη συνέχεια σε θέση στα επόμενα δύο κεφάλαια να εξετάσουμε και να προσεγγίσουμε τη σχέση αυτή πιο διεξοδικά.

ΙΙΙ.1 Η Κρατική και η οικονομική πολιτική.

Η κρατική πολιτική γενικά, ορίζεται ως <<τα μέσα ή διαδικασίες δράσης των φορέων της κρατικής εξουσίας τα οποία κινούνται στην κατεύθυνση της επιδίωξης ορισμένων σκοπών>>³⁵². Από τον ορισμό αυτό συμπεραίνουμε ότι η κάθε πολιτική είναι ουσιαστικά ένα σύνολο μέσων, εργαλείων με τα οποία το κράτος και εν γένει οι δημόσιοι φορείς πραγματοποιούν τις εκάστοτε επιδιώξεις τους. Αυτή, αποτελεί απόρροια των εκάστοτε πολιτικών διαδικασιών σε μια χώρα και ο βασικός της σκοπός είναι το κοινό καλό ή δημόσιο συμφέρον για το οποίο όμως δεν υφίσταται ένας συγκεκριμένος ορισμός αλλά αποτελεί κοινή συνισταμένη πολλών παραγόντων όπως είναι λχ η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου του πληθυσμού της χώρας, η άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων, η διατήρηση της δημόσιας τάξης και της ειρήνης στο εσωτερικό της, η εξασφάλιση της εδαφικής της ακεραιότητας και η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και της πολιτιστικής κληρονομιάς αυτής.

Η οικονομική πολιτική ουσιαστικά δεν είναι τίποτε άλλο από το οικονομικό σκέλος/έκφανση της γενικότερης κρατικής πολιτικής. Ειδικότερα, η οικονομική πολιτική ορίζεται ως <<η εσκεμμένη παρέμβαση του κράτους και των οργανισμών που εξαρτώνται από αυτό στην οικονομία προκειμένου να επιτευχθούν οι επιδιώξεις του>>³⁵³. Άρα το κράτος και οι ελεγχόμενοι από αυτό φορείς παρεμβαίνουν με τη χρήση μιας σειράς από μέσα στην οικονομία για να πετύχουν κάποιους σκοπούς, κάποιες επιδιώξεις. Οι επιδιώξεις αυτές ουσιαστικά συνίστανται στην επίλυση των διάφορων **οικονομικών προβλημάτων** όπως για παράδειγμα, η ανεργία, ο υψηλός πληθωρισμός, το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών καθώς επίσης και τα εκτεταμένα δημοσιονομικά ελλείμματα και κατ'επέκταση το υψηλό δημόσιο χρέος που δημιουργούν. Βέβαια το αν κάτι από τα προαναφερθέντα αποτελεί οικονομικό πρόβλημα εξαρτάται και από παράγοντες όπως η **συγκυρία** αλλά και η **ιδεολογική τοποθέτηση** των φορέων άσκησης της οικονομικής πολιτικής³⁵⁴. Η παρέμβαση αυτή του κράτους μπορεί να γίνει τόσο με **πράξεις** όσο και με **παραλείψεις**. Έτσι, μορφές παρέμβασης του κράτους και εν γένει των δημόσιων φορέων στην οικονομία αποτελεί όπως θα δούμε και στη συνέχεια λχ η επιβολή άμεσης ή έμμεσης

³⁵² Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγικά>> σελ 20.

³⁵³ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγικά>> σελ 21.

³⁵⁴ Αυτό το είδαμε και στο πρώτο κεφάλαιο όταν μιλήσαμε για την καμπύλη Phillips και πιο συγκεκριμένα για τη βραχυχρόνια αντίστροφη σχέση ανάμεσα στον πληθωρισμό και την ανεργία και είπαμε ότι το σημείο της καμπύλης που θα επιλεγεί από τους διαμορφωτές, τους φορείς της οικονομικής πολιτικής εξαρτάται και από την ιδεολογία τους με μια συντηρητική κυβέρνηση να προτιμά ένα σημείο με χαμηλότερο πληθωρισμό και υψηλότερη ανεργία (άρα θεωρεί σοβαρότερο οικονομικό πρόβλημα τον πληθωρισμό) ενώ μια κυβέρνηση σοσιαλδημοκρατική ή αριστερή θα προτιμήσει ένα σημείο της καμπύλης με χαμηλότερο ποσοστό ανεργίας και υψηλότερο ρυθμό πληθωρισμού (και άρα θεωρεί σοβαρότερο οικονομικό πρόβλημα την ανεργία). Κάτι ανάλογο ισχύει γενικά όπως θα δούμε στα κεφάλαια 4 και 5 και με την δημοσιονομική και νομισματική πολιτική αντίστοιχα ως εργαλεία για τη σταθεροποίηση της οικονομίας. Υπάρχουν δυο διαφορετικές οικονομικές φιλοσοφίες όπου η κάθε μια θεωρεί ως οικονομικά προβλήματα μεγέθη που η άλλη δεν τα θεωρεί ως τέτοια.

φορολογίας, εισαγωγικών και εξαγωγικών δασμών, οι επιδοτήσεις και η λήψη μέτρων άμεσου ελέγχου όπως ο καθορισμός ανώτατων τιμών ή τιμών οροφής για κάποια προϊόντα ή κατώτατα ημερομίσθια για τους εργαζόμενους αλλά και αυτή καθ' αυτή η αποχή του κράτους από τις οικονομικές υποθέσεις δηλαδή η πολιτική <<laissez faire>>³⁵⁵.

Στην επόμενη υποενοότητα, θα δούμε τους φορείς οι οποίοι ασκούν την εθνική οικονομική πολιτική άμεσα ή έμμεσα και τις επιμέρους διακρίσεις τους.

III.2 Οι φορείς άσκησης της οικονομικής πολιτικής.

Οι φορείς άσκησης της οικονομικής πολιτικής είναι όλα τα όργανα και οργανισμοί που διαμορφώνουν την κρατική οικονομική πολιτική³⁵⁶. Οι φορείς της οικονομικής πολιτικής διακρίνονται σε δύο βασικές κατηγορίες, τους **δημόσιους φορείς** (κυβέρνηση, κοινοβούλιο και κεντρική διοίκηση) και τους **μη δημόσιους φορείς** της οικονομικής πολιτικής (πολιτικά κόμματα, οργανωμένες ομάδες πίεσης ή συμφερόντων και εξωτερικοί ως προς τη χώρα παράγοντες όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση, διεθνείς οικονομικοί οργανισμοί όπως λχ η Παγκόσμια Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο αλλά και η πολιτική των άλλων κρατών) . Ας τους δούμε.

Κατ' αρχήν, έχουμε τους δημόσιους φορείς της οικονομικής πολιτικής με σπουδαιότερο την **κυβέρνηση** της χώρας. Αυτή αποτελεί το φορέα ο οποίος καθορίζει, κατευθύνει και συντονίζει την εθνική οικονομική πολιτική³⁵⁷.

Η κυβέρνηση όμως παρά την φαινομενικά εκ πρώτης όψεως μεγάλη ισχύ της, στην πράξη πολλές φορές δεν είναι πραγματικά ανεξάρτητη αλλά επηρεάζεται σημαντικότερα τόσο άμεσα όσο και έμμεσα από άλλους φορείς που θα εξετάσουμε στη συνέχεια κυρίως μη δημόσιους όπως είναι τα πολιτικά κόμματα με έμφαση εκείνο ή εκείνα από τα οποία προέρχεται και υποστηρίζεται καθώς επίσης και οι διάφορες ομάδες πίεσης ή συμφερόντων όπως τα εργατικά σωματεία και οι εργοδοτικές ενώσεις. Η επιρροή αυτή εκτός από άμεση ή έμμεση αφορά ακόμα και τον καθορισμό τόσο των σκοπών όσο και των μέσων της οικονομικής πολιτικής.

Εκτός από την κυβέρνηση, ένας άλλος σημαντικός δημόσιος φορέας της οικονομικής πολιτικής είναι το **κοινοβούλιο**. Αυτό, στα δημοκρατικά πολιτεύματα αποτελεί τον αντιπρόσωπο του εκλογικού σώματος, του λαού εν στενή έννοια ο οποίος αποτελεί το ανώτατο κρατικό όργανο³⁵⁸. Η συμμετοχή του στη διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής προκύπτει, απορρέει ως μια από τις επιμέρους αρμοδιότητες του³⁵⁹.

Πρώτα από όλα, το κοινοβούλιο επηρεάζει την διαμόρφωση της εθνικής οικονομικής πολιτικής με την ψήφισή του **κρατικού προϋπολογισμού** όπως και του **ισολογισμού** και **απολογισμού** του κράτους.

Ο κρατικός προϋπολογισμός, όπως ήδη αναφέραμε στο πρώτο κεφάλαιο, αποτελεί ένα σύνολο λογαριασμών στους οποίους περιλαμβάνονται όλα τα ποσά των δαπανών που σχεδιάζει να πραγματοποιήσει το κράτος σε ένα ορισμένο χρονικό διάστημα καθώς επίσης και όλα τα έσοδα που σχεδιάζει αυτό να εισπράξει προκειμένου να χρηματοδοτήσει αυτές τις δαπάνες³⁶⁰. Ψηφίζεται πριν την έναρξη του οικονομικού έτους στο οποίο αναφέρεται, τίθεται σε ισχύ από την πρώτη ημέρα του επόμενου και η σημασία του είναι τεράστια για την οικονομία καθώς μεταξύ άλλων καθορίζει την ποσότητα των δημοσίων αγαθών που θα παραχθούν το επόμενο οικονομικό έτος ενώ όπως θα δούμε μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την αντιμετώπιση των οικονομικών διακυμάνσεων και τη σταθεροποίηση της οικονομίας σε επίπεδο παραγωγής πλήρους απασχόλησης καθώς επίσης και την αναδιανομή του εισοδήματος μεταξύ των ατόμων της κοινωνίας. Ο απολογισμός και ο ισολογισμός από την άλλη, αφορούν **το τέλος** του οικονομικού έτους και πιο συγκεκριμένα την **αποτίμησή** του. Ειδικότερα, μετά την εκτέλεση του προϋπολογισμού, συντάσσεται από τις οικονομικές υπηρεσίες ο απολογισμός ο οποίος αναφέρει τα έσοδα τα οποία βεβαιώθηκαν δηλαδή καθορίστηκαν απαιτητά και αυτά τα οποία τελικά εισπράχθηκαν και κατόπιν αποστέλλεται στο κοινοβούλιο προς ψήφισή³⁶¹. Μαζί με τον απολογισμό, οι οικονομικές υπηρεσίες αποστέλλουν στο κοινοβούλιο προς ψήφισή και έγκριση και τον ισολογισμό του κράτους ο οποίος είναι ένας λογαριασμός που περιλαμβάνει στο ένα σκέλος, το Ενεργητικό τα ρευστά διαθέσιμα του ταμείου και στο έτερο σκέλος, το

³⁵⁵ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγικά>> σελ 22.

³⁵⁶ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγικά>> σελ 24.

³⁵⁷ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγικά>> σελ 24.

³⁵⁸ Αθανασίου Ραϊκού, <<Συνταγματικό Δίκαιο>> Τόμος Ι, Μέρος Β' <<η Οργάνωση και η άσκηση της κρατικής εξουσίας>> σελ 256.

³⁵⁹ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγικά>> σελ 24.

³⁶⁰ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 4 <<Ο δημόσιος προϋπολογισμός>>, σελ 152.

³⁶¹ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 4 <<Ο δημόσιος προϋπολογισμός>>, σελ 174.

Παθητικό, τα χρέη του κράτους και τις κρατικές εγγυήσεις³⁶². Η ψήφισή του προϋπολογισμού, του ισολογισμού και του απολογισμού αποτελούν κάποιες από τις διοικητικές αρμοδιότητες του κοινοβουλίου³⁶³.

Εκτός από αυτά, το κοινοβούλιο μετέχει στη διαδικασία διαμόρφωσης της οικονομικής πολιτικής και στα πλαίσια των νομοθετικών αρμοδιοτήτων του με την ψήφιση, κατάργηση ή την τροποποίηση όλων των νόμων οι οποίοι αναφέρονται σε θέματα οικονομικής πολιτικής πχ θεσπίζονται νέοι φόροι, καταργούνται άλλοι ή τροποποιούνται οι φορολογικοί συντελεστές στους ήδη υπάρχοντες και την ψήφιση των νόμων με τους οποίους επικυρώνονται διεθνείς οικονομικές συμβάσεις ή παραχωρούνται αρμοδιότητες σε όργανα ξένων οργανισμών.

Τέλος, το κοινοβούλιο επηρεάζει τη διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής και στα πλαίσια του κοινοβουλευτικού ελέγχου πχ με την υποβολή ερωτήσεων και επερωτήσεων στους Υπουργούς σχετικά με την οικονομική πολιτική της κυβέρνησης και εκφράζοντας την εμπιστοσύνη ή τη δυσπιστία του προς αυτή.

Πάντως, πρέπει να πούμε ότι ο ρόλος του κοινοβουλίου ως διαμορφωτή της εθνικής οικονομικής πολιτικής φθίνει, περιορίζεται διαχρονικά και σήμερα οι αρμοδιότητες του έγκεινται περισσότερο στην άσκηση ελέγχου επί της πολιτικής παρά στην ανάληψη σχετικών πρωτοβουλιών. Ο περιορισμός του αυτός οφείλεται κυρίως σε ιστορικούς λόγους και πιο συγκεκριμένα στο ότι όταν καθιερώθηκε η κοινοβουλευτική δημοκρατία, η άσκηση της οικονομικής πολιτικής ήταν απλή και εύκολη καθώς ο ρόλος του κράτους στην οικονομία ήταν περιορισμένος. Στη σημερινή εποχή, το κράτος παίζει ένα μεγάλο ρόλο στην οικονομία και οι σχετικές διαδικασίες έχουν καταστεί πολύ πιο περίπλοκες ενώ το κοινοβούλιο δεν έχει προσαρμοστεί ανάλογα ώστε να μπορέσει να ανταποκριθεί στα νέα δεδομένα. Απεναντίας, έχει αυξηθεί πολύ ο ρόλος της κυβέρνησης και της κεντρικής διοίκησης κάτι το οποίο έχει και πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα. Το βασικό πλεονέκτημα είναι ότι η οικονομική πολιτική κατέστη πιο αποτελεσματική καθώς οι λαμβανόμενες αποφάσεις είναι περισσότερο τεχνοκρατικές αλλά από την άλλη το μειονέκτημα είναι ότι η δημοκρατία και η λαϊκή συμμετοχή περιορίζονται καθώς οι δημοκρατικές διαδικασίες υποκαθίστανται από αυτές τις τεχνοκρατικές αποφάσεις³⁶⁴. Βέβαια, αυτό το έλλειμμα δημοκρατίας περιορίζεται όπως θα δούμε από τη λειτουργία των μη δημόσιων φορέων της οικονομικής πολιτικής και δη από το ρόλο των πολιτικών κομμάτων και των οργανωμένων ομάδων πίεσης ή συμφερόντων.

Ο τρίτος σημαντικός δημόσιος φορέας της οικονομικής πολιτικής είναι η κεντρική διοίκηση. Αυτή αποτελείται από τις δημόσιες υπηρεσίες και την Κεντρική Τράπεζα της χώρας αλλά και από άλλους φορείς όπως πχ τα κέντρα οικονομικών ερευνών και οι διάφορες επιτροπές εισοδημάτων και τιμών³⁶⁵. Η κυβέρνηση βασίζεται στην κεντρική διοίκηση για την εφαρμογή της οικονομικής πολιτικής και αυτή αποτελεί εκ των πραγμάτων ένα σημαντικό δημόσιο φορέα της πολιτικής ένεκα της μονιμότητας του προσωπικού της και της γνώσης αυτού επί των επιμέρους ζητημάτων και προβλημάτων. Η δυνατότητα της να παίζει ρόλο στην οικονομική πολιτική εξαρτάται βέβαια και από άλλους παράγοντες όπως το διοικητικό και πολιτικό σύστημα της χώρας, ο βαθμός συγκέντρωσης των εξουσιών και η ικανότητα της κυβέρνησης να την ελέγχει. Όσο καλύτερη συνεννόηση, συντονισμό και συνεργασία υπάρχει ανάμεσα στη κεντρική διοίκηση της χώρας και στην κυβέρνηση αυτή τόσο πιο αποτελεσματική είναι η άσκηση της οικονομικής πολιτικής και της πολιτικής στο σύνολο της.

Πέρα από τις επιμέρους υπηρεσίες των υπουργείων δηλαδή τις δημόσιες υπηρεσίες, στην κεντρική διοίκηση ανήκει όπως αναφέραμε και η Κεντρική Τράπεζα. Αυτή ασκεί όπως είπαμε στο πρώτο κεφάλαιο της μελέτης μας την νομισματική και την συναλλαγματική πολιτική της χώρας κάτι το οποίο την καθιστά έναν ζωτικής σημασίας φορέα της οικονομικής πολιτικής της χώρας. Η σπουδαιότητα της αυξάνει ακόμα περισσότερο σε περιόδους χρηματοπιστωτικών κρίσεων καθώς είναι ο μόνος φορέας που μπορεί να εξειδικεύσει τα αναγκαία προς την

³⁶² Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>,Κεφάλαιο4 <<Ο δημόσιος προϋπολογισμός>>, σελ 174. Στην Ελλάδα, η καθ ύλην αρμόδια υπηρεσία για την κατάρτιση του απολογισμού και του ισολογισμού του κράτους είναι το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.

³⁶³ Αθανασίου Ραϊκού, <<Συνταγματικό Δίκαιο>> Τόμος Ι, κεφάλαιο Β' <<Η νομική θέση της Βουλής και των μελών της>> σελ 422. Η Βουλή έχει γενικά τεσσάρων ειδών αρμοδιότητες, νομοθετικές, διοικητικές, δικαστικές και αρμοδιότητες κοινοβουλευτικού ελέγχου. Στις νομοθετικές αρμοδιότητες εντάσσονται πχ η ψήφιση όλων των τυπικών νόμων, η ψήφιση του Κανονισμού της και η αναθέωση του Συντάγματος. Στις διοικητικές αρμοδιότητες εντάσσονται πέραν της ψήφισης του κρατικού προϋπολογισμού, του απολογισμού και του ισολογισμού και άλλες αρμοδιότητες όπως πχ η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας, η εκλογή του Προεδρείου της και η διαπίστωση της αδυναμίας άσκησης των καθηκόντων του πρωθυπουργού για λόγους υγείας. Κάποιες από τις δικαστικές αρμοδιότητες που έχει η Βουλή είναι η άσκηση ποινικής δίωξης κατά του Προέδρου της Δημοκρατίας, των Υπουργών και των Υφυπουργών καθώς επίσης και η παροχή άδειας για άσκηση ποινικής δίωξης σε βάρος βουλευτή. Τέλος στις αρμοδιότητες της άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου ανήκουν η υποβολή ερωτήσεων και επίκαιρων ερωτήσεων, η υποβολή αιτήσεων κατάθεσης εγγράφων, η υποβολή επερωτήσεων και επίκαιρων επερωτήσεων ή υποβολή πρότασης δυσπιστίας προς την κυβέρνηση και η σύσταση εξεταστικών επιτροπών.

³⁶⁴ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγικά>> σελ 25.

³⁶⁵ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγικά>> σελ 25.

αντιμετώπιση της κρίσης χρηματοπιστωτικά μέσα. Οι Κεντρικές Τράπεζες είναι συνήθως ανεξάρτητες από τις κυβερνήσεις και δεν δέχονται υποδείξεις και παρεμβάσεις στο έργο τους από αυτές αν και συνεργάζονται στενά.

Τέλος, στην κεντρική διοίκηση μπορούν να ενταχθούν και τα διάφορα εθνικά οικονομικά συμβούλια τα οποία δεν θα πρέπει να συγχέουμε με τους επιμέρους οικονομικούς συμβούλους των υπουργών. Τα οικονομικά συμβούλια έχουν ως αποστολή την ανάλυση των δυνατοτήτων εξέλιξης της οικονομίας υπό εναλλακτικές υποθέσεις³⁶⁶. Αποτελούνται δε από οικονομολόγους και επιστήμονες υψηλού κύρους και γνώσεων της οικονομίας τόσο σε θεωρητικό όσο και σε τεχνικό/πρακτικό επίπεδο και χαρακτηρίζονται σε μεγάλο βαθμό από ανεξαρτησία και από αντικειμενικότητα στις απόψεις τους δεδομένου ότι δεν εξαρτώνται από κάποια κοινωνική ομάδα ούτε από μια ή περισσότερες εκλογικές περιφέρειες. Βέβαια η επιρροή τους περιορίζεται αισθητά όταν οι απόψεις τους παρουσιάζουν σημαντική απόκλιση από αυτές της κυβέρνησης η οποία έχει και τον τελικό λόγο. Τέτοιου είδους συμβούλια αποτελούν λχ το <<Συμβούλιο των Οικονομικών Συμβούλων>> στις ΗΠΑ το οποίο ιδρύθηκε το 1946 και το γερμανικό <<Συμβούλιο των Εμπειρογνομόνων για την Αξιολόγηση των Εξελίξεων των Εθνικολογιστικών Μεγεθών>> το οποίο ιδρύθηκε το 1963³⁶⁷. Ας δούμε τώρα τους μη δημόσιους φορείς της οικονομικής πολιτικής.

Κατ' αρχήν, ένας σημαντικός μη δημόσιος φορέας της οικονομικής πολιτικής είναι τα πολιτικά κόμματα τα οποία σε μια δημοκρατία εκφράζουν τη βούληση των επιμέρους κομματιών και τμημάτων του εκλογικού σώματος, του λαού εν στενή έννοια .

Σημαντικότερο ρόλο έχουν εκ των πραγμάτων τα κοινοβουλευτικά κόμματα δηλαδή αυτά τα οποία έχουν εισαχθεί στη Βουλή και απαρτίζουν, συνθέτουν τις επιμέρους κοινοβουλευτικές ομάδες και πρωτίστως όπως είναι λογικό, εκείνο ή εκείνα από τα οποία προέρχεται και υποστηρίζεται η κυβέρνηση. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, τα πολιτικά κόμματα καλύπτουν σε μεγάλο βαθμό το δημοκρατικό έλλειμμα που προκύπτει από τον φθίνοντα ρόλο των σύγχρονων κοινοβουλίων στη διαμόρφωση της εθνικής οικονομικής πολιτικής ιδιαίτερα μάλιστα όταν είναι κόμματα αρχών και βέβαια είναι αυτά που υποστηρίζουν την κυβέρνηση. Έτσι τα μέλη της κυβέρνησης είναι ουσιαστικά **οι εκφραστές** της οικονομικής πολιτικής των κομμάτων από τα οποία προέρχονται και της οικονομικής (εν προκειμένω) ιδεολογίας τους.

Εκτός από τα πολιτικά κόμματα, σημαίνοντα ρόλο στη διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής της χώρας παίζουν και οι οργανωμένες ομάδες πίεσης ή συμφερόντων. Σε αυτές εντάσσονται οι ενώσεις των εργαζομένων, των εργοδοτών, των καταναλωτών, των αγροτών, των φορολογουμένων, τα διάφορα επιμελητήρια κτλ³⁶⁸. Η ύπαρξη όλων αυτών έχει καταστεί αναγκαία τα τελευταία χρόνια λόγω της μεγάλης πολυπλοκότητας των συμφερόντων που επηρεάζονται από την εκάστοτε ασκούμενη οικονομική πολιτική. Σκοπός είναι ακριβώς να υπάρχει επαρκής εκπροσώπηση όλων των επιμέρους συμφερόντων στην κοινωνία και σε αυτή την κατεύθυνση δεν επαρκεί από μόνη της η ύπαρξη και η λειτουργία των πολιτικών κομμάτων. Εξάλλου σε μια σύγχρονη δημοκρατία, η κρατική εξουσία δεν πρέπει να είναι απόλυτη αλλά να υπάρχει πλουραλισμός δηλαδή οι οργανωμένες ομάδες να ασκούν επιρροή στη διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής και εν γένει οι ιδιωτικές οργανώσεις να διαδραματίζουν θεσμοθετημένα ένα σημαντικό ρόλο στην κοινωνία³⁶⁹.

Τέλος σπουδαίο ρόλο ως μη δημόσιοι φορείς της οικονομικής πολιτικής παίζουν επίσης οι διεθνείς οικονομικοί οργανισμοί, η ΕΕ αλλά και η πολιτική μεμονωμένων κρατών. Αυτοί οι εξωτερικοί ως προς τη χώρα παράγοντες αποτελούν φορείς της οικονομικής πολιτικής καθώς τη σύγχρονη εποχή, η οικονομική ελευθερία των κρατών περιορίζεται αισθητά προκειμένου να επιτευχθούν κοινοί σκοποί και να εξυπηρετηθούν κοινά συμφέροντα.

³⁶⁶ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγικά>> σελ 26.

³⁶⁷ Στη χώρα μας, την Ελλάδα, ένα τέτοιο εθνικό οικονομικό συμβούλιο είναι το <<Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομόνων>> ή ΣΟΕ. Αυτό ιδρύθηκε το 1987 και υπάγεται στο Υπουργείο Οικονομικών. Τα μέλη του είναι επτά στον αριθμό και έχουν αναγνωρισμένη επιστημονική κατάρτιση και εμπειρία. Το ΣΟΕ, κατόπιν αιτήματος του Υπουργού Οικονομικών μεταξύ άλλων υποβάλλει προτάσεις στην κυβέρνηση μέσα στα πλαίσια των γενικών της κατευθύνσεων οι οποίες καθορίζονται από τις κυβερνητικές δηλώσεις, γνωμοδοτεί αναφορικά με τους ετήσιους και του μεσοπρόθεσμους στόχους της οικονομικής πολιτικής και τις γενικές κατευθύνσεις του κρατικού προϋπολογισμού ενώ υποβάλλει και προτάσεις για την επεξεργασία μέτρων δημοσιονομικής, νομισματικής, συναλλαγματικής και εισοδηματικής πολιτικής. Ακόμη, το ΣΟΕ παρακολουθεί και αναλύει την εξέλιξη και τις προοπτικές τόσο της ελληνικής όσο και της παγκόσμιας οικονομίας. Για περισσότερες πληροφορίες, βλέπε την επίσημη ιστοσελίδα του Συμβουλίου Οικονομικών Εμπειρογνομόνων : <<<http://www.ppp.mnec.gr>>>.

³⁶⁸ Τέτοιες ομάδες πίεσης στην Ελλάδα είναι λχ η Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος (ΓΣΕΕ) , ο Σύνδεσμος Ελληνικών Βιομηχανιών (ΣΕΒ), η Ελληνική Ένωση Τραπεζών, η Ελληνική Συνομοσπονδία Εμπορίου και Επιχειρηματικότητας (ΕΣΕΕ) , η Πανελλήνια Συνομοσπονδία Ενώσεων Αγροτικών Συνεταιρισμών (ΠΑΣΕΓΕΣ), η Γενική Ομοσπονδία Καταναλωτών Ελλάδος και άλλες.

³⁶⁹ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγικά>> σελ 28.

Οι διεθνείς οργανισμοί αλλά και η πολιτική μεμονωμένων κρατών επηρεάζουν την οικονομική πολιτική μιας χώρας με δύο τρόπους. Αφενός με τη διαμόρφωση πολιτικών οι οποίες επηρεάζουν την οικονομία της χώρας αυτής και αφετέρου με την επιβολή περιορισμών στην χώρα αναφορικά με την οικονομική της πολιτική ένεκα των διασυνδέσεων που υπάρχουν ανάμεσα στην οικονομία της και των άλλων κρατών³⁷⁰. Έτσι, διεθνείς οργανισμοί όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση Ελευθέρου Εμπορίου, η Λατινοαμερικάνικη Ένωση Ελεύθερου Εμπορίου, η Οικονομική Κοινότητα Δυτικής Αφρικής και η Κοινότητα Ανατολικής Αφρικής αποτελούν φορείς άσκησης οικονομικής πολιτικής και η άσκηση αυτή γίνεται με την επιβολή περιορισμών στην εθνική οικονομική πολιτική των μελών τους. Περιορισμούς φυσικά επιβάλλει και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο καθώς επίσης και η Διεθνής Τράπεζα για την ανασυγκρότηση και την ανάπτυξη όταν παρέχουν οικονομική βοήθεια υπό μορφή δανείων σε χώρες με σοβαρά οικονομικά προβλήματα. Το ίδιο, δηλαδή την επιβολή περιορισμών στη διαμόρφωση της εθνικής οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών της, κάνει και η Ευρωπαϊκή Ένωση σε πολύ μεγάλο βαθμό όπως θα δούμε στη συνέχεια³⁷¹. Ακόμη όπως είπαμε και η πολιτική ενός ή περισσοτέρων κρατών μπορεί μέσω της επιβολής περιορισμών να επηρεάσει την οικονομική πολιτική μιας χώρας. Ο βαθμός της επιρροής αυτής εξαρτάται από διάφορους παράγοντες όπως είναι λχ το μέγεθος της οικονομίας της χώρας συγκριτικά με εκείνης που επιβάλλει τους περιορισμούς, η κατάσταση των διεθνών λογαριασμών της (ήτοι των ισοζυγίων πληρωμών και χρηματοοικονομικών συναλλαγών) και η σημασία που έχει για αυτή το εξωτερικό εμπόριο. Έτσι για παράδειγμα, μια χώρα για να πείσει πολιτικά μιαν άλλη προκειμένου να επιλυθούν οι μεταξύ τους διαφορές μπορεί να επιβάλει εμπάργκο δηλαδή οικονομικό περιορισμό στα προϊόντα της. Αν η χώρα στην οποία επιβάλλεται ο οικονομικός περιορισμός είναι βαθιά εξαρτώμενη από τις εισαγωγές και δη από εκείνες από τη χώρα που τον επιβάλλει, βρίσκεται σε δεινή διαπραγματευτική θέση και συχνά ενδίδει στις πιέσεις³⁷².

Στο σημείο αυτό, αφού είδαμε τους δημόσιους και μη δημόσιους φορείς της οικονομικής πολιτικής, μπορούμε να προχωρήσουμε στην εξέταση των γενικών επιδιώξεων, των σκοπών και των στόχων αυτής.

III.3 Οι γενικές επιδιώξεις, οι σκοποί και οι στόχοι της οικονομικής πολιτικής.

Η οικονομική πολιτική (και η κρατική πολιτική γενικότερα), έχει κάποιες γενικές επιδιώξεις οι οποίες εξειδικεύονται σε σκοπούς και αυτοί με τη σειρά τους σε στόχους. Επομένως, ξεκινάμε από το πιο αφηρημένο και καταλήγουμε στο πιο ακριβές και συγκεκριμένο. Ας τα πάρουμε όμως από την αρχή.

Ως γενικές επιδιώξεις της οικονομικής πολιτικής ορίζουμε τις << γενικότερα επιθυμητές οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές κατευθύνσεις προς τις οποίες στρέφεται η οικονομική πολιτική >>³⁷³. Οι γενικές επιδιώξεις με άλλα λόγια αποτελούν αυτό που θέλουμε ως κοινωνία σε γενικές γραμμές, <<γενικά και αφηρημένα>> χωρίς να υφίσταται δηλαδή κατά κανόνα κανενός είδους ποσοτικοποίηση. Γενικές επιδιώξεις αποτελούν για παράδειγμα, η οικονομική ευημερία σε μια χώρα, ο νόμος και η τάξη, η εξωτερική ειρήνη και ασφάλεια και η ανάπτυξη της προσωπικότητας. Η ποσοτικοποίηση και συγκεκριμενοποίηση των γενικών και αόριστων επιδιώξεων γίνεται μέσα από τους σκοπούς της οικονομικής πολιτικής.

Οι σκοποί της οικονομικής πολιτικής, είναι <<οι οικονομικές μεταφράσεις των γενικών πολιτικών επιδιώξεων σε έννοιες οι οποίες δύνανται να ποσοτικοποιηθούν>>³⁷⁴. Εφόσον ένας ή περισσότεροι σκοποί επιτευχθούν τότε είναι δυνατόν να επιτευχθεί και η γενική επιδίωξη της οικονομικής πολιτικής. Για να το καταλάβουμε πρακτικά ας το δούμε στα πλαίσια ενός παραδείγματος. Έστω ότι η γενική επιδίωξη των φορέων της οικονομικής πολιτικής είναι η οικονομική ευημερία. Αυτή η γενική και αόριστη επιδίωξη συγκεκριμενοποιείται περισσότερο με τη μετάφραση και εξειδίκευση της σε επιμέρους σκοπούς όπως είναι η οικονομική μεγέθυνση, η πλήρης απασχόληση και η σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών. Αυτές οι έννοιες είναι δυνατόν να ποσοτικοποιηθούν με τη σειρά τους καθώς και πάλι μιλάμε σε μεγάλο βαθμό γενικά και σε αυτό συντελούν όπως θα δούμε στη συνέχεια οι στόχοι της οικονομικής πολιτικής.

³⁷⁰ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγικά>> σελ 29.

³⁷¹ Επειδή όπως είπαμε στο κεφάλαιο 1, η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί έναν υπερεθνικό οργανισμό και όχι έναν τυπικό διεθνή οργανισμό, δεν τη συμπεριλαμβάνουμε στους διεθνείς οικονομικούς οργανισμούς όπως είναι αυτοί που αναφέραμε. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αναφέρεται μόνη της επειδή δεν υπάρχει παρόμοιο θεσμικό οικοδόμημα στον πλανήτη.

³⁷² Ένα ιστορικό παράδειγμα επιβολής οικονομικού περιορισμού αποτελεί το επιβαλλόμενο από την Ελλάδα στην Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας στις 16 Φεβρουαρίου του 1994 ένεκα της διαφοράς μεταξύ των δυο χωρών αναφορικά με το όνομα της δεύτερης (τη χρήση του ονόματος <<Μακεδονία>> και τα εθνικά της σύμβολα (Ήλιος της Βεργίνας). Το εμπάργκο αυτό διήρκεσε μέχρι τις 13 Σεπτεμβρίου του 1995 οπότε και ήρθη κατόπιν πιέσεων προς την ελληνική κυβέρνηση από τις ΗΠΑ και άλλα κράτη.

³⁷³ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγικά>> σελ 30.

³⁷⁴ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγικά>> σελ 31.

Οι σκοποί της οικονομικής πολιτικής με βάση το κριτήριο τη χρονική τους διάρκεια διακρίνονται σε **κυρίως συγκυριακούς** ή **βραχυχρόνιους** και σε **κυρίως διαρθρωτικούς** ή **μακροχρόνιους**.

Οι κυρίως βραχυχρόνιοι σκοποί είναι αυτοί οι οποίοι αναφέρονται ως επί το πλείστον στο παρόν και το άμεσο μέλλον δηλαδή στην τρέχουσα οικονομική συγκυρία και έχουν χρονικό ορίζοντα έως τρία έτη ενώ οι μακροχρόνιοι σκοποί είναι αυτοί οι οποίοι αναφέρονται κυρίως σε πιο μόνιμες επιδιώξεις των φορέων της οικονομικής πολιτικής και έχουν χρονικό ορίζοντα άνω των δέκα ετών³⁷⁵. Βραχυχρόνιοι σκοποί της οικονομικής πολιτικής είναι για παράδειγμα η σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών, η πλήρης απασχόληση και η βελτίωση της θέσης του ισοζυγίου πληρωμών ενώ μακροχρόνιοι ή διαρθρωτικοί σκοποί της οικονομικής πολιτικής είναι λχ βελτίωση της κατανομής του εισοδήματος, η ανάπτυξη ορισμένων κλάδων της εθνικής οικονομίας και η περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας ήτοι η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων³⁷⁶. Πάντως πρέπει να πούμε ότι όλοι οι σκοποί της οικονομικής πολιτικής έχουν έστω κάποια μακροχρόνια διάσταση και όχι μόνο οι διαρθρωτικοί. Έτσι αν και η ανεργία θεωρείται κυρίως βραχυχρόνιο πρόβλημα (καθώς όπως είπαμε η βασική της αιτία είναι οι οικονομικές διακυμάνσεις και κατ'επέκταση η σημαντικότερη έκφανση/ μορφή της είναι η κυκλική ανεργία ή ανεργία λόγω ανεπαρκούς ζήτησης) η αντιμετώπιση ορισμένων μορφών της όπως η διαρθρωτική ανεργία και η ανεργία τριβής (οι οποίες εμπεριέχονται όπως είδαμε και στο φυσικό ποσοστό ανεργίας της οικονομίας) απαιτεί την χάραξη και εφαρμογή μακροχρόνιας οικονομικής πολιτικής. Το ίδιο ισχύει και με τη σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών η οποία εκτός από βραχυχρόνιες απαιτεί και μακροχρόνιες πολιτικές και θεσμικές μεταρρυθμίσεις στην οικονομία αλλά και τη βελτίωση της θέσης του ισοζυγίου πληρωμών όπου μακροχρόνια η ιδανική κατάσταση είναι η ισορροπία σε αυτό.

Είπαμε παραπάνω, ότι οι σκοποί της οικονομικής πολιτικής εξειδικεύονται περαιτέρω στους στόχους. Ως στόχους της οικονομικής πολιτικής ορίζουμε <<τα εξειδικευμένα και ποσοτικοποιημένα αποτελέσματα τα οποία πρέπει να επιτευχθούν σε ορισμένο χρόνο για την επιτυχία ενός σκοπού>>³⁷⁷. Έτσι στο παράδειγμα που θέσαμε, στόχοι προκειμένου να επιτευχθούν οι σκοποί της οικονομικής μεγέθυνσης, της πλήρους απασχόλησης και της σταθερότητας του γενικού επιπέδου των τιμών αποτελούν λχ η μεταβολή του πραγματικού ΑΕΠ με ρυθμό άνω του 3% ετησίως, η μείωση της ανεργίας άνω του 1% ετησίως (σύμφωνα και με το νόμο του Okun που είδαμε στο πρώτο κεφάλαιο) καθώς επίσης και ο περιορισμός του ρυθμού αύξησης του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή (ο οποίος όπως επίσης θυμόμαστε από το πρώτο κεφάλαιο της μελέτης μας, αποτελεί τον σημαντικότερο δείκτη μέτρησης του πληθωρισμού) από 5% σε 3% εντός του οικονομικού έτους αντίστοιχα. Η επίτευξη των στόχων οδηγεί σε επίτευξη των σκοπών και αυτή με τη σειρά της ικανοποιεί τις γενικές οικονομικές επιδιώξεις. Οι στόχοι όμως παρά τον ορισμό που μόλις παραθέσαμε, δεν εκφράζονται μόνο αριθμητικά και χρονικά όπως είδαμε και στο παραπάνω παράδειγμα αλλά έχουν ακόμη **περιφερειακή** και **τομεακή** διάσταση. Για να μπορέσουμε να προσδιορίσουμε με ακρίβεια και πιο ολοκληρωμένα την έκταση της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία θα πρέπει πέρα από το ποσοτικό μέγεθος της εν λόγω επιδίωξης και το χρονικό της ορίζοντα, να γνωρίζουμε και τους τομείς της οικονομικής δραστηριότητας στους οποίους αυτή αναφέρεται και τη γεωγραφική έκταση της επιδίωξης αυτής. Ας το δούμε και πάλι στα πλαίσια ενός παραδείγματος.

Έστω ότι η γενική επιδίωξη της οικονομικής πολιτικής είναι η επίτευξη της κοινωνικής δικαιοσύνης και προκειμένου να πραγματοποιηθεί αυτή η γενική επιδίωξη, τέθηκε η σκοπός της αύξησης/βελτίωσης των εισοδημάτων των κατώτερων εισοδηματικά τάξεων. Για να επιτευχθεί ο σκοπός αυτός, υιοθετήθηκε με τη σειρά του ο στόχος της ετήσιας αύξησης κατά 10% των εισοδημάτων των απασχολουμένων στον αγροτικό τομέα στις διοικητικές περιφέρειες Α,Β,Γ και Δ της χώρας για τα επόμενα 4 έτη. Όπως βλέπουμε, ο στόχος αυτός έχει τέσσερις διαστάσεις, την **ποσοτική** η οποία αφορά στο ρυθμό της αύξησης των εισοδημάτων, την **τομεακή** δηλαδή αφορά του αγρότες, τη **γεωγραφική** καθώς αφορά συγκεκριμένες περιφέρειες της χώρας και τη **χρονική**, αφού ο χρονικός ορίζοντας για την επίτευξη του εν λόγω στόχου είναι τα 4 έτη. Έτσι μπορούμε να παρακολουθήσουμε την επίτευξη ή μη του στόχου πιο ολοκληρωμένα αφού έχουμε να αξιολογήσουμε τέσσερις παραμέτρους και να βγάλουμε ασφαλέστερα συμπεράσματα.

Τέλος, μια σημαντική παρατήρηση που έχει γίνει σχετικά με τους στόχους της οικονομικής πολιτικής είναι ότι διαφέρουν μεταξύ τους ανάμεσα στις διάφορες χώρες όχι μόνο ως προς το περιεχόμενο τους (κάτι που είναι λογικό αφού οι ανάγκες και τα οικονομικά προβλήματα διαφέρουν από χώρα σε χώρα) αλλά και ως προς την ποσοτική-αριθμητική τους έκφραση ενώ διαφορές και αποκλίσεις παρατηρούνται ακόμα και στην ίδια χώρα ανάμεσα σε διαφορετικές χρονικές περιόδους.

³⁷⁵ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγικά>> σελ 33.

³⁷⁶ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγικά>> σελ 34.

³⁷⁷ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγικά>> σελ 31.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα του φαινομένου το οποίο μόλις περιγράψαμε αποτελεί το φυσικό ποσοστό ανεργίας ή ποσοστό ανεργίας πλήρους απασχόλησης καθώς δεν υφίσταται ένα συγκεκριμένο κοινά αποδεκτό ποσοστό σε διεθνή κλίμακα αλλά αυτό διαφέρει από χώρα σε χώρα και από οικονομία σε οικονομία. Επιπρόσθετα, όπως είπαμε στο πρώτο κεφάλαιο όταν περιγράψαμε και αναλύσαμε το φυσικό ποσοστό ανεργίας, στις ΗΠΑ, ως ποσοστό αυτό θεωρείται το 6%. Ωστόσο αυτό το ποσοστό δεν υπήρξε διαχρονικά σταθερό αλλά αναθεωρείτο συνεχώς. Έτσι, μεταπολεμικά το ποσοστό αυτό ξεκίνησε από το 2% με 3%, ακολούθως αυξήθηκε στο 4% και εν συνεχεία έφτασε στο 5% και στο 6%³⁷⁸.

III.4 Τα μέσα και τα μέτρα της οικονομικής πολιτικής.

Η κυβέρνηση και γενικά οι φορείς της οικονομικής πολιτικής στα πλαίσια της άσκησης αυτής και της επίτευξης των εκάστοτε τιθέμενων στόχων αυτής, κάνουν χρήση ορισμένων εργαλείων τα οποία καλούνται **μέσα** της οικονομικής πολιτικής και με τη σειρά τους εξειδικεύονται στα **μέτρα** της οικονομικής πολιτικής. Έτσι πχ προβαίνουν σε δαπάνες για να παράσχουν υπηρεσίες στο κοινωνικό σύνολο όπως η δικαιοσύνη, η εθνική άμυνα, η δημόσια τάξη αλλά και για την κατασκευή έργων υποδομής όπως είναι τα διάφορα εγγειοβελτιωτικά έργα, τα νοσοκομεία, τα κέντρα υγείας και τα σχολεία. Ακόμη οι φορείς της οικονομικής πολιτικής προκειμένου να χρηματοδοτήσουν τις παραπάνω δράσεις τους, προχωρούν σε επιβολή φορολογίας διαφόρων ειδών ή δανείζονται τα αναγκαία χρήματα. Επιπρόσθετα μεταξύ άλλων, παρεμβαίνουν στην αγορά συναλλάγματος και επηρεάζουν την ονομαστική συναλλαγματική ισοτιμία και περιορίζουν ή ενθαρρύνουν το εμπόριο της χώρας με τον υπόλοιπο κόσμο με τη επιβολή, την μείωση ή την κατάργηση εξαγωγικών και εισαγωγικών δασμών. Αυτές οι ενέργειες που αναφέραμε αλλά και πολλές άλλες αποτελούν μέσα της οικονομικής πολιτικής. Στην ενότητα αυτή θα δώσουμε τους ορισμούς των μέσων και των μέτρων της οικονομικής πολιτικής και στη συνέχεια θα εξετάσουμε τις επιμέρους κατηγορίες στις οποίες αυτά εντάσσονται.

Ως μέσα της οικονομικής πολιτικής ορίζονται ειδικότερα οι ενέργειες των φορέων της οικονομικής πολιτικής οι οποίες είναι συνδεδεμένες με συγκεκριμένα οικονομικά αποτελέσματα και στις οποίες αυτοί προβαίνουν προκειμένου να πετύχουν τους στόχους τους³⁷⁹. Αυτά όπως αναφέραμε παραπάνω, εξειδικεύονται σε μέτρα της οικονομικής πολιτικής. Ένα μέτρο της οικονομικής πολιτικής ορίζεται ως η εφαρμογή ενός ορισμένου μέσου σε μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο έτσι ώστε να επιτευχθούν ένας ή περισσότεροι σκοποί³⁸⁰. Έτσι, μέσο της οικονομικής πολιτικής αποτελεί γενικά η επιβολή φορολογίας αλλά ως μέτρα αποτελούν πχ η αύξηση των συντελεστών του Φόρου Προστιθεμένης Αξίας (ΦΠΑ) για ορισμένα αγαθά και υπηρεσίες από το 10% στο 15% για το οικονομικό έτος 2015 ή η αύξηση του αφορολογήτου ορίου για το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων από τα 10.000 ευρώ στα 12.000 για το ίδιο έτος.

Τα μέσα της οικονομικής πολιτικής ταξινομούνται στις ακόλουθες κατηγορίες³⁸¹:

- 1) Τα δημοσιονομικά μέσα ή μέσα της δημοσιονομικής πολιτικής.
- 2) Τα μέσα ελέγχου του εξωτερικού εμπορίου και του συναλλάγματος ή μέσα εξωτερικής οικονομικής πολιτικής.
- 3) Τα νομισματικά και πιστωτικά μέσα ή μέσα της νομισματικής και πιστωτικής πολιτικής.
- 4) Τα μέσα άμεσου ελέγχου.
- 5) Τα θεσμικά μέσα.

Κατ αρχήν μια πρώτη κατηγορία μέσων της οικονομικής πολιτικής αποτελούν τα δημοσιονομικά μέσα ή μέσα δημοσιονομικής πολιτικής. Αυτά αποτελούνται με τη σειρά τους από τα **μέσα της φορολογικής πολιτικής**, τα **μέσα της πολιτικής των δημοσίων δαπανών** και το **ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού**³⁸². Στα μέσα της φορολογικής πολιτικής εντάσσονται όλοι οι φόροι εισοδήματος, περιουσίας και δαπάνης καθώς επίσης και οι ασφαλιστικές εισφορές. Οι φόροι όπως θα δούμε στο κεφάλαιο 4 όπου θα μελετήσουμε τη δημοσιονομική πολιτική αποτελούν τη σημαντικότερη πηγή εσόδων του κράτους και των δημοσίων φορέων εν γένει προκειμένου αυτοί να μπορέσουν να χρηματοδοτήσουν τις δαπάνες τους και ακόμη χρησιμοποιούνται για την επίτευξη σταθερότητας στο γενικό επίπεδο των τιμών (οι φόροι εισοδήματος), τη βελτίωση της κατανομής του

³⁷⁸ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγικά>> σελ 32.

³⁷⁹ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγικά>> σελ 39.

³⁸⁰ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγικά>> σελ 40.

³⁸¹ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 2 <<Μορφές και μέσα παρέμβασης των δημοσίων φορέων>> σελ 97-98.

³⁸² Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγικά>> σελ 42.

εισοδήματος³⁸³ και των περιορισμό της κατανάλωσης ορισμένων αγαθών τα οποία θεωρούνται επιβλαβή όπως είναι το καπνός και τα οινόπνευματώδη ποτά. Στα μέσα της πολιτικής των δημοσίων δαπανών, εντάσσονται και υπάγονται όλες οι δαπάνες του κράτους και των ΝΠΔΔ για κατανάλωση, επενδύσεις και μεταβιβάσεις δηλαδή οι δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες (πχ μισθοδοσία του προσωπικού, αναλώσιμα για τις δημόσιες υπηρεσίες και

³⁸³ Η βελτίωση της κατανομής του εισοδήματος ανήκει όπως αναφέραμε στους μακροχρόνιους σκοπούς της οικονομικής πολιτικής και αποσκοπεί στην καταπολέμηση της φτώχειας, του κοινωνικού αποκλεισμού και των υπόλοιπων δυσχερειών σε ατομικό, οικογενειακό και συλλογικό επίπεδο που αυτή επιφέρει όπως είναι λχ αντίστοιχα τα ψυχολογικά προβλήματα, τα διαζύγια και η διάλυση των οικογενειών, η εγκληματικότητα και η χρήση ουσιών. Η φτώχεια διακρίνεται σε απόλυτη και σχετική. Απόλυτη φτώχεια υφίσταται όταν ένα άτομο δεν διαθέτει τα αναγκαία μέσα για την διασφάλιση ενός ορισμένου επιπέδου διαβίωσης ενώ σχετική φτώχεια υπάρχει όταν ένα άτομο έχει συνολικό εισόδημα (ή συνολική δαπάνη) μικρότερα από ένα ορισμένο ποσοστό του μέσου εισοδήματος (ή δαπάνης) του πληθυσμού της χώρας. Η απόλυτη φτώχεια είναι σχετικά περιορισμένη στις ανεπτυγμένες χώρες και εκτεταμένη στις αναπτυσσόμενες και τις χώρες του Τρίτου Κόσμου ενώ η σχετική είναι πανταχού παρούσα ανεξάρτητα από το επίπεδο ανάπτυξης των χωρών. Επιπρόσθετα η φτώχεια έχει ακόμη δύο χαρακτηριστικά εκείνα της έκτασης και της έντασης. Ειδικότερα, η έκταση της φτώχειας σε μια χώρα αποτελεί το ποσοστό του πληθυσμού το οποίο βρίσκεται κάτω από το όριο/γραμμή της φτώχειας ενώ η ένταση της φτώχειας συνίσταται στην απόσταση που έχουν τα φτωχά άτομα από τη γραμμή της φτώχειας. Η γραμμή φτώχειας ή όριο της φτώχειας αποτελεί συνήθως το 50% του εισοδήματος του μέσου νοικοκυριού της χώρας.

Στα πλαίσια της καταπολέμησης της φτώχειας συναντάμε τέσσερα κύρια εργαλεία, τη χρήση μέσων άμεσου ελέγχου με την καθιέρωση υψηλότερων κατώτατων μισθών και ημερομισθίων με στόχο την ενίσχυση του εισοδήματος των πλέον ευάλωτων ομάδων του εργατικού δυναμικού και τη χρήση των δημοσιονομικών μέσων και πιο συγκεκριμένα με μεταβιβαστικές πληρωμές σε χρήμα όπως λχ διάφορα επιδόματα στις άπορες οικογένειες και τις οικογένειες με ένα μόνο γονέα αλλά και σε είδος όπως λχ κουπόνια σίτισης, εισιτήρια για τα μέσα μαζικής μεταφοράς, παροχή δωρεάν ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, παροχή δωρεάν ηλεκτρικού ρεύματος και στέγασης. Στην περίπτωση αυτή και οι δημόσιες επιχειρήσεις αν υπάρχουν μπορούν να παίξουν σημαντικό ρόλο κάτι το οποίο θα αναφέρουμε και στο κεφάλαιο 4 της εργασίας μας όταν θα μιλήσουμε για τις δημόσιες επιχειρήσεις και εν γένει την επιχειρηματική δραστηριότητα του κράτους και τη σημασία της. Τέλος, στα πλαίσια της χρήσεως των δημοσιονομικών μέσων προς την κατεύθυνση της βελτίωσης της διανομής του εισοδήματος και την αντιμετώπιση της φτώχειας εντάσσεται και ο αρνητικός φόρος εισοδήματος. Η βασική ιδέα έγκειται στην φορολόγηση όλων των φυσικών και νομικών προσώπων το εισόδημα των οποίων υπερβαίνει ένα όριο και η χρήση των εσόδων αυτών για την επιχορήγηση των φυσικών προσώπων που βρίσκονται κάτω από αυτό το όριο εισοδήματος. Με αυτό τον τρόπο επιτυγχάνεται μια δίκαιη αναδιανομή του εισοδήματος από τα πλουσιότερα στα φτωχότερα άτομα. Το μειονέκτημα όλων αυτών των εργαλείων είναι αφενός οι στρεβλώσεις που δημιουργούνται στην αγορά εργασίας της οικονομίας από αυτή την αύξηση του κατώτατου μισθού και ημερομισθίου από την κυβέρνηση και η πιθανή αύξηση της ανεργίας και του φυσικού της ποσοστού που μπορεί μια τέτοια ενέργεια να επιφέρει κάτι που αναγκάζει τους φορείς άσκησης της οικονομικής πολιτικής και δη την κυβέρνηση και το κοινοβούλιο να επιλέξουν μεταξύ πραγμάτων που συνδέονται αντίστροφα και εν προκειμένω μεταξύ της οικονομικής αποτελεσματικότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης και αφετέρου η πιθανή επιδείνωση της δημοσιονομικής θέσης της χώρας από αυτή την αναγκαιότητα για την βελτίωση του επιπέδου ζωής επεκτατική δημοσιονομική πολιτική η οποία και οδηγεί σε επιλογή αυτή τη φορά μεταξύ της κοινωνικής δικαιοσύνης και της δημοσιονομικής ευρωστίας.

Η εισοδηματική πολιτική της κυβέρνησης όπως και κάθε σκέλος της οικονομικής πολιτικής αποτελεί πεδίο διαμάχης, διαφωνιών και έντονων αντιπαραθέσεων. Οι αντιπαραθέσεις αυτές ξεφεύγουν από τα στενά όρια της οικονομικής επιστήμης και πολιτικής και αγγίζουν εκείνα της πολιτικής φιλοσοφίας. Έτσι, υπάρχουν οι τάσεις του ωφελιμισμού, του λιμπεραλισμού και του φιλελευθερισμού.

Οι οπαδοί του ωφελιμισμού όπως ο οικονομολόγος και φιλόσοφος John Stuart Mill υποστηρίζουν ότι η κυβέρνηση θα πρέπει να επιλέξει τη διανομή εκείνη του εισοδήματος η οποία μεγιστοποιεί τη χρησιμότητα (ήτοι την συνολική ικανοποίηση σύμφωνα με τη μικροοικονομική θεωρία από την κατανάλωση δεδομένης ποσότητας ενός αγαθού ή μιας υπηρεσίας) που αποκομίζει κάθε μέλος της κοινωνίας. Οι οπαδοί του λιμπεραλισμού όπως ο φιλόσοφος John Rawls υποστηρίζουν ότι το κράτος θα πρέπει με τα μέσα που διαθέτει να επιδιώκει στην μεγιστοποίηση της ευημερίας των ατόμων που βρίσκονται στην πιο δύσκολη θέση και όχι στη μεγιστοποίηση του αθροίσματος της συνολικής ευημερίας όπως οι ωφελιμιστές. Τέλος οι φιλελεύθεροι όπως ο φιλόσοφος Robert Nozick αντιτάσσονται στην κρατική παρέμβαση με σκοπό τη βελτίωση της διανομής του εισοδήματος και υποστηρίζουν ότι το κράτος και η εκάστοτε κυβέρνηση αυτού θα πρέπει απλά να εξασφαλίζει το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την ισότητα στις ευκαιρίες.

Όπως και να χει πάντως σε αυτό που συμφωνούν όλοι οι οικονομολόγοι και οι φιλόσοφοι είναι όλα τα προαναφερθέντα μέσα και εργαλεία δεν αποτελούν παρά ημίμετρα και μονάχα μια βραχυχρόνια και πρόσκαιρη λύση και ότι η ουσιαστική και ριζική βελτίωση της διανομής του εισοδήματος σε μια χώρα, κοινωνία και οικονομία θα επέλθει με συνεχή και μακροχρόνια οικονομική μεγέθυνση και ανάπτυξη μέσω επενδύσεων (ιδιωτικών και δημόσιων) οι οποίες θα δημιουργήσουν θέσεις εργασίας και έσοδα για το κράτος και θα οδηγήσουν την οικονομία σε επίπεδο παραγωγής πλήρους απασχόλησης και ανεργία ίση με το φυσικό της ποσοστό και παράλληλα με την υιοθέτηση και εφαρμογή στην πράξη μακροχρόνιων πολιτικών όπως αυτές που εξετάσαμε στο κεφάλαιο 2 οι οποίες θα αυξήσουν περαιτέρω το φυσικό επίπεδο παραγωγής μειώνοντας παράλληλα το φυσικό ποσοστό ανεργίας. Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τις πολιτικές, τις τάσεις και τα εργαλεία της διανομής του εισοδήματος αλλά και την έννοια και τη μέτρηση της χρησιμότητας βλέπε : Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 20 <<Επιδράσεις των δημοσιονομικών μέσων στη διανομή του εισοδήματος και τη φτώχεια>> σελ 525-553, N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 20 <<Η διανομή του εισοδήματος>> σελ 83-12 καθώς επίσης και : Miltiades Chacholiades <<Μικροοικονομική Ι>> Κεφάλαιο 3 <<Καμπύλες αδιαφορίας>> σελ 91-134.

δημόσιες επενδύσεις) και οι δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές (πχ συντάξεις και επιδόματα ανεργίας). Οι δημόσιες δαπάνες χρησιμοποιούνται όπως ήδη είπαμε στο κεφάλαιο 2 και θα αναλύσουμε στο κεφάλαιο 4 προκειμένου να επιτευχθούν οι σκοποί της οικονομικής μεγέθυνσης και της πλήρους απασχόλησης. Τέλος, στη δημοσιονομική πολιτική και τα μέσα αυτής ανήκει και το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού. Ο κρατικός προϋπολογισμός (και ο προϋπολογισμός του κάθε φορέα γενικότερα είτε είναι δημόσιος είτε ιδιωτικός) αποτελεί όπως είπαμε το συνδυαστικό κρίκο ανάμεσα στα έσοδα και τις δαπάνες του. Ειδικότερα, το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού είναι η διαφορά ανάμεσα στα συνολικά δημόσια έσοδα και τις δαπάνες³⁸⁴. Αυτό μπορεί να είναι **πραγματικό** ή **τεχνητό**. Πραγματικό ισοζύγιο υπάρχει όταν ο προϋπολογισμός είναι **ισοσκελισμένος** δηλαδή όταν όπως προείπαμε στο κεφάλαιο 2, τα έσοδα είναι ίσα με τις δαπάνες, ενώ τεχνητό είναι όταν είτε είναι **ελλειμματικός** δηλαδή τα έσοδα υπολείπονται των δημοσίων δαπανών είτε είναι **πλεονασματικός** δηλαδή τα έσοδα υπερβαίνουν τις δαπάνες³⁸⁵. Όπως θα δούμε στο κεφάλαιο 4, η ύπαρξη δημοσιονομικού ελλείμματος ή πλεονάσματος είναι κεφαλαιώδους σημασίας για τη συναθροιστική ζήτηση στην οικονομία και την παραγωγή. Έτσι, όταν ο προϋπολογισμός είναι ελλειμματικός, τότε η συναθροιστική ζήτηση στην οικονομία είναι αυξημένη ενώ όταν είναι πλεονασματικός, αυτή μειώνεται. Το κράτος μπορεί να κάνει χρήση της δημοσιονομικής πολιτικής και δη του ισοζυγίου του προϋπολογισμού προκειμένου να αντιμετωπίσει τις βραχυχρόνιες οικονομικές διακυμάνσεις και να μετατοπίσει την οικονομική δραστηριότητα από τη φάση της κάμψης (ή ακόμα χειρότερα της ύφεσης) στη φάση της μεγέθυνσης. Αυτή είναι ακριβώς και η έννοια της **αντικυκλικής δημοσιονομικής πολιτικής**³⁸⁶ για την οποία ήδη κάναμε κάποιες αναφορές στο πρώτο κεφάλαιο και τη οποία θα παρουσιάσουμε διεξοδικά τόσο θεωρητικά και διαγραμματικά όσο και με απλά αριθμητικά παραδείγματα στο τέταρτο κεφάλαιο της μελέτης μας.

Μια δεύτερη κατηγορία μέσων της οικονομικής πολιτικής είναι τα μέσα της εξωτερικής οικονομικής πολιτικής ή μέσα ελέγχου του εξωτερικού εμπορίου και του συναλλάγματος. Στα μέσα αυτά υπάγονται πχ η μεταβολή της ονομαστικής συναλλαγματικής ισοτιμίας δηλαδή η ανατίμηση ή η υποτίμηση του εθνικού νομίσματος³⁸⁷, η επιβολή εισαγωγικών και εξαγωγικών δασμών αλλά και η επιβολή ποσοτικών περιορισμών στις εισαγωγές και τις εξαγωγές δηλαδή η επιβολή ποσοστώσεων και άλλων εμποδίων στο εμπόριο³⁸⁸. Επιπλέον, μέσο της

³⁸⁴ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγικά>> σελ 42.

³⁸⁵ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 4 <<Ο δημόσιος προϋπολογισμός>> σελ 160.

³⁸⁶ Bernhard Felderer, Stefan Homburg <<Μακροοικονομική και Νέα Μακροοικονομική>>, Κεφάλαιο VI <<Πολιτικά Συνεπαγόμενα : μια σύγκριση>> σελ 171.

³⁸⁷ Η ονομαστική συναλλαγματική ισοτιμία ορίζεται ως **η τιμή στην οποία ανταλλάσσεται το νόμισμα μιας χώρας με το νόμισμα μιας άλλης χώρας**. Αν για παράδειγμα η ισοτιμία ευρώ δολαρίου είναι 1,2 δολάρια ανά ευρώ αυτό πρακτικά σημαίνει ότι ένα ευρώ αγοράζει ένα 1,2 δολάρια στην αγορά συναλλάγματος ενώ ένα δολάριο αγοράζει 0,8 ευρώ . Από το 1973 έως και σήμερα οι συναλλαγματικές ισοτιμίες είναι κυμαινόμενες και διαμορφώνονται ελεύθερα στην αγορά με βάση την προσφορά και τη ζήτηση του κάθε νομίσματος. Η Κεντρική τράπεζα μια χώρας ασκεί εκτός από τη νομισματική και τη συναλλαγματική πολιτική και παρεμβαίνει στην αγορά συναλλάγματος προκειμένου να επηρεάσει την ισοτιμία με μεταβολή των συναλλαγματικών της διαθεσίμων. Έτσι μπορεί να προκαλέσει ανατίμηση ή υποτίμηση του εθνικού νομίσματος. Υποτίμηση του νομίσματος υπάρχει όταν μειώνεται η αξία του εθνικού νομίσματος ήτοι η δυνατότητα του να αγοράζει ποσότητες ξένου νομίσματος ενώ ανατίμηση του νομίσματος έχουμε όταν ενισχύεται η αξία του δηλαδή η αγοραστική του δύναμη. Όταν δηλαδή μια μονάδα εγχώριου νομίσματος μπορεί να αγοράσει περισσότερες από πριν μονάδες ξένου νομίσματος. Το κατά πόσο το ισοζύγιο πληρωμών θα βελτιωθεί από μια υποτίμηση του εθνικού νομίσματος εξαρτάται από την **ελαστικότητα των εισαγωγών και των εξαγωγών της χώρας προς τις μεταβολές της συναλλαγματικής ισοτιμίας ήτοι το βαθμό ευαισθησίας τους στη μεταβολή αυτής**. Η ονομαστική συναλλαγματική ισοτιμία δίνει τη βάση για την εξαγωγή ενός άλλου πολύ χρήσιμου μεγέθους της **πραγματικής συναλλαγματικής ισοτιμίας**. Η πραγματική ισοτιμία είναι η τιμή στην οποία ανταλλάσσονται αγαθά και υπηρεσίες μιας χώρας με αγαθά και υπηρεσίες μιας άλλης χώρας. Ουσιαστικά έχουμε την μετατροπή των τιμών των αγαθών και των υπηρεσιών δυο χωρών σε κοινό νόμισμα και εν συνεχεία τη σύγκρισή τους. Η πραγματική συναλλαγματική ισοτιμία δίνεται από τη σχέση : $\frac{e \times P}{P^*}$ όπου e η ονομαστική συναλλαγματική ισοτιμία, P η εγχώρια τιμή P* και η ξένη τιμή. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε : N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 29 <<Η μακροοικονομική της ανοικτής οικονομίας : βασικές έννοιες>> σελ 429-430. Επίσης βλέπε : Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 9 <<Βελτίωση της θέσης του ισοζυγίου πληρωμών>> σελ 334-338.

³⁸⁸ Οι εισαγωγικοί και εξαγωγικοί δασμοί, οι ποσοτικοί περιορισμοί και οι λοιποί περιορισμοί στο εμπόριο όπως λχ διάφορα γραφειοκρατικά εμπόδια στα σύνορα της χώρας με σκοπό την καθυστέρηση της εισαγωγής, θέσπιση υπερβολικά αυστηρών προδιαγραφών αναφορικά με τους κανόνες υγείας και ασφάλειας κτλ αλλά και οι κρατικές ενισχύσεις προς τις επιχειρήσεις κυρίως τις εξαγωγικές εντάσσονται σε μια πολιτική που ονομάζεται **πολιτική μετάθεσης της ζήτησης** και αποσκοπούν όπως δηλώνει και το όνομα τους να μετατοπίσουν την εγχώρια ζήτηση από τα εισαγόμενα στα εγχώρια προϊόντα. Πράγματι αν και είναι αποδεκτό από τους περισσότερους οικονομολόγους ότι το εμπόριο αυξάνει τη γενική ευημερία δεν ωφελούνται όλοι από αυτό αλλά είτε οι παραγωγοί ενός αγαθού είτε οι καταναλωτές του ανάλογα με το αν η διεθνή τιμή του αγαθού αυτού είναι υψηλότερη ή χαμηλότερη αντίστοιχα από την εγχώρια τιμή. Με τους εισαγωγικούς δασμούς επιβάλλεται ένας φόρος στα εισαγόμενα προϊόντα έτσι ώστε να αυξηθεί η τιμή τους και οι καταναλωτές να προτιμήσουν τα εγχώρια και το ίδιο ισχύει και με τους ποσοτικούς περιορισμούς στις εισαγωγές. Παράλληλα στην περίπτωση των δασμών, το κράτος έχει και έσοδα. Σε κάθε

εξωτερικής οικονομικής πολιτικής αποτελεί και η υπογραφή και κύρωση εμπορικών συμβάσεων σε διμερές επίπεδο δηλαδή ανάμεσα σε δυο χώρες όπως επίσης και ο έλεγχος του συναλλάγματος. Τέλος αν και δεν εντάσσεται στα μέσα εξωτερικής οικονομικής πολιτικής, η παροχή ενισχύσεων σε επιχειρήσεις είναι ένα σημαντικό εργαλείο το οποίο βοηθά μεταξύ άλλων στην βελτίωση της θέσης του ισοζυγίου πληρωμών καθώς οι εγχώριες επιχειρήσεις έχουν μια σημαντική βοήθεια που τις καθιστά ικανότητες να αυξήσουν την ποσότητα του κεφαλαίου και της εργασίας που έχουν στη διάθεση τους και κατ' επέκταση την παραγωγή, να ανταγωνιστούν πιο αποτελεσματικά τις ξένες επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον κλάδο και άρα η χώρα να καταστεί περισσότερο αυτάρκης και λιγότερο εξαρτημένη από τις εισαγωγές.

Η κυβέρνηση ως δημόσιος φορέας άσκησης της οικονομικής πολιτικής κάνει χρήση των προαναφερθέντων μέσων προκειμένου να πετύχει τους σκοπούς της βελτίωσης της θέσης του ισοζυγίου πληρωμών, της σταθερότητας του γενικού επιπέδου των τιμών και της οικονομικής μεγέθυνσης αλλά και για τη προστασία της εγχώριας παραγωγής και τη βελτίωση της διάρθρωσης της.

Εκτός των μέσων της δημοσιονομικής πολιτικής και της εξωτερικής οικονομικής πολιτικής, οι φορείς της οικονομικής πολιτικής και κυρίως η Κεντρική Τράπεζα της χώρας, κάνουν χρήση των μέσων της νομισματικής και της πιστωτικής πολιτικής. Τέτοια μέσα είναι λχ ο έλεγχος της προσφερόμενης ποσότητας του χρήματος στην οικονομία (ή M2 όπως είπαμε στο κεφάλαιο 1) από την Κεντρική Τράπεζα μέσω της πολιτικής της ανοιχτής αγοράς δηλαδή της πώλησης ή της αγοράς κρατικών ομολόγων και τίτλων, τον καθορισμό του προεξοφλητικού επιτοκίου ήτοι του επιτοκίου με το οποίο οι εμπορικές τράπεζες δανείζονται από την Κεντρική Τράπεζα και ο καθορισμός του ποσοστού των υποχρεωτικών ρευστών διαθεσίμων δηλαδή του ποσού επί των καταθέσεων το οποίο οι εμπορικές τράπεζες οφείλουν να κρατούν για λόγους ασφαλείας και εξασφάλισης της ρευστότητας και να μη δανείσουν. Επιπλέον στα μέσα της νομισματικής πολιτικής ανήκουν λχ και η χορήγηση δανείων από το κράτος σε νοικοκυριά και επιχειρήσεις αλλά και η δανειοδότηση του κράτους από αυτά.

Η Κεντρική Τράπεζα αλλά και το κράτος χρησιμοποιεί τη νομισματική και πιστωτική πολιτική και τα μέσα αυτής προκειμένου να επιτύχει την οικονομική μεγέθυνση και την πλήρη απασχόληση (μέσω της αύξησης της συναθροιστικής ζήτησης που προκαλούν οι νομισματικές ενέσεις στην οικονομία), τη σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών (με την άσκηση περιοριστικής νομισματικής πολιτικής δηλαδή τη μείωση της ποσότητας του χρήματος στην οικονομία, στρατηγική όπως αυτή που άσκησε όπως είδαμε ο Paul Volcker στα τέλη της δεκαετίας του 1970 και στις αρχές της δεκαετίας του 1980 για να αντιμετωπίσει τον τρέχοντα πληθωρισμό που προέκυψε από τις δυο πετρελαϊκές κρίσεις του 1973 και 1979) αλλά και για τη βελτίωση της διάρθρωσης της παραγωγής³⁸⁹. Το κατά πόσο η Κεντρική Τράπεζα αλλά και το κράτος μέσω της δημοσιονομικής πολιτικής θα

περίπτωση το σημείο ισορροπίας στην αγορά του αγαθού στο οποίο επιβάλλονται δασμοί και ποσοτώσεις είναι πιο κοντά στο σημείο ισορροπίας που θα υπήρχε αν η χώρα δεν είχε εμπόριο με τον υπόλοιπο κόσμο. Οι εγχώριοι καταναλωτές ζημιώνονται αλλά οι εγχώριοι παραγωγοί ωφελούνται και οι θέσεις εργασίας στον κλάδο διασφαλίζονται και ενδεχομένως να αυξηθούν. Αυτό είναι και το βασικό επιχείρημα των πολέμων του ελεύθερου εμπορίου και οπαδών του προστατευτισμού, η διασφάλιση της απασχόλησης και της αυτάρκειας. Άλλα επιχειρήματα είναι εκείνο της νηπιακής βιομηχανίας σύμφωνα με το οποίο αν ένας κλάδος είναι νέος και δεν έχει αναπτυχθεί αρκετά τότε θα πρέπει να προστατευθεί από τον ξένο ανταγωνισμό για να καταφέρει να επιβιώσει στην αγορά και το επιχείρημα της εθνικής ασφάλειας σύμφωνα με το οποίο θα πρέπει τουλάχιστον ορισμένοι κλάδοι της οικονομίας όπως λχ η πολεμική βιομηχανία, η βιομηχανία χάλυβα κτλ να προστατεύονται καθώς παίζουν κομβικό ρόλο στη διασφάλιση της αμυντικής ικανότητας της χώρας. Επιπλέον δύο ακόμα επιχειρήματα των οπαδών του κρατικού παρεμβατισμού είναι η χρήση του προστατευτισμού ως διαπραγματευτικού όπλου και η προστασία των εγχώριων επιχειρήσεων από τον ξένο αθέμιτο ανταγωνισμό. Έτσι με την απειλή των ποσοτώσεων, των δασμών και των λοιπών περιορισμών στο εμπόριο μια χώρα μπορεί να διαπραγματευθεί πιο δυναμικά με μια άλλη τις μεταξύ τους εμπορικές σχέσεις και να ζητήσει από εκείνη να άρει τους δικούς της περιορισμούς για τα δικά της προϊόντα. Τέλος, με τον προστατευτισμό, η εγχώρια παραγωγή είναι προστατευμένη από τον αθέμιτο ξένο ανταγωνισμό πχ από αλλοδαπές επιχειρήσεις οι οποίες ενισχύονται εκτενώς από τις ξένες χώρες με φοροαπαλλαγές και επιδοτήσεις και άρα έχουν πλεονεκτήματα. Οι οπαδοί του ελεύθερου εμπορίου υποστηρίζουν ότι η κάθε χώρα θα πρέπει να εξειδικεύεται στην παραγωγή συγκεκριμένων αγαθών στα οποία έχει συγκριτικό πλεονέκτημα και να καλύπτει με εισαγωγές τις υπόλοιπες ανάγκες της. Έτσι, οι καταναλωτές θα έχουν στη διάθεση τους πολλά περισσότερα αγαθά και σε καλύτερη τιμή συγκριτικά με τον αν δεν υπήρχε εμπόριο ή αν αυτό ήταν περιορισμένο με αποτέλεσμα η συνολική κοινωνική ευημερία να αυξάνεται. Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το εμπόριο βλέπε : N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Α', Κεφάλαιο 3 <<Αλληλεξάρτηση και οφέλη του εμπορίου>> σελ 123-142 και Κεφάλαιο 9 <<Εφαρμογή : διεθνές εμπόριο>> σελ 317-352. Στη συνέχεια του παρόντος κεφαλαίου θα πούμε δύο λόγια για την εσωτερική αγορά και την τελωνειακή ένωση στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης για στις οποίες έχουμε ήδη αναφερθεί και θα εξηγήσουμε τι προβλέπεται σχετικώς έτσι ώστε ο αναγνώστης της μελέτης να έχει εικόνα απ' αυτού.

³⁸⁹ Η Κεντρική Τράπεζα μπορεί πχ να ενθαρρύνει την δανειοδότηση από τις εμπορικές τράπεζες των εξαγωγικών επιχειρήσεων και να αποθαρρύνει τη δανειοδότηση των εισαγωγικών ενώ το κράτος να δανειοδοτήσει με ευνοϊκούς όρους επιχειρήσεις συγκεκριμένων κλάδων της οικονομίας προκειμένου να τους ενισχύσει. Ακόμα, το κράτος μπορεί να προχωρήσει σε εσωτερικό δανεισμό από τα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις σε περιόδους ανάγκης προκειμένου να εξασφαλίσει την αναγκαία χρηματοδότηση για την κάλυψη των αναγκών του.

πρέπει να παρεμβαίνουν στην οικονομία και να επιδιώκουν τη σταθεροποίηση αυτής αποτελεί αμφιλεγόμενο θέμα και αντικείμενο ευρύτατων συζητήσεων ανάμεσα στους οικονομολόγους και τους πολιτικούς με αποτέλεσμα να έχουν διαμορφωθεί δύο αντίθετες ιδεολογικές τάσεις, η στάση του **οικονομικού φιλελευθερισμού** και εκείνη του **οικονομικού ακτιβισμού**. Σύμφωνα με τη στάση του οικονομικού φιλελευθερισμού, το κράτος και η Κεντρική Τράπεζα δεν θα πρέπει να παρεμβαίνουν στην οικονομία για να τη σταθεροποιήσουν ενώ σύμφωνα με τη στάση του οικονομικού ακτιβισμού θα πρέπει να συντελείται αυτή η παρέμβαση³⁹⁰. Τις δυο αυτές στάσεις και τη γενικότερη φιλολογία επί του θέματος της παρέμβασης ή μη στην οικονομία από πλευράς των δημοσίων φορέων θα τις παραθέσουμε αναλυτικά στα κεφάλαια 4 και 5 της εργασίας μας.

Τα μέσα άμεσου ελέγχου ή απλά οι άμεσοι έλεγχοι είναι μια σειρά από μέσα της οικονομικής πολιτικής τα οποία οι δημόσιοι φορείς αυτής χρησιμοποιούν προκειμένου να ρυθμίσουν τις διάφορες σχέσεις ανάμεσα στους ιδιωτικούς φορείς της οικονομίας³⁹¹. Εδώ έχουμε τη χρήση μέσω όπως ο έλεγχος των τιμών των αγαθών και των υπηρεσιών και των συντελεστών παραγωγής με το καθορισμό κατώτατων τιμών σε κάποια αγαθά όπως τα αγροτικά προϊόντα και ανώτατων τιμών σε άλλα προκειμένου να αποφευχθούν φαινόμενα αισχροκέρδειας σε βάρος του καταναλωτικού κοινού, ο καθορισμός ανώτατων τιμών στα ενοίκια και ο καθορισμός κατώτατων μισθών και ημερομισθίων για τους εργαζόμενους. Ακόμη, στα μέσα αυτά εντάσσεται και η ενθάρρυνση ή η αποθάρρυνση των επενδύσεων σε ορισμένους κλάδους της οικονομίας και περιοχές της χώρας. Τα μέσα αυτή χρησιμοποιούνται στα πλαίσια της επίτευξης των σκοπών της σταθερότητας του γενικού επιπέδου των τιμών, της διανομής του εισοδήματος (πχ με τον άμεσο καθορισμό από το κράτος υψηλών σχετικά κατώτατων μισθών προκειμένου να βοηθηθούν τα μέλη της κοινωνίας) και της βελτίωσης της διάρθρωσης της παραγωγής.

Τέλος στα μέσα της οικονομικής πολιτικής εντάσσονται και τα θεσμικά μέσα. Αυτά καλούνται και θεσμικές αλλαγές και με αυτά πραγματοποιούνται μεταρρυθμίσεις στους διάφορους θεσμούς της χώρας ή δημιουργούνται νέοι³⁹². Έτσι, εδώ έχουμε μέσα όπως λχ οι μεταρρυθμίσεις στο φορολογικό σύστημα της χώρας με κατάργηση υφιστάμενων φόρων και αντικατάστασή τους με καινούργιους δηλαδή η μεταβολή του αριθμού των φόρων και οι μεταρρυθμίσεις σε ότι αφορά τις συνθήκες του ανταγωνισμού στις διάφορες επιμέρους αγορές της οικονομίας με την κατάργηση των μονοπωλιακών καταστάσεων σε αυτές όπως είναι το άνοιγμα των κλειστών επαγγελματιών, η απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, η απελευθέρωση των μεταφορών και γενικά η εφαρμογή τέτοιων μεταρρυθμίσεων φιλελευθεροποίησης της οικονομίας. Ακόμα στα θεσμικά μέσα της οικονομικής πολιτικής εντάσσονται μεταξύ άλλων και οι αγροτικές μεταρρυθμίσεις όπως οι αναδασμοί και η διανομή των αγροτικών γαιών αλλά και η ένταξη και συμμετοχή της χώρας σε διεθνείς οικονομικούς οργανισμούς θεσμικές αλλαγές δηλαδή οι οποίες σχετίζονται με την διεθνή οικονομική οργάνωση³⁹³. Ας δούμε τώρα ολόκληρο το γενικό πλαίσιο το οποίο διέπει τη σχέση ανάμεσα στην εθνική οικονομική πολιτική και τα μέσα αυτής και τη συμμετοχή μιας χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την ζώνη του ευρώ.

III.5 Οικονομική, δημοσιονομική και νομισματική πολιτική και Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στο σημείο αυτό, είμαστε σε θέση να δώσουμε στον αναγνώστη μας μια καλή εικόνα του γενικού πλαισίου αναφορικά με την οικονομική, τη δημοσιονομική και τη νομισματική πολιτική των κρατών μελών της Ένωσης ενώ στα κεφάλαια 4 και 5, θα αναλύσουμε πιο διεξοδικά τη δημοσιονομική και τη νομισματική πολιτική αντίστοιχα. Επίσης, θα κάνουμε στην επόμενη υποενοότητα μια μικρή αναφορά στην εισοδηματική πολιτική των κρατών μελών και την εξωτερική οικονομική τους πολιτική και την επίδραση που ασκεί σε αυτές η Ένωση για να δώσουμε στον αναγνώστη μια πλήρη εικόνα της επιρροής της Ένωσης στις πολιτικές των μελών της.

Όπως αναφέραμε στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας μας, το 1992 ήταν ένα έτος, ορόσημο για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση καθώς υπεγράφη η Συνθήκη του Μάαστριχτ με την οποία δημιουργήθηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση με το πυλωνικό σύστημα και η Οικονομική και νομισματική Ένωση στα πλαίσια του πρώτου πυλώνα του οικοδομήματος³⁹⁴. Έτσι, για πρώτη φορά τα κράτη εκχώρησαν τμήμα της εθνικής τους κυριαρχίας σε ένα τόσο

³⁹⁰ Bernhard Felderer, Stefan Homburg <<Μακροοικονομική και Νέα Μακροοικονομική>>, Κεφάλαιο VI <<Πολιτικά Συνεπαγόμενα : μια σύγκριση>> σελ 154.

³⁹¹ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 2 <<Μορφές και μέσα παρέμβασης των δημοσίων φορέων>> σελ 98.

³⁹² Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 2 <<Μορφές και μέσα παρέμβασης των δημοσίων φορέων>> σελ 99.

³⁹³ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγικά>> σελ 44.

³⁹⁴ Η δημιουργία μιας οικονομικής και νομισματικής ένωσης αποτελούσε αντικείμενο συζήτησης ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1960 καθώς η Επιτροπή είχε εκφράσει την άποψη ότι η οικονομική και νομισματική ένωση ως μορφή

κρίσιμο τομέα όπως εκείνος της οικονομικής τους πολιτικής. Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, τέθηκαν τα θεμέλια για την **κοινοτικοποίηση** (δηλαδή εκχώρηση στην Ένωση) της νομισματικής (και της συναλλαγματικής πολιτικής) καθώς επίσης και τον **συντονισμό** της οικονομικής πολιτικής όπου η πρώτη ασκείται από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και του Ευρωσυστήματος ενώ ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών ανατέθηκε στο Συμβούλιο (ECOFIN)³⁹⁵. Κατά το προηγούμενο διάστημα, τα κράτη μέλη των Κοινοτήτων είχαν ελάχιστες υποχρεώσεις και δεσμεύσεις αναφορικά με το συντονισμό της οικονομικής και της νομισματικής τους πολιτικής. Πιο συγκεκριμένα, η κύρια υποχρέωση τους ήταν ο συντονισμός των οικονομικών τους πολιτικών αν και κατά πόσο αυτό ήταν απαραίτητο για την επίτευξη των στόχων της Κοινότητας ενώ η συναλλαγματική τους πολιτική δεν θα έπρεπε να δημιουργεί τεχνητά ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα³⁹⁶.

Η όλη οικονομική φιλοσοφία που διέπει το εγχείρημα μπορεί να συνοψιστεί σε δύο βασικές παραμέτρους, **τη σταθερότητα των τιμών** και την **ευρωστία των δημοσίων οικονομικών** η οποία είναι σημαντική προϋπόθεση της σταθερότητας αυτής ένεκα όπως είπαμε στον προηγούμενο κεφάλαιο και θα δούμε πιο διεξοδικά στο επόμενο των μεγάλων πληθωριστικών πιέσεων που προκαλούνται στην οικονομία από την επεκτατική δημοσιονομική πολιτική. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα όπως θα δούμε και στη συνέχεια είναι επιφορτισμένη με το έργο της διασφάλισης της σταθερότητας των τιμών ενώ η Ένωση είναι επιφορτισμένη με το έργο του ελέγχου της τήρησης των κριτηρίων σύγκλησης για την ένταξη στην ONE αλλά και με τον εξαναγκασμό του κράτους μέλους στην τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας³⁹⁷. Επειδή αυτές οι επιλογές κυρίως αναφορικά με τη νομισματική πολιτική δεν έγιναν δεκτές από όλα τα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δημιουργήθηκε μια κατάσταση διαφοροποιημένης ολοκλήρωσης. Έτσι τα 19 σήμερα κράτη μέλη της ONE και της ζώνης του ευρώ χαρακτηρίζονται ως **κράτη χωρίς παρέκκλιση** ενώ τα υπόλοιπα κράτη τα οποία δεν εντάχθηκαν σε αυτή καλούνται **κράτη με παρέκκλιση**. Στη συνέχεια της ενότητας θα δούμε τι ισχύει για κάθε ομάδα κρατών. Πρώτα όμως ας δούμε το γενικό πλαίσιο της οικονομικής και της δημοσιονομικής πολιτικής.

Είπαμε πως με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ τέθηκαν οι βάσεις για το συντονισμό της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών. Σήμερα, η ισχύουσα Συνθήκη της Λισαβόνας περιλαμβάνει ένα ξεχωριστό κεφάλαιο αναφορικά με την οικονομική πολιτική (άρθρα 110-126 ΣΛΕΕ) το οποίο και θέτει το γενικό πλαίσιο εντός του οποίου θα ασκούν τα κράτη μέλη την οικονομική τους πολιτική και θα περιγράψουμε ευθύς αμέσως.

Κατ' αρχήν, δεν υπάρχει ένας συγκεκριμένος από τη Συνθήκη ορισμός της οικονομικής πολιτικής όπως αυτός που παραθέσαμε στην αρχή του παρόντος κεφαλαίου και αυτή αποτελεί μια γενικότερη έννοια στην οποία

οικονομικής συνεργασίας θα ήταν το επακόλουθο, της δημιουργίας μιας τελωνειακής ένωσης. Το 1970 για πρώτη φορά έγινε μια προσπάθεια μελέτης του ζητήματος με τη σύνταξη από μια επιτροπή την επιτροπή Werner (ήταν πρωθυπουργός του Λουξεμβούργου) μιας έκθεσης η οποία και πρότεινε τη σταδιακή, βήμα προς βήμα δημιουργία της ONE. Στη συνέχεια, στα τέλη της δεκαετίας του 1970 και πιο συγκεκριμένα, το 1979 αποφασίστηκε η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος με επίκεντρο το Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών με στόχο τη νομισματική σταθερότητα των εθνικών νομισμάτων των κρατών μελών ήτοι των έλεγχο της διακύμανσης των ονομαστικών ισοτιμιών σε σχέση με ένα πλαίσιο αναφοράς. Σε περίπτωση που εντοπιζόταν μια διακύμανση μεγαλύτερη του 2,25%, παρενέβαιναν οι κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών για να σταθεροποιήσουν την ισοτιμία. Ήδη, από το 1972, οι κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών της ΕΟΚ είχαν οργανωθεί στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Νομισματικής Συνεργασίας το οποίο αποτελεί τον προπομπό του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών που υφίσταται σήμερα και που θα δούμε τόσο στα πλαίσια του παρόντος κεφαλαίου όσο και στο 5^ο κεφάλαιο της εργασίας μας που θα εξετάσουμε ενδελεχώς τη νομισματική πολιτική. Το εν λόγω ταμείο παρείχε νομισματική στήριξη, τεχνογνωσία και βοήθουσε τις κεντρικές τράπεζες να αντλήσουν κεφάλαια. Το όλο εγχείρημα συνέχισε και κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 καθώς το 1986 έλαβε χώρα όπως αναφέραμε στο πρώτο κεφάλαιο η πρώτη μεγάλη μεταρρύθμιση του κοινοτικού οικοδομήματος με τη μορφή της <<Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης>> στα πλαίσια της οποίας μεταξύ άλλων τέθηκαν τα θεμέλια για τη Συνθήκη του Μάαστριχτ με την οποία δημιουργήθηκε η ONE. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη αναγνώρισε στο προοίμιο αυτής τη δημιουργία της ONE ως στόχο, όπως επίσης και την ύπαρξη του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος και της Ευρωπαϊκής Νομισματικής Μονάδας την οποία θα αναφέρουμε και στη συνέχεια. Αυτή δημιουργήθηκε το 1981 αντικαθιστώντας την Ευρωπαϊκή Λογιστική Μονάδα και παρά το γεγονός του ότι δεν αποτελούσε νόμισμα ήταν μια λογιστική μονάδα στην οποία εκφραζόταν ο κοινοτικός προϋπολογισμός και οι συναλλαγές των Κοινοτήτων. Τέλος, το 1992, δημιουργήθηκε η ONE και αποφασίστηκε η υιοθέτηση του ευρώ ως ενιαίου νομίσματος. Η μετάβαση σε αυτό έγινε όπως θα δούμε και στη συνέχεια τόσο του κεφαλαίου αυτού όσο και του επόμενου σε τρία στάδια, με το ευρώ να εισάγεται στη διατραπεζική αγορά το 1999 και να αντικαθιστά πλήρως τα νομίσματα των κρατών μελών που το υιοθέτησαν από το 2002 και μετά. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε : Αστέρης Πλιάκος <<Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης>>, θεσμικό και ουσιαστικό δίκαιο, Τμήμα IV <<Η οικονομική και η νομισματική πολιτική>> σελ 673-675 και : Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 15 <<Οικονομική και νομισματική πολιτική>> σελ 599.

³⁹⁵ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 15 <<Οικονομική και νομισματική πολιτική>> σελ 592.

³⁹⁶ Αστέρης Πλιάκος <<Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης>>, θεσμικό και ουσιαστικό δίκαιο, Τμήμα IV <<Η οικονομική και η νομισματική πολιτική>> σελ 673.

³⁹⁷ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 15 <<Οικονομική και νομισματική πολιτική>> σελ 592.

εντάσσονται και υπάγονται τα περισσότερα μέτρα και πολιτικές που προβλέπονται από τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι, στα πλαίσια αυτά, καθώς η Ένωση έχει πρωτίστως οικονομικό αντικείμενο και προσανατολισμό, το μεγαλύτερο μέρος των διατάξεων των Συνθηκών σχετίζεται με οικονομικά θέματα όπως είναι η εμπορική πολιτική, ο ανταγωνισμός η γεωργική πολιτική κτλ. Όλα αυτά τα θέματα λοιπόν εντάσσονται στην ευρύτερη έννοια της <<οικονομικής πολιτικής>>³⁹⁸.

Σύμφωνα με τη Συνθήκη³⁹⁹ <<τα κράτη μέλη της Ένωσης ασκούν την οικονομική τους πολιτική σε σκοπό να συμβάλουν στην υλοποίηση και επίτευξη των στόχων αυτής όπως ορίζονται από το άρθρο 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση>> ενώ όλη τους η δράση διέπεται από την <<αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό η οποία ευνοεί την αποτελεσματική κατανομή των πόρων >>. Επιπλέον, οι γενικές κατευθύνσεις της δράσης των κρατών μελών και της Ένωσης είναι σύμφωνα με τη Συνθήκη⁴⁰⁰, <<οι σταθερές τιμές, τα υγιή δημόσια οικονομικά, το σταθερό ισοζύγιο πληρωμών και οι υγιείς νομισματικές συνθήκες>>. Αυτή είναι η θεωρητική οικονομική προσέγγιση που διέπει όλο το οικοδόμημα και την προσέγγιση αυτή θα γνωρίσουμε εδώ και θα αναλύσουμε περαιτέρω στα επόμενα δύο κεφάλαια της εργασίας μας. Ας δούμε τώρα τον τρόπο με τον οποίο γίνεται ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών.

Σύμφωνα με τη Συνθήκη⁴⁰¹, τα κράτη μέλη θεσπίζουν θέμα κοινού ενδιαφέροντος τις οικονομικές τους πολιτικές και τις συντονίζουν στα πλαίσια του Συμβουλίου⁴⁰². Έτσι, ύστερα από σύσταση της Επιτροπής, συντάσσεται από το Συμβούλιο⁴⁰³ **σγέδιο των γενικών προσανατολισμών** των οικονομικών πολιτικών των κρατών και της Ένωσης και αποστέλλεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έκθεση με τα σχετικά του πορίσματα. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με γνώμονα αυτή την έκθεση πορισμάτων του Συμβουλίου συζητά τα συμπεράσματα για τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και της Ένωσης. Ακολούθως με βάση τα συμπεράσματα αυτά το Συμβούλιο διατυπώνει **σύσταση** στην οποία αποτυπώνονται αυτοί οι γενικοί προσανατολισμοί και τη γνωστοποιεί και στο Κοινοβούλιο⁴⁰⁴. Έτσι τίθενται οι γενικές κατευθύνσεις της οικονομικής πολιτικής. Στη συνέχεια για να εξασφαλιστεί στην πράξη αυτός ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών, το Συμβούλιο με βάση εκθέσεις που υποβάλλει σε αυτό η Επιτροπή παρακολουθεί όλες τις οικονομικές εξελίξεις στα κράτη μέλη και στην Ένωση καθώς επίσης και το κατά πόσο η οικονομική πολιτική των κρατών μελών συνάδει με αυτούς τους γενικούς προσανατολισμούς που έχουν τεθεί. Η Επιτροπή για να είναι σε θέση να συντάξει την έκθεση της, λαμβάνει όλες τις αναγκαίες πληροφορίες από τα κράτη μέλη. Κομβικό και κρίσιμης σημασίας ρόλο παίζουν εδώ τα **προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης** που υποβάλλουν κάθε χρόνο τα κράτη στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Αυτά, όπως θα δούμε αναλυτικά στο επόμενο κεφάλαιο της εργασίας μας, προβλέπονται και ρυθμίζονται από το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης το οποίο θεσπίστηκε το 1997, τέθηκε σε εφαρμογή το 1999 και εν συνεχεία μεταρρυθμίστηκε το 2005 και ενισχύθηκε το 2011 σε μια προσπάθεια ενίσχυσης του συντονισμού των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών και τήρησης της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Όπως θα πούμε στο κεφάλαιο 4, τα προγράμματα σταθερότητας (για τα κράτη χωρίς παρέκκλιση) και τα προγράμματα σύγκλισης (για τα κράτη με παρέκκλιση) περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων τις προβλέψεις των κρατών για όλα τα βασικά οικονομικά μεγέθη μαζί με όλα τα μέτρα της οικονομικής πολιτικής που λαμβάνουν τα κράτη για να πετύχουν το στόχο της εξυγίανσης των δημοσίων οικονομικών τους. Τα προγράμματα αναπροσαρμόζονται κάθε χρόνο αλλά και στην περίπτωση που κριθούν ανεπαρκή για την επίτευξη των τιθέμενων στόχων ενώ παράλληλα, ελέγχεται όπως είναι λογικό και ολόκληρη η διαδικασία εφαρμογής τους⁴⁰⁵.

Σε περίπτωση κατά την οποία διαπιστωθεί ότι η οικονομική πολιτική ενός κράτους δεν συνάδει με τους γενικούς προσανατολισμούς που έχουν τεθεί ή υπάρχει κίνδυνος να διαταραχθεί η ομαλή λειτουργία της ΟΝΕ,

³⁹⁸ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 15 <<Οικονομική και νομισματική πολιτική>> σελ 592.

³⁹⁹ Βλέπε το άρθρο 120 ΣΛΕΕ.

⁴⁰⁰ Βλέπε το άρθρο 119 παράγραφος 3 ΣΛΕΕ.

⁴⁰¹ Βλέπε το άρθρο 121 ΣΛΕΕ.

⁴⁰² Επίσης ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών προβλέπεται και από το άρθρο 5 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ.

⁴⁰³ Πρόκειται για το ECOFIN δηλαδή το συμβούλιο των υπουργών εθνικής οικονομίας και οικονομικών.

⁴⁰⁴ Το κείμενο στο οποίο εμπεριέχονται οι γενικοί προσανατολισμοί αποτελείται από δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος περιγράφεται η γενική οικονομική κατάσταση εντός της Ένωσης, η πορεία της παγκόσμιας οικονομίας και αποτυπώνονται οι επιθυμητές κατευθύνσεις ενώ στο δεύτερο υπάρχει μια αναλυτική και διεξοδική αναφορά στην οικονομική πολιτική του κάθε κράτους με συστάσεις αναφορικά με τους στόχους της πολιτικής που πρέπει να υιοθετήσει αλλά και τα μέσα που θα πρέπει να χρησιμοποιήσει για την επίτευξη τους πχ δημοσιονομική πολιτική, επενδύσεις και η ανάπτυξη των συστημάτων της κοινωνικής ασφάλισης. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε : Αστέρης Πλιάκος <<Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης>>, θεσμικό και ουσιαστικό δίκαιο, Τμήμα IV <<Η οικονομική και η νομισματική πολιτική>> σελ 682-683.

⁴⁰⁵ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 15 <<Οικονομική και νομισματική πολιτική>> σελ 594.

τότε σύμφωνα με τη Συνθήκη⁴⁰⁶, η Επιτροπή δύναται να απευθύνει **προειδοποίηση** στο οικείο κράτος ενώ μπορεί ακόμα να απευθύνει **σύσταση** στο Συμβούλιο το οποίο με τη σειρά του απευθύνει **συστάσεις** προς το κράτος τις οποίες μπορεί και να δημοσιοποιήσει. Στην περίπτωση αυτή ενδέχεται να κληθεί ο πρόεδρος του Συμβουλίου ενώπιον της οικείας επιτροπής του Κοινοβουλίου για να δώσει εξηγήσεις. Η σχετική απόφαση του Συμβουλίου λαμβάνεται όπως και οι περισσότερες του εν λόγω θεσμικού ενωσιακού οργάνου με ειδική πλειοψηφία ενώ στη σχετική ψηφοφορία δεν λαμβάνεται φυσικά υπόψη η ψήφος του ενδιαφερόμενου κράτους. Η όλη διαδικασία προσδίδει νομική δεσμευτικότητα στους γενικούς αυτούς προσανατολισμούς. Όλη αυτή η διαδικασία που περιγράψαμε αποτελεί τη <<διαδικασία της πολυμερούς εποπτείας>>⁴⁰⁷. Τα αποτελέσματα της διαδικασίας αυτής αποτυπώνονται σε σχετική έκθεση η οποία διαβιβάζεται στο Κοινοβούλιο από τον πρόεδρο του Συμβουλίου και την Επιτροπή⁴⁰⁸. Τέλος, η όλη διαδικασία μπορεί να ρυθμιστεί περαιτέρω με την έκδοση Κανονισμών από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία για την οποία κάναμε λόγο στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας μας⁴⁰⁹.

Το άρθρο 122 ΣΛΕΕ προβλέπει δύο περιπτώσεις έκτακτων καταστάσεων τις οποίες καλείται με σχετικές αποφάσεις να αντιμετωπίσει το Συμβούλιο κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής.

Ειδικότερα, το Συμβούλιο μπορεί με ομόφωνη απόφαση του να θεσπίζει όλα τα απαραίτητα μέτρα για την αντιμετώπιση της οικονομικής κατάστασης κυρίως αν προκύψουν σοβαρές δυσκολίες στον εφοδιασμό με ορισμένα προϊόντα κυρίως στον ενεργειακό τομέα⁴¹⁰. Αυτή είναι η πρώτη περίπτωση. Αυτή η διαδικασία αναφέρεται στις πετρελαϊκές κρίσεις που βίωσε η Κοινότητα τα προηγούμενα χρόνια (πχ οι δύο πετρελαϊκές κρίσεις τις δεκαετίες του 1970) και για αυτό προβλέφθηκε η συγκεκριμένη διάταξη⁴¹¹. Η δεύτερη περίπτωση αφορά δυσκολίες που αντιμετωπίζει ή κινδυνεύει να αντιμετωπίσει ένα κράτος μέλος οι οποίες οφείλονται σε φυσικές καταστροφές ή άλλες έκτακτες καταστάσεις που ξεφεύγουν από τον έλεγχο του. Στην περίπτωση αυτή, προτάσσει της Επιτροπής, το Συμβούλιο μπορεί να λάβει απόφαση με την οποία χορηγεί στο ενδιαφερόμενο κράτος χρηματοδοτική ενίσχυση της Ένωσης υπό όρους. Το άρθρο αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία καθώς όπως θα πούμε στο επόμενο κεφάλαιο χρησιμοποιήθηκε ως νομική βάση για τη θέσπιση του EFSM δηλαδή του <<Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης⁴¹²>> που αποτελεί των ενωσιακό βραχίονα του προσωρινού μηχανισμού σταθερότητας (ο έτερος βραχίονας είναι όπως θα πούμε ο EFSF ή <<Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας>>) ο οποίος συστάθηκε για να παράσχει οικονομική βοήθεια στα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ που αντιμετώπιζαν οικονομικά προβλήματα εξαιτίας της ευρωπαϊκής κρίσης χρέους του 2010. Ας δούμε τώρα τι ισχύει αναφορικά με τη δημοσιονομική πολιτική των κρατών μελών. Αυτή υπόκειται στην αρμοδιότητα τους και κατά συνέπεια τα κράτη μέλη μπορούν να διαμορφώσουν το ύψος των δημοσίων δαπανών τους και το ύψος και σύνθεση της φορολογίας τους με την Ένωση να μην έχει κάποια σχετική αρμοδιότητα. Παρόλα αυτά τα κράτη μέλη δεν είναι εντελώς ελεύθερα ως προς την άσκηση της δημοσιονομικής τους πολιτικής αλλά είναι υποχρεωμένα να αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα καθώς επίσης και να τηρούν δημοσιονομική πειθαρχία. Αυτό είναι πάρα πολύ σημαντικό για την επίτευξη στην πράξη του συντονισμού των οικονομικών τους πολιτικών. Εκτός από την αποφυγή των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων την οποία θα εξηγήσουμε τόσο εδώ όσο και στο επόμενο κεφάλαιο, η δημοσιονομική πολιτική των κρατών μελών διέπεται από τρεις βασικές παραμέτρους οι οποίες τίθενται από τη Συνθήκη.

Κατ' αρχήν, σύμφωνα με τη Συνθήκη απαγορεύεται κάθε υπερανάλληψη και λοιπή πιστωτική διευκόλυνση από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ή τις εθνικές κεντρικές τράπεζες προς τις κεντρικές κυβερνήσεις των κρατών μελών, τις περιφερειακές, τοπικές και λοιπές δημόσιες αρχές τους όπως και τις δημόσιες επιχειρήσεις τους και τους άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου. Επίσης απαγορεύονται οι υπεραναλήψεις και λοιπές πιστωτικές διευκολύνσεις προς τα θεσμικά και λοιπά ενωσιακά όργανα και οργανισμούς. Επιπρόσθετα, απαγορεύεται η αγορά στην πρωτογενή αγορά δηλαδή η απευθείας αγορά ομολόγων και λοιπών χρεογράφων των οργανισμών

⁴⁰⁶ Βλέπε το άρθρο 121 παράγραφος 4 ΣΛΕΕ.

⁴⁰⁷ Αστέρης Πλιάκος <<Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης>>, θεσμικό και ουσιαστικό δίκαιο, Τμήμα IV <<Η οικονομική και η νομισματική πολιτική>> σελ 682.

⁴⁰⁸ Βλέπε το άρθρο 121 παράγραφος 5 ΣΛΕΕ.

⁴⁰⁹ Βλέπε το άρθρο 121 παράγραφος 6 ΣΛΕΕ.

⁴¹⁰ Βλέπε το άρθρο 122 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ.

⁴¹¹ Αστέρης Πλιάκος <<Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης>>, θεσμικό και ουσιαστικό δίκαιο, Τμήμα IV <<Η οικονομική και η νομισματική πολιτική>> σελ 680.

⁴¹² Ο μηχανισμός αυτός ιδρύθηκε όπως θα πούμε και στη συνέχεια με τον Κανονισμό 407/2010 <<περί ιδρύσεως ενός Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθεροποίησης>>. Οι <<έκτακτες περιστάσεις>> του άρθρου 122 είναι η επιδείνωση του οικονομικού και χρηματοοικονομικού περιβάλλοντος κυρίως λόγω της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης και ύφεσης.

αυτών από την ΕΚΤ και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες⁴¹³. Από τις απαγορεύσεις αυτές εξαιρούνται τα πιστωτικά ιδρύματα που ανήκουν στο δημόσιο τα οποία θα πρέπει να απολαμβάνουν την ίδια μεταχείριση με τα ιδιωτικά πιστωτικά ιδρύματα⁴¹⁴. Αυτή η απαγόρευση ανήκει κατά κύριο λόγο στη νομισματική πολιτική καθώς εμπλέκει την ΕΚΤ και τις κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών αλλά επειδή έχει μεγάλη επίπτωση και στη δημοσιονομική τους πολιτική την αναφέρουμε και εδώ. Αλλά ας δούμε λίγο καλύτερα την παραπάνω ρύθμιση. Με την απαγόρευση των υπεραναλήψεων και των άλλων πιστωτικών διευκολύνσεων τα κράτη μέλη έχασαν το δικαίωμα τους να προσφεύγουν για χρηματοδότηση στις κεντρικές τους τράπεζες (με τύπωμα χρήματος που είδαμε στο κεφάλαιο 2) καθώς προέχει πλέον η νομισματική σταθερότητα η οποία ενδέχεται να διαταραχθεί από την εν λόγω πρακτική. Επιπλέον, η ΕΚΤ δεν μπορεί να λειτουργεί όπως θα πούμε και στο κεφάλαιο 5 που θα εξετάσουμε πιο αναλυτικά την νομισματική πολιτική να λειτουργήσει ως πιστωτής έκτακτης ανάγκης κατά το πρότυπο άλλων κεντρικών τραπεζών όπως λχ το FED, αγοράζοντας απευθείας ομόλογα από τα κράτη αυτά με τύπωμα χρήματος γιατί κάτι τέτοιο θα προκαλούσε πληθωριστικές πιέσεις ενώ εδώ το ζητούμενο είναι η σταθερότητα των τιμών. Οι σχετικές διατάξεις εξειδικεύτηκαν και προσδιορίστηκαν περαιτέρω με την έκδοση του Κανονισμού 3603/93. Ο Κανονισμός αυτός προβλέπει την εξαίρεση από τις παραπάνω απαγορεύσεις σε μια σειρά περιπτώσεων. Ειδικότερα, εξαιρούνται οι τίτλοι του δημοσίου οι οποίοι αγοράστηκαν πριν από την 1/1/1994, διάφορες διευκολύνσεις μιας μέρας προς το δημόσιο, επιταγές τρίτων προς το δημόσιο οι οποίες δύνανται να πιστώνονται στο λογαριασμό αυτού πριν τη χρέωση του λογαριασμού της τράπεζας που τις εξέδωσε ενώ εξαιρείται και η χρηματοδότηση του δημοσίου από τις εθνικές κεντρικές τράπεζες και την ΕΚΤ για την πληρωμή υποχρεώσεων αυτού προς το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Τέλος, δεν αποτελούν διευκολύνσεις προς το δημόσιο τα διαθέσιμα της ΕΚΤ και των εθνικών κεντρικών τραπεζών σε μεταλλικό νόμισμα που εκδίδει ο δημόσιος τομέας μέχρι και το 10% του κυκλοφορούντος κοινού νομίσματος⁴¹⁵.

Παρόλα αυτά, η ΕΚΤ αγόρασε στη δευτερογενή αγορά το 2010 και το 2011 όταν ξέσπασε και βρισκόταν στο απόγειο της η ευρωπαϊκή κρίση χρέους ομόλογα των κρατών μελών προκειμένου να τα βοηθήσει να χρηματοδοτηθούν κάτι που δεν απαγορεύεται⁴¹⁶.

Ένας άλλος κανόνας/ παράμετρος που τίθεται από τις Συνθήκες και συμπληρώνει τον παραπάνω κανόνα είναι η απαγόρευση κάθε μέτρου το οποίο θεσπίζει προνομιακή πρόσβαση των κρατών μελών, των υποδιαιρέσεων και των δημοσίων επιχειρήσεων τους όπως και των θεσμικών και λοιπών οργάνων της Ένωσης και των οργανισμών αυτής στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα εκτός και αν γίνεται για λόγους προληπτικής εποπτείας⁴¹⁷. Όπως και με τον κανόνα του άρθρου 123 έτσι και εδώ έχει εκδοθεί σε επίπεδο παράγωγου ενωσιακού δικαίου ένας Κανονισμός ο 3604/93 ο οποίος ξεκαθαρίζει κάποιες παραμέτρους. Έτσι, ως <<προνομιακή πρόσβαση>> ορίζεται η κάθε πράξη αναγκαστικού δικαίου η οποία υποχρεώνει τα πιστωτικά ιδρύματα να αποκτούν, να κατέχουν ή να διατηρούν απαιτήσεις κατά προσώπων για τα οποία ισχύει η απαγόρευση κατά παράβαση των κανόνων της ελεύθερης αγοράς ενώ δεν αποτελεί προνομιακή πρόσβαση σύμφωνα με τον ίδιο Κανονισμό αφενός <<η θέσπιση μέτρων για τη συγκέντρωση κεφαλαίων σε δημόσια χρηματοπιστωτικά ιδρύματα για τη χρηματοδότηση της λαϊκής στέγης υπό τον όρο του να μην υπάρχει διάκριση με τα ιδιωτικά πιστωτικά ιδρύματα>> και αφετέρου <<η υποχρέωση προστασίας για τα νοικοκυριά ή αντιμετώπισης ζημιών από καταστροφές >> και πάλι με τον όρο της μη ύπαρξης διακρίσεων σε βάρος των ιδιωτικών πιστωτικών ιδρυμάτων⁴¹⁸.

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 125 ΣΛΕΕ θεσπίζεται το ανεύθυνο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της για τις οικονομικές υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν άλλα κράτη μέλη, οι κεντρικές τους τράπεζες, οι εθνικές αρχές, οι δημόσιοι οργανισμοί όπως και οι δημόσιες επιχειρήσεις τους. Πρόκειται για τη λεγόμενη <<αρχή της μη διάσωσης>> η οποία εξαιτίας της οικονομικής κρίσης που διανύουμε από το 2010 έχει έρθει κατά καιρούς στο προσκήνιο και έχει αποτελέσει αντικείμενο συζητήσεων και αντιπαραθέσεων. Η συγκεκριμένη διάταξη αποσκοπεί στην τήρηση από τα κράτη αυστηρής δημοσιονομικής πειθαρχίας και στην εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης προκειμένου αυτά να διατηρήσουν ευρωστία στα δημόσια οικονομικά

⁴¹³ Βλέπε το άρθρο 123 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ.

⁴¹⁴ Βλέπε το άρθρο 123 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ.

⁴¹⁵ Αστέρης Πλιάκος <<Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης>>, θεσμικό και ουσιαστικό δίκαιο, Τμήμα IV <<Η οικονομική και η νομισματική πολιτική>> σελ 678.

⁴¹⁶ Αστέρης Πλιάκος <<Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης>>, θεσμικό και ουσιαστικό δίκαιο, Τμήμα IV <<Η οικονομική και η νομισματική πολιτική>> σελ 678.

⁴¹⁷ Βλέπε το άρθρο 124 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ.

⁴¹⁸ Αστέρης Πλιάκος <<Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης>>, θεσμικό και ουσιαστικό δίκαιο, Τμήμα IV <<Η οικονομική και η νομισματική πολιτική>> σελ 678-679.

τους⁴¹⁹. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι αποκλείεται πάσα βοήθεια σε κράτος που έχει σοβαρά οικονομικά προβλήματα όπως πχ σοβαρό έλλειμμα χρηματοδότησης και ύπαρξη κινδύνου χρεοκοπίας. Έτσι, παρά τις διατάξεις του εν λόγω άρθρου, δεν εμποδίζεται ένα ή περισσότερα κράτη μέλη να βοηθήσουν και να συμπαρασταθούν σε άλλο κράτος που αντιμετωπίζει προβλήματα κάτι που έγινε και στην πράξη με την παροχή βοήθειας αρχικά στην Ελλάδα και εν συνέχεια και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες όπως θα δούμε στο επόμενο κεφάλαιο. Αυτό που δεν μπορεί να γίνει είναι ο εξαναγκασμός των κρατών στην ανάληψη υποχρεώσεων άλλου κράτους⁴²⁰. Θα κλείσουμε επί του παρόντος τα σχετικά με τη δημοσιονομική πειθαρχία και την δημοσιονομική πολιτική των κρατών μελών με μια πρώτη επεξήγηση του άρθρου 126 ΣΛΕΕ που ομιλεί σχετικά με τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα και τον έλεγχο τους από την Ένωση. Θα εξετάσουμε εκ νέου και πιο διεξοδικά τη δημοσιονομική πολιτική στο επόμενο κεφάλαιο της εργασίας μας.

Σύμφωνα με το άρθρο 126 ΣΛΕΕ, τα κράτη μέλη θα πρέπει να αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα⁴²¹. Σύμφωνα με το Πρωτόκολλο 12 το οποίο έχει επισυναφθεί στη Συνθήκη της Λισαβόνας, υπερβολικό έλλειμμα υφίσταται σε ένα κράτος όταν το δημοσιονομικό του έλλειμμα σε ενοποιημένη βάση δηλαδή το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης ξεπερνάει ως ποσοστό επί του ΑΕΠ της χώρας το 3% και το δημόσιο χρέος ξεπερνά ως ποσοστό επί του ΑΕΠ το 60%⁴²². Ουσιαστικά όπως θα πούμε και στο επόμενο κεφάλαιο, με το Πρωτόκολλο αυτό υιοθετούνται και θεσπίζονται δυο δημοσιονομικοί κανόνες ήτοι δύο μόνιμοι και μακροπρόθεσμοι περιορισμοί της δημοσιονομικής πολιτικής συνοδευόμενοι από δύο συνοπτικούς δείκτες δημοσιονομικής επίδοσης. Το άρθρο 126 ΣΛΕΕ περιγράφει στις διατάξεις του όλη τη διαδικασία ελέγχου της ύπαρξης ή μη υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων από την Επιτροπή, το καθ' ύλην για το σκοπό αυτό ενωσιακό όργανο μια διαδικασία η οποία είναι γνωστή και ως <<διαδικασία αποφυγής υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων>>⁴²³. Η διαδικασία αυτή συμπληρώνεται όπως θα δούμε στο επόμενο κεφάλαιο περαιτέρω από τους Κανονισμούς οι οποίοι απαρτίζουν το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης⁴²⁴. Θα κάνουμε μια πρώτη περιγραφή αυτής της διαδικασίας εδώ και θα τη δούμε ξανά με το υπόλοιπο πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής στο επόμενο κεφάλαιο της εργασίας μας.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή η οποία όπως είπαμε στο πρώτο κεφάλαιο είναι ο <<φύλακας των Συνθηκών>> και στα πλαίσια αυτά ελέγχει για την εφαρμογή των κανόνων του ενωσιακού δικαίου, παρακολουθεί τα δημοσιονομικά μεγέθη των κρατών μελών προκειμένου να διαπιστώσει την τήρηση ή μη δημοσιονομικής πειθαρχίας από αυτά. Πειθαρχία αναφορικά με το σκέλος του ελλείμματος υφίσταται όταν ο λόγος του ελλείμματος προς το ΑΕΠ δεν υπερβαίνει την τιμή αναφοράς (δηλαδή το 3%) εκτός και αν η υπέρβαση είναι έκτακτη και προσωρινή ή ο λόγος έχει συνεχή πτωτική πορεία και βρίσκεται κοντά στην τιμή αναφοράς. Σχετικά με το δημόσιο χρέος των κρατών, θεωρείται ότι υφίσταται δημοσιονομική πειθαρχία όταν ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ δεν ξεπερνά την τιμή αναφοράς ή την ξεπερνά μεν αλλά έχει συνεχή πτωτική τάση και την προσεγγίζει.

Σε περίπτωση κατά την οποία η Επιτροπή διαπιστώσει ότι δεν τηρούνται οι προϋποθέσεις για τη δημοσιονομική πειθαρχία (πχ το έλλειμμα υπερβαίνει το 3% ή και τα δύο μεγέθη υπερβαίνουν τις τιμές αναφοράς) ή τηρούνται μεν αλλά υπάρχει σοβαρός κίνδυνος δημοσιονομικού εκτροχιασμού, τότε συντάσσει μια έκθεση για την οποία

⁴¹⁹ Αστέρης Πλιάκος <<Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης>>, Θεσμικό και ουσιαστικό δίκαιο, Τμήμα IV <<Η οικονομική και η νομισματική πολιτική>> σελ 679.

⁴²⁰ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 15 <<Οικονομική και νομισματική πολιτική>> σελ 598.

⁴²¹ Βλέπε την παράγραφο 1 του άρθρου 126 ΣΛΕΕ.

⁴²² Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 15 <<Οικονομική και νομισματική πολιτική>> σελ 595.

⁴²³ Αστέρης Πλιάκος <<Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης>>, Θεσμικό και ουσιαστικό δίκαιο, Τμήμα IV <<Η οικονομική και η νομισματική πολιτική>> σελ 683-684.

⁴²⁴ Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης δεν είναι το μόνο περιοριστικό πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών μελών. Μετά το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης του 2009-2010, έλαβαν χώρα εκτός από την περαιτέρω ενίσχυση των κανόνων του Συμφώνου με τη <<δέσμη των έξι μέτρων>> το 2011 και άλλες σημαντικές θεσμικές εξελίξεις όπως για παράδειγμα η θέσπιση το 2010 των προσωρινών μηχανισμών (EFSM και EFSM) και του μόνιμου μηχανισμού σταθερότητας (ESM) που τους αντικαθιστά σήμερα για την παροχή χρηματοοικονομικής συνδρομής σε κράτος μέλος της ευρωζώνης που αντιμετωπίζει πρόβλημα χρηματοδότησης η οποία συνοδεύεται από αυστηρούς όρους προκειμένου να διασφαλιστεί η σταθερότητα στη ζώνη του ευρώ στο σύνολό της και των κρατών μελών της, η υιοθέτηση του <<Ευρωπαϊκού Εξαμήνου>> ήτοι ενός αυστηρού χρονοδιαγράμματος για τη συγκέντρωση, μελέτη και αξιολόγηση των σημαντικότερων οικονομικών δεικτών και δεδομένων που αφορούν τα κράτη προκειμένου να διευκολυνθεί ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών και κυρίως να διασφαλιστεί η ενίσχυση της εποπτείας των κρατών μελών και η υπογραφή της Συνθήκης για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην ΟΝΕ γνωστής και ως <<Δημοσιονομικού Συμφώνου>> το Μάρτιο του 2012. Στο κεφάλαιο 4 θα περιγράψουμε εκτός από τις βασικές προβλέψεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και αυτές τις νέες θεσμικές εξελίξεις και περιορισμούς.

γνωμοδοτεί και η Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή⁴²⁵. Ακολούθως, η Επιτροπή απευθύνει γνώμη στο ενδιαφερόμενο κράτος και ενημερώνει το Συμβούλιο το οποίο και καλείται να αποφανθεί για το αν υπάρχει ή όχι υπερβολικό δημοσιονομικό έλλειμμα. Αν η απόφαση του Συμβουλίου είναι θετική τότε μετά από σχετική σύσταση της Επιτροπής το Συμβούλιο απευθύνει με τη σειρά του συστάσεις προς το κράτος με τις οποίες το καλεί να διορθώσει αυτήν την κατάσταση εντός ορισμένου χρονικού διαστήματος. Οι συστάσεις αυτές δεν ανακοινώνονται δημόσια εκτός και αν κρίνει το Συμβούλιο ότι δεν ανελήφθη αποτελεσματική δράση από το κράτος. Η δημοσιοποίηση των συστάσεων αποσκοπεί στην πολιτική πίεση του κράτους στη λήψη διορθωτικών μέτρων.

Στην περίπτωση κατά την οποία το ενδιαφερόμενο κράτος δυστροπεί και δεν λαμβάνει μέτρα για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος τότε το Συμβούλιο με σχετική απόφαση η οποία λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία και στην οποία δεν λαμβάνεται υπόψη η ψήφος του δυστροπούντος κράτους ειδοποιεί το κράτος αυτό να λάβει τα αναγκαία κατά την άποψη του μέτρα εντός μιας καθορισμένης προθεσμίας ενώ δύναται να ζητήσει από το κράτος και τη υποβολή εκθέσεων προόδου προκειμένου να εξεταστεί η όλη προσπάθεια του για δημοσιονομική εξυγίανση και προσαρμογή. Τέλος, αν το κράτος μέλος εξακολουθεί να μη συμμορφώνεται τότε το Συμβούλιο με σχετική του απόφαση μπορεί να επιβάλει μια από τις ακόλουθες κυρώσεις σε αυτό :

- 1) Χρηματικά πρόστιμα ευλόγου ύψους.
- 2) Απαίτηση για δημοσίευση πρόσθετων πληροφοριών από το κράτος κατά την έκδοσή από αυτό ομολόγων και λοιπών χρεογράφων.
- 3) Κλήση της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων για αναθεώρηση της πολιτικής δανεισμού που έχει υιοθετήσει έναντι του ενδιαφερόμενου κράτους.
- 4) Απαίτηση από το κράτος για πραγματοποίηση άτοκης κατάθεσης κατάλληλου ύψους έως ότου σύμφωνα με το Συμβούλιο διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμμα.

Η παραπάνω διαδικασία αν και φαινομενικά αυστηρή δεν εφαρμόστηκε επαρκώς κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 2000 και αυτός ήταν όπως θα πούμε και στη συνέχεια ένας από τους λόγους που η Ένωση και η ζώνη του ευρώ ήταν σχετικά ανοχύρωτη όταν ξέσπασε η ευρωπαϊκή κρίση χρέους το 2010⁴²⁶. Στο σημείο αυτό ολοκληρώσαμε την περιγραφή των διατάξεων σχετικά με την οικονομική πολιτική, το συντονισμό της και την δημοσιονομική πειθαρχία και είμαστε έτοιμοι να ρίξουμε μια πρώτη ματιά στη νομισματική πολιτική αφού κάνουμε κάποιες εισαγωγικές παρατηρήσεις για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση.

Είπαμε πως το 1992 με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ έγινε η πρώτη πρόβλεψη για την δημιουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης δηλαδή η υιοθέτηση μιας μορφής οικονομικής συνεργασίας στα πλαίσια της οποίας υιοθετείται ένα κοινό νόμισμα μεταξύ των χωρών που μετέχουν σε αυτή και τη διαχείριση του αναλαμβάνει μια υπερεθνική κεντρική τράπεζα, εν προκειμένω η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Η δημιουργία μιας πλήρους οικονομικής και νομισματικής ένωσης συνιστά μια πρωτοφανή εκχώρηση εθνικής κυριαρχίας (καθώς η ύπαρξη εθνικού νομίσματος και η άσκηση νομισματικής πολιτικής αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της

⁴²⁵ Η Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή είναι όπως αναφέραμε και στο πρώτο κεφάλαιο ένα γνωμοδοτικό όργανο της Ένωσης το οποίο προβλέπεται και διέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 134 ΣΛΕΕ. Το εν λόγω όργανο βοηθά στον καλύτερο συντονισμό της πολιτικής των κρατών μελών στα πλαίσια που αυτός είναι απαραίτητος για την ομαλή και καλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Ειδικότερα, Η Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή, διατυπώνει γνώμες στο Συμβούλιο και την Επιτροπή (όπως για την έκθεση που αναφέραμε παραπάνω), συντάσσει και καταρτίζει εκθέσεις στις οποίες αποτυπώνεται η οικονομική και χρηματοπιστωτική κατάσταση των κρατών μελών τις οποίες και υποβάλει στο Συμβούλιο και την Επιτροπή, εξετάζει το κατά πόσο υπάρχει ελεύθερη κίνηση κεφαλαίων και πληρωμών και τέλος παρακολουθεί τη νομισματική και χρηματοπιστωτική κατάσταση των κρατών μελών που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου στη ζώνη του ευρώ όπως και το γενικό τους σύστημα. Σχετικά με τη σύσταση της η Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή αποτελείται από έξι μέλη εκ των οποίων 2 προέρχονται από την Επιτροπή, δυο από την ΕΚΤ και δυο από τα κράτη μέλη. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε : Άρθρο 134 ΣΛΕΕ και Αστέρης Πλιάκος <<Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης>>, θεσμικό και ουσιαστικό δίκαιο, Τμήμα IV <<Η οικονομική και η νομισματική πολιτική>> σελ 709-710.

⁴²⁶ Για του λόγου το αληθές, σκόπιμο είναι να παραθέσουμε εδώ ένα ενδιαφέρον περιστατικό το οποίο έπληξε το κύρος της όλης διαδικασίας. Το 2003, τόσο η Γαλλία όσο και η Γερμανία (χώρα υπέρμαχος της δημοσιονομικής πειθαρχίας που επιδίωκε ο δημοσιονομικός κανόνας για το έλλειμμα να ορίζει 1% το μέγιστο έλλειμμα που μπορεί να έχει ένα κράτος από 3% του ΑΕΠ που τελικά αποφασίστηκε) παραβίασαν τον κανόνα της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Η Επιτροπή ζήτησε από το Συμβούλιο να εκδώσει σχετική απόφαση με την οποία να καλεί τις δύο χώρες σε λήψη διορθωτικών μέτρων για να τερματιστεί αυτή η κατάσταση. Το Συμβούλιο αντί να πράξει κάτι τέτοιο ως όφειλε από τις διατάξεις που μόλις περιγράψαμε, εξέδωσε μη νομικώς δεσμευτικά κείμενα που ονομάζονται <<τελικά συμπεράσματα>> με τα οποία θεώρησε ότι έληξε η διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος ενώ οι δύο χώρες με ανακοινώσεις τους δεσμευτήκαν να λάβουν μέτρα και να διορθώσουν τα υπερβολικά τους ελλείμματα. Η Επιτροπή προσέφυγε κατά του Συμβουλίου στο Δικαστήριο το οποίο έκανε μερικώς δεκτή την προσφυγή αυτή χωρίς όμως να υπάρξει τελικά κάποιο πρακτικό αποτέλεσμα. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε : Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 15 <<Οικονομική και νομισματική πολιτική>> σελ 596.

εθνικής κυριαρχίας ενός κράτους) άνευ προηγουμένου⁴²⁷. Σήμερα, η νομική βάση της ΟΝΕ αποτελεί το άρθρο 3 παράγραφος 4 ΣΛΕΕ καθώς επίσης και τα άρθρα 127-133 ΣΛΕΕ τα οποία απαρτίζουν σχετικό κεφάλαιο της Συνθήκης και ρυθμίζουν την άσκηση της νομισματικής πολιτικής. Η νομισματική πολιτική (μαζί με τη συναλλαγματική την οποία θα περιγράψουμε εν συντομία στην επόμενη ενότητα του παρόντος κεφαλαίου για τα κράτη χωρίς παρέκκλιση δηλαδή τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ) ασκείται σύμφωνα με τη Συνθήκη κατ' αποκλειστικότητα από την Ένωση, αποτελεί δηλαδή μια από τις αποκλειστικές της αρμοδιότητες⁴²⁸. Πριν αναφέρουμε το πώς ασκείται η νομισματική πολιτική, ποια όργανα την ασκούν και ποιος είναι ο σκοπός της, σκόπιμο είναι να δώσουμε στον αναγνώστη μια γενική εικόνα για την ΟΝΕ. Θα δούμε τα στάδια της υλοποίησης της, τα κριτήρια που θα πρέπει να πληροί ένα κράτος προκειμένου να καταστεί μέλος της και την οικεία διαδικασία όπως επίσης και το ζήτημα της αποχώρησης αλλά και της αποπομπής ενός κράτους από τη νομισματική ένωση ζήτημα που λόγω της οικονομικής κρίσης έχει επίκαιρο χαρακτήρα. Στο τέλος θα κάνουμε μια αναφορά στα κράτη με παρέκκλιση ήτοι τα μη μέλη της ΟΝΕ και τι ισχύει για αυτά. Ας ξεκινήσουμε.

Η ΟΝΕ δημιουργήθηκε σε τρία στάδια⁴²⁹. Ειδικότερα, στο πρώτο στάδιο το οποίο έλαβε χώρα την περίοδο 1992-1993, καταργήθηκαν και τα τελευταία εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων και στις πληρωμές ενώ στο δεύτερο που αφορούσε τη περίοδο 1994-1997 εξασφαλίστηκε η ανεξαρτησία των εθνικών κεντρικών τραπεζών και η δημοσιονομική πειθαρχία με τον περιορισμό των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων από πλευράς των κρατών. Το δεύτερο στάδιο είναι και το σημαντικότερο εκ των τριών καθώς η δημοσιονομική πειθαρχία όπως την ορίσαμε παραπάνω, αποτελεί ένα εκ των τεσσάρων κριτηρίων σύγκλισης τα οποία πρέπει να πληροί ένα κράτος προκειμένου να εισέλθει στην ΟΝΕ και να υιοθετήσει το ευρώ ως εθνικό νόμισμα ενώ η τήρηση της όπως είδαμε ήδη και θα δούμε πιο αναλυτικά στο επόμενο κεφάλαιο αποτελεί κύρια προϋπόθεση της ομαλής παραμονής του κράτους στη ζώνη του ευρώ . Αναφορικά με τα κριτήρια σύγκλισης, ένα κράτος θα πρέπει κατά την αξιολόγηση προκειμένου να γίνει μέλος της ΟΝΕ να έχει δημοσιονομικό έλλειμμα ως ποσοστό του ΑΕΠ κάτω από 3% και δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ κάτω από 60% (κριτήριο της δημοσιονομικής πειθαρχίας), να έχει κατά το έτος που προηγείται της αξιολόγησης μέσο ρυθμό πληθωρισμού που να μην υπερβαίνει κατά 1,5% το μέσο ρυθμό πληθωρισμό των τριών κρατών με τις καλύτερες επιδόσεις στο ζήτημα αυτό (κριτήριο της σταθερότητας των τιμών)⁴³⁰, θα πρέπει τα επιτόκια των μακροχρόνιων τίτλων του να μην υπερβαίνουν πάνω από 2% τα επιτόκια των τίτλων των τριών κρατών με τις καλύτερες επιδόσεις ως προς τη σταθερότητα των τιμών (κριτήριο της σύγκλισης των επιτοκίων) και τέλος θα πρέπει το νόμισμα του να είναι σταθερό δηλαδή να μην έχει υποτιμηθεί τα τελευταία δυο χρόνια από το κράτος και η ονομαστική συναλλαγματική ισοτιμία να μη έχει διακυμανθεί (ανατιμηθεί ή υποτιμηθεί) πάνω από 15%⁴³¹. Στο τρίτο στάδιο το οποίο ξεκίνησε το 1999, έχουμε την ανάληψη των καθηκόντων από πλευράς Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και τον καθορισμό από το Συμβούλιο με σχετική απόφαση σταθερών και αμετάκλητων ονομαστικών συναλλαγματικών ισοτιμιών για τα νομίσματα των 11 τότε κρατών μελών και κρίθηκε ότι πληρούν τα κριτήρια εισαγωγής στην ΟΝΕ και υιοθέτησης του ευρώ⁴³².

Ένα κράτος μπορεί να εισέλθει στην ΟΝΕ ελεύθερα εφόσον πληροί τα κριτήρια που μόλις εξετάσαμε με σχετική απόφαση του Συμβουλίου⁴³³. Στη συνέχεια το Συμβούλιο με ομόφωνη απόφαση οπύ στη σχετική ψηφοφορία μετέχουν τα κράτη μέλη της ευρωζώνης, ορίζει αμετάκλητα την ονομαστική συναλλαγματική ισοτιμία με την οποία το ευρώ αντικαθιστά το νόμισμα του ενδιαφερόμενου κράτους ενώ αποφασίζονται και όλα τα υπόλοιπα μέτρα τα οποία είναι αναγκαία για την εισαγωγή του ευρώ ως κοινού νομίσματος στο κράτος

⁴²⁷ Εκτός από την πλήρη νομισματική ένωση υπάρχει και η ψευδονομισματική ένωση ως μορφή οικονομικής ολοκλήρωσης και συνεργασίας όπου καθιερώνεται ένα σύστημα σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών χωρίς κοινά συναλλαγματικά διαθέσιμα και κοινή κεντρική τράπεζα. Για περισσότερες πληροφορίες αναφορικά με τις μορφές οικονομικής ολοκλήρωσης βλέπε : Ιωάννης Βαβούρας <<Εθνική οικονομική πολιτική και ΟΝΕ>>, Κεφάλαιο 1, σελ 18-19.

⁴²⁸ Βλέπε το άρθρο 3 παράγραφος 1, στοιχείο γ ΣΛΕΕ.

⁴²⁹ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 15 <<Οικονομική και νομισματική πολιτική>> σελ 599.

⁴³⁰ Το κριτήριο της σταθερότητας των τιμών είναι το σημαντικότερο εκ των τεσσάρων κριτηρίων σύγκλισης με τα υπόλοιπα τρία να λειτουργούν συμπληρωματικά αυτού καθώς ο στόχος της ενιαίας νομισματικής πολιτικής είναι η σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών.

⁴³¹ Αστέρης Πλιάκος <<Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης>>, Θεσμικό και ουσιαστικό δίκαιο, Τμήμα IV <<Η οικονομική και η νομισματική πολιτική>> σελ 715.

⁴³² Η εισαγωγή του ευρώ δηλαδή του κοινού νομίσματος και η αντικατάσταση από αυτό των εθνικών νομισμάτων των κρατών μελών με ένα ταυτόχρονο καθορισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών, αποτέλεσε και τον πρωταρχικό στόχο της ενιαίας νομισματικής πολιτικής.

⁴³³ Βλέπε το άρθρο 140 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ.

αυτό⁴³⁴. Ερώτημα γεννάται πάντως σχετικά με τη δυνατότητα οικειοθελούς αποχώρησης καθώς επίσης και αποπομπής ενός κράτους. Οι απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά είναι θετική στο πρώτο και αρνητική στο δεύτερο. Ας δούμε το γιατί.

Πρώτα από όλα, ένα κράτος μπορεί να αποχωρήσει ελεύθερα από τη ζώνη του ευρώ και την ΟΝΕ λόγω αποτυχίας του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης εξαιτίας αδυναμίας αναφορικά με τη τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας ή εξαιτίας γενικότερων οικονομικών επιβαρύνσεων οι οποίες ίσως καταστήσουν το κράτος ανήμπορο να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του. Το κράτος μέλος της ΟΝΕ που επιθυμεί να εξέλθει από αυτή μπορεί να στηριχτεί νομικά την επιθυμία του αυτή στο άρθρο 62 της Σύμβασης της Βιέννης για το δίκαιο των Συνθηκών το οποίο δίνει τη δυνατότητα στα κράτη να λύσουν τη συνθήκη εξαιτίας <<ριζικών και απρόβλεπτων καταστάσεων>>⁴³⁵. Ας δούμε τώρα το άλλο ζήτημα αυτό της αποπομπής ενός κράτους από τη ζώνη του ευρώ λόγω αδυναμίας ανταπόκρισης στις υποχρεώσεις που απορρέουν από αυτή ένα επίκαιρο όπως είπαμε σήμερα ερώτημα.

Η αποπομπή ενός κράτους από τη ζώνη του ευρώ δεν είναι νομικά δυνατή καθώς σύμφωνα με τη Συνθήκη⁴³⁶, αλλά και τον Κανονισμό 974/98 ο οποίος αποτελεί τον Κανονισμό εισαγωγής του ευρώ, με σχετική απόφαση του Συμβουλίου έχουμε όπως προαναφέραμε οριστικό αμετάκλητο καθορισμό της ονομαστικής συναλλαγματικής ισοτιμίας με την οποία το ευρώ αντικαθιστά το νόμισμα του κράτους μέλους που το υιοθετεί. Αν το κράτος ήταν δυνατό να εκδιωχθεί από τη ζώνη του ευρώ από τα υπόλοιπα μέλη τότε η απόφαση του Συμβουλίου δεν θα είχε πραγματικά οριστικό και αμετάκλητο χαρακτήρα. Επιπλέον, η αποπομπή ενός κράτους από τη ζώνη του ευρώ δεν μπορεί (εν αντιθέσει με την οικειοθελή αποχώρηση του από αυτή) να στηριχθεί επαρκώς νομικά ούτε στη Σύμβαση της Βιέννης για το δίκαιο των Συνθηκών καθώς οι διατάξεις της εν λόγω Σύμβασης εκτοπίζονται στα πλαίσια της Ένωσης από τις διατάξεις των Συνθηκών και ειδικότερα από τις διατάξεις του άρθρου 75 ΣΕΕ και τις διατάξεις των άρθρων 126, 258-259 ΣΛΕΕ. Μόνο το κράτος μπορεί να επικαλεστεί τη Σύμβαση της Βιέννης για να αποχωρήσει από τη νομισματική ένωση και όχι τα κράτη αυτής εναντίον του καθώς υπάρχουν ειδικές ενωσιακές διατάξεις για την επαναφορά του κράτους που είτε δε συμμορφώνεται και δυστροπεί είτε βρίσκεται σε αδυναμία τήρησης των κανόνων σε αυτούς⁴³⁷. Ας προχωρήσουμε τώρα στην παράθεση του γενικού πλαισίου που διέπει την ενιαία νομισματική πολιτική έτσι ώστε να είμαστε σε θέση να το εξετάσουμε καλύτερα στα πλαίσια του πέμπτου κεφαλαίου της εργασίας μας.

Η ενιαία νομισματική πολιτική σχεδιάζεται από το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών⁴³⁸ και υλοποιείται την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Στόχος του ΕΣΚΤ είναι η διασφάλιση της σταθερότητας των τιμών και άρα στόχος και της νομισματικής πολιτικής στο σύνολο της είναι η σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών⁴³⁹. Η ΕΚΤ έχει σύμφωνα με τη Συνθήκη⁴⁴⁰ το εκδοτικό δικαίωμα δηλαδή το αποκλειστικό δικαίωμα να επιτρέπει την έκδοση τραπεζογραμματίων στην Ένωση. Τα τραπεζογραμμάτια εκδίδονται τόσο από την ίδια την ΕΚΤ όσο και από τις εθνικές κεντρικές τράπεζες κατόπιν δικής της έγκρισης. Η έδρα της είναι στη Φρανκφούρτη. Διαθέτει όπως θα δούμε και στο κεφάλαιο 5 Διοικητικό Συμβούλιο στο οποίο μετέχουν οι διοικητές των εθνικών κεντρικών τραπεζών μαζί με τον Πρόεδρο και τον Αντιπρόεδρο αυτής και άλλα τέσσερα μέλη και εξαμελή Εκτελεστική Επιτροπή η οποία και υλοποιεί τις αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου και αποτελείται από τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο και τα τέσσερα μέλη που προαναφέραμε. Σε ότι αφορά τη λειτουργία και την άσκηση των καθηκόντων τόσο της ΕΚΤ όσο και των εθνικών κεντρικών τραπεζών που απαρτίζουν το ΕΣΚΤ, ισχύει η αρχή της ανεξαρτησίας σύμφωνα με την οποία, η ΕΚΤ και οι εθνικές κεντρικές τράπεζες δεν δέχονται υποδείξεις από τα λοιπά ενωσιακά όργανα, τα κράτη μέλη και τις κυβερνήσεις τους⁴⁴¹. Ας

⁴³⁴ Η διαδικασία αυτή εφαρμόστηκε πρώτη φορά στην περίπτωση της χώρας μας της Ελλάδας με την ισοτιμία να καθορίζεται στις 340,75 δραχμές ανά ευρώ.

⁴³⁵ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 15 <<Οικονομική και νομισματική πολιτική>> σελ 602.

⁴³⁶ Βλέπε το άρθρο 140 παράγραφος 3 ΣΛΕΕ.

⁴³⁷ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 15 <<Οικονομική και νομισματική πολιτική>> σελ 601-603.

⁴³⁸ Αποτελείται όπως θα πούμε και στο επόμενο κεφάλαιο από την ΕΚΤ και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες.

⁴³⁹ Ως σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών ορίζεται όπως θα δούμε στη συνέχεια η ετήσια μεταβολή του Εναρμονισμένου Δείκτη Τιμών καταναλωτή κατά λιγότερο από 2%. Ακόμη, η προσφερόμενη ονομαστική ποσότητα χρήματος στην ευρωζώνη θα πρέπει να μεταβάλλεται μέχρι 4,5% ετησίως προκειμένου να εξασφαλιστεί η σταθερότητα αυτή.

⁴⁴⁰ Βλέπε το άρθρο 128 ΣΛΕΕ.

⁴⁴¹ Η αρχή της ανεξαρτησίας αναφορικά με την άσκηση των καθηκόντων της ΕΚΤ και του ΕΣΚΤ, διέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 130 ΣΛΕΕ. Το γεγονός του ότι αφιερώθηκε ολόκληρο άρθρο της Συνθήκης στην εν λόγω αρχή δείχνει τη σημασία που αυτή έχει για το όλο εγχείρημα. Η αρχή της ανεξαρτησίας θεσπίστηκε κατόπιν επίμονου αιτήματος της Γερμανίας η οποία επιθυμούσε η ΕΚΤ να λειτουργήσει κατά το πρότυπο της Ομοσπονδιακής Κεντρικής Τράπεζας δηλαδή ανεξάρτητη από τις εθνικές κυβερνήσεις και έχοντας ως κύρια και βασική αποστολή την διασφάλιση της σταθερότητας του γενικού επιπέδου των τιμών και την αντιμετώπιση των πληθωριστικών πιέσεων στην οικονομία εξαιτίας της κακής εμπειρίας των υπερπληθωρισμών

κάνουμε μια πρώτη αναφορά τώρα στα καθήκοντα που έχει το ΕΣΚΤ και τα εργαλεία με τα οποία η ΕΚΤ υλοποιεί τη νομισματική πολιτική. Θα μπορέσουμε να τα εξετάσουμε καλύτερα στο κεφάλαιο 5.

Το ΕΣΚΤ σύμφωνα με τη Συνθήκη⁴⁴², έχει μια σειρά από καθήκοντα στα οποία περιλαμβάνονται ο σχεδιασμός και η εφαρμογή της νομισματικής πολιτικής της Ένωσης, η διενέργεια πράξεων συναλλάγματος και η διαχείριση των επίσημων συναλλαγματικών διαθεσίμων των κρατών μελών⁴⁴³ καθώς επίσης και η προώθηση της ομαλής λειτουργίας των συστημάτων πληρωμών. Η ΕΚΤ στα πλαίσια των καθηκόντων της εκδίδει Κανονισμούς, λαμβάνει τις απαραίτητες αποφάσεις για την εκτέλεση των καθηκόντων που έχουν ανατεθεί στο ΕΣΚΤ ενώ έχει και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες διατυπώνοντας συστάσεις και γνώμες.

Προκειμένου να εφαρμοστεί η ενιαία νομισματική πολιτική, η ΕΚΤ χρησιμοποιεί μια σειρά από μέσα και εργαλεία. Αυτά, αναφέρονται και απαριθμούνται στο καταστατικό της ΕΚΤ χωρίς όμως η απαρίθμηση αυτή να είναι δεσμευτική και είναι τα ακόλουθα⁴⁴⁴:

- 1) Διενέργεια πράξεων ανοικτής αγοράς : εδώ εντάσσεται μια σειρά από επιμέρους εργαλεία τα οποία θα εξετάσουμε στο πέμπτο κεφάλαιο δηλαδή οι αντιστρεπτές και οι οριστικές συναλλαγές, η έκδοση πιστοποιητικών χρέους, οι πράξεις ανταλλαγής νομισμάτων (swaps) και η αποδοχή καταθέσεων καθορισμένης διάρκειας.
- 2) Παροχή διευκολύνσεων πιστωτικά ιδρύματα και παρεμβάσεων στη διατραπεζική αγορά : οι διευκολύνσεις διακρίνονται με τη σειρά τους σε δύο κύριες υποκατηγορίες, τις διευκολύνσεις οριακής χρηματοδότησης και τις διευκολύνσεις αποδοχής καταθέσεων)
- 3) Επιβολή στα πιστωτικά ιδρύματα της υποχρέωσης διατήρησης ελάχιστων αποθεματικών : το εργαλείο αυτό αποσκοπεί στην εξασφάλιση της ρευστότητας του τραπεζικού συστήματος και τα αποθεματικά

του Μεσοπολέμου και των επιπτώσεων που αυτή είχαν σε οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό επίπεδο στη χώρα αυτή. Ένα σημαντικό ζήτημα και ερώτημα που δημιουργείται από την πρακτική αυτή είναι το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης δηλαδή το αν αντιβαίνει τη δημοκρατική αρχή το γεγονός του ότι μια τόσο σημαντική κεφαλαιώδης πολιτική όπως η νομισματική ασκείται από ένα όργανο δίχως άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση. Το ζήτημα αυτό αντιμετωπίζεται στην πράξη ποικιλοτρόπως. Έτσι, η ομόφωνη επικύρωση των Συνθηκών (στις οποίες εμπεριέχεται και η αρχή της ανεξαρτησίας) από τα κράτη αποτελεί μια πρώτη μορφή δημοκρατικής νομιμοποίησης. Πέραν αυτού, το Κοινοβούλιο, ένα θεσμικό ενωσιακό όργανο το οποίο όπως είπαμε στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας μας διαθέτει άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση παίζει σημαντικό ρόλο καθώς σύμφωνα με το άρθρο 284 παράγραφος 3 ΣΛΕΕ, η ΕΚΤ υποβάλλει **έκθεση** στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Επιτροπή και το Κοινοβούλιο αναφορικά με τη νομισματική πολιτική του τρέχοντος και του προηγούμενου οικονομικού έτους. Η έκθεση αυτή παρουσιάζεται από τον Πρόεδρο της ΕΚΤ στο Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο το οποίο και δύναται να οργανώσει σχετική συζήτηση. Επιπρόσθετα, τόσο ο Πρόεδρος της ΕΚΤ όσο και τα υπόλοιπα μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής μπορούν είτε αυτοβούλως είτε κατόπιν σχετικού αιτήματος να προσέρχονται και να μιλούν ενώπιον των αρμόδιων επιτροπών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Τέλος, οι περισσότερες αλλαγές και τροποποιήσεις στο καταστατικό του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ το οποίο και διέπει αυτά γίνονται σύμφωνα με όσα ορίζει η συνήθης νομοθετικής διαδικασία την οποία εξετάσαμε στο πρώτο κεφάλαιο δηλαδή με τη σύμπραξη Συμβουλίου και Κοινοβουλίου. Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης της νομισματικής πολιτικής βλέπε : Αστέρης Πλιάκος <<Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης>>, θεσμικό και ουσιαστικό δίκαιο, Τμήμα IV <<Η οικονομική και η νομισματική πολιτική>> σελ 708-709.

⁴⁴² Βλέπε το άρθρο 127 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ.

⁴⁴³ Η διενέργεια πράξεων συναλλάγματος και η διαχείριση των συναλλαγματικών διαθεσίμων των κρατών μελών αποτελεί όπως θα δούμε στη συνέχεια της ενότητας την άσκηση της συναλλαγματικής πολιτικής για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ η οποία όπως και η συναλλαγματική έχει ως κύριο και πρωταρχικό στόχο τη διατήρηση της σταθερότητας του γενικού επιπέδου των τιμών.

⁴⁴⁴ Αστέρης Πλιάκος <<Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης>>, θεσμικό και ουσιαστικό δίκαιο, Τμήμα IV <<Η οικονομική και η νομισματική πολιτική>> σελ 711. Επίσης βλέπε : ⁴⁴⁴ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ΟΝΕ>> σελ 538-543. Να αναφέρουμε σε αυτό το σημείο πάντως ότι εκτός από τα προαναφερθέντα εργαλεία, υπάρχει και μια ακόμα σειρά εργαλείων τα οποία καλούνται <<μη συμβατικά μέσα νομισματικής πολιτικής>> και χρησιμοποιούνται σε έκτακτες περιστάσεις στις οποίες παρατηρούνται εντάσεις στις χρηματοπιστωτικές αγορές. Αν και δεν θα μας απασχολήσουν άλλο, τα αναφέρουμε εδώ για λόγους πιο ολοκληρωμένης προσέγγισης του θέματος. Αυτά τα μέσα είναι:

- 1) Η παροχή ρευστότητας με σταθερό επιτόκιο και η κατανομή ολόκληρου του ποσού
- 2) Η διεύρυνση του καταλόγου περιουσιακών στοιχείων που γίνονται αποδεκτά ως ασφάλεια
- 3) Μια πιο μακροπρόθεσμη παροχή ρευστότητας
- 4) Η παροχή ρευστότητας σε ξένο νόμισμα
- 5) Οι οριστικές αγορές καλυμμένων ομολόγων
- 6) Προγράμματα αγορών τίτλων δηλαδή παρεμβάσεις στις αγορές χρεογράφων του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα στη ζώνη του ευρώ.

αυτά δεν είναι τίποτε άλλο από τα υποχρεωτικά ελάχιστα διαθέσιμα την ποσότητα των οποίων ορίζει η κεντρική τράπεζα της κάθε χώρας.

Τα εργαλεία της νομισματικής πολιτικής επιδρούν στην οικονομία με τον επηρεασμό των επιτοκίων και τελικό αποδέκτη το επίπεδο τιμών έναν τρόπο ο οποίος ονομάζεται <<μηχανισμός μετάδοσης της ενιαίας νομισματικής πολιτικής>> και τον οποίο θα παρουσιάσουμε ενδελεχώς στο κεφάλαιο 5 της εργασίας μας.

Κλείνοντας την ανάλυση μας, θα παραθέσουμε εδώ εν συντομία το γενικό πλαίσιο της συναλλαγματικής πολιτικής για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ καθώς και αυτή ασκείται αποκλειστικώς από την Ένωση. Ακολούθως, θα αναφέρουμε και το γενικό πλαίσιο αναφορικά με τα μη μέλη της ΟΝΕ δηλαδή τα <<κράτη μέλη με παρέκκλιση>>

Η συναλλαγματική πολιτική ταυτίζεται με τη νομισματική σε ότι αφορά το στόχο της καθώς και αυτή αποσκοπεί στην σταθερότητα των τιμών. Η Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ προβλέπει στο άρθρο 219 παράγραφος 1 και 2, δυο βασικές θεσμικές διαδικασίες τις τυπικές συμφωνίες και τους γενικούς προσανατολισμούς. Πιο συγκεκριμένα, το ΕΣΚΤ διενεργεί πράξεις συναλλάγματος και διαχειρίζεται τα συναλλαγματικά διαθέσιμα των κρατών μελών. Οι τυπικές συμφωνίες του άρθρου 219 παράγραφος 1 και οι γενικοί προσανατολισμοί της δεύτερης παραγράφου του ίδιου άρθρου αποτελούν πράξεις συναλλάγματος. Ακόμη σε αυτές περιλαμβάνονται και οι παρεμβάσεις στην αγορά συναλλάγματος (όπως κάνουν όλες οι Κεντρικές Τράπεζες για να επηρεάσουν την ισοτιμία του νομίσματός τους) και άλλες πράξεις όπως οι εμπορικές ή η πώληση εσόδων από τόκους σε ξένο νόμισμα . Ας δούμε όμως λίγο πιο αναλυτικά τις πράξεις.

Οι τυπικές συμφωνίες συνάπτονται σύμφωνα με την πρώτη παράγραφο του άρθρου 219 ΣΛΕΕ για ένα σύστημα συναλλαγματικών ισοτιμιών για το ευρώ έναντι μη ενωσιακών νομισμάτων με ομόφωνη απόφαση του Ecofin ύστερα από σύσταση της ΕΚΤ ή σύσταση της Επιτροπής και διαβούλευση με την ΕΚΤ. Οι γενικοί προσανατολισμοί για την συναλλαγματική πολιτική έναντι ενός ή παραπάνω μη ενωσιακών νομισμάτων θεσπίζονται με απόφαση που λαμβάνεται από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία όταν δεν υπάρχει ένα τυπικό σύστημα συναλλαγματικών ισοτιμιών σύμφωνα με το άρθρο 219 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ. Η απόφαση λαμβάνεται μετά από σύσταση της ΈΚΤ ή κατόπιν σύστασης της Επιτροπής και διαβούλευσης με την ΕΚΤ.

Η ΕΚΤ και το ΕΣΚΤ κάνουν όπως είπαμε παρεμβάσεις στις αγορές συναλλάγματος για να εξουδετερώσουν διάφορες έκτακτες διακυμάνσεις στο ευρώ έναντι ξένων νομισμάτων όπως λχ το δολάριο ΗΠΑ και αυτή η παρέμβαση γίνεται με τη χρήση των συναλλαγματικών διαθεσίμων που έχουν παραχωρηθεί από τις εθνικές κεντρικές τράπεζες τόσο κεντρικά δηλαδή από την ίδια την ΕΚΤ όσο και αποκεντρωμένα δηλαδή από τις εθνικές κεντρικές τράπεζες υπό τις οδηγίες της ΕΚΤ. Ακόμη, η παρέμβαση γίνεται και με τη χρήση άλλων μέσων όπως με συναλλαγές μεταξύ των κεντρικών τραπεζών και με πράξεις ανταλλαγής νομισμάτων, ενώ παρεμβάσεις μπορούν να γίνουν και μέσω του Μηχανισμού Συναλλαγματικών Ισοτιμιών ο οποίος τέθηκε σε ισχύ τον Ιανουάριο του 1999 με στόχο τη σύνδεση του νομίσματος των κρατών μη μελών της ευρωζώνης με το ευρώ. Η συμμετοχή στον εν λόγω μηχανισμό χωρίς σοβαρές εντάσεις για δυο χρόνια αποτελεί μία εκ των προϋποθέσεων για να εισαχθεί ένα κράτος στο ευρώ. Ως ένα πρακτικό παράδειγμα παρέμβασης, μπορούμε να αναφέρουμε ότι το Φθινόπωρο του 2000, η ΕΚΤ παρενέβη στην αγορά συναλλάγματος προκειμένου να σταθεροποιήσει το ευρώ το οποίο από το 1998 υποχωρούσε συνεχώς.

Τέλος, να αναφέρουμε πως σύμφωνα με τη Συνθήκη⁴⁴⁵, το Συμβούλιο εκδίδει προτάσεις της Επιτροπής και ύστερα από διαβούλευση με την ΕΚΤ, απόφαση με την οποία καθορίζονται κοινές θέσεις αναφορικά με ζητήματα ιδιαίτερου ενδιαφέροντος για την ΟΝΕ στα πλαίσια διεθνών διασκέψεων και οικονομικών οργανισμών. Αυτό συμβαίνει προκειμένου να εξασφαλιστεί η ενιαία εκπροσώπηση της Ένωσης σε διεθνείς σχέσεις και η θέση του ευρώ στο διεθνές νομισματικό σύστημα⁴⁴⁶.

⁴⁴⁵ Βλέπε το άρθρο 138 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ.

⁴⁴⁶ Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο 15 <<Οικονομική και νομισματική πολιτική>> σελ 601. Πάντως, το ζήτημα της ενιαίας εκπροσώπησης δεν είναι απλό αλλά στην πράξη παρουσιάζει δυσχέρειες. Οι δυσχέρειες αυτές απορρέουν από τον τρόπο που έχουν καταναμηθεί οι αρμοδιότητες όχι μόνο ανάμεσα στην οικονομική και τη νομισματική πολιτική αλλά και εντός των πλαισίων της τελευταίας. Έτσι, αναφέρουμε για παράδειγμα το ζήτημα της προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων το οποίο αναφέρεται στις παραγράφους 5 και 6 του άρθρου 127 ΣΛΕΕ αντιμετωπίζεται από το Συμβούλιο, την ΕΚΤ αλλά και τα κράτη μέλη. Επίσης στις περισσότερες περιπτώσεις τα οικονομικά και τα νομισματικά θέματα αντιμετωπίζονται από κοινού κάτι που καθιστά πιο δύσκολη την ενιαία εκπροσώπηση και τέλος σε ότι αφορά τις διεθνείς νομισματικές και οικονομικές σχέσεις σε αυτές δραστηριοποιούνται και διάφοροι διεθνείς οικονομικοί οργανισμοί όπως το ΔΝΤ και οι ομάδες των G7 και G20.

Κλείνοντας την περιγραφή του γενικού πλαισίου της οικονομικής, δημοσιονομικής και νομισματικής πολιτικής, σκόπιμο είναι να κάνουμε μια απαραίτητη διευκρίνιση σχετικά με τα κράτη τα οποία δεν μετέχουν στην ΟΝΕ και τη ζώνη του ευρώ και καλούνται όπως είπαμε <<κράτη με παρέκκλιση>> .

Σύμφωνα με τη Συνθήκη⁴⁴⁷, τα κράτη για τα οποία ισχύει παρέκκλιση δηλαδή τα κράτη για τα οποία το Συμβούλιο δεν έχει αποφανθεί ότι πληρούν τα κριτήρια που παραθέσαμε παραπάνω για την υιοθέτηση του ευρώ εξαιρούνται από την εφαρμογή μιας σειράς διατάξεων. Έτσι επιβεβαιώνεται η διαφοροποιημένη ολοκλήρωση για την οποία κάναμε λόγο στην αρχή της ενότητας.

Κατ' αρχήν, να αναφέρουμε πως για τα κράτη αυτά δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις οι οποίες αφορούν τα δεσμευτικά μέτρα για τη διόρθωση των υπερβολικών ελλειμμάτων δηλαδή οι διατάξεις των παραγράφων 9 και 11 του άρθρου 126 ΣΛΕΕ. Με άλλα λόγια, δεν ειδοποιούνται τα κράτη προς λήψη συγκεκριμένων μέτρων εντός ορισμένης προθεσμίας για να διορθώσουν το έλλειμμα τους και δεν επιβάλλονται οι κυρώσεις που αναφέραμε άνωθεν στα κράτη αυτά προκειμένου να τα εξαναγκάσουν σε συμμόρφωση και δημοσιονομική προσαρμογή. Ακόμη, τα κράτη με παρέκκλιση απαλλάσσονται από την εφαρμογή του άρθρου 127 παράγραφοι 1-3 και 5 σχετικά με τους στόχους και τα καθήκοντα του ΕΣΚΤ. Άρα τα καθήκοντα του ΕΣΚΤ που προαναφέραμε όπως λχ η διενέργεια πράξεων συναλλάγματος και η κατοχή/ διαχείριση των συναλλαγματικών διαθεσίμων των κρατών αφορούν τα κράτη χωρίς παρέκκλιση και όχι εκείνα με παρέκκλιση. Επιπλέον, τα κράτη με παρέκκλιση εξαιρούνται μεταξύ άλλων από τις πράξεις της ΕΚΤ του άρθρου 132 ΣΛΕΕ (του Κανονισμού, τις αποφάσεις, τις συστάσεις κτλ που αναφέραμε άνωθεν), τα σχετικά με την έκδοση του ευρώ που αναφέρονται στο άρθρο 128 ΣΛΕΕ το οποίο αναφέραμε άνωθεν καθώς επίσης δεν δεσμεύονται από τις διάφορες νομισματικές συμφωνίες και μέτρα συναλλαγματικής πολιτικής (αφού βρίσκονται εκτός πλαισίου της ενιαίας συναλλαγματικής πολιτικής) και από τις αποφάσεις οι οποίες καθορίζουν κοινές θέσεις σχετικά με τα ζητήματα ιδιαίτερου ενδιαφέροντος για την ΟΝΕ στα πλαίσια διεθνών διασκέψεων και οικονομικών οργανισμών. Τέλος, τα κράτη με παρέκκλιση απαλλάσσονται μεταξύ άλλων και από τα μέτρα για την εξασφάλιση ενιαίας εκπροσώπησης στα πλαίσια διεθνών οικονομικών διασκέψεων και οργανισμών.

III.6 Επίλογος/Ανακεφαλαίωση.

Στο κεφάλαιο αυτό μελετήσαμε την έννοια της οικονομικής πολιτικής στα πλαίσια της ευρύτερης κρατικής πολιτικής. Εξετάσαμε τον ορισμό της και ακολούθως αναλύσαμε τους σημαντικότερους φορείς αυτής τόσο δημόσιους όσο και μη δημόσιους. Στη συνέχεια αναφέραμε και εξηγήσαμε τις έννοιες των γενικών επιδιώξεων, των σκοπών και των στόχων της οικονομικής πολιτικής και τη μεταξύ τους σχέση και ακολούθως παραθέσαμε τα επιμέρους μέσα που συνθέτουν τις επιμέρους εκφάνσεις της οικονομικής πολιτικής και αυτή εν γένει και τους σκοπούς που έкаστο επιτελεί. Τέλος, κλείσαμε το κεφάλαιο κάνοντας μια πρώτη αναγνωριστική και συνάμα περιεκτική και ουσιαστική αναφορά στην επίδραση που ασκεί ο υπερεθνικός οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην οικονομική, δημοσιονομική και νομισματική πολιτική των μελών της, επίδραση η οποία απορρέει τόσο από την εκχώρηση αρμοδιοτήτων στην Ένωση όσο και από τους περιορισμούς που το δίκαιο το οποίο διέπει αυτή επιβάλλει στα κράτη μέλη τα οποία την απαρτίζουν. Επιπλέον κάναμε για καθαρά λόγους σφαιρικής και ολοκληρωμένης αντιμετώπισης του θέματος, μια απλή αναφορά στην επίδραση που ασκεί η Ένωση στην εισοδηματική (κοινωνική) και την εξωτερική οικονομική πολιτική των μελών τους (το κατά πόσο επηρεάζει την ικανότητα τους να λαμβάνουν μέτρα προστατευτισμού της οικονομίας τους και να ενισχύουν με διάφορους τρόπους τις εγχώριες επιχειρήσεις ώστε αυτές να μπορέσουν να ανταποκριθούν καλύτερα στον διεθνή ανταγωνισμό). Ουσιαστικά με την ολοκλήρωση του παρόντος και τρίτου κεφαλαίου, κλείσαμε το πρώτο μέρος της μελέτης μας στο οποίο γνωρίσαμε την Ευρωπαϊκή Ένωση ως οντότητα και υπερεθνικό οργανισμό , τα βασικά οικονομικά μεγέθη και έννοιες , την οικονομική πολιτική εν γένει και ολόκληρο το γενικό πλαίσιο το οποίο ρυθμίζει την επίδραση της Ένωσης σε αυτή και τις τέσσερις κύριες εκφάνσεις που την απαρτίζουν και την αποτελούν δηλαδή τη δημοσιονομική πολιτική, τη νομισματική πολιτική, την εξωτερική οικονομική πολιτική και την εισοδηματική (κοινωνική) πολιτική. Τώρα, είμαστε έτοιμοι να γνωρίσουμε στα επόμενα δύο κεφάλαια αναλυτικότερα τα σημαντικότερα μέσα της οικονομικής πολιτικής ήτοι τα δημοσιονομικά μέσα και τα μέσα νομισματικής και πιστωτικής πολιτικής και την επιρροή που τους ασκεί η Ευρωπαϊκή Ένωση και η συμμετοχή σε αυτή προκειμένου να είμαστε σε θέση να παραθέσουμε στον αναγνώστη μας κάποια βασικά συμπεράσματα.

⁴⁴⁷ Βλέπε το άρθρο 139 ΣΛΕΕ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ IV: ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Στο κεφάλαιο αυτό της εργασίας μας εισερχόμαστε στο ειδικό μέρος αυτής, στην ανάλυση των επιπτώσεων της ιδιότητας μιας χώρας ως μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ζώνης του ευρώ στην άσκηση της οικονομικής της πολιτικής. Το κεφάλαιο αυτό είναι ουσιαστικά δομημένο σε **δύο μέρη** και η δομή αυτή θα υιοθετηθεί και στα επόμενα τρία κεφάλαια. Ειδικότερα, στις πρώτες τέσσερις υποενότητες θα εξετάσουμε όλο το **γενικό πλαίσιο** της δημοσιονομικής πολιτικής ενώ στις υπόλοιπες πέντε θα δούμε το **ειδικό** δηλαδή την επίδραση σε αυτή του ενωσιακού δικαίου. Έτσι, θα ξεκινήσουμε με την περιγραφή και ανάλυση των σημαντικότερων μέσων της δημοσιονομικής πολιτικής για τα οποία μιλήσαμε για πρώτη φορά στο κεφάλαιο 3 δηλαδή των φορολογικών μέσων, των μέσων της πολιτικής των δημοσίων δαπανών και το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού και εν συνεχεία θα εξετάσουμε τις μακροοικονομικές επιπτώσεις τους. Για να το κάνουμε αυτό θα περιγράψουμε εν συντομία τις οικονομικές διακυμάνσεις και τα χαρακτηριστικά τους και κατόπιν θα χρησιμοποιήσουμε δύο πολύ σημαντικά εργαλεία. Ειδικότερα, θα αναπτύξουμε το **μοντέλο της συναθροιστικής ζήτησης και προσφοράς** και το **μοντέλο εισοδήματος δαπανών** του Κένυς ή κενυσιανό σταυρό. Αυτά θα μας βοηθήσουν να κατανοήσουμε τη σχέση ανάμεσα στις οικονομικές διακυμάνσεις και τη δημοσιονομική πολιτική. Αφού λοιπόν αναπτύξουμε τα εν λόγω μοντέλα περιγράφοντας τα, θα τα χρησιμοποιήσουμε στα πλαίσια παραδειγμάτων, διαγραμματικών και αριθμητικών για να δείξουμε στον αναγνώστη μας ακριβώς το μηχανισμό, πώς η δημοσιονομική πολιτική επηρεάζει την οικονομία στο σύνολο της. Το μοντέλο της συναθροιστικής ζήτησης και προσφοράς θα το χρησιμοποιήσουμε και πάλι στο επόμενο κεφάλαιο όταν θα εξετάσουμε τις επιπτώσεις αντίστοιχα της νομισματικής πολιτικής στη οικονομία. Ακόμη, θα αναφέρουμε τις αντιπαραθέσεις μεταξύ των οικονομολόγων και των πολιτικών αναφορικά με τη δημοσιονομική πολιτική δηλαδή θα δούμε αναλυτικότερα τις τάσεις του οικονομικού φιλελευθερισμού και του οικονομικού ακτιβισμού για τις οποίες ήδη κάναμε λόγο. Στη συνέχεια θα είμαστε σε θέση να δούμε τη σχέση Ευρωπαϊκής Ένωσης και εθνικής οικονομικής πολιτικής και να την κρίνουμε κάτι που θα γίνει στο ειδικό μέρος του κεφαλαίου αυτού. Πιο συγκεκριμένα, θα εξετάσουμε το γενικό πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τη ζώνη του ευρώ όπως αυτό αποτυπώνεται από τις διατάξεις των Συνθηκών ενώ στη συνέχεια θα περιγράψουμε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και τις βασικές του ρυθμίσεις και επιταγές όπως αυτές διαμορφώθηκαν διαχρονικά από το 1997 οπότε και θεσπίστηκε, έως το 2011 οπότε και ένεκα της οικονομικής κρίσης ενισχύθηκε. Επιπλέον, θα δούμε και μια σειρά άλλων μεταρρυθμίσεων που έγιναν στην Ευρωπαϊκή Ένωση από το 2010 για την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης και τη θωράκιση των κρατών μελών από μελλοντικές κρίσεις όπως η δέσμη των δύο μέτρων, το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, το Δημοσιονομικό Σύμφωνο και οι μηχανισμοί σταθερότητας. Όλα αυτά θα μας επιτρέψουν να κατανοήσουμε σε σημαντικό βαθμό την όλη φιλοσοφία που διέπει την Ευρωπαϊκή Ένωση και την ευρωζώνη αναφορικά με τα δημοσιονομικά μεγέθη και τη διαχείρισή τους.

IV.1 Έννοια και μέσα της δημοσιονομικής πολιτικής.

Η δημοσιονομική πολιτική αποτελεί μια πολύ συχνά αναφερόμενη έννοια και απασχολεί σε πολύ μεγάλο βαθμό τους πολιτικούς, τους οικονομολόγους αλλά και τον Τύπο λόγω της μεγάλης επίπτωσης που έχουν τα επιμέρους μέσα αυτής στην οικονομία. Δεν είναι υπερβολή να πούμε ότι η δημοσιονομική πολιτική με τα μέσα της αποτελεί το σπουδαιότερο τμήμα της εθνικής οικονομικής πολιτικής. Ως δημοσιονομική πολιτική ορίζουμε τις επιλογές της (γενικής) κυβέρνησης αναφορικά με το συνολικό επίπεδο των δημοσίων δαπανών και των φόρων⁴⁴⁸. Με άλλα λόγια, η δημοσιονομική πολιτική περιλαμβάνει τις αποφάσεις και επιλογές που σχετίζονται με τα δημοσιονομικά μέσα ήτοι τα μέσα τα οποία σχετίζονται άμεσα με τα δημόσια έσοδα και τις δημόσιες δαπάνες⁴⁴⁹. Όπως είδαμε στο κεφάλαιο 3, τα μέσα της δημοσιονομικής πολιτικής διακρίνονται με τη σειρά τους στα μέσα της φορολογικής πολιτικής δηλαδή τους φόρους οι οποίοι αποτελούν και την κύρια και βασική πηγή εσόδων του δημοσίου, στα μέσα της πολιτικής των δημοσίων δαπανών δηλαδή το ύψος και τη διάρθρωση αυτών και στο ισοζύγιο του προϋπολογισμού το οποίο και συνδέει τα έσοδα με τις δαπάνες εκφράζοντας τη σχέση τους. Θα

⁴⁴⁸ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 32 << Η επίδραση της νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής στη συναθροιστική ζήτηση>>, σελ 532.

⁴⁴⁹ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 2 <<Μορφές και μέσα παρέμβασης των δημοσίων φορέων>> σελ 97.

ξεκινήσουμε λοιπόν την ανάλυση μας με την περιγραφή των δημοσίων δαπανών και ακολούθως θα εξετάσουμε τους διάφορους φόρους που επιβάλει το κράτος αλλά και τις λοιπές πηγές εσόδων αυτού και των δημοσίων φορέων εν γένει, ενώ θα μιλήσουμε και γενικότερα για τη φορολογία και τα φορολογικά συστήματα για να δώσουμε στον αναγνώστη μια πιο σφαιρική εικόνα. Στο τέλος, θα εξετάσουμε πιο αναλυτικά τον κρατικό προϋπολογισμό και τα χαρακτηριστικά του γνωρίσματα για τον οποίο ήδη μιλήσαμε στα κεφάλαια 2 και 3 της εργασίας μας. Μόλις ο αναγνώστης αποκτήσει μια ικανοποιητική θεωρητική κατάρτιση στα δημοσιονομικά μέσα θα είναι σε θέση να κατανοήσει στη συνέχεια με τη χρήση του μοντέλου της συναθροιστικής ζήτησης και προσφοράς και του μοντέλου εισοδήματος δαπανών τον τρόπο επηρεασμού της οικονομίας από αυτά. Ας ξεκινήσουμε.

Στα δημοσιονομικά μέσα εντάσσονται πρώτα από όλα οι **δημόσιες δαπάνες**. Οι δημόσιες δαπάνες εντάσσονται στην πολιτική των δημοσίων δαπανών η οποία αποτελεί ουσιαστικά το σύνολο των αποφάσεων αναφορικά με το πόσα χρήματα θα δαπανήσει η γενική κυβέρνηση. Πράγματι, το κράτος και εν γένει οι δημόσιοι φορείς προκειμένου να εξυπηρετήσουν τους διάφορους σκοπούς τους δαπανούν όπως έχουμε πει κονδύλια, χρηματικά ποσά πχ για την κατασκευή έργων κοινής ωφελείας όπως οι μεγάλες οδικές αρτηρίες, οι υποδομές ύδρευσης οι κοινόχρηστοι χώροι κτλ , την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες όπως η εθνική άμυνα, η δημόσια τάξη και η δικαιοσύνη (παραγωγή δημοσίων αγαθών) αλλά και την αναδιανομή του εισοδήματος με τη χορήγηση διαφόρων επιδομάτων όπως τα επιδόματα ανεργίας και τα διάφορα προνοιακά επιδόματα. Όλες αυτές οι δαπάνες ταξινομούνται σε διάφορες κατηγορίες με βάση κάποια κριτήρια, με τις τρεις βασικές ταξινομήσεις των δημοσίων δαπανών να είναι η **οικονομική**, η **λειτουργική** και η **διοικητική**. Κάθε μια εξ αυτών έχει τα δικά της χαρακτηριστικά και τη δική της σημασία.

Κατ' αρχήν έχουμε την διοικητική ταξινόμηση των δημοσίων δαπανών. Αυτή γίνεται με κριτήριο το κατά πόσο οι δαπάνες **επηρεάζουν την παραγωγή και το ΑΕΠ**, το εθνικό εισόδημα⁴⁵⁰. Με βάση αυτό το κριτήριο, οι δαπάνες διακρίνονται σε **δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες** και σε **δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές**. Οι δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες είναι όλες αυτές οι δαπάνες που αποτελούν ζήτηση αγαθών και υπηρεσιών και επομένως οδηγούν σε άμεση απασχόληση παραγωγικών συντελεστών και δημιουργία εισοδημάτων⁴⁵¹. Τέτοιες δαπάνες είναι πχ οι μισθοί των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα, οι δαπάνες για αναλώσιμα και οι δαπάνες για την πληρωμή των ενοικίων των ακινήτων τα οποία εκμισθώνονται για τη στέγαση των δημοσίων υπηρεσιών. Ακόμα, δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες είναι και όλες οι δαπάνες για την εκτέλεση ενός δημοσίου έργου πχ την κατασκευή ενός δρόμου ή μιας γέφυρας. Επομένως οι δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες χωρίζονται σε δύο επιμέρους υποκατηγορίες, τις **δαπάνες δημοσίας κατανάλωσης** ή **τρέχουσες δαπάνες** στις οποίες εντάσσονται το μισθολογικό κόστος, τα αναλώσιμα, τα ενοίκια και γενικά κάθε δαπάνη η οποία καλείται να καλύψει τις ανάγκες του παρόντος και τις **δαπάνες δημοσίων επενδύσεων** στις οποίες εντάσσονται όλες οι επενδύσεις της γενικής κυβέρνησης σε έργα υποδομής και με αυτές καλύπτονται ανάγκες μιας σειράς ετών⁴⁵².

Οι δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές δεν αποτελούν ζήτηση για αγαθά και υπηρεσίες και δεν συντελούν άμεσα στην απασχόληση συντελεστών ούτε στη δημιουργία εισοδημάτων. Έτσι, οι δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες και οι επιμέρους αυτών υποκατηγορίες τις οποίες θα παραθέσουμε στη συνέχεια, **μετέχουν** στη διαμόρφωση του ΑΕΠ (στο G της εθνικολογιστικής ταυτότητας 1.1 που είδαμε στο πρώτο κεφάλαιο⁴⁵³) ενώ οι δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές δεν μετέχουν σε αυτό άμεσα παρά μόνο ως στοιχείο της ιδιωτικής κατανάλωσης (δηλαδή του C της σχέσης 1.1.) καθώς αν και αυξάνουν το διαθέσιμο εισόδημα αυτών στους οποίους απευθύνονται δεν αποτελούν αμοιβή συντελεστών για τη συμμετοχή τους στην παραγωγική διαδικασία, αλλά πρόκειται για **μονομερείς παροχές** των δημοσίων φορέων της οικονομίας στους ιδιωτικούς⁴⁵⁴. Τέτοιες δαπάνες είναι λχ οι συντάξεις, όλα τα επιδόματα, οι επιδοτήσεις αλλά και οι μεταβιβαστικές πληρωμές σε

⁴⁵⁰ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 2 <<Μορφές και μέσα παρέμβασης των δημοσίων φορέων>> σελ 100.

⁴⁵¹ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 2 <<Μορφές και μέσα παρέμβασης των δημοσίων φορέων>> σελ 100. Έτσι όπως θα δούμε στη συνέχεια οι δαπάνες αυτές αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της συναθροιστικής ζήτησης στην οικονομία και συντελούν σε πολύ μεγάλο βαθμό στην αντιμετώπιση των βραχυχρόνιων οικονομικών διακυμάνσεων και την τόνωση της παραγωγή και εν γένει της οικονομικής δραστηριότητας.

⁴⁵² Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 2 <<Μορφές και μέσα παρέμβασης των δημοσίων φορέων>> σελ 100 . Το κράτος και οι δημόσιοι φορείς με την πραγματοποίηση επενδύσεων συντελούν στην δημιουργία υποδομών η οποία αποτελεί συσσώρευση **δημόσιου κεφαλαίου** στην οικονομία και βοηθά σε ένα βαθμό στην αύξηση της **παραγωγικότητας** σε αυτή.

⁴⁵³ Δηλαδή της σχέσης : $Y = C + I + G + NX$.

⁴⁵⁴ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 2 <<Μορφές και μέσα παρέμβασης των δημοσίων φορέων>> σελ 100.

επιχειρήσεις, νοικοκυριά και δημόσιους φορείς του εξωτερικού όπως είναι πχ οι πληρωμές των τόκων και των χρεολυσίων του εξωτερικού δημοσίου χρέους αλλά και του δημοσίου χρέους εν γένει.

Οι δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές διακρίνονται και αυτές σε επιμέρους υποκατηγορίες. Έτσι, διακρίνονται κατ' αρχή σε **μεταβιβάσεις εισοδήματος** και **μεταβιβάσεις κεφαλαίου** με τις πρώτες να ενισχύουν το εισόδημα των ιδιωτικών φορέων και τις δεύτερες να καλύπτουν μέρος του κόστους της αγοράς από αυτούς κεφαλαιουχικών αγαθών όπως πχ κτηρίων και μηχανολογικού εξοπλισμού. Ακόμη, με κριτήριο την ιδιότητα του δικαιούχου τους το αν δηλαδή αυτοί είναι νοικοκυριά ή επιχειρήσεις, οι δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές διακρίνονται και σε μεταβιβάσεις προς νοικοκυριά και **μεταβιβάσεις προς επιχειρήσεις**⁴⁵⁵.

Η σημασία της οικονομικής ταξινόμησης των δημοσίων δαπανών είναι μεγάλη και έγκειται στη βοήθεια που αυτή παρέχει στους φορείς της άσκησης της οικονομικής πολιτικής αναφορικά με την αξιολόγηση των επιπτώσεων στην οικονομία των δημοσίων δαπανών και άρα αυτές μπορούν να χρησιμοποιηθούν καλύτερα και πιο αποτελεσματικά. Έτσι, οι δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες και κυρίως οι δαπάνες επενδύσεων ενδείκνυνται περισσότερο από αυτές για μεταβιβαστικές πληρωμές για την επίτευξη του σκοπού της σταθεροποίησης της οικονομίας σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης μέσω της αύξησης της συναθροιστικής ζήτησης ενώ οι δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές να ενδείκνυνται περισσότερο για την επίτευξη του σκοπού της βελτίωσης της κατανομής του εισοδήματος⁴⁵⁶.

Η δεύτερη και εξίσου σημαντική ταξινόμηση των δημοσίων δαπανών είναι η λειτουργική και εδώ το σχετικό κριτήριο είναι **η ανάγκη ή η κατηγορία αναγκών που καλύπτει η κάθε κατηγορία δαπάνης**⁴⁵⁷. Έτσι λχ οι δαπάνες που αποβλέπουν στην χρηματοδότηση της παροχής υπηρεσιών ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης ταξινομούνται στην κατηγορία <<δαπάνες υγείας>> ενώ αυτές που αποβλέπουν στη χρηματοδότηση των ενόπλων δυνάμεων ταξινομούνται στην κατηγορία <<δαπάνες εθνικής άμυνας>> κτλ.

Η σημασία της εν λόγω ταξινόμησης είναι σημαντικότερη γιατί οι δαπάνες είναι ομαδοποιημένες με βάση το σκοπό που καλούνται να επιτελέσουν και έτσι είναι πιο εύκολο για τους φορείς της οικονομικής πολιτικής να τις ιεραρχούν και να τις ελέγχουν ενώ οι πολίτες και το ευρύ κοινό μπορούν με μεγαλύτερη σαφήνεια να κατανοήσουν τις προτεραιότητες που θέτει η κυβέρνηση ως προς τις πολιτικές της. Με άλλα λόγια με τη λειτουργική ταξινόμηση ενισχύεται αφενός ο δημοσιονομικός έλεγχος και αποτελεσματικότητα και αφετέρου η διαφάνεια και κατ' επέκταση η δημοκρατική νομιμοποίηση.

Τέλος μια ακόμη ταξινόμηση των δαπανών είναι η διοικητική και εδώ το οικείο κριτήριο είναι ο **φορέας** που πραγματοποιεί τις δαπάνες⁴⁵⁸. Με βάση το κριτήριο αυτό οι δαπάνες της γενικής κυβέρνησης διακρίνονται στις δαπάνες του κράτους ή δαπάνες κεντρικής κυβέρνησης, στις δαπάνες των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, τις δαπάνες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και τις δαπάνες των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

Το κράτος και οι δημόσιοι φορείς εν γένει προκειμένου να χρηματοδοτήσουν τις δαπάνες τους και κατ' επέκταση να επιτύχουν τους σκοπούς τους έχουν κάποια έσοδα οι πηγές των οποίων είναι τρεις. Έτσι, έχουμε τα **έσοδα από φόρους**, τα **έσοδα από επιχειρηματική δραστηριότητα** και τα **έσοδα από δανεισμό**. Ας τα δούμε.

Οι φόροι (μαζί με τις ασφαλιστικές εισφορές) αποτελούν τα μέσα της φορολογικής πολιτικής και όπως είπαμε τη βασική και κύρια πηγή εσόδων του κράτους και γενικά των δημοσίων φορέων. Τι ορίζουμε όμως ως φόρο ; ποια είναι τα χαρακτηριστικά τους ; και σε ποιες κατηγορίες αυτοί διακρίνονται; Ας τα πάρουμε από την αρχή.

⁴⁵⁵ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 2 <<Μορφές και μέσα παρέμβασης των δημοσίων φορέων>> σελ 101.

⁴⁵⁶ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 2 <<Μορφές και μέσα παρέμβασης των δημοσίων φορέων>> σελ 103. Αυτό θα το δούμε και στη συνέχεια όταν με τη χρήση του μοντέλου εισοδήματος δαπανών εξετάσουμε την επίπτωση των δημοσιονομικών μέσων στην οικονομία. Εκεί θα διαπιστώσουμε ότι η **επίδραση του πολλαπλασιαστή** είναι διαφορετική μεταξύ των δαπανών για αγαθά και υπηρεσίες και δη για επενδύσεις και των δαπανών για μεταβιβαστικές πληρωμές.

⁴⁵⁷ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 2 <<Μορφές και μέσα παρέμβασης των δημοσίων φορέων>> σελ 105. Με βάση αυτό το κριτήριο μάλιστα έχουμε και τη διάκριση των προϋπολογισμών σε κλασσικούς και προϋπολογισμούς προγραμμάτων με τους πρώτους να εμπεριέχουν στο σκέλος των εσόδων τα έσοδα ανά κατηγορία φόρων και στο δεύτερο τις διάφορες δαπάνες και τους δεύτερους να κατηγοριοποιούν τις δαπάνες ανάλογα με το σκοπό που υπηρετούν. Το μεγάλο πλεονέκτημα των προϋπολογισμών προγραμμάτων είναι ότι οι δαπάνες τους είναι λειτουργικά ταξινομημένες και έτσι είναι πιο εύκολος ο έλεγχος τους από το υπουργείο οικονομικών αλλά και το ευρύ κοινό.

⁴⁵⁸ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 2 <<Μορφές και μέσα παρέμβασης των δημοσίων φορέων>> σελ 107.

Οι φόροι αποτελούν οικονομικές επιβαρύνσεις οι οποίες επιβάλλονται στους ιδιωτικούς φορείς της οικονομίας από τους δημόσιους με σκοπό την μονομερή μεταβίβαση αγοραστικής δύναμης σε αυτούς⁴⁵⁹. Από τον ορισμό αυτό προκύπτουν δύο βασικά χαρακτηριστικά των φόρων ο **εξαναγκασμός** στην πληρωμή τους και η **μονομέρεια** τους ήτοι η μη συνοδεία κάποιου ειδικού και εξατομικευμένου οφέλους. Με άλλα λόγια οι φόροι σε αντίθεση με τις άλλες δύο πηγές εσόδων του κράτους ήτοι το δανεισμό και τα κέρδη από επιχειρηματική δραστηριότητα (όπου υπάρχει παροχή πίστωσης στο δημόσιο φορέα και κατανάλωση συγκεκριμένης υπηρεσίας αντίστοιχα), δεν συνοδεύονται με κάποια ειδική αντιπαροχή από το κράτος αλλά από ένα γενικό όφελος πχ από τα δημόσια αγαθά που παράγονται από αυτό ενώ η πληρωμή τους είναι υποχρεωτική με την επιβολή ποινικών και διοικητικών κυρώσεων σε περίπτωση μη ανταπόκρισης του ιδιωτικού φορέα.

Οι φόροι έχουν τρεις βασικές λειτουργίες, την **ταμειυτική**, την **οικονομική** και την **κοινωνική**⁴⁶⁰. Η ταμειυτική λειτουργία είναι η σημαντικότερη και σύμφωνα με αυτή οι φόροι αποτελούν ένα αναγκαστικό μέσο μετάθεσης πόρων από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα προκειμένου αυτός να είναι σε θέση να χρηματοδοτήσει τις δαπάνες του και να παράσχει δωρεάν υπηρεσίες στους πολίτες, στο κοινωνικό σύνολο. Η οικονομική λειτουργία των φόρων έγκειται στη χρήση αυτών ως μέσων οικονομικής πολιτικής πχ συγκράτησης του πληθωρισμού, προώθησης της οικονομικής μεγέθυνσης και σταθεροποίησης της οικονομίας σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης. Στην εργασία αυτή και δη στο παρόν κεφάλαιο εξετάζουμε κυρίως αυτή τη λειτουργία των φόρων, την ιδιότητα τους ως εργαλείο της οικονομικής πολιτικής. Τέλος η κοινωνική λειτουργία των φόρων έγκειται στη χρήση αυτών ως μέσων κοινωνικής πολιτικής και βελτίωσης της διανομής του εισοδήματος. Πριν δούμε τις διάφορες κατηγορίες των φόρων, είναι αναγκαίο να αναφέρουμε πρώτα κάποιες σημαντικές έννοιες αυτές της **φορολογικής βάσης**, της **φορολογούμενης μονάδας** και του **φορολογικού συντελεστή**. Οι φόροι όπως θα δούμε στη συνέχεια, διακρίνονται σε κατηγορίες με βάση και αυτές τις έννοιες και επομένως είναι χρήσιμο για τον αναγνώστη να τις κατανοήσει.

Ως φορολογική βάση νοείται το μέγεθος με βάση το οποίο υπολογίζεται η φορολογική υποχρέωση ήτοι το ποσό του φόρου που θα πρέπει να πληρώσει ο φορολογούμενος⁴⁶¹. Ως φορολογική βάση χρησιμοποιείται το εισόδημα, η περιουσία και η δαπάνη και όπως θα δούμε στη συνέχεια οι φόροι διακρίνονται με βάση το κριτήριο της φορολογικής βάσης σε φόρους εισοδήματος, περιουσίας και δαπάνης.

Ως φορολογούμενη μονάδα νοείται το πρόσωπο τα χαρακτηριστικά του οποίου χρησιμοποιούνται ως βάση υπολογισμού των φόρων και το οποίο είναι συνήθως υποχρεωμένο προς καταβολή του φόρου⁴⁶². Φορολογούμενες μονάδες είναι τόσο τα φυσικά όσο και τα νομικά πρόσωπα.

Τέλος, φορολογικός συντελεστής είναι ο αντιστοιχών φόρος σε κάθε μονάδα φορολογικής βάσης. Αυτός διακρίνεται σε μέσο και σε οριακό φορολογικό συντελεστή με τον πρώτο να αποτελεί το λόγο του ποσού του καταβαλλόμενου φόρου προς το μέγεθος της φορολογικής βάσης και το δεύτερο να αποτελεί τον πρόσθετο καταβλητέο φόρο για κάθε νέα μονάδα φορολογικής βάσης⁴⁶³. Με βάση τη φύση του φορολογικού συντελεστή οι φόροι διακρίνονται σε **αναλογικούς**, **προοδευτικούς** και **αντίστροφα προοδευτικούς**.

Οι φόροι διακρίνονται σε διάφορες κατηγορίες με βάση κάποια κριτήρια, τα σημαντικότερα εκ των οποίων είναι η φορολογική βάση και η φύση του φορολογικού συντελεστή. Ας τις δούμε.

Με βάση τη φορολογική βάση, οι φόροι διακρίνονται όπως είπαμε σε φόρους **εισοδήματος**, **περιουσίας** και **δαπάνης**. Οι φόροι εισοδήματος επιβάλλονται στο εισόδημα μιας φορολογούμενης μονάδας και τέτοιοι φόροι είναι λχ ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων και ο φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων. Οι φόροι περιουσίας διακρίνονται με τη σειρά τους σε δύο βασικές υποκατηγορίες, τους **φόρους κατοχής περιουσίας** και τους **φόρους μεταβίβασης περιουσίας**. Στην πρώτη υποκατηγορία εντάσσονται φόροι όπως λχ ο ΕΝΦΙΑ και το εισπραττόμενο από τους δήμους τέλος ακινήτων ενώ στη δεύτερη ο φόρος μεταβίβασης της κυριότητας ενός ακινήτου και οι φόροι κληρονομίας, δωρεάς και γονικής παροχής. Τέλος οι φόροι δαπάνης είναι εκείνοι οι οποίοι επιβάλλονται στην καταναλωτική δαπάνη και τέτοιοι φόροι είναι πχ ο ΦΠΑ και οι ειδικοί φόροι κατανάλωσης.

Με βάση τη φύση του φορολογικού συντελεστή οι φόροι διακρίνονται όπως είπαμε σε **αναλογικούς**, **προοδευτικούς** και **αντίστροφα προοδευτικούς**. Οι αναλογικοί είναι οι φόροι στους οποίους ο μέσος φορολογικός συντελεστής είναι ανεξάρτητος από το μέγεθος της φορολογικής βάσης δηλαδή δεν μεταβάλλεται

⁴⁵⁹ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 2 <<Μορφές και μέσα παρέμβασης των δημοσίων φορέων>> σελ 108.

⁴⁶⁰ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 9 <<Γενικά για τη φορολογία>> σελ 288.

⁴⁶¹ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 9 <<Γενικά για τη φορολογία>> σελ 289.

⁴⁶² Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 9 <<Γενικά για τη φορολογία>> σελ 291.

⁴⁶³ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 9 <<Γενικά για τη φορολογία>> σελ 292.

όταν μεταβάλλεται το μέγεθος αυτής⁴⁶⁴. Τέτοιοι φόροι στη χώρα μας είναι πχ οι φόροι δαπάνης όπως ο ΦΠΑ. Ο φορολογικός συντελεστής είναι ίδιος ανεξάρτητα από το μέγεθος της φορολογικής βάσης, εν προκειμένω της καταναλωτικής δαπάνης. Οι προοδευτικοί φόροι εν αντιθέσει με τους αναλογικούς είναι οι φόροι εκείνοι στους οποίους ο μέσος φορολογικός συντελεστής μεταβάλλεται όταν μεταβάλλεται το μέγεθος της φορολογικής βάσης και πιο συγκεκριμένα αυξάνεται όταν αυτή αυξάνεται και μειώνεται όταν αυτή μειώνεται⁴⁶⁵. Το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα προοδευτικού φόρου τόσο στη χώρα μας την Ελλάδα όσο και διεθνώς είναι ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων⁴⁶⁶. Στην πράξη, η φορολογία εδώ είναι κλιμακωτή με τη φορολογική βάση να χωρίζεται σε επιμέρους κλιμάκια για τα οποία ισχύει διαφορετικός φορολογικός συντελεστής ενώ συνήθως υπάρχει και κάποιο αφορολόγητο όριο. Για να το καταλάβουμε καλύτερα ας το δούμε στα πλαίσια ενός πολύ απλού παραδείγματος. Έστω φυσικό πρόσωπο με ετήσιο εισόδημα 30.000 ευρώ. Κάθε κλιμάκιο περιλαμβάνει 10.000 ευρώ και τα πρώτα καλύπτονται από το αφορολόγητο. Στα επόμενα 10.000 ευρώ εφαρμόζεται συντελεστής 10% ενώ στη συνέχεια ανεβαίνει στο 15%. Αυτό σημαίνει πως το εν λόγω φυσικό πρόσωπο θα πληρώσει στο δημόσιο 2.500 ευρώ. Στην πράξη μάλιστα σε πολλές χώρες υπάρχουν και φοροαπαλλαγές με αποτέλεσμα η φορολογική επιβάρυνση να μειώνεται ακόμη περισσότερο. Τέλος έχουμε τους αντίστροφα προοδευτικούς φόρους οι οποίοι όμως δεν εφαρμόζονται στη πράξη και έχουν μόνο ακαδημαϊκό ενδιαφέρον. Εδώ ο μέσος φορολογικός συντελεστής μειώνεται όσο αυξάνεται το μέγεθος της φορολογικής βάσης⁴⁶⁷.

Οι φόροι διακρίνονται σε κατηγορίες με βάση και άλλα κριτήρια πέρα της φορολογικής βάσης και της φύσης του φορολογικού συντελεστή. Έτσι, με βάση το **φορέα για τον οποίο επιβάλλονται** οι φόροι διακρίνονται σε κρατικούς φόρους, σε φόρους για τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης δηλαδή ασφαλιστικές εισφορές και σε φόρους για την τοπική αυτοδιοίκηση όπως πχ τα δημοτικά τέλη⁴⁶⁸. Ακόμη, οι φόροι ταξινομούνται ακόμη σε **πραγματικούς** και σε **προσωπικούς**. Οι πραγματικοί φόροι επιβάλλονται σε συνάρτηση μονάχα με το μέγεθος της φορολογικής βάσης χωρίς να ληφθούν υπόψη διάφορα προσωπικά χαρακτηριστικά της φορολογούμενης μονάδας πχ αν πρόκειται για φυσικό πρόσωπο, η κατάσταση της υγείας του και η οικογενειακή του κατάσταση και τέτοιοι φόροι είναι πχ οι φόροι δαπάνης ενώ οι προσωπικοί φόροι λαμβάνουν υπόψη τα διάφορα χαρακτηριστικά της φορολογούμενης μονάδας όπως αυτά που προαναφέραμε και σε αυτούς εντάσσονται φόροι όπως ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων⁴⁶⁹. Τέλος οι φόροι ανάλογα με την οικονομική λειτουργία που επιβαρύνουν διακρίνονται σε φόρους κατανάλωσης, εργασίας και κεφαλαίου⁴⁷⁰.

Το σύνολο των φόρων που επιβάλλονται σε ένα κράτος αποτελούν το φορολογικό του σύστημα⁴⁷¹. Η διάρθρωση του φορολογικού συστήματος μιας χώρας εξαρτάται από διάφορους παράγοντες, κοινωνικούς, οικονομικούς και πολιτικούς. Γενικά πάντως τα φορολογικά συστήματα των ανεπτυγμένων χωρών αποτελούνται και δίνουν έμφαση στους φόρους εισοδήματος ενώ εκείνα των αναπτυσσόμενων χωρών στους φόρους δαπάνης. Αυτό συμβαίνει γιατί στις ανεπτυγμένες χώρες τα εισοδήματα είναι μεγαλύτερα, υπάρχει καλύτερη λογιστική οργάνωση των φορολογούμενων μονάδων και μικρή σχετικά ροπή προς φοροδιαφυγή και φυσικά η φορολογική διοίκηση είναι καλά οργανωμένη εν αντιθέσει με τις αναπτυσσόμενες χώρες στις οποίες εκλείπουν αυτά τα χαρακτηριστικά. Ένα κρίσιμο ερώτημα αφορά το πότε ένα φορολογικό σύστημα είναι δίκαιο. Πότε το φορολογικό βάρος δηλαδή η επιβάρυνση η οποία προκαλείται στους ιδιωτικούς φορείς εξαιτίας της μονομέρειας των φόρων⁴⁷² κατανέμεται δίκαια ; Σύμφωνα με την οικονομική βιβλιογραφία για να είναι ένα φορολογικό σύστημα δίκαιο θα πρέπει να εφαρμόζονται στην πράξη δυο θεμελιώδεις αρχές η **αρχή της οριζόντιας**

⁴⁶⁴ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 2 <<Μορφές και μέσα παρέμβασης των δημοσίων φορέων>> σελ 110.

⁴⁶⁵ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 2 <<Μορφές και μέσα παρέμβασης των δημοσίων φορέων>> σελ 111.

⁴⁶⁶ Και άλλοι φόροι όμως εντάσσονται εδώ όπως οι φόροι μεταβίβασης περιουσίας.

⁴⁶⁷ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 2 <<Μορφές και μέσα παρέμβασης των δημοσίων φορέων>> σελ 115.

⁴⁶⁸ Πάντως να πούμε εδώ πως το τέλος διαφοροποιείται γενικά από το φόρο ως προς την αντιπαροχή. Οι φόροι όπως είπαμε δεν συνοδεύονται από κάποια ειδική αντιπαροχή από πλευράς του κράτους ενώ τα τέλη έχουν ανταποδοτικό χαρακτήρα δηλαδή είναι συνδεδεμένα με την παροχή μιας συγκεκριμένης υπηρεσίας όπως πχ τα τέλη φωτισμού και καθαριότητας. Ο χαρακτήρας των τελών ως οικονομικές επιβαρύνσεις είναι αυτό που μας κάνει να τα εντάξουμε στους φόρους στην συγκεκριμένη περίπτωση.

⁴⁶⁹ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 2 <<Μορφές και μέσα παρέμβασης των δημοσίων φορέων>> σελ 117.

⁴⁷⁰ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 2 <<Μορφές και μέσα παρέμβασης των δημοσίων φορέων>> σελ 119.

⁴⁷¹ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 9 <<Γενικά για τη φορολογία>> σελ 294.

⁴⁷² Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 9 <<Γενικά για τη φορολογία>> σελ 297.

φορολογικής ισότητας και η αρχή της κάθετης φορολογικής ισότητας μαζί με την θεωρία της φοροδοτικής ικανότητας.

Σύμφωνα με την αρχή της οριζόντιας φορολογικής ισότητας δύο φορολογούμενες μονάδες που βρίσκονται στην ίδια οικονομική και εν γένει θέση θα πρέπει να έχουν παρόμοια φορολογική μεταχείριση ενώ σύμφωνα με την αρχή της κάθετης φορολογικής ισότητας δύο φορολογούμενες μονάδες που βρίσκονται σε διαφορετική θέση θα πρέπει να έχουν και διαφορετική φορολογική μεταχείριση⁴⁷³. Έτσι για παράδειγμα, ένας έγγαμος με δύο ανήλικα τέκνα δεν μπορεί να έχει την ίδια φορολογική μεταχείριση με έναν άγαμο και άτεκνο φορολογούμενο ακόμα και αν το ετήσιο εισόδημα είναι το ίδιο (αρχή της κάθετης φορολογικής ισότητας) και η φορολογική του μεταχείριση θα πρέπει να είναι η ίδια με των άλλων φορολογουμένων με τα ίδια χαρακτηριστικά δηλαδή εν προκειμένω το ετήσιο εισόδημα και ο αριθμός των μελών της οικογενείας (αρχή της οριζόντιας φορολογικής ισότητας) .

Σύμφωνα με τη θεωρία της φοροδοτικής ικανότητας, δίκαιη είναι η κατανομή του φορολογικού βάρους όταν γίνεται με γνώμονα την ικανότητα του κάθε ατόμου να συνεισφέρει στα κοινά⁴⁷⁴. Δηλαδή η φοροδοτική ικανότητα του ατόμου είναι το κρίσιμο εκείνο μέγεθος το οποίο αξιολογείται προκειμένου να υπάρξει η σχετική φορολογική επιβάρυνση. Έτσι, όσο πιο υψηλό είναι πχ το εισόδημα ή η αξία της περιουσίας του φορολογούμενου τόσο μεγαλύτερη θα πρέπει να είναι και η φορολογική του υποχρέωση. Η θεωρία αυτή εφαρμόζεται στην πράξη στα περισσότερα φορολογικά συστήματα στον κόσμο αφού η αρχή της φοροδοτικής ικανότητας θεωρείται ως η γενικά παραδεγμένη φορολογική αρχή και ανταποκρίνεται στην κοινωνικές αντιλήψεις διεθνώς περί φορολογικής δικαιοσύνης⁴⁷⁵. Πάντως δεν είναι χωρίς μειονεκτήματα καθώς σύμφωνα με κάποιους οικονομολόγους η εφαρμογή στην πράξη της θεωρίας της φοροδοτικής ικανότητας αν και εκ πρώτης όψεως οδηγεί σε δικαιοσύνη, τιμωρεί και αποθαρρύνει την προσπάθεια πχ την περαιτέρω εργασία ή τις επενδύσεις που θα οδηγήσουν σε μεγαλύτερη κερδοφορία. Παρόλα αυτά η μεγάλη πλειοψηφία της κοινωνίας την αποδέχεται. Η αντίθετη πρακτική θα ήταν η εφαρμογή της **θεωρίας του ανταλλάγματος** σύμφωνα με την οποία η φορολογική επιβάρυνση ενός προσώπου, μιας φορολογούμενης μονάδας είναι δίκαιη όταν γίνεται με βάση όχι τη φοροδοτική του ικανότητα αλλά το όφελος που αποκομίζει από τη δραστηριότητα του δημοσίου⁴⁷⁶. Δηλαδή, όπως στα ιδιωτικά αγαθά ο βαθμός της οικονομικής επιβάρυνσης του καταναλωτή εξαρτάται από την ποσότητα του αγαθού ή της υπηρεσίας που καταναλώνει έτσι και σε ότι αφορά τα δημόσια αγαθά και εν γένει τη δράση του δημοσίου, η επιβάρυνση του θα πρέπει να είναι ανάλογη. Θα πρέπει δηλαδή και εδώ να εφαρμοστεί η **αρχή της αντιπαροχής** που ισχύει για τα ιδιωτικά αγαθά.

Η εφαρμογή της θεωρίας του ανταλλάγματος παρά κάποια πλεονεκτήματα που θεωρητικά έχει (προσαρμογή της παραγωγής των υπηρεσιών του δημοσίου τομέα στη ζήτηση και τις προτιμήσεις και μείωση των δυσμενών επιδράσεων της φορολογίας λόγω εξάλειψης της μονομέρειας και εμφάνισης της ανταποδοτικότητας), αποφεύγεται ως επί το πλείστον στην πράξη κυρίως σε τομείς όπως είναι η υγεία⁴⁷⁷ εξαιτίας δύο σημαντικών μειονεκτημάτων. Πρώτον δεν είναι δυνατόν να γνωρίζει η φορολογική διοίκηση το **ακριβές όφελος** ενός προσώπου από τη δραστηριότητα του δημοσίου πχ από την προώθηση της οικονομικής μεγέθυνσης και ανάπτυξης και άρα η εφαρμογή της εν λόγω αρχής προσκρούει σε σημαντικά πρακτικά εμπόδια και δεύτερον, η κατανομή του φορολογικού βάρους με βάση την θεωρία του ανταλλάγματος είναι εξαιρετικά **άδικη** καθώς τα άτομα των χαμηλότερων εισοδηματικά τάξεων καταναλώνουν συνήθως μεγαλύτερη ποσότητα δημοσίων αγαθών και εν γένει υπηρεσιών που παράγονται από το δημόσιο τομέα πχ υγεία και παιδεία συγκριτικά με τα άτομα των υψηλότερων εισοδηματικά τάξεων και άρα θα επιδειωνόταν σημαντικά η κατανομή του εισοδήματος σε περίπτωση εφαρμογής της θεωρίας αυτής.

Η επιβολή της φορολογίας από το κράτος και εν γένει από τους δημόσιους φορείς, συναντά αντιδράσεις από την πλευρά των φορολογουμένων εξαιτίας ακριβώς του μονομερούς χαρακτήρα που έχουν οι φόροι. Οι φορολογούμενοι αντιδρούν και προσπαθούν να περιορίσουν όσο μπορούν ή ακόμα και να εξαλείψουν τη

⁴⁷³ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 9 <<Γενικά για τη φορολογία>> σελ 298.

⁴⁷⁴ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 9 <<Γενικά για τη φορολογία>> σελ 301.

⁴⁷⁵ Στην χώρα μας στην Ελλάδα η αρχή αυτή θεμελιώνεται συνταγματικά. Ειδικότερα στο άρθρο 4 παράγραφος 5 του Συντάγματος ορίζεται ότι <<Οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη ανάλογα με τις δυνάμεις τους>>. Το κατά πόσο όμως εφαρμόζεται στην πράξη αποτελεί πεδίο εντονότατης κριτικής και αντιπαραθέσεων κυρίως εξαιτίας της μεγάλης παραοικονομίας η οποία όπως είπαμε στο κεφάλαιο 2 μαστίζει τη χώρα μας και είναι σε σημαντικό βαθμό υπεύθυνη για τη διαχρονική εμφάνιση δημοσιονομικών ελλειμμάτων και την ύπαρξη υψηλού δημοσίου χρέους.

⁴⁷⁶ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 9 <<Γενικά για τη φορολογία>> σελ 298.

⁴⁷⁷ Αν και τα τελευταία χρόνια έχει αρχίσει να επιβάλλεται εν μέρει και στην υγεία η εφαρμογή της εν λόγω αρχής πχ με την επιβολή εισιτηρίου για την εισαγωγή στα νοσοκομεία και με τη χρέωση των παρεχόμενων υπηρεσιών σε ανασφάλιστους.

φορολογική τους υποχρέωση με τέσσερις βασικούς τρόπους τη **φοροδιαφυγή**, τη **φοροκλοπή**, τη **φοροαποφυγή** και τη **μετακύλιση των φόρων**⁴⁷⁸. Ας τους εξετάσουμε.

Κατ' αρχήν η πρώτη και σημαντικότερη αντίδραση των φορολογουμένων στην επιβολή φορολογίας είναι η **φοροδιαφυγή** η οποία ορίζεται ως κάθε παράνομη πράξη ή παράλειψη του φορολογουμένου με την οποία επιδιώκεται ο περιορισμός ή ακόμη και η εξάλειψη της φορολογικής υποχρέωσης και της καταβολής του φόρου⁴⁷⁹. Έτσι, φοροδιαφυγή αποτελεί πχ η μη υποβολή φορολογικής δήλωσης ή η υποβολή ανακριβούς φορολογικής δήλωσης, η μη παροχή αποδείξεων παροχής υπηρεσιών και η απόκρυψη των πωλήσεων με σκοπό τη μείωση του οφειλόμενου ΦΠΑ. Τη φοροδιαφυγή δεν πρέπει να τη συγχέουμε με τη **φοροκλοπή** ή οποία αποτελεί τη μη απόδοση στο δημόσιο των παρακρατηθέντων υπέρ αυτού φόρων⁴⁸⁰. Εδώ, μπορεί να έχουμε λχ μια επιχείρηση η οποία παρακράτησε κανονικά το ποσό του ΦΠΑ ή του φόρου μισθωτών υπηρεσιών αλλά δεν τα απέδωσε στην εφορία. Παρόλα αυτά η διάκριση μεταξύ της φοροδιαφυγής και της φοροκλοπής στην πράξη είναι δύσκολη ειδικά στους φόρους δαπάνης καθώς είναι δύσκολη η εξακρίβωση του αν η επιχείρηση πράγματι εισέπραξε το σχετικό φόρο αλλά δεν τον απέδωσε ή πώλησε τα αγαθά ή τις υπηρεσίες της χωρίς φόρο.

Η έκταση της φοροδιαφυγής σε μια χώρα εξαρτάται από δυο σημαντικούς παράγοντες, τη **ροπή των φορολογουμένων προς φοροδιαφυγή** και την **ικανότητα της φορολογικής διοίκησης και του κράτους γενικότερα να περιορίσει τη ροπή αυτή**⁴⁸¹.

Η ροπή προς φοροδιαφυγή εξαρτάται με τη σειρά της από διάφορους παράγοντες όπως είναι το μορφωτικό επίπεδο του πληθυσμού, το ύψος της φορολογικής επιβάρυνσης, η έκταση των φοροαπαλλαγών, η αυστηρότητα των επιβαλλόμενων διοικητικών και ποινικών κυρώσεων αλλά και τον τρόπο με τον οποίο το κράτος δαπανά χρήματα. Έτσι, ένας μορφωμένος πληθυσμός έχει μικρή (θεωρητικά) ροπή προς φοροδιαφυγή καθώς έχει αποκτήσει την απαραίτητη φορολογική συνείδηση και ηθική. Ακόμη σε μια χώρα στην οποία επιβάλλεται υψηλή φορολογία, αυτή ενισχύει τη ροπή προς φοροδιαφυγή ειδικά αν αυτή η υψηλή φορολογία συνδυαστεί με αντιπαραγωγικό και αναποτελεσματικό τρόπο δαπάνης των χρημάτων από πλευράς του κράτους, υπάρχει δηλαδή μεγάλη κακοδιοίκηση και σπατάλη ενώ και η έκταση των φοροαπαλλαγών παίζει το ρόλο της καθώς τα άτομα που δεν απολαμβάνουν τέτοιες φοροαπαλλαγές νιώθουν αδικημένα και προσπαθούν να φοροδιαφύγουν. Τέλος η έκταση της ροπής προς φοροδιαφυγής σε μια χώρα εξαρτάται όπως είναι φυσικό και από τις επιβαλλόμενες ποινές στους φοροφυγάδες αλλά και από την δυνατότητα του κράτους, των ελεγκτικών μηχανισμών να συλλάβει και να τιμωρήσει τη φοροδιαφυγή. Η ικανότητα του κράτους να περιορίσει τη ροπή προς φοροδιαφυγή εξαρτάται και αυτή από διάφορους παράγοντες όπως η βαθμός της λογιστικής οργάνωσης των επιχειρήσεων και φυσικά ο βαθμός οργάνωσης της ίδιας της φορολογικής διοίκησης αλλά και από άλλους παράγοντες όπως λχ η διαφθορά στο δημόσιο τομέα.

Το φαινόμενο της φοροδιαφυγής έχει δυσμενέστατες επιπτώσεις για μια χώρα και την οικονομία της. Έτσι, τα δημοσιονομικά μεγέθη ήτοι το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού (έλλειμμα ή πλεόνασμα) και το δημόσιο χρέος επιδεινώνονται λόγω της έλλειψης δημοσίων εσόδων, οι δημόσιες δαπάνες δεν μπορούν να χρηματοδοτηθούν επαρκώς προκειμένου να προωθήσουν την οικονομική μεγέθυνση και ανάπτυξη και τη σταθεροποίηση της οικονομίας σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης ή χρηματοδοτούνται με εκτεταμένο δανεισμό από το εσωτερικό και το εξωτερικό επιδεινώνοντας τα δημοσιονομικά μεγέθη και προκαλώντας αυξητικές τάσεις στα επιτόκια στερώντας από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις τη δυνατότητα να πραγματοποιήσουν επενδύσεις και να δημιουργήσουν νέες θέσεις εργασίας (φαινόμενο παραγκωνισμού), ενώ και η κατανομή του εισοδήματος στην κοινωνία είναι άδικη λόγω της ωφέλειας των φοροφυγάδων από την πράξη τους αυτή σε βάρος των έντιμων φορολογουμένων⁴⁸². Ας κλείσουμε τώρα τα περί φορολογίας με την σύντομη περιγραφή των υπόλοιπων δύο

⁴⁷⁸ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 9 <<Γενικά για τη φορολογία>> σελ 306.

⁴⁷⁹ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 9 <<Γενικά για τη φορολογία>> σελ 306.

⁴⁸⁰ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 9 <<Γενικά για τη φορολογία>> σελ 306.

⁴⁸¹ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 9 <<Γενικά για τη φορολογία>> σελ 307.

⁴⁸² Στη χώρα μας την Ελλάδα, η φοροδιαφυγή μαζί με την εισφοροδιαφυγή αποτελούν τμήμα της παραοικονομίας και μαζί τη φοροκλοπή είναι εξαιρετικά εκτεταμένες πράγμα το οποίο όπως είπαμε και είδαμε μέσω παραδειγμάτων στο κεφάλαιο 2 της εργασίας μας συντελεί σε μεγάλο βαθμό μαζί με άλλους παράγοντες (γραφειοκρατικός τρόπος παραγωγής του δημοσίου τομέα, ενίσχυση του αναδιανεμητικού ρόλου του κράτους και ακολουθούμενη πολιτική πρακτική και συμπεριφορά) στην διαιώνιση των μεγάλων δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του υψηλού δημόσιου χρέους. Η υψηλή φοροδιαφυγή στην Ελλάδα οφείλεται σε πολλούς λόγους όπως είναι ο αντιπαραγωγικός σε μεγάλο βαθμό τρόπος με τον οποίο διενεργούνται οι δημόσιες δαπάνες ο οποίος προκαλεί πλήγματα στην εμπιστοσύνη των πολιτών προς τη διοίκηση και το κράτος γενικότερα, η ανεπαρκής οργάνωση της φορολογικής διοίκησης και των υπηρεσιών αυτής, η χαμηλή και ανεπαρκής κατάρτιση του προσωπικού της, αλλά και η ίδια η δομή της ελληνικής οικονομίας η οποία στηρίζεται σε πολύ μεγάλο βαθμό σε μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις οι οποίες έχουν ανεπαρκή λογιστική οργάνωση κάτι που καθιστά ασθενή τον έλεγχο τους. Αυτά έχουν ως αποτέλεσμα, η χώρα μας να έχει ένα από τα μεγαλύτερα επίπεδα φοροδιαφυγής στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

αντιδράσεων των φορολογουμένων στην επιβολή των φόρων δηλαδή της φοροαποφυγής και της μετακύλισης των φόρων.

Ως φοροαποφυγή είναι το φαινόμενο του με **νόμιμα** μέσα περιορισμού ή εξάλειψης της φορολογικής υποχρέωσης από πλευράς του φορολογουμένου⁴⁸³. Αρα, η ειδοποιός διαφορά ανάμεσα στη φοροδιαφυγή και τη φοροαποφυγή είναι ο νόμιμος χαρακτήρας της δεύτερης και ο παράνομος της πρώτης. Η φοροαποφυγή οφείλεται σε κενά και ελλείψεις στη φορολογική νομοθεσία τα οποία εκμεταλλεύονται οι φορολογούμενοι για να μην πληρώσουν φόρους. Έτσι για παράδειγμα φοροαποφυγή η μεταβίβαση μεταξύ δυο συζύγων εισοδημάτων από ορισμένες πηγές έτσι ώστε αν φορολογούνται ξεχωριστά να μειώσουν τη συνολική τους επιβάρυνση μέσω της αποφυγής των υψηλών οριακών φορολογικών συντελεστών.

Τέλος, η μετακύλιση των φόρων είναι το φαινόμενο εκείνο κατά το οποίο ο φόρος μετατίθεται από τον ιδιωτικό φορέα στον οποίο επιβάλλεται σε έναν άλλο ιδιωτικό φορέα⁴⁸⁴. Αυτή διακρίνεται σε **μετακύλιση προς τα εμπρός** και σε **μετακύλιση προς τα πίσω**.

Μετακύλιση προς τα εμπρός έχουμε όταν ο φόρος μετατοπίζεται από τους παραγωγούς ενός αγαθού ή μιας υπηρεσίας στους τελικούς καταναλωτές αυτού. Πρόκειται για συχνότατο φαινόμενο το οποίο λαμβάνει χώρα κυρίως σε περιπτώσεις όπου έχουμε αύξηση των φόρων δαπάνης όπως πχ ο ΦΠΑ. Επειδή ο φόρος αυτός αυξάνει το μέσο κόστος παραγωγής της επιχείρησης ήτοι το κόστος ανά μονάδα παραγόμενου προϊόντος, πολλές επιχειρήσεις μη έχοντας τη δυνατότητα απορρόφησης του φόρου τον μετακυλύουν στους τελικούς καταναλωτές αυξάνοντας τις τιμές τους. Οι τελικοί καταναλωτές μετακυλύουν προς τα πίσω το φόρο με τη μείωση της ζητούμενης ποσότητας του αγαθού ή της υπηρεσίας ένεκα της αύξησης της τιμής του. Έτσι οι παραγωγοί και οι πωλητές του αγαθού επωμίζονται τελικά μέρος του φόρου μέσω της μείωσης των κερδών τους.

Η δεύτερη μεγαλύτερη πηγή εσόδων για το κράτος και εν γένει τους δημόσιους φορείς αποτελεί ο δανεισμός. Για τον δημόσιο δανεισμό μιλήσαμε ήδη αναλυτικά στο κεφάλαιο 2 της εργασίας μας και δεν θα επεκταθούμε εδώ παρά μόνο θα θυμίσουμε στον αναγνώστη κάποια πράγματα και ακολούθως θα ολοκληρώσουμε τις πηγές εσόδων των δημοσίων φορέων με μια σύντομη αναφορά στην επιχειρηματική τους δραστηριότητα.

Ο δημόσιος δανεισμός ή δημόσιο χρέος αποτελεί όπως είπαμε μαζί με το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού τα δύο σημαντικότερα δημοσιονομικά μεγέθη μιας χώρας⁴⁸⁵ και ορίζεται ως <<το μέγεθος του υφιστάμενου συνολικού δανεισμού του δημοσίου τομέα σε δεδομένο χρονικό σημείο>>⁴⁸⁶ Αυτό διακρίνεται σε εσωτερικό και εξωτερικό με το πρώτο να αποτελεί το τμήμα του δημοσίου χρέους που έχει συναφθεί στο εσωτερικό και το δεύτερο να αποτελείται από δάνεια που έχουν συναφθεί στο εξωτερικό. Επιπλέον όπως αναφέραμε, με βάση τη διάρκεια ή της ληκτικότητα του, ο δημόσιος δανεισμός διακρίνεται σε βραχυπρόθεσμο με διάρκεια μέχρι ένα έτος, μεσοπρόθεσμο με διάρκεια έως 10 έτη και μακροπρόθεσμο με διάρκεια πάνω από δέκα έτη. Τέλος υπάρχουν και τα λεγόμενα <<δάνεια εν όψει>> τα οποία είναι απαιτητά με την εμφάνιση του τίτλου καθώς επίσης και τα δάνεια όπου ο δημόσιος τομέας είτε δεν αναλαμβάνει την υποχρέωση να εξοφλήσει σε μια ρητά προσδιορισμένη ημερομηνία είτε τα εξοφλεί όταν το κρίνει σκόπιμο. Ας εξετάσουμε τώρα τις δημόσιες επιχειρήσεις και τις αποκρατικοποιήσεις ως πηγές εσόδων του κράτους και γενικά των δημοσίων φορέων.

Η επιχειρηματική δραστηριότητα του κράτους αποτελεί την τρίτη βασική πηγή εσόδων αυτού. Η πηγή αυτή είναι σημαντικά μικρότερη από τις άλλες δύο δηλαδή τους φόρους και το δανεισμό και περιορίζεται συνεχώς λόγω της πολιτικής των αποκρατικοποιήσεων που ακολουθούν τα περισσότερα κράτη στο δυτικό κόσμο τις τελευταίες δεκαετίες.

Το κράτος στα πλαίσια της δημόσιας επιχείρησης, αναλαμβάνει το ίδιο την παραγωγή ενός ιδιωτικού αγαθού δηλαδή τον τεχνολογικό μετασχηματισμό των συντελεστών παραγωγής σε αυτό και την πώληση του στα καταναλωτικό κοινό έναντι αντιτίμου⁴⁸⁷. Η σύγχρονη δημόσια επιχείρηση είναι **μερικώς αυτονομημένη** από το κράτος υπό την έννοια ότι έχει τη νομική μορφή της Ανώνυμης Εταιρείας και τις καθημερινές αποφάσεις τις

⁴⁸³ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 9 <<Γενικά για τη φορολογία>> σελ 309.

⁴⁸⁴ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 9 <<Γενικά για τη φορολογία>> σελ 310.

⁴⁸⁵ Τα οποία όπως είδαμε στις σχέσεις (1.18) και (1.19) είναι εκφρασμένα ως ποσοστά του ΑΕΠ.

⁴⁸⁶ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, Κεφάλαιο 12 <<Περιορισμός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους>> σελ 478. Βλέπε επίσης της σχέση (1.20) .

⁴⁸⁷ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 6 <<Δημόσια παραγωγή και επιχειρηματική δραστηριότητα>> σελ 213. Η παραγωγή ενός ιδιωτικού αγαθού δεν θα πρέπει να συγγέεται πάντως με την **παροχή** του. Στην περίπτωση αυτή, το εν λόγω αγαθό ή η υπηρεσία παράγεται από ιδιωτικούς φορείς, ιδιωτικές επιχειρήσεις και το κράτος ή ο δημόσιος εν γένει φορέας **μεριμνά** για την κατανάλωση αυτού από το κοινωνικό σύνολο η τη συγκεκριμένη πληθυσμιακή ομάδα στην οποία απευθύνεται. Έτσι, παροχή έχουμε πχ στην περίπτωση της διανομής των συγγραμμάτων στους φοιτητές των ΑΕΙ και των ΤΕΙ ή στην περίπτωση των μεταφορών των μαθητών.

λαμβάνει η διοίκηση της ενώ τις σημαντικότερες αποφάσεις όπως η τιμολογιακή και η επενδυτική πολιτική λαμβάνονται από την κυβέρνηση. Με το συγκεκριμένο σχήμα, εξασφαλίζεται η ύπαρξη ευελιξίας στις αποφάσεις της επιχείρησης και ταυτόχρονα επιτυγχάνεται σε μεγάλο βαθμό ο σκοπός για τον οποίο αυτή συστάθηκε μέσω της στενής κρατικής εποπτείας κάτι το οποίο δεν θα συνέβαινε αν η επιχείρηση ήταν εξ ολοκλήρου αυτονομημένη από το κράτος ή πλήρως ενσωματωμένη σε αυτό. Ακόμα, με κριτήριο την **έκταση της συμμετοχής** του κράτους σε αυτές, οι δημόσιες επιχειρήσεις διακρίνονται σε εκείνες στις οποίες το κράτος αποτελεί το μοναδικό μέτοχο και σε εκείνες όπου το κράτος κατέχει το πλειοψηφικό πακέτο του μετοχικού κεφαλαίου και κατ' επέκταση και τον έλεγχο της επιχείρησης αλλά μετέχουν και ιδιώτες επενδυτές σε αυτή. Στη χώρα μας, στην πρώτη περίπτωση ανήκουν πχ δημόσιες επιχειρήσεις του κλάδου των μεταφορών και συγκοινωνιών πχ η Αττικό Μετρό ή ο Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος (ΟΣΕ) ενώ στη δεύτερη κατηγορία δημοσίων επιχειρήσεων ανήκει η ΔΕΗ, η ΕΥΔΑΠ και παλαιότερα ο ΟΤΕ και διάφορες κρατικές τράπεζες.

Κλάδοι της οικονομίας στους οποίους δραστηριοποιείται γενικά το κράτος μέσω των δημοσίων επιχειρήσεων ή έστω δραστηριοποιούνταν στο παρελθόν είναι η παραγωγή και η διανομή ηλεκτρικής ενέργειας, οι τηλεπικοινωνίες, οι μεταφορές και το συγκοινωνιακό έργο, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες, οι λιμενικές υποδομές, τα αεροδρόμια και το τραπεζικό σύστημα⁴⁸⁸.

Το κράτος αναλαμβάνει το ίδιο την παραγωγή ιδιωτικών αγαθών και τη διάθεση τους στο κοινωνικό σύνολο για διάφορους λόγους. Ειδικότερα, το κράτος αναλαμβάνει την παραγωγή αγαθών στις περιπτώσεις των φυσικών μονοπωλίων, των περιπτώσεων δηλαδή όπου η ίδια η φύση της παραγωγής επέβαλλε την ύπαρξη μιας και μόνο επιχείρησης όπως πχ στους κλάδους της ηλεκτρικής ενέργειας, των σιδηροδρόμων, των τηλεπικοινωνιών και της ύδρευσης και αποχέτευσης. Επίσης σε διάφορες περιπτώσεις δεν υπάρχει ιδιωτικό ενδιαφέρον για κάποια δραστηριότητα πχ ένεκα υψηλού κόστους όπως στις προαναφερθείσες περιπτώσεις με αποτέλεσμα να την αναλαμβάνει το κράτος⁴⁸⁹. Επιπρόσθετα, το κράτος αναλαμβάνει να συστήσει δημόσιες επιχειρήσεις και για να τονώσει τον ανταγωνισμό σε κάποιους κλάδους και άρα να πετύχει αύξηση της παραγωγής και μείωση των τιμών ή απλά για να αποκτήσει μια επιπλέον πηγή εσόδων. Στην τελευταία αυτή περίπτωση η όλη λειτουργία της επιχείρησης δεν διαφέρει από εκείνη των ιδιωτικών επιχειρήσεων και ακολουθείται πολιτική μεγιστοποίησης του κέρδους.

Το κράτος μέσω των δημοσίων επιχειρήσεων προσπαθεί να επιτύχει μια σειρά από στόχους. Έτσι, πέρα από το προφανές ήτοι την απόκτηση μιας επιπλέον πηγής εσόδων για αυτό προκειμένου να χρηματοδοτήσει τις δαπάνες του, δύο ακόμη σημαντικοί στόχοι των δημοσίων επιχειρήσεων είναι η **βελτίωση της διανομής του εισοδήματος** και των πόρων καθώς επίσης και η **επίτευξη οικονομικής μεγέθυνσης και ανάπτυξης και η σταθεροποίηση της οικονομίας σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης**⁴⁹⁰. Ειδικότερα, η βελτίωση της διανομής του εισοδήματος μπορεί να επέλθει μέσω της τιμολογιακής πολιτικής της επιχείρησης και την επιβολή χαμηλών τιμών σε είδη ευρείας λαϊκής κατανάλωσης και την διαφοροποίηση των τιμών ανά καταναλωτή ή ομάδες καταναλωτών⁴⁹¹. Αναφορικά με την σταθεροποίηση της οικονομίας μέσω της επίτευξης της οικονομικής

⁴⁸⁸ Έτσι, στην Ελλάδα, στον κλάδο της ηλεκτρικής ενέργειας είχαμε παλαιότερα το μονοπώλιο της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ) ενώ τώρα επιχειρείται η απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, στις τηλεπικοινωνίες είχαμε μέχρι το 2001 το μονοπώλιο του Οργανισμού Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος (ΟΤΕ) και ακολούθως η αγορά απελευθερώθηκε και ο ΟΤΕ σταδιακά αποκρατικοποιήθηκε, στις μεταφορές έχουμε τον Οργανισμό Αστικών Συγκοινωνιών Αθηνών, τον Οργανισμό Σιδηροδρόμων Ελλάδος (ΟΣΕ) και παλαιότερα την Ολυμπιακή Αεροπορία ενώ στο τραπεζικό σύστημα, οι περισσότερες τράπεζες της χώρας ήταν από τη δεκαετία του 1970 έως τη δεκαετία του 1990 υπό τον έλεγχο του Ελληνικού Δημοσίου οπότε και σταδιακά ιδιωτικοποιήθηκαν. Τέλος αναφορικά με τα λιμάνια και τα αεροδρόμια, αυτά παραμένουν μέχρι σήμερα (2015) υπό κρατικό έλεγχο, επίκειται όμως η ιδιωτικοποίησή τους μέσω συμβάσεων παραχώρησης σε ιδιώτες. Αυτές όπως θα πούμε και στη συνέχεια αποτελούν μια από τις πιο συχνές μορφές ιδιωτικοποίησης.

⁴⁸⁹ Για παράδειγμα, πριν το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, κατά τη δεκαετία του 1920, οι εταιρείες <<ΟΥΛΕΝ>> και <<ΠΑΟΥΕΡ>> είχαν αναλάβει την υδροδότηση και την ηλεκτροδότηση αντίστοιχα της Αθήνας και του Πειραιά αλλά και τη δημιουργία ενός σύγχρονου δικτύου αστικών συγκοινωνιών το οποίο στηριζόταν σε ηλεκτροκίνητα τραμ και λεωφορεία. Μετά τον Πόλεμο, όλες αυτές οι δραστηριότητες περιήλθαν στα χέρια του κράτους λόγω της μη προσέλευσης ιδιωτικών επενδύσεων ένεκα του πολύ υψηλού κόστους και παρέμεναν εκεί μέχρι τη δεκαετία του 1990 οπότε και όπως είπαμε παραπάνω άρχισε η φιλελευθεροποίηση της οικονομίας και η σταδιακή ιδιωτικοποίηση αυτών των κλάδων.

⁴⁹⁰ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 6 <<Δημόσια παραγωγή και επιχειρηματική δραστηριότητα>> σελ 224.

⁴⁹¹ Για παράδειγμα, στη χώρα μας η ΔΕΗ διαθέτει και κοινωνικό οικιακό τιμολόγιο για τις ευπαθέστερες κοινωνικές ομάδες όπως είναι τα άτομα με αναπηρία, οι γονείς με τρία προστατευόμενα τέκνα και οι μακροχρόνια άνεργοι ενώ και οι αστικές συγκοινωνίες περιλαμβάνουν έκπτωση στην τιμή του εισιτηρίου για μαθητές, φοιτητές, σπουδαστές και υπηρετούντες τη στρατιωτική τους θητεία πολίτες. Για περισσότερες πληροφορίες για τη σχετική τιμολογιακή πολιτική, βλέπε την επίσημη ιστοσελίδα της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού : << <https://www.dei.gr/el> >> και την επίσημη ιστοσελίδα του Οργανισμού Αστικών Συγκοινωνιών Αθηνών : << <http://www.oasa.gr/> >>.

μεγέθυνσης και ανάπτυξης, οι δημόσιες επιχειρήσεις μπορούν εδώ να λειτουργήσουν όπως ακριβώς και το ίδιο το κράτος στα πλαίσια της άσκησης της <<αντικυκλικής δημοσιονομικής πολιτικής>> αυξάνοντας κυρίως σε περιόδους κάμψης ή ύφεσης της οικονομικής δραστηριότητας τις δαπάνες και τις επενδύσεις τους. Παράλληλα, μπορούν να καταμερίσουν τις επενδύσεις τους στις διάφορες διοικητικές περιφέρειες της χώρας προκειμένου να επιτευχθεί και η περιφερειακή ανάπτυξη και συνοχή. Τέλος, μπορούν να πωλήσουν τις υπηρεσίες και τα αγαθά τα οποία παράγουν σε ανταγωνιστικούς και εξωστρεφείς κλάδους της οικονομίας για να τους ενισχύσουν.

Είπαμε πως η επιχειρηματική δραστηριότητα ως πηγή εσόδων του κράτους μειώνεται συνεχώς τις τελευταίες δεκαετίες λόγω της ασκούμενης πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων. Ως ιδιωτικοποίηση ή αποκρατικοποίηση ορίζουμε τη μεταβίβαση από το κράτος σε ιδιωτικούς φορείς της λειτουργίας κάποιας δραστηριότητας και του δικαιώματος να έχουν κέρδη από αυτή⁴⁹². Αν η αποκρατικοποίηση αφορά κάποια δημόσια επιχείρηση τότε μπορεί να οριστεί και ως η σταδιακή ή εφάπαξ έξοδος επιχειρήσεων του δημοσίου από τον έλεγχο αυτού⁴⁹³. Οι αποκρατικοποιήσεις διενεργούνται από τις κυβερνήσεις των κρατών σε συνεργασία με εξειδικευμένους σε αυτό οργανισμούς⁴⁹⁴.

Οι αποκρατικοποιήσεις λαμβάνουν διάφορες μορφές οι σημαντικότερες των οποίων είναι οι ακόλουθες⁴⁹⁵:

1. Μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων από το δημόσιο τομέα σε ιδιωτικούς φορείς.
2. Φιλελευθεροποίηση της οικονομίας
3. Ανάθεση με ειδικούς διαγωνισμούς δραστηριοτήτων σε ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Κατ' αρχήν έχουμε τη μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων από το δημόσιο σε ιδιωτικούς φορείς. Αυτή αποτελεί την <<κλασική>> μορφή ιδιωτικοποίησης. Εδώ, το κράτος πωλεί σε κάποιο ιδιώτη επενδυτή μέρος μιας επιχείρησης ή ολόκληρη την επιχείρηση⁴⁹⁶. Τέτοιες ιδιωτικοποιήσεις στην Ελλάδα αποτελούν λχ η πώληση των μετοχών του ΟΤΕ στην γερμανική εταιρεία << Deutsche Telekom >> και η πώληση της Ολυμπιακής Αεροπορίας στην Marfin, οι ιδιωτικοποιήσεις τραπεζικών ιδρυμάτων, η πώληση του καζίνο της Πάρνηθας αλλά και οι πωλήσεις μετοχικού κεφαλαίου της ΔΕΗ και άλλων επιχειρήσεων στις αρχές της δεκαετίας του 2000 με το κράτος όμως να κρατά την πλειοψηφία. Εκτός αυτού, μια άλλη μορφή ιδιωτικοποίησης είναι η φιλελευθεροποίηση της οικονομίας με την οποία το κράτος επιτρέπει να λειτουργήσουν παράλληλα και ιδιωτικές επιχειρήσεις σε κάποιους κλάδους της οικονομίας. Εδώ έχουμε στη χώρα μας τις περιπτώσεις του ανοίγματος της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας τα τελευταία χρόνια και των τηλεπικοινωνιών στις αρχές της δεκαετίας του 2000. Επιπλέον, μια μορφή ιδιωτικοποίησης είναι και η ανάθεση με ειδικούς διαγωνισμούς δραστηριοτήτων που προηγουμένως ανήκαν στο δημόσιο, σε ιδιωτικές επιχειρήσεις. Στην περίπτωση αυτή έχουμε για παράδειγμα τις διάφορες συμβάσεις μεταξύ των δημοσίων φορέων και εταιρειών με τις οποίες οι δεύτερες παρέχουν υπηρεσίες στους πρώτους όπως υπηρεσίες καθαρισμού.

Οι κυβερνήσεις προβαίνουν σε αποκρατικοποιήσεις για να εξυπηρετήσουν συγκεκριμένους στόχους. Αυτοί οι στόχοι είναι η δημοσιονομική εξυγίανση και προσαρμογή, η βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων

⁴⁹² Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 6 <<Δημόσια παραγωγή και επιχειρηματική δραστηριότητα>> σελ 238.

⁴⁹³ Αναστάσιος Τάχος <<Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο>>, Κεφάλαιο Ε' <<Τα νέα συστήματα διοικητικής οργάνωσης>> σελ 395.

⁴⁹⁴ Έτσι, στη χώρα μας εκτός από την κυβέρνηση αρμόδιος φορέας για την πραγματοποίηση των αποκρατικοποιήσεων είναι το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ). Αυτό θεσπίστηκε το 2011 με το νόμο 3986/2011 και εξαετή διάρκεια λειτουργίας η οποία δύναται να παραταθεί με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών. Αυτό βοηθά στην ιδιωτικοποίηση υποδομών, γης και του χαρτοφυλακίου του Ελληνικού Δημοσίου με στόχο τη δημοσιονομική εξυγίανση και τη μείωση του ελληνικού δημόσιου χρέους καθώς επίσης και την προσέλκυση ξένων επενδύσεων στην ελληνική οικονομία σε μια προσπάθεια επανεκκίνησης της, προώθησης της οικονομικής ανάπτυξης και αντιμετώπισης της ανεργίας. Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το ΤΑΙΠΕΔ, βλέπε την επίσημη ιστοσελίδα του Ταμείου: << <http://www.hradf.com/el>>>.

⁴⁹⁵ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 6 <<Δημόσια παραγωγή και επιχειρηματική δραστηριότητα>> σελ 238. Πάντως, αξίζει να σημειωθεί ότι τα τελευταία χρόνια έχει προστεθεί και μια τέταρτη μορφή ιδιωτικοποίησης, η υπογραφή συμβάσεων παραχώρησης μεταξύ του κράτους και ιδιωτών επενδυτών. Οι συμβάσεις αυτές συχνά ανάλογα με τη σπουδαιότητα τους κυρώνονται από τη Βουλή με την ψήφιση σχετικού νόμου. Με αυτές παρέχεται σε ιδιώτες έναντι αμοιβής η εκμετάλλευση υποδομών του δημοσίου όπως είναι τα λιμάνια, τα αεροδρόμια και οι αυτοκινητόδρομοι. Οι εταιρείες στις οποίες παραχωρούνται οι εν λόγω υποδομές έχουν συνήθως την υποχρέωση να πραγματοποιήσουν κάποιες επενδύσεις προκειμένου να τις βελτιώσουν και να καταβάλλουν ενοίκιο και φόρους στο δημόσιο για όσο διάστημα κρατάει η εκμετάλλευση. Τέτοιες ιδιωτικοποιήσεις στην Ελλάδα αποτελεί λχ η επιχειρούμενη παραχώρηση των περιφερειακών αεροδρομίων και των λιμανιών σε ιδιώτες.

⁴⁹⁶ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 6 <<Δημόσια παραγωγή και επιχειρηματική δραστηριότητα>> σελ 238.

υπηρεσιών, η τόνωση του ανταγωνισμού στην αγορά και η βελτίωση της κατανομής του εισοδήματος⁴⁹⁷. Ας τους δούμε.

Κατ' αρχήν, το κράτος με τις ιδιωτικοποιήσεις εξασφαλίζει χρήματα τα οποία αξιοποιεί προκειμένου να μειώσει το δημοσιονομικό έλλειμμα και το δημόσιο χρέος. Επιπλέον, σε περίπτωση που οι δημόσιες επιχειρήσεις είναι έντονα ελλειμματικές απαλλάσσεται από μια σημαντική πηγή εξόδων. Ακόμη, ένας στόχος της αποκρατικοποίησης είναι η βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Πράγματι, οι δημόσιες επιχειρήσεις σε πολλές χώρες μεταξύ των οποίων και η χώρα μας η Ελλάδα όπου το πρόβλημα ήταν στις τελευταίες δεκαετίες εκτεταμένο, πάσχουν από **τεχνολογική αναποτελεσματικότητα** και έτσι η παραγωγή τους δεν είναι η επιθυμητή από το κοινωνικό σύνολο. Χαρακτηριστικά γνωρίσματα της τεχνολογικής αναποτελεσματικότητας είναι η έλλειψη **οργανωτικών** και **ατομικών** κινήτρων⁴⁹⁸. Έτσι, αναφορικά με τα οργανωτικά κίνητρα, πολύ συχνά οι δημόσιες επιχειρήσεις δεν έχουν να αντιμετωπίσουν το φάσμα της **πτώχευσης** και έτσι μπορούν να μείνουν ζημιόγones για μεγάλο διάστημα και να καλύπτουν τα ελλείμματα τους μέσω του κρατικού προϋπολογισμού ενώ αν πρόκειται για μονοπώλιο δεν υπάρχει ούτε το στοιχείο του **ανταγωνισμού** το οποίο θα τις ανάγκαζε να βελτιωθούν προκειμένου να παραμείνουν στη αγορά. Επομένως τα οργανωτικά κίνητρα έγκεινται στην αντιμετώπιση πιθανής πτώχευσης και την ύπαρξη ανταγωνιστών στην σχετική αγορά. Τα ατομικά κίνητρα έγκεινται στο ότι οι μισθοί στις δημόσιες επιχειρήσεις είναι αρκετά πιο υψηλοί συγκριτικά με τον ιδιωτικό τομέα καθώς ένεκα και του μονοπωλιακού χαρακτήρα της επιχείρησης, τα συνδικάτα είναι πολύ δυνατά και πιέζουν τη διοίκηση για μισθολογικές αυξήσεις ενώ και η μονιμότητα (κυρίως στη χώρα μας) παλαιότερα δρούσε ως ισχυρό αντικίνητρο για τη μη παραγωγικότητα εν αντιθέσει με το κίνητρο της απόλυσης που υπάρχει στον ιδιωτικό τομέα. Επομένως, με την ιδιωτικοποίηση γίνεται μια προσπάθεια να υπάρξει τεχνολογική αποτελεσματικότητα με την εξάλειψή όλων των αδυναμιών που προαναφέραμε. Η τόνωση του ανταγωνισμού μπορεί να γίνει κυρίως με τη δεύτερη βασική μορφή ιδιωτικοποίησης που είναι η φιλελευθεροποίηση της οικονομίας καθώς με το να επιτρέπει το κράτος τη λειτουργία και ιδιωτικών επιχειρήσεων σε έναν κλάδο της οικονομίας στον οποίο και είχε το μονοπώλιο, οδηγεί σε αύξηση της παραγωγής, πτώση της τιμής και βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών ακριβώς γιατί και σε αυτή την περίπτωση θα υπάρξουν οι προϋποθέσεις της τεχνολογικής αποτελεσματικότητας⁴⁹⁹. Τέλος, η βελτίωση της κατανομής του εισοδήματος στην οικονομία μπορεί να γίνει με την παραχώρηση τμήματος του μετοχικού κεφαλαίου των δημοσίων επιχειρήσεων στους εργαζόμενους σε αυτές, στα ασφαλιστικά ταμεία αλλά και το ευρύ κοινό.

Στα δημοσιονομικά μέσα ανήκει όπως αναφέραμε παραπάνω και το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού το οποίο συνδέει τα έσοδα με τις δαπάνες αυτού και αποτελεί τη διαφορά τους. Και εδώ όπως και στην περίπτωση του δημοσίου χρέους, έχουμε αναφερθεί εκτενώς στο κεφάλαιο 2 και στο κεφάλαιο 3 και έτσι θα περιοριστούμε σε μια σύντομη υπενθύμιση κάποιων σημαντικών στοιχείων έτσι ώστε να προχωρήσουμε στην ανάλυση των επιπτώσεων των δημοσιονομικών μέσων στην οικονομία.

Όπως είπαμε, το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού είναι η διαφορά μεταξύ των εσόδων και των δαπανών και αυτό μπορεί να είναι **πραγματικό** όταν ο προϋπολογισμός είναι ισοσκελισμένος ή **τεχνητό** όταν ο προϋπολογισμός είναι ελλειμματικός ή πλεονασματικός. Το ισοζύγιο του προϋπολογισμού είναι εξαιρετικής σημασίας για τη συναθροιστική ζήτηση στην οικονομία καθώς όταν ο προϋπολογισμός έχει έλλειμμα δηλαδή οι δαπάνες υπερβαίνουν τα έσοδα τότε η συναθροιστική ζήτηση αυξάνει ενώ όταν έχει πλεόνασμα δηλαδή τα έσοδα υπερβαίνουν τις δαπάνες τότε η συναθροιστική ζήτηση μειώνεται. Το κράτος μπορεί να κάνει χρήση του ισοζυγίου του κρατικού προϋπολογισμού έτσι ώστε να αντιμετωπίσει τις οικονομικές διακυμάνσεις και να διατηρήσει την οικονομία όσο το δυνατόν πιο κοντά στο ΑΕΠ πλήρους απασχόλησης ή δυνητικό ΑΕΠ και την ανεργία στο φυσικό της ποσοστό. Οι δημόσιες δαπάνες και οι φόροι έχουν όπως θα δούμε στη συνέχεια **πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα** και επιπτώσεις στην οικονομία και τη σταθεροποίηση της και για αυτό ακριβώς η δημοσιονομική πολιτική ορίζεται και ως το σύνολο των μέσων με τα οποία επιδιώκεται από το κράτος

⁴⁹⁷ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 6 <<Δημόσια παραγωγή και επιχειρηματική δραστηριότητα>> σελ 239-241.

⁴⁹⁸ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 6 <<Δημόσια παραγωγή και επιχειρηματική δραστηριότητα>> σελ 233.

⁴⁹⁹ Χαρακτηριστικό παράδειγμα στη χώρα μας αποτελεί το <<σπάσιμο>> του μονοπωλίου του ΟΤΕ στις τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες το οποίο έγινε το 2001 με αποτέλεσμα τη λειτουργία και ιδιωτικών επιχειρήσεων στον κλάδο και την κατακόρυφη πτώση των τιμών στη σταθερή και την κινητή τηλεφωνία.

η σταθεροποίηση της οικονομίας⁵⁰⁰. Αν πάλι τα δημοσιονομικά μέσα δεν χρησιμοποιηθούν σωστά, τότε αντί να διορθωθούν θα επιδεινωθούν οι οικονομικές διακυμάνσεις με την οικονομία να βυθίζεται στην ύφεση.

IV.2 Οι μακροοικονομικές επιπτώσεις της δημοσιονομικής πολιτικής.

Στην ενότητα αυτή της εργασίας μας, θα αναλύσουμε όπως είπαμε και στην εισαγωγή του κεφαλαίου τις επιπτώσεις στην οικονομία της δημοσιονομικής πολιτικής. Για να είμαστε όμως σε θέση να το κάνουμε αυτό, θα πρέπει να μυήσουμε τον αναγνώστη σε κάποιες βασικές έννοιες και εργαλεία. Έτσι, θα ξεκινήσουμε με μια μικρή περιγραφή των οικονομικών διακυμάνσεων για τις οποίες μιλήσαμε για πρώτη φορά στο κεφάλαιο 2, κατόπιν θα εξηγήσουμε τη διαφορά ανάμεσα στην μακροχρόνια και τη βραχυχρόνια οικονομική περίοδο για τις οποίες επίσης μιλήσαμε στο κεφάλαιο 1 όταν εξηγήσαμε την μακροχρόνια και τη βραχυχρόνια καμπύλη Phillips και τέλος θα αναπτύξουμε το βασικό υπόδειγμα με το οποίο οι οικονομολόγοι εξετάζουν τις οικονομικές διακυμάνσεις και την επίπτωση σε αυτές της δημοσιονομικής και της νομισματικής πολιτικής ήτοι το **μοντέλο συναθροιστικής ζήτησης και προσφοράς** αλλά και το **μοντέλο εισοδήματος δαπανών** του Κένυς (John Maynard Keynes) το οποίο και αυτό θα μας βοηθήσει στην κατανόηση του τρόπου με τον οποίο το ΑΕΠ και η απασχόληση αντιδρούν στη χρήση των δημοσιονομικών μέσων ήτοι την μεταβολή των δημοσίων δαπανών και των φόρων⁵⁰¹. Ας ξεκινήσουμε.

Στο δεύτερο κεφάλαιο της εργασίας μας, όταν εξετάσαμε το ΑΕΠ και τα συστατικά του στοιχεία, εξηγήσαμε ότι αν και αυτό τείνει να αυξάνεται διαχρονικά και να προσεγγίζει το επίπεδο της πλήρους απασχόλησης στο οποίο και φτάνει θεωρητικά μακροχρόνια, υπάρχουν διάφορες ταλαντώσεις στο γενικό επίπεδο της οικονομικής-επιχειρηματικής δραστηριότητας οι οποίες καλούνται οικονομικές διακυμάνσεις ή επιχειρηματικοί κύκλοι τις οποίες και είδαμε στο διάγραμμα (2.2). Έτσι, το ΑΕΠ και η οικονομία έχει τέσσερις φάσεις, τη **φάση της ανόδου**, τη **φάση της έξαρσης ή κρίσης**, τη **φάση της καθόδου ή κάμψης** και τη **φάση της ύφεσης** οι οποίες και διαδέχονται η μια την άλλη. Οι διακυμάνσεις έχουν όπως είπαμε τρία βασικά χαρακτηριστικά, είναι σε μεγάλο βαθμό απρόβλεπτες καθώς μπορεί να βρίσκονται τόσο χρονικά κοντά η μια στην άλλη όσο και μακριά⁵⁰², επηρεάζουν ένα πλήθος δεικτών πέρα του ΑΕΠ όπως τα εταιρικά κέρδη, τις τιμές των μετοχών στο χρηματιστήριο, τις αμοιβές των εργαζομένων καθώς πολλοί εργαζόμενοι παρά το ότι δεν χάνουν τη δουλειά τους, υποχρεώνονται να εργαστούν με λιγότερα χρήματα ή να αντικαταστήσουν το πλήρες ωράριο τους με μερική απασχόληση, τις επενδύσεις και τις καταναλωτικές δαπάνες και φυσικά το κύριο και σπουδαιότερο χαρακτηριστικό τους είναι η μείωση της παραγωγής και η αύξηση της ανεργίας κάτι το οποίο το περιγράψαμε και με το νόμο του Okun. Οι αιτίες των διακυμάνσεων ποικίλουν αλλά μπορούμε να τις εντάξουμε σε δύο βασικές κατηγορίες, τις **διαταραχές στη συναθροιστική ζήτηση** και τις **διαταραχές στη συναθροιστική προσφορά**⁵⁰³ και για αυτό χρειαζόμαστε και το σχετικό μοντέλο για να καταστεί η κατανόηση τους ευκολότερη και καλύτερη. Πρώτα όμως θα πρέπει να δούμε τις διαφορές ανάμεσα στη μακροχρόνια και τη βραχυχρόνια οικονομική περίοδο καθώς η οικονομική πολιτική έχει διαφορετική επίπτωση σε κάθε μια από αυτές.

⁵⁰⁰ Bernhard Felderer, Stefan Homburg <<Μακροοικονομική και Νέα Μακροοικονομική>>, Κεφάλαιο VI <<Πολιτικά Συνεπαγόμενα : μια σύγκριση >> σελ 155.

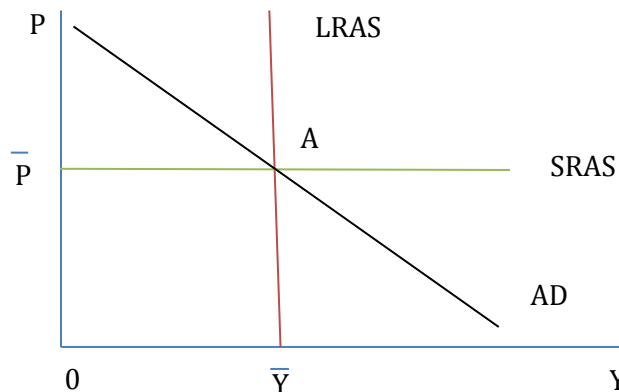
⁵⁰¹ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, Chapter 10 <<The aggregate demand >> page 280. Στην πραγματικότητα, τόσο το μοντέλο ή υπόδειγμα συναθροιστικής ζήτησης και προσφοράς όσο και το μοντέλο εισοδήματος δαπανών του Κένυς ή κεϋνσιανός σταυρός αποτελούν κομμάτια του κεϋνσιανού μοντέλου. Ειδικότερα, ο κεϋνσιανός σταυρός είναι μαζί με τη θεωρία προτίμησης ρευστότητας την οποία θα δούμε στο επόμενο κεφάλαιο, τα θεμέλια του μοντέλου αυτού. Από αυτά προκύπτουν αντίστοιχα δύο καμπύλες, η καμπύλη IS και η καμπύλη LM οι οποίες συνθέτουν ένα μοντέλο που ονομάζεται μοντέλο IS/LM και επινοήθηκε το 1937 από το Βρετανό οικονομολόγο John Hicks. Το μοντέλο αυτό με τη σειρά του αποτελεί τη βάση της συναθροιστικής ζήτησης δηλαδή της συνολικής ζήτησης των νοικοκυριών, των επιχειρήσεων και του κράτους για αγαθά και υπηρεσίες ενώ η αγορά εργασίας της οικονομίας και η συνάρτηση παραγωγής μας δίνουν την καμπύλη συναθροιστικής προσφοράς η οποία μας δείχνει τη συνολική παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών από τις επιχειρήσεις. Μαζί οι δύο καμπύλες μας δίνουν το υπόδειγμα συναθροιστικής ζήτησης και προσφοράς. Η ανάλυση όλων αυτών είναι δαιδαλώδης και ξεπερνά τα όρια της παρούσας εργασίας, είναι όμως σκόπιμο να κάνουμε αυτή την αναφορά έτσι ώστε ο αναγνώστης να αποκτήσει και μια ευρύτερη άποψη. Σήμερα, τόσο το μοντέλο IS/LS όσο και το μοντέλο συναθροιστικής ζήτησης και προσφοράς αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα των περισσότερων εγχειριδίων οικονομικής θεωρίας, δημόσιας οικονομικής και οικονομικής πολιτικής. Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το πλήρες κεϋνσιανό μοντέλο βλέπε : Bernhard Felderer, Stefan Homburg <<Μακροοικονομική και Νέα Μακροοικονομική>> Κεφάλαιο V << Η Κεϋνσιανή θεωρία >> σελ 132-133.

⁵⁰² Για παράδειγμα η περίοδος της Μεγάλης Ύφεσης του 1929-1933 απέχει αρκετά χρονικά από τις δύο πετρελαϊκές κρίσεις του 1973 και 1979 ενώ η ύφεση στις ΗΠΑ στις αρχές της δεκαετίας του 1980 είναι κοντά χρονικά με την κάμψη του 1990 όπως κοντά σχετικά είναι η κάμψη στις ΗΠΑ στις αρχές της δεκαετίας του 2000 με την χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 και τη νέα περίοδο ύφεσης που αυτή επέφερε.

⁵⁰³ ⁵⁰³ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 9 <<Introduction to Economic Fluctuations>> page 252.

Η σύγχρονη οικονομική θεωρία διακρίνει δύο περιόδους στην οικονομία και την οικονομική δραστηριότητα, τη **μακροχρόνια** και τη **βραχυχρόνια**. Κάθε μια έχει τα δικά της χαρακτηριστικά γνωρίσματα ενώ τόσο η νομισματική όσο και η δημοσιονομική πολιτική έχουν διαφορετικά αποτελέσματα σε κάθε μια από αυτές⁵⁰⁴. Έτσι, στη μακροχρόνια περίοδο, το επίπεδο τιμών (στις οποίες συμπεριλαμβάνεται και ο ονομαστικός μισθός) είναι **ευέλικτο** και προσαρμόζεται ώστε να φέρει σε ισορροπία των αγορά χρέματος, το επιτόκιο προσαρμόζεται για να εξισώσει την αποταμίευση με την ιδιωτική επένδυση ενώ η οικονομία βρίσκεται στο **φυσικό επίπεδο παραγωγής** δηλαδή στο δυνητικό ΑΕΠ και η ανεργία στο **φυσικό της ποσοστό**. Η παραγωγή δηλαδή εξαρτάται από τις ποσότητες εργασίας και κεφαλαίου (όπου στις σχετικές αγορές έχει επιτευχθεί ισορροπία) και τη διαθέσιμη τεχνολογία παραγωγής, ισχύει δηλαδή η συνάρτηση παραγωγής που είδαμε στο κεφάλαιο 1⁵⁰⁵. Στην μακροχρόνια περίοδο ισχύει η **κλασική διχοτόμηση και η νομισματική ουδετερότητα** που είδαμε στο κεφάλαιο 2 όταν εξετάσαμε τον πληθωρισμό και την καμπύλη Phillips και άρα οι πραγματικές και οι νομισματικές οικονομικές μεταβλητές είναι ανεξάρτητες⁵⁰⁶. Έτσι, λχ μια νομισματική ένεση από την Κεντρική Τράπεζα όπως θα δούμε και στο επόμενο κεφάλαιο θα αυξήσει μεν τη ζήτηση αλλά καθώς η οικονομία βρίσκεται σε πλήρη απασχόληση, η αύξηση αυτή θα συνοδευτεί από αύξηση στο γενικό επίπεδο των τιμών προκειμένου να επέλθει ισορροπία και η οικονομία να βρεθεί εκ νέου στο φυσικό επίπεδο παραγωγής και στο φυσικό ποσοστό ανεργίας. Στη βραχυχρόνια περίοδο δεν ισχύουν αυτά αλλά το επίπεδο τιμών είναι σταθερό και προκαθορισμένο (εκτός και αν έχουμε κάποια διαταραχή όπως θα δούμε στη συνέχεια) , η παραγωγή της οικονομίας προσαρμόζεται ώστε να ανταποκριθεί στη συναθροιστική ζήτηση ενώ το επιτόκιο όπως θα πούμε και στο επόμενο κεφάλαιο προσαρμόζεται ώστε να φέρει σε ισορροπία την ζήτηση και την προσφορά χρέματος. Βραχυχρόνια δηλαδή ισχύει η **θεωρία προτίμησης ρευστότητας**. Από αυτά που είπαμε, το πιο σημαντικό και ζωτικής σημασίας για την ανάλυση που θα ακολουθήσει είναι ότι βραχυχρόνια οι τιμές (και οι μισθοί) είναι **άκαμπτες και σταθερές** ενώ μακροχρόνια είναι **εύκαμπτες και ευέλικτες** ενώ η παραγωγή ανταποκρίνεται από τις μεταβολές στη συναθροιστική ζήτηση και προσαρμόζεται σε αυτές⁵⁰⁷. Έτσι, βραχυχρόνια αν το κράτος χρησιμοποιήσει τα μέσα της νομισματικής και της δημοσιονομικής πολιτικής, το αποτέλεσμα θα είναι να μεταβάλλει τη συναθροιστική ζήτηση και κατ' επέκταση την παραγωγή και την απασχόληση, να μετατοπίσει προς τα φυσικά τους επίπεδα και ποσοστά ή να προκαλέσει περαιτέρω αποκλίσεις από αυτά. Αφού κάναμε αυτή τη διάκριση είμαστε τώρα σε θέση να παραθέσουμε το μοντέλο της συναθροιστικής ζήτησης με το οικείο διάγραμμα και κατόπιν να εξηγήσουμε στον αναγνώστη ένα προς ένα τα συστατικά στοιχεία αυτού. Κατόπιν θα το χρησιμοποιήσουμε για να περιγράψουμε τις δυο αιτίες των βραχυχρόνιων οικονομικών διακυμάνσεων ήτοι τις διαταραχές στη συναθροιστική ζήτηση και τις διαταραχές στη συναθροιστική προσφορά. Ας ξεκινήσουμε.

Το μοντέλο συναθροιστικής ζήτησης και προσφοράς περιγράφεται από το ακόλουθο σχήμα⁵⁰⁸ :
 Διάγραμμα 4.1 Το μοντέλο συναθροιστικής ζήτησης και προσφοράς.



Στον κάθετο άξονα του παραπάνω διαγράμματος έχουμε το επίπεδο τιμών της οικονομίας ενώ στον οριζόντιο το επίπεδο παραγωγής και εισοδήματος. Το μοντέλο αποτελείται όπως βλέπουμε από τρεις επιμέρους καμπύλες, την AD, την LRAS και την SRAS.

⁵⁰⁴ Ουσιαστικά η σύγχρονη μακροοικονομική έχει με τη διάκριση των περιόδων σε βραχυχρόνια και μακροχρόνια συμφιλιώσει τις δύο μεγάλες οικονομικές θεωρίες, την κλασική θεωρία με την κεϋνσιανή.

⁵⁰⁵ Δηλαδή η σχέση (1.15).

⁵⁰⁶⁵⁰⁶ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 31 <<Συναθροιστική ζήτηση και συναθροιστική προσφορά>> σελ 485. Με άλλα λόγια στην μακροχρόνια περίοδο όταν οι τιμές είναι εύκαμπτες ισχύει το κλασικό οικονομικό μοντέλο μοντέλο.

⁵⁰⁷ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 9 <<Introduction to Economic Fluctuations>> page 242. Έτσι, στη βραχυχρόνια περίοδο ισχύει η κεϋνσιανή θεωρία και το κεϋνσιανό μοντέλο.

⁵⁰⁸ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 9 <<Introduction to Economic Fluctuations>> page 250.

Η καμπύλη AD (Aggregate Demand) είναι η καμπύλη συναθροιστικής ζήτησης. Η συναθροιστική ζήτηση, ορίζεται ως <<η συνολική ζήτηση των νοικοκυριών, των επιχειρήσεων και των δημοσίων φορέων για αγαθά και υπηρεσίες για οποιαδήποτε επίπεδο τιμών>>⁵⁰⁹. Αυτή, εκφράζεται από τη σχετική καμπύλη. Παρατηρούμε ότι η καμπύλη συναθροιστικής ζήτησης έχει καθοδική κλίση κάτι που σημαίνει ότι υφίσταται **αρνητική σχέση** μεταξύ αυτής και του επιπέδου των τιμών. Όταν αυτό αυξάνεται, η συναθροιστική ζήτηση αυξάνεται ενώ όταν αυτό μειώνεται, αυτή μειώνεται. Συμβαίνει δηλαδή το ίδιο με τα μεμονωμένα ιδιωτικά αγαθά με τη διαφορά ότι εδώ εξετάζουμε την οικονομία στο σύνολο της. Η καθοδική κλίση της καμπύλης οφείλεται σε τρεις βασικούς παράγοντες, το **αποτέλεσμα Ρίγου για τον πλούτο**, το **αποτέλεσμα Κένυς για το επιτόκιο** και το **αποτέλεσμα Mundell-Fleming για τη συναλλαγματική ισοτιμία**⁵¹⁰. Σύμφωνα με το αποτέλεσμα Ρίγου για τον πλούτο, μια μείωση στο γενικό επίπεδο των τιμών αυξάνει την αγοραστική δύναμη του χρήματος ενώ μια αύξηση τη μειώνει με αποτέλεσμα στην πρώτη περίπτωση οι καταναλωτές να καθίστανται πλουσιότεροι και να αυξάνουν έτσι τη ζήτηση τους για αγαθά και υπηρεσίες ενώ στη δεύτερη καθίστανται πτωχότεροι και μειώνουν τη ζήτηση τους για αγαθά και υπηρεσίες. Σύμφωνα με το αποτέλεσμα Κένυς για το επιτόκιο, αν το επίπεδο τιμών μειωθεί τότε οι καταναλωτές ένεκα της αύξησης της αγοραστικής δύναμης του χρήματος, θα αποταμιεύσουν ένα τμήμα αυτού σε τραπεζικούς λογαριασμούς, θα το δανείσουν ή θα επενδύσουν σε τίτλους όπως τα έντοκα γραμμάτια και τα ομόλογα και αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα την πτώση των επιτοκίων λόγω της αύξησης της προσφοράς σε δανειακά κεφάλαια, την αύξηση των επενδύσεων από τις επιχειρήσεις και κατ' επέκταση και την αύξηση της συναθροιστικής ζήτησης στην οικονομία. Το αντίθετο θα συμβεί αν το γενικό επίπεδο τιμών αυξηθεί, οι καταναλωτές θα χρειάζονται περισσότερα χρήματα για συναλλαγές και έτσι θα αποσύρουν τμήμα των καταθέσεων τους και θα ρευστοποιήσουν μέρος του χαρτοφυλακίου τους με αποτέλεσμα την αύξηση των επιτοκίων, τη μείωση των επενδύσεων και κατά συνέπεια τη μείωση της συναθροιστικής ζήτησης στην οικονομία. Τέλος, σύμφωνα με το αποτέλεσμα Mundell-Fleming για τη συναλλαγματική ισοτιμία, μια πτώση των επιτοκίων στην οικονομία λόγω της πτώσης του γενικού επιπέδου των τιμών θα έχει ως αποτέλεσμα κάποιοι επενδυτές να στραφούν στην αγορά ξένων τίτλων με καλύτερες αποδόσεις. Αυτοί θα αυξήσουν την προσφορά του εγχώριου νομίσματος στην αγορά συναλλάγματος για να το ανταλλάξουν με ξένο και να επενδύσουν σε ξένους τίτλους και η αύξηση αυτή στην προσφορά θα οδηγήσει σε υποτίμηση του εγχώριου νομίσματος και (ανάλογα με το βαθμό της ελαστικότητας των εξαγωγών) αύξηση των καθαρών εξαγωγών της χώρας. Αντιθέτως, αν το εγχώριο επίπεδο τιμών αυξηθεί και τα επιτόκια επίσης αυξηθούν, τότε θα αυξηθεί η ζήτηση εγχώριων τίτλων από ξένους επενδυτές λόγω αυξημένων αποδόσεων και η ζήτηση για το εγχώριο νόμισμα κάτι που θα προκαλέσει την ανατίμηση του και την μείωση των καθαρών εξαγωγών της χώρας και (πιθανόν) την επιδείνωση της μακροοικονομικής της θέσης λόγω της μειωτικής επίπτωσης που έχει στο ΑΕΠ όπως είδαμε στο κεφάλαιο 2 η επιδείνωση της θέσης του ισοζυγίου αγαθών και υπηρεσιών ως τμημάτων του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Τέλος, να αναφέρουμε ότι η ζήτηση των δημοσίων φορέων για αγαθά και υπηρεσίες εξαρτάται όχι από τις τιμές αλλά από την εκάστοτε δημοσιονομική πολιτική.

Η καμπύλη LRAS (Long Run Aggregate Supply) είναι η μακροχρόνια καμπύλη συναθροιστικής προσφοράς. Την καμπύλη αυτή τη συναντήσαμε ξανά στο κεφάλαιο 1 στα πλαίσια ανάλυσης της καμπύλης Phillips. Γενικά, ως συναθροιστική προσφορά ορίζουμε <<τη συνολική ποσότητα αγαθών και υπηρεσιών που οι επιχειρήσεις παράγουν και πωλούν σε οποιαδήποτε επίπεδο τιμών>>⁵¹¹. Η μακροχρόνια καμπύλη συναθροιστικής προσφοράς έχει κάθετη κλίση καθώς δεν επηρεάζεται καθόλου από το επίπεδο τιμών. Εδώ ισχύει όπως αναφέραμε παραπάνω το κλασικό μοντέλο και η ανεξαρτησία ανάμεσα στις ονομαστικές και τις πραγματικές οικονομικές μεταβλητές. Το ΑΕΠ εδώ είναι ΑΕΠ πλήρους απασχόλησης (κάτι που μας δείχνει η μικρή οριζόντια γραμμή πάνω από το Y) και εξαρτώμενο από τις ποσότητες των παραγωγικών συντελεστών και την τεχνολογία παραγωγής ενώ η ανεργία βρίσκεται στο φυσικό της ποσοστό⁵¹². Επομένως, μια λχ αύξηση της συναθροιστικής ζήτησης μέσω της δημοσιονομικής ή της νομισματικής πολιτικής, θα αυξήσει το επίπεδο τιμών αλλά όχι την παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών της οικονομίας.

Η καμπύλη SRAS (Short Run Aggregate Supply) είναι η βραχυχρόνια καμπύλη συναθροιστικής προσφοράς. Αυτή έχει οριζόντια κλίση καθώς βραχυχρόνια οι τιμές είναι άκαμπτες κάτι που μας δείχνει η μικρή οριζόντια

⁵⁰⁹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 31 <<Συναθροιστική ζήτηση και συναθροιστική προσφορά>> σελ 489. Επομένως η συναθροιστική ζήτηση περιλαμβάνει όλες τις προγραμματισμένες καταναλωτικές, επενδυτικές και δημόσιες δαπάνες δηλαδή το C, I και G του ΑΕΠ.

⁵¹⁰ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 31 <<Συναθροιστική ζήτηση και συναθροιστική προσφορά>> σελ 489-490.

⁵¹¹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 31 << Συναθροιστική ζήτηση και συναθροιστική προσφορά>> σελ 492.

⁵¹² N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 9 <<Introduction to Economic Fluctuations>> page 248.

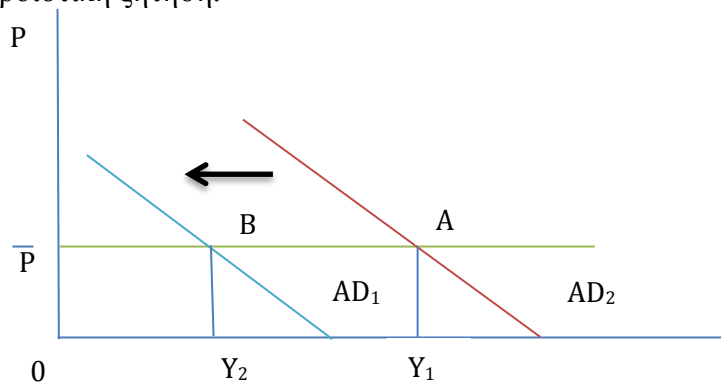
γραμμή πάνω από το P^{513} . Αυτό έχει ως αποτέλεσμα οι επιχειρήσεις να ανταποκρίνονται στην αύξηση ή τη μείωση της συναθροιστικής ζήτησης όχι με αύξηση ή μείωση των τιμών αλλά της παραγωγής τους και της ποσότητας της εργασίας που απασχολούν ⁵¹⁴.

Τέλος, το σημείο Α είναι το σημείο της μακροχρόνιας ισορροπίας του μοντέλου μας στο οποίο η μακροχρόνια καμπύλη συναθροιστικής προσφοράς αλλά και η βραχυχρόνια τέμνει την καμπύλη συναθροιστικής ζήτησης με το επίπεδο τιμών προσαρμόζεται ώστε μακροχρόνια να επιτευχθεί η ισορροπία αυτή ⁵¹⁵.

Αφού είδαμε το μοντέλο συναθροιστικής ζήτησης και προσφοράς, θα το χρησιμοποιήσουμε για να εξηγήσουμε τις οικονομικές διακυμάνσεις. Όπως αναφέραμε, οι οικονομικές κάμψεις οφείλονται είτε σε διαταραχές της συναθροιστικής ζήτησης που αποτελούν και την κενύσιανή προσέγγιση του φαινομένου και είναι και οι συχνότερες είτε σε διαταραχές της συναθροιστικής προσφοράς οι οποίες καλούνται και διαταραχές των τιμών. Ας τις εξετάσουμε.

Οι διαταραχές στη συναθροιστική ζήτηση συμβαίνουν για διάφορους λόγους αλλά ο σημαντικότερος είναι σύμφωνα με τον Κένυς τα διάφορα κύματα απαισιοδοξίας στην κοινωνία εξαιτίας διαφόρων ερεθισμάτων. Έτσι, μπορεί να ξεσπάσει ένα πολιτικό σκάνδαλο, να υπάρξει πολιτική αστάθεια λόγω ασταθούς κυβέρνησης και συνεχούς προσφυγής στις κάλπες, να ξεσπάσει ένα χρηματιστηριακό κραχ, ένας πόλεμος σε μια χώρα της ευρύτερης περιοχής, να έχουμε την κατάρρευση μιας μεγάλης τράπεζας ή την πτώχευση μιας μεγάλης επιχείρησης. Επιπλέον και η δημοσιονομική πολιτική παίζει το ρόλο της καθώς αν λχ το φορολογικό σύστημα είναι ασταθές και ευμετάβολο τότε αυτό προκαλεί ανησυχία στους καταναλωτές και τις επιχειρήσεις με αποτέλεσμα αυτοί να μειώσουν τις καταναλωτικές τους δαπάνες και να αναβάλουν τα επενδυτικά τους σχέδια αντίστοιχα. Επίσης, όπως θα δούμε στη συνέχεια, η ασκούμενη δημοσιονομική πολιτική μπορεί να προκαλέσει διαταραχές στη συναθροιστική ζήτηση και άρα αποκλίσεις από το προϊόν πλήρους απασχόλησης μέσω της αύξησης των φόρων και της μείωσης των δημοσίων δαπανών. Όπως και να χει, οι οικονομικές κάμψεις οφείλονται σύμφωνα με τον Κένυς σε μειώσεις στη συναθροιστική ζήτηση και τη συνολική δαπάνη ⁵¹⁶ με αποτέλεσμα αυτές να καταστούν **ανεπαρκείς** ⁵¹⁷. Το κράτος και εν γένει οι φορείς της οικονομικής πολιτικής όπως αναφέρθηκε παραπάνω και θα αναλυθεί εκτενώς στη συνέχεια δύνανται και πρέπει στην περίπτωση αυτή να ασκήσουν **σταθεροποιητική πολιτική** προκειμένου να περιορίσουν όσο το δυνατόν τη σοβαρότητα και τη διάρκεια των διακυμάνσεων και να διατηρήσουν την απασχόληση και την παραγωγή κοντά στο φυσικό τους ποσοστό και επίπεδο ⁵¹⁸. Έτσι θα αποφευχθεί μια επώδυνη και χρονοβόρα διαδικασία προσαρμογής των μισθών και των τιμών για την επαναφορά της οικονομίας σε μακροχρόνια ισορροπία. Οι βραχυχρόνιες οικονομικές διακυμάνσεις ως αποτέλεσμα κάποιας διαταραχής στη συναθροιστική ζήτηση, περιγράφονται με τη χρήση του μοντέλου συναθροιστικής ζήτησης και προσφοράς από το εξής διάγραμμα ⁵¹⁹:

Διάγραμμα 4.2 Διαταραχές στη συναθροιστική ζήτηση.



⁵¹³ Πάντως να αναφέρουμε πως στη βιβλιογραφία και σε αναλύσεις η εν λόγω καμπύλη παρουσιάζεται και ως έχουσα ανοδική τάση, δείχνοντας έτσι μια θετική σχέση μεταξύ του επιπέδου των τιμών και της συναθροιστικής προσφοράς. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα οι επιπτώσεις της επεκτατικής δημοσιονομικής και νομισματικής πολιτικής να ασκούν αμέσως πληθωριστικές τάσεις στην οικονομία και να έρχονται πιο κοντά σε όσα δείχνει η καμπύλη Phillips. Εδώ, υποθέτουμε ότι οι τιμές παραμένουν για ένα χρονικό διάστημα άκαμπτες και εν συνεχεία ξεκινούν οι τάσεις αύξησης των ονομαστικών μισθών και των τιμών. Όπως και να έχει, όπως θα πούμε και στη συνέχεια με σχετικό σχόλιο και θα παραθέσουμε και σχετική πηγή για να κάνουμε πιο ρεαλιστική την ανάλυση μας αυτό **δεν αλλάζει** πολύ τις επιπτώσεις της δημοσιονομικής και νομισματικής πολιτικής στην οικονομία, το ΑΕΠ και την απασχόληση. Ουσιαστικά έχουμε μια αλλαγή κατά μήκος της βραχυχρόνιας καμπύλης Phillips.

⁵¹⁴ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 9 <<Introduction to Economic Fluctuations>> page 249.

⁵¹⁵ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 9 <<Introduction to Economic Fluctuations>> page 250.

⁵¹⁷ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 10 <<Aggregate Demand >> page 261. Εξ' ου και η ανεργία λόγω ανεπαρκούς ζήτησης ή κυκλική ανεργία που είδαμε στο κεφάλαιο 1.

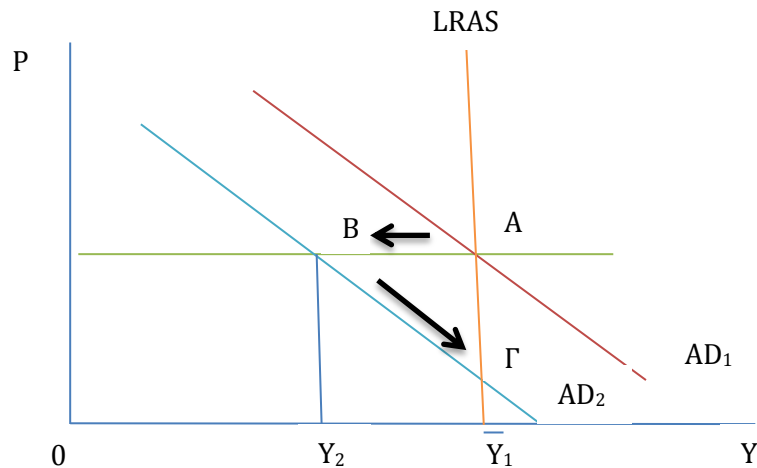
⁵¹⁸ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 9 <<Introduction to Economic Fluctuations>> page 252.

⁵¹⁹ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 9 <<Introduction to Economic Fluctuations>> page 250.

Όπως βλέπουμε στο διάγραμμα 4.2, ένεκα μιας μείωσης της συναθροιστικής ζήτησης, η σχετική καμπύλη μετατοπίστηκε προς τα αριστερά, η συνολική παραγωγή της οικονομίας μειώθηκε από Y_1 σε Y_2 (και κατά συνέπεια αυξήθηκε και η ανεργία) ενώ το σημείο βραχυχρόνιας ισορροπίας μετατοπίστηκε από το Α στο Β.

Η οικονομία αν αφηθεί μόνη της θα οδηγηθεί τελικά όπως είπαμε εκ νέου σε μακροχρόνια ισορροπία καθώς η μειωμένη συναθροιστική ζήτηση θα οδηγήσει σε πτώση των μισθών και των τιμών και επαναφορά της οικονομίας εκ νέου στο δυνητικό ΑΕΠ με χαμηλότερο επίπεδο τιμών αυτή τη φορά, ωστόσο κάτι τέτοιο είναι επώδυνο και παίρνει χρόνο αφού όπως είπαμε το γενικό επίπεδο των τιμών χαρακτηρίζεται από βραχυχρόνια ακαμψία ενώ μπορεί να αποφευχθεί ή έστω να περιοριστεί σημαντικά με την άσκηση σταθεροποιητικής πολιτικής. Η όλη διαδικασία της αυτόματης μακροχρόνιας προσαρμογής της οικονομίας περιγράφεται στην επόμενη σελίδα από το διάγραμμα 4.3⁵²⁰ :

Διάγραμμα 4.3 Η επαναφορά της οικονομίας σε μακροχρόνια ισορροπία.



Όπως βλέπουμε στο παραπάνω διάγραμμα, μια μείωση της συναθροιστικής ζήτησης μειώνει την παραγωγή και την απασχόληση. Έτσι το βραχυχρόνιο σημείο ισορροπίας μετατοπίζεται από Α σε Β με επίπεδο παραγωγής από Y_1 που αποτελεί και το δυνητικό ΑΕΠ, σε Y_2 . Ωστόσο, μακροχρόνια, η οικονομία οδηγείται εκ νέου σε ισορροπία προσεγγίζοντας και πάλι το επίπεδο παραγωγής πλήρους απασχόλησης με χαμηλότερο επίπεδο τιμών αυτή τη φορά. Ας εξετάσουμε τώρα τις οικονομικές διακυμάνσεις εξαιτίας διαταραχών στη συναθροιστική προσφορά.

Εκτός από διαταραχές στη συναθροιστική ζήτηση, οικονομικές κάμψεις και υφέσεις δύνανται να προκληθούν και εξαιτίας διαταραχών στη συναθροιστική προσφορά. Μια διαταραχή στη συναθροιστική προσφορά έχει ως επίπτωση την μεταβολή του κόστους παραγωγής των αγαθών και των υπηρεσιών και ως συνέπεια τη μεταβολή των σχετικών τιμών⁵²¹. Οι μεταβολές αυτές είναι συνήθως δυσμενείς ενίοτε όμως είναι και ευμενείς δηλαδή έχουμε πτώση του γενικού επιπέδου των τιμών εξαιτίας τους⁵²². Ας αναφέρουμε μερικές περιπτώσεις. Το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα διαταραχής στη συναθροιστική προσφορά αποτελεί η αύξηση του γενικού επιπέδου των τιμών και του πληθωρισμού ένεκα αύξησης των διεθνών τιμών του πετρελαίου κάτι που ήδη είδαμε στο κεφάλαιο 2 όταν εξετάσαμε τις πετρελαϊκές κρίσεις της δεκαετίας του 1970 και το **στασιμοληθωρισμό** ήτοι το συνδυασμό πληθωρισμού και ανεργίας που επέφεραν. Άλλα αίτια διαταραχών στη συναθροιστική προσφορά αποτελούν λχ η καταστροφή των καλλιεργειών από ακραία καιρικά φαινόμενα και η επακόλουθη αύξηση της τιμής των τροφίμων, η ψήφιση ενός περιβαντολογικού νόμου ο οποίος υποχρεώνει τις επιχειρήσεις να περιορίσουν την ρύπανση που προκαλούν εγκαθιστώντας φίλτρα και άλλα συστήματα με αποτέλεσμα αυτές να μετακυλήσουν το κόστος στον τελικό καταναλωτή, η αύξηση της επιθετικότητας των εργατικών σωματείων και η συνακόλουθη αύξηση του μισθολογικού κόστους των επιχειρήσεων αλλά και η ίδια η δημοσιονομική πολιτική και κυρίως η επιβολή υψηλών φόρων δαπάνης όπως ΦΠΑ και ειδικών φόρων κατανάλωσης η οποία αυξάνει το κόστος ανά μονάδα προϊόντος και οδηγεί τις επιχειρήσεις σε μετακύλιση του φόρου προς τα εμπρός, στους τελικούς δηλαδή καταναλωτές.

Όπως βλέπουμε στο διάγραμμα 4.4 της επόμενης σελίδας, μια δυσμενής διαταραχή στην προσφορά πιέζει προς τα πάνω το γενικό επίπεδο τιμών εξαιτίας όπως είπαμε της αύξησης στο κόστος παραγωγής ενώ και εκείνη

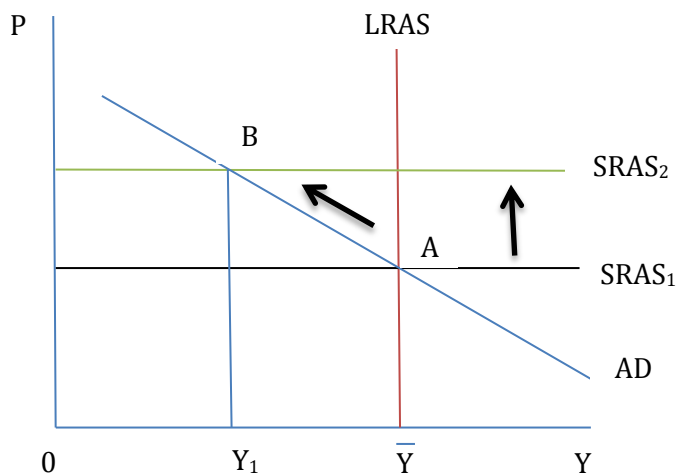
⁵²⁰ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 9 <<Introduction to Economic Fluctuations>> page 251.

⁵²¹ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 9 <<Introduction to Economic Fluctuations>> page 253.

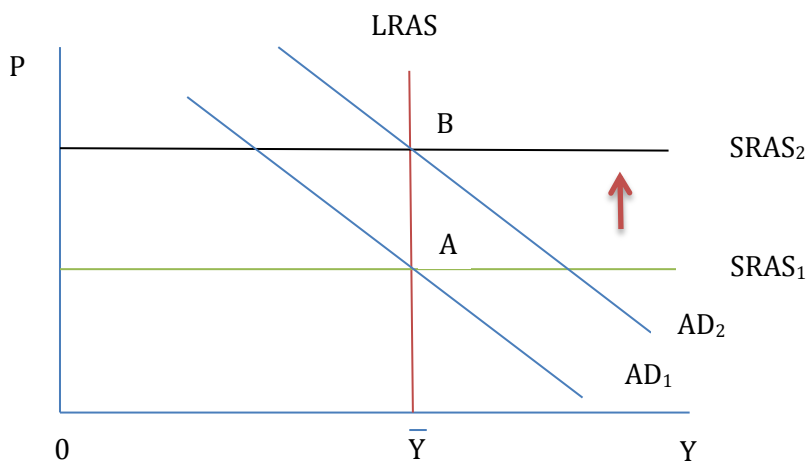
⁵²² Όπως έγινε το 1986 με την πτώση των διεθνών τιμών του πετρελαίου λόγω της αδυναμίας των κρατών μελών του OPEC να συμφωνήσουν για το ύψος της παραγωγής και τις τιμές.

μειώνεται από Y_1 σε Y_2 . Το νέο σημείο ισορροπίας είναι το B με μικρότερη παραγωγή, υψηλότερες τιμές και μικρότερη ζητούμενη ποσότητα αγαθών και υπηρεσιών. Όταν οι φορείς της οικονομικής πολιτικής αντιμετωπίζουν μια τέτοια κατάσταση, μπορούν είτε να αφήσουν την οικονομία να επανέλθει μακροχρόνια σε ισορροπία αφού περάσει μια μακρά και επώδυνη περίοδο ύφεσης είτε να προσαρμοστούν στα νέα δεδομένα με το να αυξήσουν με τη νομισματική και τη δημοσιονομική πολιτική τη συναθροιστική ζήτηση και να επαναφέρουν την παραγωγή στο φυσικό της επίπεδο αλλά με το **νέο επίπεδο τιμών**⁵²³ Στην πρώτη περίπτωση η κατάσταση μένει όπως περιγράφεται από το διάγραμμα 4.4 και η δεύτερη περιγράφεται από το διάγραμμα 4.5. Ας τα δούμε.

Διάγραμμα 4.4 Διαταραχές στη συναθροιστική προσφορά



Διάγραμμα 4.5 Ανταπόκριση της οικονομικής πολιτικής στη διαταραχή της συναθροιστικής προσφοράς.



Όπως βλέπουμε στο διάγραμμα 4.5, οι φορείς της οικονομικής πολιτικής αντιδρούν σε αυτή την αύξηση του γενικού επιπέδου των τιμών αυξάνοντας στην προκειμένη περίπτωση τη συναθροιστική ζήτηση μέσω της δημοσιονομικής πολιτικής και διατηρώντας την οικονομία σε συνθήκες πλήρους απασχόλησης αλλά με ένα μόνιμο υψηλότερο επίπεδο τιμών. Έτσι, η παραγωγή μένει η ίδια αλλά το νέο σημείο ισορροπίας είναι το B με επίπεδο τιμών P_2 από P_1 .

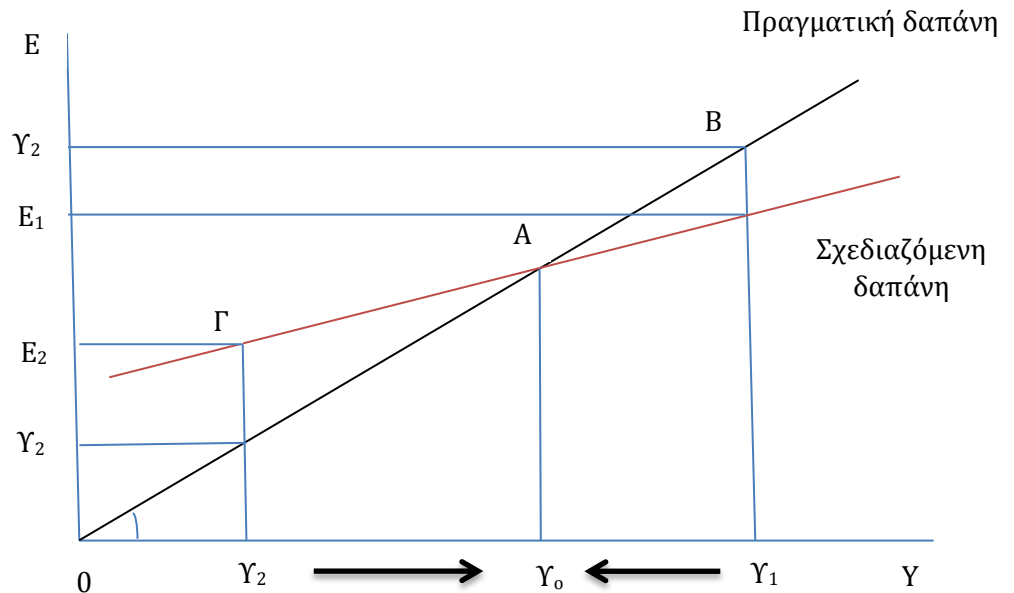
Στο σημείο αυτό, ολοκληρώσαμε την περιγραφή των οικονομικών διακυμάνσεων με τη βοήθεια του μοντέλου συναθροιστικής ζήτησης και προσφοράς. Πριν το χρησιμοποιήσουμε για να δούμε τη δημοσιονομική πολιτική και τον σταθεροποιητικό (και αποσταθεροποιητικό της ρόλο), θα αναπτύξουμε ακόμη ένα εργαλείο το οποίο επίσης θα χρησιμοποιήσουμε προς την ίδια κατεύθυνση τον κεϋνσιανό σταυρό ή μοντέλο εισοδήματος δαπανών του Κένυς. Αυτό το μοντέλο είναι πιο ακριβές καθώς μας επιτρέπει να παραθέσουμε και κάποια αριθμητικά παραδείγματα.

Είπαμε πως ο Βρετανός οικονομολόγος John Maynard Keynes στα πλαίσια του έργου του <<η Γενική Θεωρία της Απασχόλησης, του Επιτοκίου και του Χρήματος>>, υποστήριξε ότι οι οικονομικές κάμψεις οφείλονται σε

⁵²³N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 9 <<Introduction to Economic Fluctuations>> page 255. Επίσης, μπορούν να παρέμβουν με την άσκηση περιοριστικής νομισματικής πολιτικής την πρόκληση βραχυχρόνιας ύφεσης αλλά και την τελική πτώση μακροχρόνια των τιμών και την επίτευξη ισορροπίας όπως και έγινε όπως θυμόμαστε από το κεφάλαιο 2 στις ΗΠΑ από τον πρόεδρο του Fed Paul Volcker στις αρχές της δεκαετίας του 1980.

ανεπαρκή συναθροιστική ζήτηση η οποία προκύπτει εξαιτίας κυμάτων απαισιοδοξίας στην κοινωνία⁵²⁴. Έτσι, όπως είδαμε, η μείωση της συναθροιστικής ζήτησης προκαλεί μείωση της παραγωγής και της απασχόλησης και αύξηση της ανεργίας. Επομένως, σύμφωνα με τον Keynes, η παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών στην οικονομία βραχυχρόνια (οπότε και οι τιμές είναι αρκετά άκαμπτες) εξαρτάται από την επιθυμία των νοικοκυριών, των επιχειρήσεων και του κράτους για δαπάνη⁵²⁵. Αυτή η θέση του Keynes αποτυπώνεται διαγραμματικά στο μοντέλο εισοδήματος δαπανών ή κεϋνσιανό σταυρό το οποίο και θα εξετάσουμε. Θα παραθέσουμε πρώτα ολόκληρο το μοντέλο και στη συνέχεια θα περιγράψουμε στον αναγνώστη τα επιμέρους συστατικά του στοιχεία και τη λειτουργία του. Το μοντέλο λοιπόν έχει ως εξής⁵²⁶ :

Διάγραμμα 4.6 Μοντέλο εισοδήματος δαπανών ή κεϋνσιανός σταυρός.



Στον κάθετο άξονα του διαγράμματος έχουμε τη δαπάνη (Expenditure) και στον οριζόντιο το εισόδημα (Y). Η μαύρη ευθεία αντιπροσωπεύει την **πραγματική δαπάνη** της οικονομίας και η κόκκινη την **σχεδιαζόμενη δαπάνη**. Η σχεδιαζόμενη δαπάνη ορίζεται ως η ποσότητα που τα νοικοκυριά, οι επιχειρήσεις και το κράτος θα ήθελαν να δαπανήσουν σε αγαθά και υπηρεσίες ενώ η πραγματική δαπάνη είναι η ποσότητα που τα νοικοκυριά, οι επιχειρήσεις και το κράτος δαπανούν τελικά σε αγαθά και υπηρεσίες⁵²⁷. Η σχεδιαζόμενη δαπάνη με άλλα λόγια δεν είναι τίποτε άλλο από τη συναθροιστική ζήτηση ενώ η πραγματική δαπάνη αποτελεί τη συναθροιστική προσφορά και το ΑΕΠ της χώρας. Η οικονομία υποθέτουμε για λόγους απλούστευσης ότι είναι κλειστή δηλαδή δεν αλληλεπιδρά με τον υπόλοιπο κόσμο και η σχεδιαζόμενη δαπάνη δίνεται από την ακόλουθη σχέση⁵²⁸ :

$$E = C + I + G \quad (4.1)$$

Η σχέση αυτή μπορεί να γραφτεί πιο ολοκληρωμένα ως εξής :

$$E = C (Y - T) + I + G \quad (4.2) \text{ όπου :}$$

E = η σχεδιαζόμενη δαπάνη.

C = η ιδιωτική κατανάλωση. Αυτή αποτελεί συνάρτηση του διαθέσιμου εισοδήματος ($Y - T$) δηλαδή του εισοδήματος (Y) το οποίο απομένει στα νοικοκυριά αφού πληρώσουν τους φόρους τους (T).

I = η ιδιωτική επένδυση.

G = οι δημόσιες δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες. Εδώ θυμίζουμε ότι εντάσσονται οι τρέχουσες δαπάνες και οι δαπάνες επενδύσεων.

⁵²⁴ Μάλιστα ο Keynes αποκαλούσε αυτές τις μεταβολές στη συμπεριφορά οι οποίες προκαλούν διακυμάνσεις <<ζωώδη ένστικτα>>.

⁵²⁵ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 10 <<Aggregate Demand >> page 261.

⁵²⁶ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 10 <<Aggregate Demand >> page 264.

⁵²⁷ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 10 <<Aggregate Demand >> page 261.

⁵²⁸ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 10 <<Aggregate Demand >> page 262. Πρόκειται όπως βλέπουμε για τη βασική εθνολογιστική ταυτότητα χωρίς τις καθαρές εξαγωγές.

Από τα παραπάνω συμπεραίνουμε ότι η σχεδιαζόμενη δαπάνη αποτελεί συνάρτηση του εισοδήματος, της σχεδιαζόμενης επένδυσης και της δημοσιονομικής πολιτικής η οποία θέτει το ύψος των T και G. Η καμπύλη της σχεδιαζόμενης δαπάνης έχει ανοδική κλίση λόγω θετικής σχέσης μεταξύ αυτής και του εισοδήματος, όσο υψηλότερο είναι το εισόδημα τόσο μεγαλύτερη είναι και η σχεδιαζόμενη δαπάνη. Η κλίση της εκφράζεται από ένα μέγεθος το οποίο το ονομάζουμε **οριακή ροπή προς κατανάλωση** (*marginal propensity to consume*) . Αυτή μας λέει το πόσο θα αυξηθεί η σχεδιαζόμενη δαπάνη αν αυξηθεί το εισόδημα κατά μια μονάδα πχ ένα ευρώ, δολάριο κτλ.⁵²⁹ Η οριακή ροπή προς κατανάλωση είναι μέγεθος κρίσιμης σημασίας το οποίο θα μας βοηθήσει στη συνέχεια να κατανοήσουμε την **επίδραση πολλαπλασιαστή**. Αν για παράδειγμα η οριακή ροπή προς κατανάλωση είναι 0,7 αυτό σημαίνει πως για κάθε ένα ευρώ πρόσθετου εισοδήματος, τα νοικοκυριά καταναλώνουν τα 70 λεπτά και αποταμιεύουν τα υπόλοιπα 30. Άρα εκτός από την οριακή ροπή προς κατανάλωση, έχουμε και την **οριακή ροπή προς αποταμίευση** (*marginal propensity to save*) . Η οικονομία βρίσκεται σε ισορροπία στο σημείο A του διαγράμματος μας στο οποίο τέμνονται οι καμπύλες της σχεδιαζόμενης και της πραγματικής δαπάνης και το εισόδημα ισορροπίας είναι το Y_0 Με άλλα λόγια για να επιτευχθεί ισορροπία θα πρέπει σχεδιαζόμενη δαπάνη να ισούται με την πραγματική δηλαδή το ΑΕΠ της χώρας και να ισχύει η ακόλουθη σχέση⁵³⁰ :

$$E = Y \quad (4.3)$$

Ας δούμε όμως στο σημείο αυτό τον τρόπο με τον οποίο η οικονομία έρχεται σε ισορροπία και η σχεδιαζόμενη δαπάνη εξισώνεται με την πραγματική. Εδώ, ρόλο κλειδί έχουν τα αποθέματα εμπορευμάτων των επιχειρήσεων και οι μη σχεδιαζόμενες μεταβολές σε αυτά. Αυτές οι μεταβολές ασκούν επίδραση στην παραγωγή η οποία με τη σειρά της επηρεάζει το συνολικό εισόδημα και δαπάνη. Για να καταλάβουμε καλύτερα τη λειτουργία αυτού του μηχανισμού και την προσέγγιση του σημείου ισορροπίας θα παραθέσουμε δύο παραδείγματα.

Έστω, ότι η οικονομία δεν βρίσκεται σε ισορροπία αλλά η πραγματική δαπάνη είναι μεγαλύτερη της σχεδιαζόμενης. Βρισκόμαστε δηλαδή στο σημείο B και σε επίπεδο εισοδήματος Y_1 . Στο σημείο αυτό υπάρχει με άλλα λόγια πλεονάζουσα προσφορά εμπορευμάτων. Επειδή ακριβώς υπάρχει πλεονάζουσα προσφορά και αντιστοίχως ανεπαρκής ζήτηση εμπορευμάτων τα αποθέματα των επιχειρήσεων αρχίζουν να αυξάνονται και αυτές αρχίζουν να μειώνουν την παραγωγή και να απολύουν προσωπικό. Η μείωση παραγωγής και της απασχόλησης οδηγεί σε μείωση του εισοδήματος και η διαδικασία αυτή συνεχίζεται μέχρις ότου προσεγγιστεί το σημείο ισορροπίας (A) με επίπεδο παραγωγής Y_0 και η πραγματική δαπάνη εξισωθεί με τη σχεδιαζόμενη⁵³¹. Αν πάλι η οικονομία βρισκόταν στο σημείο Γ με επίπεδο παραγωγής Y_2 , τότε η πραγματική δαπάνη υπολείπεται της σχεδιαζόμενης. Οι επιχειρήσεις ανταποκρίνονται στην υψηλή ζήτηση εμπορευμάτων αρχικά με μείωση των αποθεμάτων τους και εν συνεχεία με αύξηση της παραγωγής, της απασχόλησης και κατ' επέκταση του εισοδήματος μέχρι να φτάσουμε στο σημείο ισορροπίας (A) και στην εκροή ισορροπίας Y_0 ⁵³². Όπως βλέπουμε, σε κάθε περίπτωση, οι μη σχεδιαζόμενες μεταβολές στα αποθέματα των επιχειρήσεων ξεκινούν τη διαδικασία η οποία οδηγεί σε πτώση ή άνοδο αντίστοιχα του εισοδήματος και προσέγγιση του σημείου ισορροπίας.

Με την διαγραμματική παράθεση και την ανάλυση του μοντέλου εισοδήματος δαπανών ή κεϋνσιανού σταυρού, ολοκληρώσαμε την παρουσίαση των βασικών εργαλείων με τα οποία εξετάζουμε τις βραχυχρόνιες οικονομικές διακυμάνσεις και το βραχυχρόνιο προσδιορισμό του εισοδήματος. Τώρα είμαστε έτοιμοι να τα χρησιμοποιήσουμε για να δούμε το πώς επηρεάζει η δημοσιονομική πολιτική την οικονομία και την εθνική παραγωγή. Θα ξεκινήσουμε χρησιμοποιώντας το μοντέλο συναθροιστικής ζήτησης και προσφοράς για να δώσουμε το γενικό πλαίσιο της επιρροής αυτής και ακολούθως θα παραθέσουμε συγκεκριμένα διαγραμματικά και αριθμητικά παραδείγματα με τη χρήση του κεϋνσιανού σταυρού. Ας ξεκινήσουμε.

Το κράτος μπορεί όπως αναφέραμε πολλάκις να επηρεάσει τη συναθροιστική ζήτηση στην οικονομία με δύο βασικά δημοσιονομικά εργαλεία, τις δημόσιες δαπάνες (G) και τους φόρους (T). Έτσι, σε περίπτωση που στην οικονομία επικρατήσει κάμψη λόγω της μείωσης της συναθροιστικής ζήτησης, μια αύξηση των δημοσίων δαπανών με τη μορφή πχ της κατασκευής έργων υποδομής ή της αύξησης της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα καθώς επίσης μια μείωση των φορολογικών συντελεστών θα οδηγήσουν σε μια εκ νέου αύξηση της

⁵²⁹ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 10 <<Aggregate Demand >> page 262. Σύμφωνα με τον θεμελιακό ψυχολογικό νόμο του Keynes, η κατανάλωση αυξάνεται αν αυξηθεί το εισόδημα και η οριακή ροπή προς κατανάλωση **υπολείπεται** της αύξησης του εισοδήματος καθώς ένα μέρος αυτού αποταμιεύεται. Επομένως, έχουμε την οριακή ροπή προς κατανάλωση και την οριακή ροπή προς αποταμίευση οι οποίες συμβολίζονται με c' και s' αντίστοιχα.

⁵³⁰ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 10 <<Aggregate Demand >> page 262.

⁵³¹ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 10 <<Aggregate Demand >> page 263.

⁵³² N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 10 <<Aggregate Demand >> page 264.

συναθροιστικής ζήτησης και καθώς οι τιμές στη βραχυχρόνια περίοδο είναι σχετικά άκαμπτες και σε αύξηση της παραγωγής και της απασχόλησης. Έτσι, η καμπύλη της συναθροιστικής ζήτησης μετατοπίζεται προς τα δεξιά και η οικονομία μετατοπίζεται σε ένα νέο σημείο βραχυχρόνιας ισορροπίας με υψηλότερη παραγωγή και χαμηλότερη ανεργία. Αντιθέτως, αν το κράτος μειώσει τις δαπάνες του ή αυξήσει τη φορολογία τότε η καμπύλη συναθροιστικής ζήτησης θα μετατοπιστεί προς τα αριστερά ένεκα της μείωσης αυτής σε ένα νέο σημείο ισορροπίας με μικρότερη παραγωγή και υψηλότερη ανεργία⁵³³. Αν μάλιστα η οικονομία βρίσκεται ήδη σε **κάμψη** τότε υπάρχει σοβαρός κίνδυνος η κάμψη αυτή να μετατραπεί σε **ύφεση**, να έχουμε δηλαδή μια οικονομική διακύμανση η οποία οφείλεται στους **κυβερνητικούς χειρισμούς**.

Ένα κρίσιμο ερώτημα που γεννιέται είναι το αν το ΑΕΠ θα αυξηθεί ισόποσα με τις κρατικές δαπάνες ή τη μείωση των φόρων. Η απάντηση είναι αρνητική. Το ΑΕΠ, στην περίπτωση που αυξηθούν οι δημόσιες δαπάνες ή μειωθούν οι φόροι, θα αυξηθεί ακόμη περισσότερο ίσως όμως να αυξηθεί και λιγότερο. Πρόκειται αντίστοιχα για την **επίδραση πολλαπλασιαστή** και το **φαινόμενο παραγκωνισμού**. Σύμφωνα με την επίδραση του πολλαπλασιαστή, μια αύξηση των δημοσίων δαπανών ή μια μείωση των φόρων αυξάνει σε πολλαπλάσιο βαθμό το ΑΕΠ ενώ σύμφωνα με το φαινόμενο παραγκωνισμού, μια αύξηση στις δημόσιες δαπάνες ή μια μείωση στη φορολογία αυξάνει το ΑΕΠ σε βαθμό υποπολλαπλάσιο αυτών⁵³⁴. Άρα υπάρχουν δύο πιθανές μακροοικονομικές επιπτώσεις της δημοσιονομικής πολιτικής⁵³⁵. Θα παραθέσουμε δύο απλά παραδείγματα με μεταβολές δαπανών και φόρων για να τις καταλάβουμε καλύτερα ξεκινώντας από την επίδραση του πολλαπλασιαστή.

Έστω μια οικονομία με ετήσιο ΑΕΠ της τάξεως των 140 δις ευρώ και ότι η γενική κυβέρνηση και οι φορείς αυτής (κράτος, ΝΠΔΔ και οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης) αυξάνουν τις δαπάνες τους κατά 20 δις ευρώ και κατευθύνουν τα χρήματα αυτά στην χρηματοδότηση ενός φιλόδοξου προγράμματος δημοσίων επενδύσεων το οποίο περιλαμβάνει την κατασκευή μεγάλων δημοσίων έργων όπως λχ οδικές αρτηρίες, γέφυρες, πεζοδρόμους, λιμάνια, γέφυρες, νοσοκομεία και σχολεία. Οι δαπάνες αυτές συνιστούν ζήτηση του δημόσιου τομέα για κατασκευαστικές υπηρεσίες και άρα η συναθροιστική ζήτηση στην οικονομία αυξάνεται και η σχετική καμπύλη μετατοπίζεται προς τα δεξιά. Οι κατασκευαστικές εταιρίες με τη σειρά τους προσλαμβάνουν εργατικό δυναμικό προκειμένου να φέρουν εις πέρας το έργο που τους έχει ανατεθεί και οι εργαζόμενοι στα δημόσια έργα αυξάνουν τη ζήτηση για καταναλωτικά αγαθά στις περιοχές στις οποίες εργάζονται κάτι που οδηγεί σε περαιτέρω αύξηση της παραγωγής και της απασχόλησης σε τοπικό επίπεδο και κατ' επέκταση σε νέα αύξηση της ζήτησης καθώς οι εργαζόμενοι στις τοπικές επιχειρήσεις με τις απολαβές τους ζητάνε και αυτοί αγαθά και υπηρεσίες. Η διαδικασία αυτή συνεχίζεται η οικονομία προσεγγίζει ένα νέο σημείο ισορροπίας⁵³⁶. Η ακριβώς αντίθετη διαδικασία θα συνέβαινε εάν το κράτος μείωνε τις δημόσιες δαπάνες κατά 20 δις ευρώ. Η καμπύλη συναθροιστικής ζήτησης θα μετατοπιζόταν προς τα αριστερά και το ΑΕΠ θα μειωνόταν πολύ περισσότερο από 20 δις ευρώ.

Ακριβώς την ίδια επίπτωση στην οικονομία έχει και η μείωση των φορολογικών συντελεστών πχ της φορολογίας εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων πχ κατά 10 δις ευρώ. Η μείωση των φόρων αυξάνει το διαθέσιμο εισόδημα δηλαδή τη διαφορά μεταξύ του εισοδήματος και των φόρων και η αύξηση αυτή του εισοδήματος αυξάνει με τη σειρά της τη ζήτηση για αγαθά και υπηρεσίες η οποία αυξάνει και εδώ την απασχόληση, την παραγωγή και το εισόδημα και εκ νέου τη ζήτηση μέχρις ότου η οικονομία προσεγγίζει ένα νέο σημείο ισορροπίας. Η καμπύλη συναθροιστικής ζήτησης έχει μετατοπιστεί προς τα δεξιά και η οικονομία έχει οδηγηθεί σε ένα νέο σημείο βραχυχρόνιας ισορροπίας με υψηλότερο ΑΕΠ (Y) και χαμηλότερη ανεργία⁵³⁷.

⁵³³ ⁵³³ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 32 << Η επίδραση της νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής στη συναθροιστική ζήτηση>>, σελ 541.

⁵³⁴ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 32 << Η επίδραση της νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής στη συναθροιστική ζήτηση>>, σελ 533.

⁵³⁵ Στην πράξη βέβαια, η επίδραση πολλαπλασιαστή είναι η μεγαλύτερη και η επικρατούσα καθώς οι οικονομίες είναι ανοικτές και έχουν πρόσβαση και σε ξένο δανεισμό χωρίς όμως να εξαλείφεται εντελώς και το φαινόμενο του παραγκωνισμού. Επίσης είναι δυνατόν η αύξηση στη συναθροιστική ζήτηση και το ΑΕΠ να είναι ίση με την αύξηση στις δημόσιες δαπάνες. Πρόκειται για το **θεώρημα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού** σύμφωνα με το οποίο αν αυξηθούν ταυτόχρονα και ισόποσα οι φόροι και οι δαπάνες τότε η συναθροιστική ζήτηση θα αυξηθεί μόνο κατά το πόσο αύξησης των δαπανών και ο πολλαπλασιαστής ισούται με τη μονάδα.

⁵³⁶ Bernhard Felderer, Stefan Homburg <<Μακροοικονομική και Νέα Μακροοικονομική>> Κεφάλαιο V << Η Κεϋνσιανή θεωρία>> σελ 117. Μάλιστα είναι δυνατόν η αύξηση στην συναθροιστική ζήτηση ένεκα της αύξησης των δημοσίων δαπανών εκτός από την παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών να ενισχύσει και τις ιδιωτικές επενδύσεις στην οικονομία δηλαδή τη ζήτηση και για επενδυτικά αγαθά λόγω της εφορίας και του ικανοποιητικού επενδυτικού κλίματος που θα επικρατήσει και άρα να τονώσει ακόμα περισσότερο τη ζήτηση, την παραγωγή και την απασχόληση. Οι δημόσιες δαπάνες λειτουργούν εδώ και ως **επιταχυντής επένδυσης**.

⁵³⁷ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 32 << Η επίδραση της νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής στη συναθροιστική ζήτηση>>, σελ 538.

Ο δημοσιονομικός πολλαπλασιαστής λοιπόν είναι το μέγεθος εκείνο που μας δείχνει το πόσο θα μεταβληθεί το εθνικό εισόδημα αν μεταβληθούν οι δημόσιες δαπάνες ή οι φόροι κατά μια νομισματική μονάδα⁵³⁸. Τι προσδιορίζει όμως το μέγεθος του πολλαπλασιαστή; Η απάντηση είναι ξεκάθαρη: το ύψος της οριακής ροπής προς κατανάλωση και της οριακής ροπής προς επένδυση⁵³⁹. Έτσι στην πρώτη περίπτωση, αυτή των δημοσίων δαπανών για αγαθά και υπηρεσίες, ο τύπος του δημοσιονομικού πολλαπλασιαστή παρατίθεται στην επόμενη σελίδα με τη σχέση 4.4 και είναι ο ακόλουθος⁵⁴⁰:

$$\text{Multiplier} = \frac{1}{1-MPC} \quad (4.4) \quad \text{όπου :}$$

m = ο δημοσιονομικός πολλαπλασιαστής.

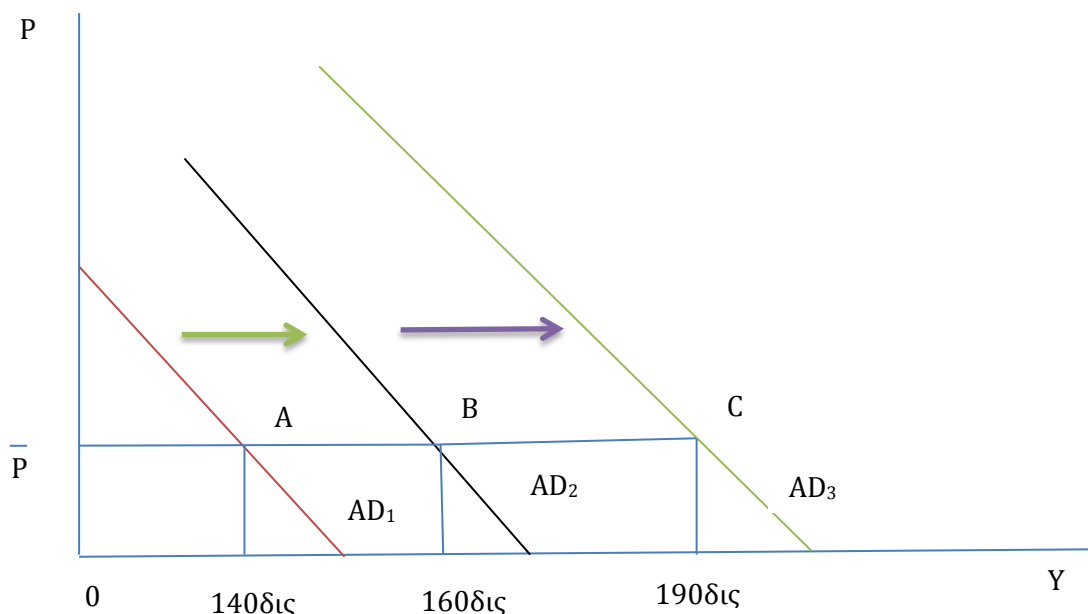
MPC = η οριακή ροπή προς κατανάλωση.

Στη δεύτερη περίπτωση, αυτή των φόρων, ο τύπος του πολλαπλασιαστή είναι ο εξής⁵⁴¹:

$$\text{Tax multiplier} = \frac{-MPC}{1-MPC} \quad (4.5)$$

Αν η οριακή ροπή προς κατανάλωση είναι 0,6 και η οριακή ροπή προς αποταμίευση είναι 0,4 τότε οι πολλαπλασιαστές των δαπανών και των φόρων είναι $1/1-0,6 = 2,5$ και $-0,6/1-0,6 = -1,5$ αντίστοιχα. Άρα, μια αύξηση στις δημόσιες δαπάνες, εν προκειμένο για επενδύσεις ύψους 20 δις ευρώ θα αύξανε το εισόδημα της οικονομίας κατά 50 δις ευρώ και αυτό θα προσέγγιζε τα 190 δις ευρώ, ενώ μια μείωση των φόρων της τάξεως των 10 δις ευρώ, θα αύξανε το ΑΕΠ όχι απλώς κατά 10 δις αλλά κατά 15 δις ευρώ και αυτό θα προσέγγιζε τα 155 δις ευρώ. Οι παραπάνω περιπτώσεις παρουσιάζονται διαγραμματικά ως εξής⁵⁴²:

Διάγραμμα 4.7 Η θετική μεταβολή στις δημόσιες δαπάνες και η επίδραση πολλαπλασιαστή.



Όπως βλέπουμε στο παραπάνω διάγραμμα, μια αύξηση των δημοσίων δαπανών κατά 20 δις ευρώ, αύξησε τη συναθροιστική ζήτηση και μετατόπισε τη σχετική καμπύλη προς τα δεξιά. Λόγω της επίδρασης πολλαπλασιαστή

⁵³⁸ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 10 <<Aggregate Demand >> page 264.

⁵³⁹ Bernhard Felderer, Stefan Homburg <<Μακροοικονομική και Νέα Μακροοικονομική>> Κεφάλαιο V << Η Κεϋνσιανή θεωρία>> σελ 117.

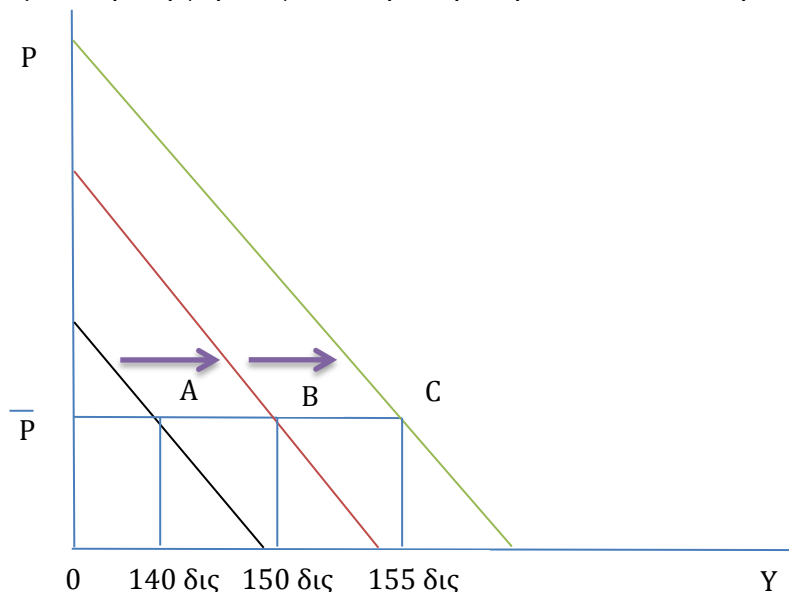
⁵⁴⁰ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 10 <<Aggregate Demand >> page 266. Ο πολλαπλασιαστής αυτό αφορά τις επενδύσεις και εν γένει τις δαπάνες του κράτους για αγαθά και υπηρεσίες. Οι δαπάνες του κράτους για μεταβιβαστικές πληρωμές έχουν διαφορετικό πολλαπλασιαστή ο οποίος δίνεται από τη σχέση : $\frac{MPC}{1-MPC}$. Επομένως αν η οριακή ροπή προς κατανάλωση είναι 0,6, τότε ο πολλαπλασιαστής των μεταβιβαστικών πληρωμών είναι : $0,6/1-0,6 = 1,5$. Έτσι αν το κράτος προχωρούσε λχ στη χορήγηση επιδόματος στους άπορους ύψους 2 δις ευρώ, αυτό θα αύξανε το εισόδημα της οικονομίας κατά 3 δις ευρώ.

⁵⁴¹ N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, chapter 10 <<Aggregate Demand >> page 267. Ακριβώς ο ίδιος πολλαπλασιαστής αφορά και τις ιδιωτικές επενδύσεις (I) στην οικονομία.

⁵⁴² N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 32 << Η επίδραση της νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής στη συναθροιστική ζήτηση>>, σελ 534.

η συναθροιστική ζήτηση και η παραγωγή αυξήθηκε πολύ περισσότερο από 20 δις ευρώ, κατά 50 δις και το ΑΕΠ ανέβηκε στα 190 δις ευρώ με το νέο σημείο βραχυχρόνιας ισορροπίας να είναι το σημείο C. Ας δούμε τώρα στην επόμενη σελίδα στο διάγραμμα 4,8 τι θα γίνει στην περίπτωση μεταβολής στο ύψος της φορολογίας και ειδικότερα στην περίπτωση μείωσης αυτής.

Διάγραμμα 4.8 Η μείωση στη φορολογία και η επίδραση πολλαπλασιαστή.



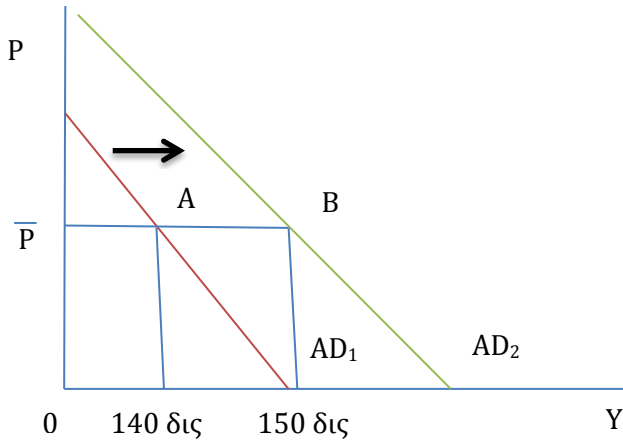
Όπως βλέπουμε στο διάγραμμα 4.8, μια μείωση των φόρων κατά 10 δις ευρώ, αύξησε τη συναθροιστική ζήτηση και το εισόδημα κατά 15 δις ευρώ και η οικονομία προσέγγισε ένα νέο σημείο βραχυχρόνιας ισορροπίας το C με επίπεδο παραγωγής της τάξης των 155 δις ευρώ. Βέβαια, πρέπει στο σημείο αυτό να πούμε πως η επίδραση του πολλαπλασιαστή σε ότι αφορά τους φόρους εκτός της οριακής ροπής προς κατανάλωση εξαρτάται και από έναν ακόμη σημαντικό παράγοντα, τις αντιλήψεις των νοικοκυριών σχετικά με το αν οι μεταβολές στη φορολογία θα είναι παροδικές ή μόνιμες. Στην πρώτη περίπτωση θα έχουμε πράγματι σημαντική αύξηση της ζήτησης καθώς τα νοικοκυριά αισθάνονται ότι ενισχύθηκε το διαθέσιμο εισόδημα τους ενώ στη δεύτερη η αύξηση της ζήτησης ένεκα της μείωσης της φορολογίας θα είναι μικρή⁵⁴³. Ας περιγράψουμε την άλλη πιθανή επίπτωση της αύξησης των δημοσίων δαπανών ή της μείωσης των φόρων, το φαινόμενο παραγκωνισμού.

Είπαμε παραπάνω ότι το φαινόμενο παραγκωνισμού είναι η μακροοικονομική επίπτωση της δημοσιονομικής πολιτικής σύμφωνα με την οποία, μια μεταβολή στα δημοσιονομικά μέσα δηλαδή μια αύξηση στις δημόσιες δαπάνες ή μια μείωση στους φόρους θα αυξήσει μεν τη συναθροιστική ζήτηση αλλά το εισόδημα θα μεταβληθεί σε μικρότερο βαθμό από αυτή. Δηλαδή η αύξηση του ΑΕΠ θα είναι μικρότερη από την αύξηση των δαπανών ή τη μείωση των φόρων. Γιατί όμως θα συμβεί αυτό; Η απάντηση έγκειται στο γεγονός ότι η ποσότητα του χρήματος στην οικονομία είναι συγκεκριμένη και παγιωμένη από την πολιτική της Κεντρικής Τράπεζας. Όταν η ζήτηση στην οικονομία για αγαθά και υπηρεσίες αυξάνεται εξαιτίας της περικοπής των φόρων ή μιας δημοσιονομικής επέκτασης, αυξάνεται και η ζήτηση για χρήμα προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι συναλλαγές. Έτσι πχ μειώνεται η αποταμίευση και ρευστοποιούνται οι διάφοροι τίτλοι που έχουν στην κατοχή τους τα νοικοκυριά και αυτό ασκεί αυξητικές πιέσεις στα επιτόκια προκειμένου να επέλθει ισορροπία. Πρόκειται για την ουσία της **θεωρίας προτίμησης ρευστότητας** την οποία θα δούμε στο επόμενο κεφάλαιο και σύμφωνα με την οποία το επιτόκιο προσαρμόζεται ώστε να επέλθει ισορροπία στην αγορά χρήματος. Η αύξηση στο επιτόκιο καθιστά πιο δύσκολες και πιο ακριβές τις επενδύσεις και έτσι μειώνεται η ζήτηση των επιχειρήσεων για κεφαλαιουχικά/επενδυτικά αγαθά και των νοικοκυριών για ακίνητα και η μείωση της ζήτησης για αυτά μετριάξει, την αύξηση της συναθροιστικής ζήτησης που οφείλεται στην ασκούμενη δημοσιονομική πολιτική⁵⁴⁴. Διαγραμματικά το φαινόμενο παραγκωνισμού έχει ως εξής⁵⁴⁵:

⁵⁴³ Αυτό γίνεται αισθητό αρκετές φορές στα διαστήματα που προηγούνται των διάφορων εκλογικών αναμετρήσεων. Η κυβέρνηση, ελπίζοντας στην επανεκλογή της προχωρά σε παροχές και φοροαπαλλαγές προς τους πολίτες σε μια προσπάθεια ουσιαστικά να εξαγοράσει την ψήφο τους και μετά τις εκλογές αν τα δημόσια οικονομικά δεν είναι σε θέση να αντεπεξέλθουν προχωρά εκ νέου σε αύξηση των φόρων για να εισπράξει έσοδα και να βελτιώσει τη δημοσιονομική θέση της χώρας. Πρόκειται δηλαδή για τη δημιουργία πολιτικών οικονομικών κύκλων για τους οποίους μιλήσαμε στο κεφάλαιο 2.

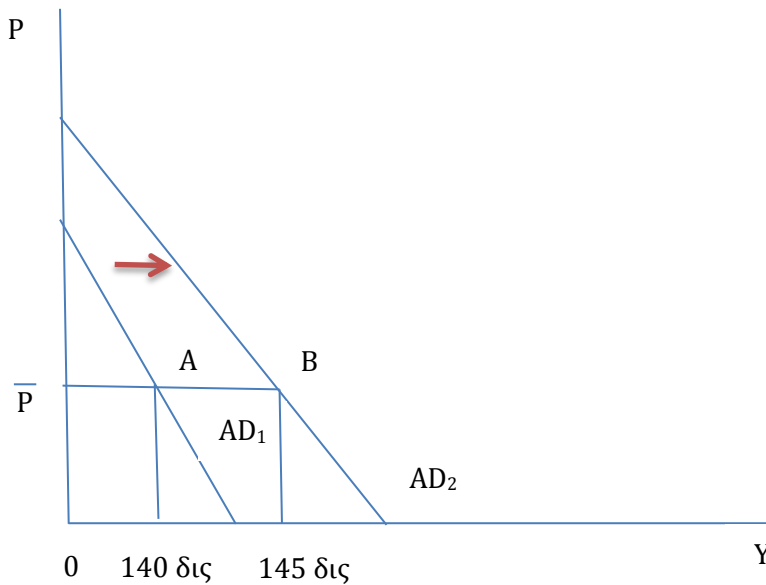
⁵⁴⁴ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 32 << Η επίδραση της νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής στη συναθροιστική ζήτηση>>, σελ 536. Επίσης και **μακροχρόνια** έχουμε υψηλά επιτόκια λόγω της επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής. Αυτό συμβαίνει γιατί οι φορείς της γενικής κυβέρνησης προκειμένου να χρηματοδοτήσουν τις

Διάγραμμα 4.9 Αύξηση των δημοσίων δαπανών και φαινόμενο παραγκωνισμού.



Όπως βλέπουμε στο διάγραμμα 4.9 εξαιτίας του φαινομένου του παραγκωνισμού, μια αύξηση των δημοσίων δαπανών κατά 20 δις ευρώ αύξησε μεν την συναθροιστική ζήτηση, την παραγωγή και την απασχόληση αλλά το ΑΕΠ αυξήθηκε λιγότερο από όσο αυξήθηκαν οι δαπάνες δηλαδή κατά μόλις 10 δις ευρώ. Ας δούμε τώρα την περίπτωση των φόρων.

Διάγραμμα 4.10 Μεταβολές στη φορολογία και φαινόμενο παραγκωνισμού.



Σύμφωνα με το παραπάνω διάγραμμα οι φόροι μειώθηκαν κατά 10 δις ευρώ αυξάνοντας τη συναθροιστική ζήτηση στην οικονομία αλλά εξαιτίας του φαινομένου του παραγκωνισμού το ΑΕΠ αυξήθηκε μόλις κατά 5 δις ευρώ από τα 140 στα 145 δις ευρώ.

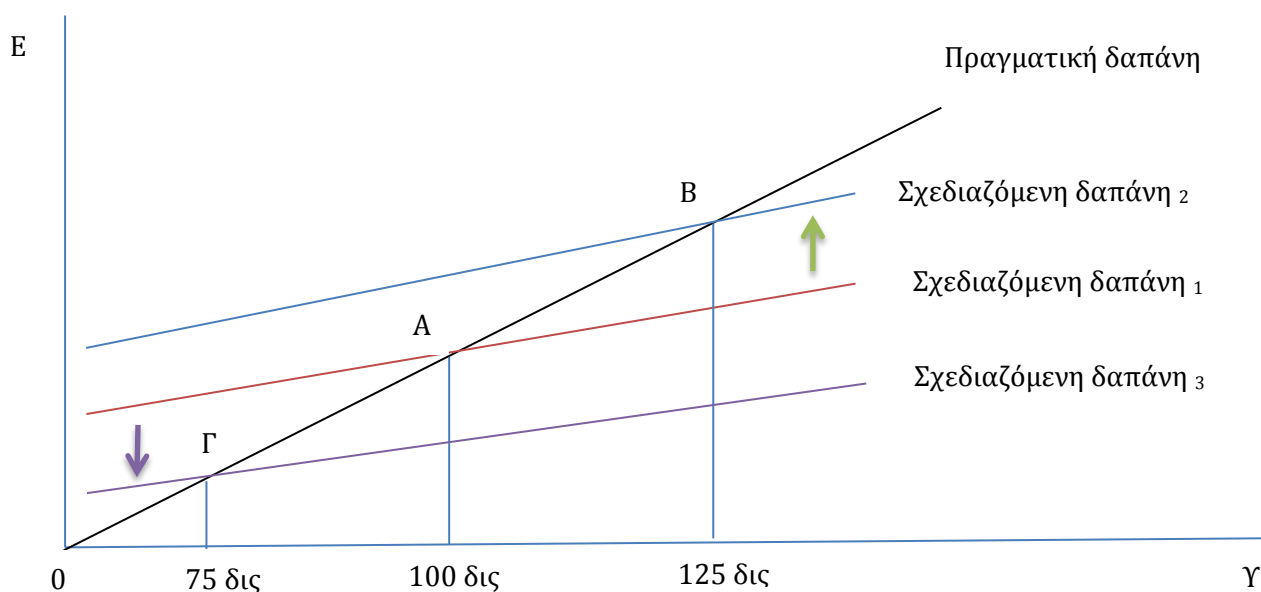
Αφού εξετάσαμε την επίδραση πολλαπλασιαστή και το φαινόμενο παραγκωνισμού θα επανέλθουμε στην πρώτη και θα ολοκληρώσουμε την εξέταση των μακροοικονομικών επιπτώσεων της δημοσιονομικής πολιτικής και με

αυξημένες τους δαπάνες για να αυξήσουν τη συναθροιστική ζήτηση δημιουργούν **δημοσιονομικά ελλείμματα** τα οποία καλύπτουν με δανεισμό λχ την έκδοση ομολόγων και εντόκων γραμματίων από τις χρηματοπιστωτικές αγορές πχ τις εγχώριες εμπορικές τράπεζες. Με άλλα λόγια, ο δημόσιος τομέας στα πλαίσια της επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής μειώνει την **εθνική αποταμίευση** αφενός με τη δημιουργία ελλειμμάτων άρα και την μη πραγματοποίηση αποταμίευσης από το δημόσιο τομέα και αφετέρου με την κάλυψη τους με δανειακά κεφάλαια τα οποία στερούνται από τον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας. Η μείωση της προσφοράς δανειακών κεφαλαίων στην οικονομία, προκαλεί αύξηση στα επιτόκια για να επέλθει ισορροπία καθώς όπως αναφέραμε παραπάνω μακροχρόνια το επιτόκιο εξισώνει την αποταμίευση και την επένδυση. Η αύξηση του επιτοκίου καθιστά το δανεισμό ακριβότερο και την πραγματοποίηση ιδιωτικών επενδύσεων δυσχερέστερη με αποτέλεσμα τη μείωση της και αυτό σε περίπτωση που τα δημοσιονομικά ελλείμματα διατηρηθούν για χρόνια έχει σοβαρές συνέπειες στην οικονομική μεγέθυνση και την παραγωγικότητα της οικονομίας. Αυτός ακριβώς ο παραγκωνισμός του ιδιωτικού τομέα ήτοι η μείωση των ιδιωτικών επενδύσεων εξαιτίας του δημόσιου δανεισμού είναι όπως θα δούμε στην επόμενη ενότητα της εργασίας μας ένα από τα επιχειρήματα των οπαδών των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών και του οικονομικού φιλελευθερισμού.

⁵⁴⁵ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 32 << Η επίδραση της νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής στη συναθροιστική ζήτηση>>, σελ 537.

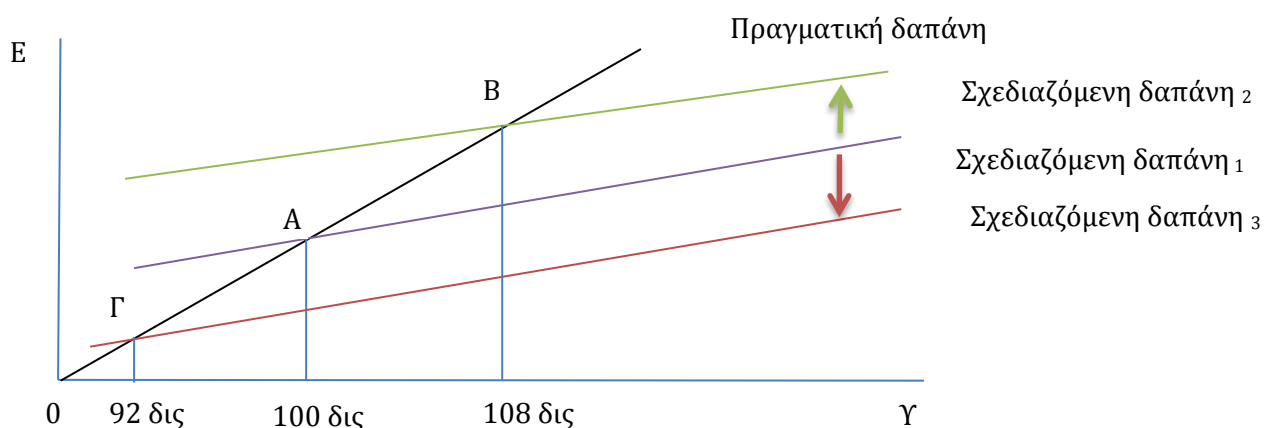
τη χρήση του κεϋνσιανού σταυρού. Θα δούμε με τη βοήθεια τριών διαγραμμάτων τις επιπτώσεις σε μια υποθετική οικονομία με ΑΕΠ ύψους 100 δις ευρώ και οριακή ροπή προς κατανάλωση 0,8 της μεταβολής των δημοσίων δαπανών για αγαθά και υπηρεσίες (G) των δαπανών για μεταβιβαστικές πληρωμές (T_r) και της φορολογίας (T). Όπως σε όλες τις προηγούμενες περιπτώσεις έτσι και εδώ θα χρησιμοποιήσουμε για λόγους απλούστευσης της ανάλυσης και καλύτερης κατανόησης⁵⁴⁶. Στο τέλος θα κάνουμε κάποιες σημαντικές παρατηρήσεις σχετικά τόσο με την επίδραση του πολλαπλασιαστή όσο και με την οριακή ροπή προς κατανάλωση ώστε να κάνουμε την ανάλυση μας πιο ρεαλιστική. Ας ξεκινήσουμε.

Διάγραμμα 4.11 Μεταβολές των δημοσίων δαπανών για αγαθά και υπηρεσίες και ΑΕΠ.



Στην περίπτωση κατά την οποία η οριακή ροπή προς κατανάλωση είναι 0,8 τότε ο δημοσιονομικός πολλαπλασιαστής ανέρχεται σε 5. Αν το κράτος αυξήσει τις δαπάνες του για αγαθά και υπηρεσίες πχ με την ενίσχυση του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων κατά 5 δις ευρώ, τότε η σχεδιαζόμενη δαπάνη θα αυξηθεί και το ΑΕΠ της χώρας θα ανέβει κατά 25 δις ευρώ και θα ανέλθει στα 125 δις ευρώ⁵⁴⁷. Η οικονομία μετατοπίζεται σε ένα νέο σημείο ισορροπίας το Β στο οποίο τέμνονται η καμπύλη της σχεδιαζόμενης δαπάνης με εκείνη της πραγματικής. Αν το κράτος μειώσει τις δαπάνες του κατά 5 δις ευρώ, τότε η συνολική σχεδιαζόμενη δαπάνη μειώνεται και μαζί της μειώνεται και η παραγωγή με το εισόδημα μέχρις ότου προσεγγιστεί ένα νέο σημείο ισορροπίας το Γ με ΑΕΠ της τάξεως των 75 δις ευρώ⁵⁴⁸. Ας εξετάσουμε τώρα τη δεύτερη περίπτωση, εκείνη της μεταβολής των δαπανών για μεταβιβαστικές πληρωμές στα πλαίσια του διαγράμματος 4.12 της επόμενης σελίδας.

Διάγραμμα 4.12 Μεταβολές στις δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές και ΑΕΠ.



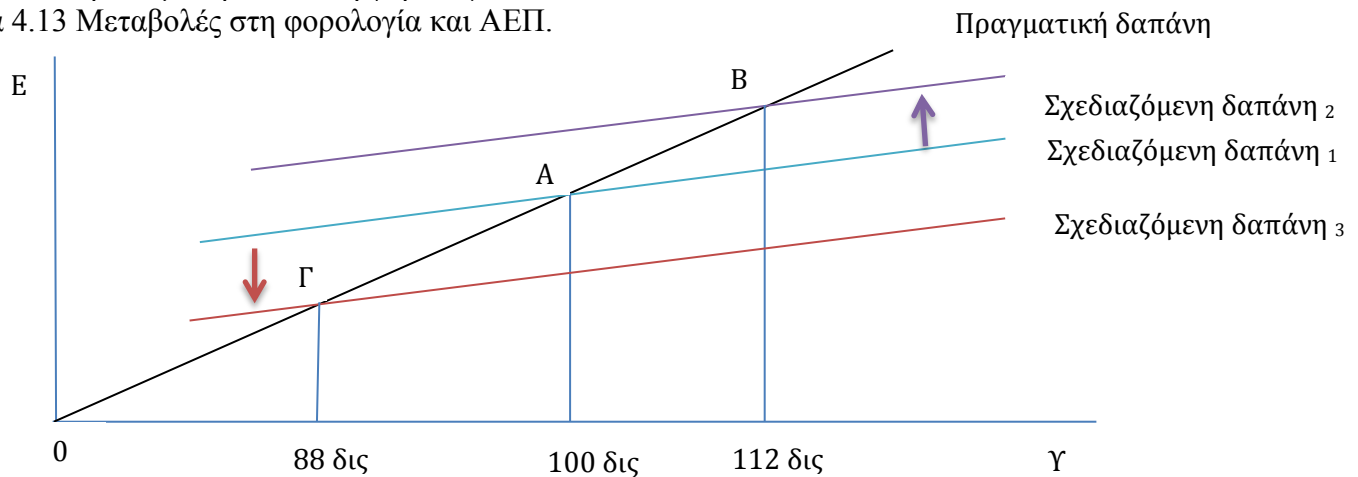
⁵⁴⁶ Για τη μεθοδολογία των παραδειγμάτων βλέπε : N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, Chapter 10 <<Aggregate Demand >> pages 264-267.

⁵⁴⁷ $DY = DG \times \frac{1}{1-MPC} = 5 \times 5 = 25$ δις ευρώ. Επομένως $100 \text{ δις} + 25 \text{ δις} = 125$ δις ευρώ.

⁵⁴⁸ $\Delta Y = DG \times \frac{1}{1-MPC} = -5 \times 5 = -25$ δις ευρώ. Επομένως $100 \text{ δις} - 25 \text{ δις} = 75$ δις ευρώ.

Εφόσον η οριακή ροπή προς κατανάλωση είναι 0,8 τότε ο πολλαπλασιαστής των μεταβιβαστικών πληρωμών ανέρχεται σε 4. Σε περίπτωση που το κράτος αυξήσει τις δαπάνες του για μεταβιβαστικές πληρωμές κατά 2 δις ευρώ πχ χορηγήσει αυξημένες συντάξεις και προνοιακά επιδόματα τότε θα αυξήσει τη σχεδιαζόμενη δαπάνη στην οικονομία και το ΑΕΠ και αυτό θα ανέλθει σε 108 δις ευρώ⁵⁴⁹. Το νέο σημείο ισορροπίας είναι το Β στο οποίο τέμνονται οι καμπύλες της πραγματικής και της σχεδιαζόμενης δαπάνης και ισχύει η σχέση 4.3 . Αν πάλι το κράτος μείωνε κατά 2 δις ευρώ τις δαπάνες του για μεταβιβαστικές πληρωμές τότε η σχεδιαζόμενη δαπάνη θα μειωνόταν και μαζί της, η παραγωγή, η απασχόληση και το εισόδημα. Το νέο σημείο ισορροπίας θα ήταν το Γ και το ΑΕΠ θα ανερχόταν σε 92 δις ευρώ⁵⁵⁰. Ας κλείσουμε τη διαγραμματική ανάλυση με την τελευταία περίπτωση, εκείνη των μεταβολών στη φορολογία.

Διάγραμμα 4.13 Μεταβολές στη φορολογία και ΑΕΠ.



Σύμφωνα με το διάγραμμα 4.13 , με την οριακή ροπή προς κατανάλωση να ανέρχεται σε 0,8 , ο πολλαπλασιαστής των φόρων ανέρχεται με τη σειρά του σε -4. Έτσι, αν το κράτος μειώσει τους φόρους κατά 3 δις ευρώ, θα αυξήσει το διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών και τη σχεδιαζόμενη δαπάνη και η αύξηση αυτή θα ακολουθηθεί από μια αύξηση στην απασχόληση και το εισόδημα με το τελευταίο να ανέρχεται σε 112 δις ευρώ⁵⁵¹ και το νέο σημείο ισορροπίας της οικονομίας να καθίσταται το Β. Αν αντιθέτως οι φόροι αυξηθούν τότε, το διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών θα μειωθεί και έτσι θα μειωθεί και η σχεδιαζόμενη δαπάνη, η απασχόληση και το εισόδημα της οικονομίας το οποίο θα περιοριστεί στα 88 δις ευρώ με σημείο ισορροπίας το Γ⁵⁵².

Όπως βλέπουμε από τα παραπάνω παραδείγματα, σε κάθε περίπτωση όταν οι δημόσιες δαπάνες αυξάνονται και οι φόροι μειώνονται έχουμε **οικονομική μεγέθυνση** ενώ όταν οι δημόσιες δαπάνες μειώνονται ή οι φόροι αυξάνονται έχουμε **κάμψη** ή και **ύφεση** στην οικονομία. Σύμφωνα μάλιστα και με το νόμο του Okun που εξετάσαμε στο κεφάλαιο 1 της εργασίας μας η ανεργία κατά περίπτωση μειώνεται ή αυξάνεται αντίστοιχα και το ΑΕΠ προσεγγίζει το φυσικό του επίπεδο ή αποκλίνει περαιτέρω από αυτό. Άρα, η δημοσιονομική πολιτική μπορεί τόσο να **σταθεροποιήσει** όσο και να **αποσταθεροποιήσει** την οικονομία, να την οδηγήσει σε βαθιά ύφεση, ανεργία και μακριά από το φυσικό επίπεδο παραγωγής. Για να το καταλάβουμε καλύτερα ας δούμε ακόμα ένα απλό αριθμητικό παράδειγμα :

Έστω μια υποθετική οικονομία στην οποία η οριακή ροπή προς κατανάλωση είναι 0,8 και το ΑΕΠ πλήρους απασχόλησης ανέρχεται σε 100 δις ευρώ ενώ το τρέχον πραγματικό ΑΕΠ ανέρχεται σε 80 δις ευρώ, επομένως υφίσταται ένα κενό 20 δις ευρώ μεταξύ **πραγματικού** και **δυναμικού** ΑΕΠ. Το κενό αυτό μπορεί να οφείλεται είτε σε ήδη υπάρχουσα ύφεση της οικονομικής δραστηριότητας εξαιτίας κάποιου από τους παράγοντες που εξετάσαμε (πχ ένα τραπεζικό κραχ ή εκτεταμένη πολιτική αστάθεια και αβεβαιότητα και επομένως μειωμένης συναθροιστικής ζήτησης), είτε σε υπάρχουσα μεγέθυνση και στην περίπτωση αυτή η οικονομία έφτασε στο εν λόγω επίπεδο εισοδήματος κατόπιν μετάβασης από άλλο χαμηλότερο. Η κυβέρνηση υποθέτουμε ότι αποφασίζει

⁵⁴⁹ $DY = DT_r \times \frac{MPC}{1-MPC} = 2 \times 4 = 8$ δις ευρώ. Επομένως 100 δις + 8 δις = 108 δις ευρώ.

⁵⁵⁰ $DY = DT_r \times \frac{MPC}{1-MPC} = -2 \times 4 = -8$ δις ευρώ. Επομένως 100 δις - 8 δις = 92 δις ευρώ.

⁵⁵¹ $DY = DT \times \frac{-MPC}{1-MPC} = 3 \times -4 = -12$ δις ευρώ ή 12 δις ευρώ σε απόλυτη τιμή. Επομένως 100 δις ευρώ + 12 δις ευρώ = 112 δις ευρώ.

⁵⁵² $DY = DT \times \frac{-MPC}{1-MPC} = -3 \times 4 = -12$ δις ευρώ. Άρα 100 δις ευρώ - 12 δις ευρώ = 88 δις ευρώ.

να προωθήσει την οικονομική μεγέθυνση και ανάπτυξη για να καλύψει αυτό το κενό και στα πλαίσια αυτά μπορεί όπως είδαμε είτε να αυξήσει τις δαπάνες της είτε να μειώσει τους φόρους της είτε να τα κάνει και τα δυο αλλά εδώ για λόγους απλούστευσης το παραβλέπουμε. Πόσο θα πρέπει να αυξήσει τις δαπάνες της ή να μειώσει τους φόρους ; Αφού η οριακή ροπή προς κατανάλωση είναι 0,8 , οι πολλαπλασιαστές των δαπανών για αγαθά και υπηρεσίες και μεταβιβαστικές πληρωμές είναι 5 και 4 αντίστοιχα και ο πολλαπλασιαστής των φόρων είναι επίσης 4⁵⁵³, τότε η κυβέρνηση θα πρέπει να αυξήσει τις δαπάνες της για αγαθά και υπηρεσίες κατά 4 δις ευρώ ή τις δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές κατά 5 δις ευρώ ή να περικόψει τους φόρους κατά 5 δις ευρώ. Τι γίνεται όμως σε περίπτωση που για κάποιο λόγο (όπως πχ η ύπαρξη εκτεταμένων δημοσιονομικών ελλειμμάτων και δημοσίου χρέους , μια κρίση χρέους ή η δέσμευση από αυστηρούς δημοσιονομικούς κανόνες) έχει περιορισμένη ή μηδενική δυνατότητα να κάνει κάτι τέτοιο ή είναι υποχρεωμένη να κάνει το ακριβώς αντίθετο ; Η απάντηση είναι ότι βραχυχρόνια τουλάχιστον η οικονομία θα βρίσκεται σε ύφεση λόγω της περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής με το ΑΕΠ να μειώνεται συνεχώς (λόγω ανεπαρκούς ζήτησης) και την ανεργία από την πλευρά της να αυξάνεται (διεύρυνση της κυκλικής ανεργίας) και άρα η οικονομία θα αποκλίνει περαιτέρω από το φυσικό της επίπεδο παραγωγής και το φυσικό ποσοστό ανεργίας⁵⁵⁴. Έτσι, αν υποθέσουμε ότι η κυβέρνηση αποφασίσει να ακολουθήσει μια πορεία δημοσιονομικής εξυγίανσης και προσαρμογής και στα πλαίσια αυτά αυξάνει αντί να μειώσει τους φόρους κατά 5 δις ευρώ ή περικόψει αντί να αυξήσει τις δαπάνες κατά 4 δις ευρώ, το ΑΕΠ θα μειωθεί ένεκα της μείωσης της σχεδιαζόμενης δαπάνης κατά 20 δις ευρώ και θα περιοριστεί στα 60 δις ευρώ⁵⁵⁵.

Στο σημείο αυτό πριν κλείσουμε αυτή την ενότητα της εργασίας μας είναι καλό να κάνουμε δυο πολύ σημαντικές παρατηρήσεις και επισημάνσεις σχετικά με την οριακή ροπή προς κατανάλωση αλλά και την ίδια την επίδραση του πολλαπλασιαστή προκειμένου να προσεγγίσουμε περισσότερο την οικονομική πραγματικότητα.

Στη μέχρι τώρα ανάλυση μας, υποθέταμε ότι στην οικονομία υπάρχει μια συγκεκριμένη οριακή ροπή προς κατανάλωση για όλα τα μεμονωμένα άτομα και τις κοινωνικές ομάδες κάτι τέτοιο όμως δεν ισχύει στην πραγματικότητα με την οριακή ροπή προς κατανάλωση να είναι αρκετά υψηλή στα χαμηλά και μεσαία κοινωνικά στρώματα προσεγγίζοντας και τη μονάδα σε κάποιες περιπτώσεις όπως λχ οι άνεργοι, οι χαμηλοσυνταξιούχοι και οι χαμηλόμισθοι και αρκετά χαμηλή έως και μηδαμινή στα πολύ υψηλά. Κατά συνέπεια σε κάθε περίπτωση έχουμε διαφορετικό πολλαπλασιαστή και διαφορετική μακροοικονομική επίδραση⁵⁵⁶. Επομένως μια ενίσχυση των χαμηλών και μεσαίων στρωμάτων μέσω περικοπών στη φορολογία ή μέσω μεταβιβαστικών πληρωμών ή και η πραγματοποίηση μιας δημόσιας εν προκειμένω επένδυσης (αλλά και ιδιωτικής αφού ο πολλαπλασιαστής είναι ίδιος) σε μια περιοχή με χαμηλά εισοδήματα και εκτεταμένη ανεργία έχει μεγαλύτερη αυξητική/πολλαπλασιαστική επίδραση στο ΑΕΠ από ότι η στήριξη του εισοδήματος των υψηλότερων τάξεων ή η πραγματοποίηση μιας επένδυσης σε μια εύπορη περιοχή και ακριβώς τα ίδια ισχύουν και στην αντίθετη περίπτωση της περιστολής των εισοδημάτων μέσω αύξησης της φορολογίας και της περιστολής των δημοσίων

⁵⁵³ Ο πολλαπλασιαστής των φόρων είναι ίσος με τον πολλαπλασιαστή των μεταβιβαστικών πληρωμών με τη μόνη διαφορά να βρίσκεται στο πρόσημο καθώς αμφότερα τα εν λόγω δημοσιονομικά μέσα αποτελούν **μονομερείς μεταβιβάσεις** αγοραστικής δύναμης ενώ οι μεταβιβαστικές πληρωμές δεν συνυπολογίζονται στις δημόσιες δαπάνες και δεν ασκούν πρωτογενείς επιδράσεις στο εισόδημα παρά μόνο δευτερογενείς ένεκα της αύξησης ή της μείωσης της ιδιωτικής κατανάλωσης που προκαλούν και για αυτό και ο σχετικός πολλαπλασιαστής είναι μικρότερος από εκείνον των δημοσίων δαπανών και των ιδιωτικών επενδύσεων.

⁵⁵⁴ Αυτό συνέβη όπως είδαμε και στο κεφάλαιο 2 της εργασίας μας όπου παραθέσαμε οικονομικά στοιχεία του Οργανισμού Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους με τη χώρα μας την Ελλάδα η οποία το 2010 υπέστη δημοσιονομική κρίση, αποκλείστηκε από τις χρηματοπιστωτικές αγορές και κατέστη παντελώς ανίκανη να χρηματοδοτήσει το εκτεταμένο δημοσιονομικό της έλλειμμα με αποτέλεσμα να δανειστεί με αυστηρούς όρους άμεσα ή έμμεσα από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και να ξεκινήσει μια σοβαρή διαδικασία δημοσιονομικής προσαρμογής με εκτεταμένες περικοπές δαπανών και αυξήσεις φόρων οι οποίες εκτόξευσαν την ανεργία στο 27,5% στο τέλος του 2013 και μείωσαν ραγδαία το πραγματικό ΑΕΠ (περίπου κατά ¼ από το 2008 οπότε και ξεκίνησε η κάμψη της ελληνικής οικονομίας) αν και μέχρι το τέλος του ίδιου έτους επετεύχθη μια αξιόλογη και εντυπωσιακή δημοσιονομική προσαρμογή με το δημοσιονομικό έλλειμμα να περιορίζεται στο 2,2% του ΑΕΠ το οποίο μαζί με την απασχόληση άρχισαν να αυξάνονται με πολύ μικρούς ρυθμούς (της τάξεως του 0,8% και 1% αντίστοιχα) κατά το 2014. Τα στοιχεία για την ελληνική οικονομία κατά το οικονομικό έτος 2014 μπορούν να βρεθούν εδώ : <http://www.investingreece.gov.gr/default.asp?pid=16&la=2>.

⁵⁵⁵ Αν μάλιστα η κυβέρνηση μειώσει τις δαπάνες και ταυτόχρονα αυξήσει τους φόρους, η απώλεια εισοδήματος θα ανέλθει στα 40 δις ευρώ, στο μισό ΑΕΠ δηλαδή της οικονομίας της χώρας και η ανεργία βάσει του νόμου του Okun θα εκτιναχθεί και θα αυξηθεί περίπου κατά 24 ποσοστιαίες μονάδες !! Φυσικά ένα ακραίο παράδειγμα αλλά ενδεικτικό της επίδρασης που δύνανται τα δημοσιονομικά μέτρα να ασκήσουν στην παραγωγή, την απασχόληση και το εισόδημα της οικονομίας.

⁵⁵⁶ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 22 <<Μακροοικονομικές Επιδράσεις των δημοσιονομικών μέσων>> σελ 584.

δαπανών μέσω του περιορισμού του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων με τα χαμηλά και μεσαία στρώματα να περιορίζουν δραστικά την κατανάλωση τους και τα υψηλά να την περιορίζουν ελάχιστα ή και καθόλου και να μην προκαλούν επιπτώσεις στην συναθροιστική ζήτηση.

Ας έρθουμε τώρα σε ένα άλλο ζήτημα αυτό του ίδιου του πολλαπλασιαστή. Στη μέχρι τώρα ανάλυση μας υποθέταμε για λόγους απλούστευσης ότι η οικονομία ήταν κλειστή δηλαδή δεν είχε συναλλαγές με τον υπόλοιπο κόσμο όπως πχ εισαγωγές και εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών. Κάτι τέτοιο όμως δεν ισχύει καθώς σήμερα σχεδόν όλες οι οικονομίες παγκοσμίως είναι ανοικτές. Επομένως ένα τμήμα της συναθροιστικής ζήτησης κατευθύνεται σε εισαγόμενα αγαθά και υπηρεσίες και το μέγεθος αυτής της <<κατεύθυνσης>>, εξαρτάται μεταξύ άλλων και από την **οριακή ροπή της χώρας προς εισαγωγές (MPC×M)** δηλαδή το πόσο θα αυξηθούν οι εισαγωγές αν το εισόδημα της οικονομίας αυξηθεί κατά μια μονάδα⁵⁵⁷. Επομένως οι πολλαπλασιαστές που είδαμε αποτελούν τους **απλούς πολλαπλασιαστές** ενώ στην πραγματικότητα αυτοί είναι πιο **σύνθετοι και περιλαμβάνουν και την οριακή ροπή προς κατανάλωση** αλλά και για λόγους ακόμη πιο ρεαλιστικής προσέγγισης και τον **μέσο (αρχικό ή τρέχοντα) φορολογικό συντελεστή (MPC×T)**⁵⁵⁸. Πάντως αυτό που θα πρέπει να συγκρατήσουμε είναι ότι η ανοικτή οικονομία δεν αναιρεί σε καμία περίπτωση την προηγούμενη ανάλυση μας για τις μακροοικονομικές επιδράσεις της δημοσιονομικής πολιτικής αλλά τις **περιορίζει** και τις καθιστά **μικρότερες** χωρίς όμως αυτές να απολέσουν το ρόλο και τη σημασία τους ως μέσα σταθεροποίησης της οικονομίας και αντιμετώπισης των βραχυχρόνιων οικονομικών διακυμάνσεων⁵⁵⁹. Πριν αρχίσουμε να περιγράφουμε τη δημοσιονομική πολιτική στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ΟΝΕ, θα παραθέσουμε τις αντιπαραθέσεις που υπάρχουν στη δημόσια ζωή σχετικά με την δημοσιονομική πολιτική και τις κατευθύνσεις της.

IV.3 Δημόσιες αντιπαραθέσεις για τη δημοσιονομική πολιτική.

Η δημοσιονομική πολιτική αποτελεί περισσότερο από κάθε άλλο τομέα της οικονομικής πολιτικής ένα πεδίο έντονων διαφωνιών και αντιπαραθέσεων μεταξύ των οικονομολόγων και των πολιτικών. Στο σημείο αυτό θα αναφέρουμε εν συντομία τα επιμέρους πεδία αντιπαραθέσεως, τις αντίθετες απόψεις και τα επιχειρήματα της κάθε πλευράς. Κάτι ανάλογο θα επιχειρηθεί και στο επόμενο κεφάλαιο της εργασίας μας που θα μιλήσουμε για τη νομισματική πολιτική. Ας ξεκινήσουμε. Σύμφωνα με την οικονομική βιβλιογραφία, οι τρεις κυριότερες διαφωνίες αναφορικά με το περιεχόμενο και τις κατευθύνσεις της δημοσιονομικής πολιτικής έγκεινται στα ακόλουθα :

- 1) Θα πρέπει να επεμβαίνει το κράτος και οι δημόσιοι φορείς προς σταθεροποίηση της οικονομίας ;

⁵⁵⁷ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 22 <<Μακροοικονομικές Επιδράσεις των δημοσιονομικών μέσων>> σελ 592. Ο βαθμός που θα επηρεαστεί το εμπορικό ισοζύγιο σε περίπτωση αύξησης της ζήτησης εξαρτάται βέβαια και από το καθεστώς των συναλλαγματικών ισοτιμιών. Έτσι, αν έχουμε σταθερές συναλλαγματικές ισοτιμίες, η επιβάρυνση θα είναι μεγαλύτερη ενώ αν έχουμε καθεστώς κυμαινόμενων συναλλαγματικών ισοτιμιών, η αύξηση της ζήτησης οδηγεί και σε μεταβολές στην ονομαστική συναλλαγματική ισοτιμία και ο βαθμός επηρεασμού του εμπορικού ισοζυγίου εξαρτάται από το βαθμό ελαστικότητας των εισαγωγών και των εξαγωγών, δηλαδή το βαθμό ευαισθησίας αυτών στις αλλαγές των ισοτιμιών.

⁵⁵⁸ Παρόλα αυτά εδώ υποθέτουμε ότι επιβάλλεται ένας και μοναδικός **αναλογικός φόρος** στην οικονομία.

⁵⁵⁹ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 22 <<Μακροοικονομικές Επιδράσεις των δημοσιονομικών μέσων>> σελ 592. Από αυτά προκύπτει ότι και οι πολλαπλασιαστές είναι στην πραγματικότητα πολύ μικρότεροι από ότι στη θεωρητική ανάλυση των εγχειριδίων της οικονομικής θεωρίας. Έτσι οι πολλαπλασιαστές των δημοσίων και ιδιωτικών επενδύσεων, των φόρων και των μεταβιβαστικών πληρωμών είναι αντίστοιχα :

$$\frac{-MPC}{1-MPC \times (1-MPC \times T) \times MPC \times M} \quad \text{καθώς επίσης και} \quad \frac{MPC}{1-MPC \times (1-MPC \times T) \times MPC \times M} .$$

Επομένως, με βάση τα δεδομένα που εισάγαμε στο προηγούμενο οικονομικό παράδειγμα που παραθέσαμε στα διαγράμματα 4.11, 4.12 και 4.13, μαζί με την υπόθεση ότι η οριακή ροπή προς εισαγωγές είναι λχ 0,5 και ο μέσος φορολογικός συντελεστής 0,2 τότε οι πολλαπλασιαστές θα ήταν 1,5, -1,2 και 1,2. Έτσι μια αύξηση των δημοσίων επενδύσεων κατά 5 δις ευρώ σε μια ανοικτή οικονομία θα αύξανε το ΑΕΠ κατά 7,5 δις ευρώ από 25 δις στο προηγούμενο παράδειγμα, μια μείωση των φόρων κατά 3 δις ευρώ θα το αύξανε κατά 3,6 δις ευρώ αντί για 12 δις και μια αύξηση των μεταβιβαστικών πληρωμών κατά 2 δις ευρώ, θα αύξανε το εθνικό εισόδημα κατά 2,4 δις αντί για 8 δις ευρώ στην κλειστή οικονομία. Όπως βλέπουμε υπάρχουν πολλαπλασιαστικές επιδράσεις στο ΑΕΠ αλλά είναι σαφέστατα μικρότερες και εξαρτώμενες κατά κύριο λόγο από την οριακή ροπή προς εισαγωγές. Αυτή είναι η κατάσταση που επικρατεί στην πραγματικότητα σήμερα όπου όλες σχεδόν οι οικονομίες είναι ανοικτές και σε μεγάλο βαθμό αλληλοεξαρτώμενες. Για παράδειγμα στην μεγαλύτερη οικονομία του κόσμου αυτή των ΗΠΑ ο πολλαπλασιαστής των επενδύσεων ανέρχεται σύμφωνα με μελέτες στο 1,93 για τις δημόσιες και τις ιδιωτικές επενδύσεις, σε -1,19 για τους φόρους και σε 1,19. Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τους πολλαπλασιαστές βλέπε : N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>>, Chapter 11 <<Aggregate demand II>>. Page 289.

- 2) Θα πρέπει η γενική κυβέρνηση να έχει ισοσκελισμένη δημοσιονομική θέση ;
- 3) Ποιο σημείο της βραχυχρόνιας καμπύλης Phillips θα πρέπει να επιλέγεται ; Με άλλα λόγια ποια θα πρέπει να είναι η σχέση ανάμεσα στα δημοσιονομικά μέσα και το ΑΕΠ, την απασχόληση και τον πληθωρισμό ;

Κατ' αρχήν μια βασική διαφωνία αναφορικά με τη δημοσιονομική πολιτική έγκειται στο αν αυτή (μαζί με τη νομισματική) θα πρέπει να χρησιμοποιείται προκειμένου να σταθεροποιηθεί η οικονομία και να αντιμετωπιστούν οι οικονομικές διακυμάνσεις με τους οπαδούς της παρέμβασης να υποστηρίζουν όπως είπαμε την ιδεολογική τάση του οικονομικού ακτιβισμού ενώ οι οπαδοί της μη παρέμβασης τη στάση του οικονομικού φιλελευθερισμού.

Οι οπαδοί της σταθεροποιητικής πολιτικής υιοθετούν σε μεγάλο βαθμό τα επιχειρήματα του Κένυς αναφορικά με τις διακυμάνσεις της επιχειρηματικής και οικονομικής δραστηριότητας. Επειδή κατά καιρούς για διάφορους λόγους όπως είναι όπως αναφέρθηκε η πολιτική αβεβαιότητα, οι συχνές μεταβολές στη φορολογία ή κάποιο άλλο συμβάν οι καταναλωτές και οι επιχειρήσεις συγκρατούν καθίστανται απαισιόδοξοι για το μέλλον και συγκρατούν τις καταναλωτικές και επενδυτικές τους δαπάνες, μειώνεται η συναθροιστική ζήτηση στην οικονομία και μαζί της η παραγωγή και η απασχόληση. Οι επιχειρήσεις σε όλους τους κλάδους κλείνουν, η ανεργία αυξάνεται και το ίδιο συμβαίνει και με τη μερική απασχόληση λόγω μειωμένου φόρτου εργασίας ενώ η κοινωνική ευημερία και συνοχή μειώνονται και όλο αυτό ενισχύει την απαισιοδοξία και παρατείνει αυτή τη δυσάρεστη κατάσταση. Αντί λοιπόν, η οικονομία και η κοινωνία να υποστεί όλη αυτή την ταλαιπωρία μέχρις ότου μακροχρόνια με τη διαδικασία προσαρμογής των μισθών και των τιμών που είδαμε να επανέλθει η ισορροπία, υπάρχει και η λύση της κρατικής παρέμβασης με σκοπό την εξομάλυνση της κατάστασης. Έτσι, το κράτος με τα εργαλεία της δημοσιονομικής πολιτικής που εξετάσαμε αλλά και αυτά της νομισματικής πολιτικής που θα δούμε στο επόμενο κεφάλαιο μπορεί να τονώσει τη συναθροιστική ζήτηση, την παραγωγή και την απασχόληση και μέσω της βελτίωσης του όλου οικονομικού κλίματος και της ψυχολογίας στην αγορά να οδηγήσει την οικονομία εκ νέου σε μεγέθυνση μόλις προκύψει η κάμψη ώστε οι δυσμενείς συνέπειες να είναι οι λιγότερες δυνατές. Η άποψη αυτή υιοθετήθηκε από πολλά κράτη του δυτικού κόσμου κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1930 και κυρίως για 30 περίπου χρόνια από το τέλος του Β Παγκοσμίου Πολέμου μέχρι τις δύο μεγάλες πετρελαϊκές κρίσεις της δεκαετίας του 1970 οι οποίες ανέδειξαν όπως είδαμε στο κεφάλαιο 2 κάποιες σημαντικές αδυναμίες του όλου συστήματος, οπότε και άρχισε να αμφισβητείται χωρίς όμως να εγκαταλειφθεί. Η τάση του οικονομικού ακτιβισμού εφαρμόζεται σήμερα σε μεγάλο βαθμό σε διάφορες χώρες με πιο χαρακτηριστική τις ΗΠΑ ενώ στην Ευρώπη της οποίας οι περισσότερες χώρες ανήκουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση και πολλές και στη ζώνη του ευρώ έχει περιοριστεί σημαντικά λόγω διαφορετικής οικονομικής φιλοσοφίας την οποία και θα δούμε στη συνέχεια⁵⁶⁰. Υποστηρίζεται δε κυρίως από πολιτικά κόμματα της σοσιαλδημοκρατίας, της μη κομμουνιστικής αριστεράς αλλά και από εθνικιστικά κόμματα.

Οι οπαδοί της τάσης του οικονομικού φιλελευθερισμού αντιτίθενται γενικά στη σταθεροποίηση της οικονομίας με τη χρήση των μέσων της δημοσιονομικής και της νομισματικής πολιτικής και είναι υπέρ της άποψης ότι η οικονομία μπορεί από μόνη της να επανέλθει σε ισορροπία. Πολιτικοί σχηματισμοί με τέτοιο οικονομικό προσανατολισμό είναι τα φιλελεύθερα κόμματα και σε μεγάλο βαθμό και τα πολιτικά κόμματα της δεξιάς και της κεντροδεξιάς. Βασικό τους επιχείρημα τόσο για τη δημοσιονομική όσο και για τη δημοσιονομική πολιτική είναι ότι παρά το θεωρητικώς ορθό της χρήσης τους, η **χρονική απόσταση** ανάμεσα στην απόφαση για τη χρήση εν προκειμένω της δημοσιονομικής πολιτικής και τη λήψη μέτρων και την έναρξη της εφαρμογής τους είναι αρκετά μεγάλη λόγω της χρονοβόρας **πολιτικής διαδικασίας** με αποτέλεσμα η οικονομία να βρίσκεται ενδεχομένως σε διαφορετική κατάσταση όταν αρχίσει η επίδραση τους και άρα και τα αποτελέσματα να είναι διαφορετικά από τα

⁵⁶⁰ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 32 << Η επίδραση της νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής στη συναθροιστική ζήτηση>>, σελ 542. Το 1946, στις ΗΠΑ ψηφίστηκε και τέθηκε σε ισχύ ο <<Νόμος για την Απασχόληση>> ο οποίος είναι σε μεγάλο βαθμό επηρεασμένος από το βιβλίο του Κένυς <<Η Γενική Θεωρία της Απασχόλησης του Επιτοκίου και του Χρήματος>>. Σύμφωνα με το νόμο αυτό η εκάστοτε ομοσπονδιακή κυβέρνηση καθίσταται υπεύθυνη για την προώθηση της πλήρους απασχόλησης και της παραγωγής. Επομένως, η εκάστοτε κυβέρνηση θα πρέπει αφενός να ανταποκρίνεται στις μεταβολές του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας σταθεροποιώντας τη συναθροιστική ζήτηση και αφετέρου να αποφεύγει τις οφειλόμενες σε δικές της ενέργειες οικονομικές διακυμάνσεις και στα πλαίσια αυτά δεν θα πρέπει να υπάρχουν απότομες και εκτενείς αλλαγές στη δημοσιονομική και τη νομισματική πολιτική. Ουσιαστικά με βάση την ανάλυση που κάναμε στο παρόν κεφάλαιο, η κυβέρνηση των ΗΠΑ είναι από το νόμο υπεύθυνη για τη βραχυχρόνια μακροοικονομική απόδοση. Το νόμο αυτό συμπλήρωσε το 1978 ο <<Νόμος για την Πλήρη Απασχόληση>> ο οποίος ψηφίστηκε στα πλαίσια της αντιμετώπισης της δεύτερης πετρελαϊκής κρίσης.

επιθυμητά⁵⁶¹. Σε αυτό συντελεί και η αδυναμία του να γίνουν ακριβείς οικονομικές προγνώσεις και προβλέψεις. Αντεπιχείρημα των οπαδών του οικονομικού ακτιβισμού σε αυτή την άποψη, αποτελεί η ιδιότητα των δημοσιονομικών μέσων ως αυτόματων σταθεροποιητών. Ως αυτόματους σταθεροποιητές ορίζουμε τις <<αλλαγές των δημοσιονομικών μέσων οι οποίες ενθαρρύνουν τη συναθροιστική ζήτηση όταν η οικονομία είναι σε κάμψη ή σε ύφεση χωρίς οι φορείς της εν λόγω πολιτικής να προβούν σε κάποια ενέργεια>>⁵⁶². Έτσι, όταν η οικονομία βρίσκεται σε κάμψη, οι δημόσιες δαπάνες αυτομάτως αυξάνονται ενώ οι φόροι και κατ' επέκταση τα φορολογικά έσοδα τα οποία είναι στενά συνδεδεμένα με την οικονομική δραστηριότητα μειώνονται. Η διαδικασία αυτή μειώνει τη δημοσιονομική θέση της χώρας προκαλώντας ενδεχομένως δημοσιονομικό έλλειμμα (κυκλικό έλλειμμα εν προκειμένω) αλλά συγκρατεί σε ένα βαθμό τη μείωση της συναθροιστικής ζήτησης καθώς στηρίζεται πχ μέσω των επιδομάτων ανεργίας και των λοιπών επιδομάτων η καταναλωτική δαπάνη ενός τμήματος του πληθυσμού και το εισόδημα άλλων τμημάτων όπως λχ οι μισθωτοί μέσω της μείωσης της φορολογίας ένεκα της μείωσης στο εισόδημα η οποία τους οδηγεί σε χαμηλότερα φορολογικά κλιμάκια ή και στο αφορολόγητο όριο εφόσον αυτό υφίσταται. Αυτό δεν αποτελεί αποτέλεσμα πολιτικών διαδικασιών αλλά συντελείται **άμεσα** και **αυτόματα**. Επομένως βλέπουμε ότι η άποψη της χρονικής καθυστέρησης σε μεγάλο βαθμό αντικρούεται από την εμπειρία και την οικονομική πραγματικότητα.

Ένα δεύτερο σημαντικό ζήτημα είναι το αν θα πρέπει η δημοσιονομική θέση της γενικής κυβέρνησης να είναι συνεχώς ισοσκελισμένη ή όχι. Το ζήτημα εδώ είναι οι επιπτώσεις στην οικονομία των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους.

Οι οπαδοί της άποψης της διαχρονικά ισοσκελισμένης δημοσιονομικής θέσης, αν και δέχονται ότι το ισοζύγιο του προϋπολογισμού θα πρέπει να χρησιμοποιείται σε περιπτώσεις **παροδικών κάμψεων** και άρα αναγνωρίζουν τη σημασία του ως μέσου σταθεροποίησης της οικονομίας όπως επίσης και κατά τη διάρκεια **πολεμικών αναμετρήσεων** για να χρηματοδοτηθεί η στρατιωτική προσπάθεια της χώρας, υποστηρίζουν την άποψη αυτή με ορισμένα επιχειρήματα τα οποία αφορούν το δημόσιο χρέος και την επιβάρυνση που επιφέρει στις επόμενες γενεές καθώς επίσης και τις επιπτώσεις των συνεχών δημοσιονομικών ελλειμμάτων, στην εθνική αποταμίευση, τις επενδύσεις, τη μακροχρόνια οικονομική μεγέθυνση και την παραγωγικότητα στην οικονομία. Ειδικότερα, υποστηρίζουν ότι με τα δημοσιονομικά ελλείμματα και το δημόσιο χρέος που αυτά δημιουργούν για τη χρηματοδότηση τους επιβαρύνονται οι επόμενες γενεές καθώς η υποχρέωση πληρωμής των δανείων μετατίθεται σε αυτές. Όταν τα δάνεια καταστούν πληρωτέα τότε οι μελλοντικές γενεές θα πρέπει να πληρώσουν περισσότερους φόρους ή να απολαύσουν μικρότερη ποσότητα δημοσίων αγαθών λόγω των περικοπών στις δημόσιες δαπάνες που θα γίνουν για την εξυπηρέτηση τους κάτι που **μειώνει την ευημερία** τους και το **βιοτικό τους επίπεδο**. Ακόμη μπορούν να προβούν και σε νέο δανεισμό για να εξυπηρετήσουν τον προηγούμενο επιβαρύνοντας και αυτοί με τη σειρά τους τις αμέσως επόμενες γενεές και δημιουργώντας ένα φαύλο κύκλο⁵⁶³. Επιπλέον οι οπαδοί των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών χρησιμοποιούν και το επιχείρημα **του φαινομένου του παραγκωνισμού** προκειμένου να στηρίξουν τη θέση τους. Όπως είπαμε, τα εκτεταμένα δημοσιονομικά ελλείμματα **μειώνουν την εθνική αποταμίευση** καθώς δεσμεύουν πόρους για τη χρηματοδότηση τους και **ασκούν αυξητικές πιέσεις στα επιτόκια** κάτι που καθιστά **δυσκολότερη την πραγματοποίηση ιδιωτικών επενδύσεων**. Η μείωση της εθνικής αποταμίευσης και των επενδύσεων επιβραδύνει την οικονομική μεγέθυνση και καθιστά την οικονομία λιγότερο παραγωγική λόγω της μείωσης των αποθεμάτων της σε Κεφάλαιο (κτήρια, εργαλεία, μηχανολογικός εξοπλισμός κτλ). Επομένως το κράτος θα πρέπει να μεριμνά (ακόμα και με τη θέσπιση δημοσιονομικών κανόνων) ώστε τόσο το ίδιο όσο και οι λοιποί δημόσιοι φορείς να έχουν ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς αν όχι πλεονασματικούς προκειμένου να μην επιβαρύνουν ή ακόμη και να ενισχύουν την εθνική αποταμίευση, τις επενδύσεις και τη μακροχρόνια οικονομική μεγέθυνση⁵⁶⁴.

Η άποψη αυτή της μόνιμα ισοσκελισμένης δημοσιονομικής θέσης έχει δεχτεί έντονες επικρίσεις με το βασικό επιχείρημα των επικριτών να είναι η ίδια η ιδιότητα των δημοσιονομικών μέσων ως αυτόματων σταθεροποιητών και γενικά ως σταθεροποιητών ενώ παράλληλα δεν αποδέχονται ότι η επιβάρυνση των μελλοντικών γενεών είναι

⁵⁶¹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 34 << Πέντε δημόσιες αντιπαραθέσεις για τη μακροοικονομική πολιτική>> , σελ 600.

⁵⁶² N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 32 << Η επίδραση της νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής στη συναθροιστική ζήτηση>>, σελ 548.

⁵⁶³ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 34 <<Πέντε δημόσιες αντιπαραθέσεις για τη μακροοικονομική πολιτική>> , σελ 609.

⁵⁶⁴ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 34 <<Πέντε δημόσιες αντιπαραθέσεις για τη μακροοικονομική πολιτική>> , σελ 610. Βέβαια να θυμίσουμε ότι στην πράξη το φαινόμενο του παραγκωνισμού έχει μικρότερες αρνητικές επιδράσεις καθώς οι οικονομίες είναι ανοικτές και οι επενδύσεις μπορούν να χρηματοδοτηθούν και με εισροή κεφαλαίων από το εξωτερικό.

σημαντική και ακόμη υποστηρίζουν ότι το δημοσιονομικό έλλειμμα δεν θα πρέπει να αντιμετωπίζεται αποσπασματικά αλλά θα πρέπει παράλληλα να εξετάζεται τι είδους δαπάνες χρηματοδοτούνται με το σχετικό δανεισμό και ποιο είναι το μακροχρόνιο όφελος της οικονομίας από αυτές. Ας τα δούμε.

Κατ' αρχήν, σύμφωνα με τους επικριτές των μόνιμα ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, αν το κράτος δεσμευτεί με κάποιο δημοσιονομικό κανόνα στην τήρηση αυστηρής δημοσιονομικής πειθαρχίας και αυστηρά ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, θα εξουδετέρωνε την ιδιότητα των δημοσιονομικών μέσων ως αυτόματων σταθεροποιητών και έτσι σε περίπτωση κάμψης ή ύφεσης, οι δυσχερείς επιπτώσεις θα ήταν ακόμη μεγαλύτερες. Δεδομένης όπως είπαμε της αυτόματης αύξησης των δημοσίων δαπανών και της μείωσης των φορολογικών εσόδων σε περίπτωση κάμψης, μια προσπάθεια δημοσιονομικής εξυγίανσης μέσω αύξησης των φόρων και μείωσης των δαπανών, θα περιόριζε ακόμα περισσότερο την ήδη περιορισμένη συναθροιστική ζήτηση και σχεδιαζόμενη δαπάνη στην οικονομία με αποτέλεσμα να την οδηγήσει σε βαθύτερη ύφεση. Έτσι, το κράτος με τις δικές του ενέργειες θα επιδείνωνε μια ήδη υπάρχουσα οικονομική διακύμανση ενώ και η δημοσιονομική προσαρμογή θα ήταν δυσκολότερη⁵⁶⁵.

Ένα ακόμη επιχείρημα των επικριτών των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών είναι ότι το δημοσιονομικό έλλειμμα δεν θα πρέπει να αντιμετωπίζεται αποσπασματικά και μονόπλευρα αλλά θα πρέπει να μας απασχολεί και η κατεύθυνση των σχετικών ποσών και το μακροχρόνιο όφελος που έχει η οικονομία από αυτά. Έτσι, το κράτος μπορεί μέσω των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους να χρηματοδοτεί μεταξύ άλλων την παιδεία, την έρευνα και την καινοτομία όπως επίσης και τις δαπάνες για την υγεία. Ένα ισχυρό εκπαιδευτικό σύστημα σε συνδυασμό με την ενθάρρυνση της έρευνας οδηγεί σε καλύτερα καταρτισμένους και εξειδικευμένους εργαζόμενους και άρα πιο παραγωγικούς και καλά αμειβόμενους και άρα το κομμάτι του δημοσίου χρέους που τους αντιστοιχεί ατομικά είναι μικρό σε σχέση με το συνολικό εισόδημα που θα έχουν στη ζωή τους και άρα η επιβάρυνση της γενεάς τους είναι μικρή (τουλάχιστον στις ανεπτυγμένες χώρες όπως λχ οι ΗΠΑ, η Βρετανία και η Γαλλία) ενώ και η τεχνολογική πρόοδος είναι ταχύτερη. Παράλληλα ο πληθυσμός της χώρας γενικότερα και το εργατικό δυναμικό ειδικότερα έχει πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας υψηλού επιπέδου και έτσι διατηρείται υγιής και ικανός προς εργασία. Όλα αυτά αυξάνουν την παραγωγικότητα της οικονομίας ένεκα της βελτίωσης της τεχνολογίας παραγωγής και της ενίσχυσης του ανθρώπινου κεφαλαίου μακροχρόνια και επιταχύνουν την οικονομική μεγέθυνση⁵⁶⁶.

Τέλος, εφόσον η οικονομία βρίσκεται σε συνεχή μεγέθυνση εξαιτίας της ασκούμενης οικονομικής πολιτικής και το ΑΕΠ **αυξάνεται με ρυθμό μεγαλύτερο από εκείνο της αύξησης του χρέους** τότε αυτό δεν αποτελεί σοβαρό πρόβλημα. Έτσι, αν ο ρυθμός οικονομικής μεγέθυνσης είναι μεγαλύτερος από το μέσο επιτόκιο του δημοσίου χρέους τότε η κατάσταση είναι ελεγχόμενη και το δημόσιο χρέους μπορεί να συνεχίσει να αυξάνεται. Αυτό γιατί διατηρείται **σταθερή** η αναλογία χρέους προς ΑΕΠ⁵⁶⁷.

Κάτι ακόμα που αποτελεί πεδίο έντονης αντιπαράθεσης είναι το σημείο της καμπύλης Phillips το οποίο θα πρέπει βραχυχρόνια να επιλέγεται. Αυτό δεν αφορά μόνο τη δημοσιονομική πολιτική αλλά και τη νομισματική λόγω των επιδράσεων που έχουν στη παραγωγή, την απασχόληση και τον πληθωρισμό.

Όταν εξηγήσαμε με τη χρήση του μοντέλου της συναθροιστικής ζήτησης και προσφοράς τον τρόπο ανταπόκρισης της οικονομίας στις μεταβολές της δημοσιονομικής πολιτικής, υποθέταμε ότι το επίπεδο τιμών είναι σταθερό και αυτό είναι που διαφοροποιεί τη βραχυχρόνια από τη μακροχρόνια περίοδο. Έτσι, βραχυχρόνια η παραγωγή ανταποκρίνεται καταλλήλως στις μεταβολές της συναθροιστικής ζήτησης και οι τιμές παραμένουν σταθερές. Στο σημείο αυτό μπορούμε για ακόμη μια φορά να κάνουμε λίγο πιο ρεαλιστική την ανάλυση μας και να χαλαρώσουμε λίγο την υπόθεση των σταθερών τιμών. Οι τιμές είναι πράγματι σταθερές για ένα διάστημα αλλά καθώς η ζήτηση των επιχειρήσεων για εργατικό δυναμικό αυξάνεται λόγω της αύξησης της ζήτησης για εμπορεύματα αρχίζουν να υπάρχουν πληθωριστικές πιέσεις με τη μορφή όπως είδαμε στο κεφάλαιο 2 του **πληθωρισμού κόστους** και ειδικότερα **του πληθωρισμού μισθών**. Έτσι, η οικονομία οδηγείται όπως είδαμε σε ένα σημείο με μεγαλύτερη παραγωγή, μικρότερη ανεργία αλλά και υψηλότερο πληθωρισμό. Οι πληθωριστικές πιέσεις μάλιστα αυξάνονται όσο το ΑΕΠ προσεγγίζει εκείνο της πλήρους απασχόλησης καθώς όλο και περισσότερες στενότητες παρουσιάζονται. Επομένως η δημοσιονομική εν προκειμένω πολιτική επηρεάζει τόσο

⁵⁶⁵ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 34 <<Πέντε δημόσιες αντιπαραθέσεις για τη μακροοικονομική πολιτική>>, σελ 549.

⁵⁶⁶ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 34 <<Πέντε δημόσιες αντιπαραθέσεις για τη μακροοικονομική πολιτική>>, σελ 612.

⁵⁶⁷ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 34 <<Πέντε δημόσιες αντιπαραθέσεις για τη μακροοικονομική πολιτική>>, σελ 613.

την παραγωγή και την απασχόληση όσο και τον πληθωρισμό ανάλογα το σημείο στο οποίο βρίσκεται η οικονομία και την απόκλιση από το προϊόν της πλήρους απασχόλησης.⁵⁶⁸

Το ποιο σημείο της καμπύλης Phillips θα επιλεγεί εξαρτάται από τους πολιτικούς και ιδεολογικούς συσχετισμούς που επικρατούν σε μια χώρα. Οι οπαδοί της χαμηλής ανεργίας και του υψηλού πληθωρισμού υποστηρίζουν ότι είναι προτιμότερο να υπάρχει υψηλή παραγωγή και απασχόληση έστω και με μεγάλες πληθωριστικές πιέσεις γιατί έτσι εξασφαλίζεται πέρα από το υψηλό ΑΕΠ και η κοινωνική συνοχή. Αντιθέτως οι οπαδοί του χαμηλού πληθωρισμού υποστηρίζουν ότι ο πληθωρισμός είναι χειρότερος και προτιμάται μια παροδικά υψηλή ανεργία καθώς ένα χαμηλό επίπεδο τιμών έχει ως αποτέλεσμα χαμηλά επιτόκια τα οποία ενθαρρύνουν τις επενδύσεις και προωθούν την οικονομική μεγέθυνση αλλά και σταθερή και χαμηλή ονομαστική συναλλαγματική ισοτιμία η οποία βοηθά το ισοζύγιο αγαθών και υπηρεσιών και γενικότερα το ισοζύγιο πληρωμών και συντελεί έτσι στη διατήρηση της ανταγωνιστικότητας της χώρας. Όπως θα δούμε στη συνέχεια, η άποψη αυτή της σταθερότητας του γενικού επιπέδου των τιμών χάριν της ανταγωνιστικότητας και της αειφόρου ήτοι της συνεχούς ανάπτυξης είναι και η επίσημη γραμμή και οικονομική επιλογή της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κυρίως της ζώνης του ευρώ καθώς όλα περιστρέφονται γύρω από αυτό, από τα κριτήρια για να γίνει ένα κράτος μέλος της ευρωζώνης μέχρι τις προϋποθέσεις της ομαλής παραμονής του σε αυτή.

Με βάση αυτά που είπαμε προκύπτει το εξής ερώτημα : δεδομένων των αδυναμιών της, ποια δημοσιονομική πολιτική θεωρείται θεωρητικώς η ιδανική ; Η οικονομική θεωρία απάντησε στο ερώτημα αυτό και την απάντηση αυτή θα παραθέσουμε ευθύς αμέσως προτού κλείσουμε αυτή την ενότητα.

Όταν η οικονομία βρίσκεται στη φάση της άνθησης ή της μεγέθυνσης, τότε οι προϋπολογισμοί του κράτους και των λοιπών δημόσιων φορέων θα πρέπει να είναι **πλεονασματικοί** (ή έστω ισοσκελισμένοι) δηλαδή να υπάρχει αυστηρή περιοριστική δημοσιονομική πολιτική και **θετική δημόσια αποταμίευση** και **δημιουργία αποθεμάτων** ενώ όταν η οικονομία βρίσκεται στη φάση της κάμψης θα πρέπει να γίνεται σταδιακή χρήση αυτών των αποθεμάτων ώστε μέσω της επίδρασης του πολλαπλασιαστή να τονωθεί η συναθροιστική ζήτηση και να επανέλθει η οικονομία σε τροχιά μεγέθυνσης. Η δημοσιονομική αυτή στρατηγική έχει δύο βασικά πλεονεκτήματα. Αφενός, δεν δημιουργείται πρόβλημα δημοσίου χρέους αφού δεν υφίστανται σε πρώτη φάση δημοσιονομικά ελλείμματα και έτσι οι δυσμενείς επιπτώσεις τους αν δεν εξαλείφονται τουλάχιστον περιορίζονται δραματικά και αφετέρου η συναθροιστική ζήτηση συγκρατείται και αποφεύγονται οι μεγάλες πληθωριστικές πιέσεις που οδηγούν σε υπερθέρμανση της οικονομίας⁵⁶⁹.

Η παραπάνω τακτική αν και θεωρητικά σωστή έχει δεχτεί έντονη κριτική αναφορικά με το βαθμό πρακτικής εφαρμογής της. Πράγματι για να εφαρμοστεί κάτι τέτοιο απαιτείται η υιοθέτηση (ακόμα και σε συνταγματικό επίπεδο εφόσον είναι απαραίτητο) αυστηρών **δημοσιονομικών κανόνων** δηλαδή μόνιμων και μακροπρόθεσμων περιορισμών της δημοσιονομικής πολιτικής οι οποίοι θα δεσμεύουν τις κυβερνήσεις κάτι το οποίο συνιστά αφενός ένα **έλλειμμα δημοκρατίας** καθώς η δημοσιονομική πολιτική περιορίζεται δραστικά και τίθεται σε συγκεκριμένα πλαίσια και αφετέρου και αφετέρου πρακτικά είναι εξαιρετικά δύσκολο να εφαρμοστεί καθώς υπάρχει **πολιτική πίεση** από το εκλογικό σώμα και τις επιμέρους ομάδες συμφερόντων οι οποίες το **απαρτίζουν** και **πολιτικό κόστος** για το εκάστοτε κυβερνών κόμμα. Για να εφαρμοστεί αυτή η αναμφίβολα ιδανική δημοσιονομική πολιτική στην πράξη απαιτείται **πολιτική βούληση** και ευρεία **συνεννόηση** και **συνεργασία** από όλους τους βασικούς πολιτικούς σχηματισμούς της χώρας μακριά από μικροκομματικά συμφέροντα και λογικές⁵⁷⁰.

Στο σημείο αυτό ολοκληρώσαμε το πρώτο μέρος του παρόντος κεφαλαίου. Έχουμε περιγράψει αναλυτικά τα επιμέρους δημοσιονομικά μέσα, τις επιπτώσεις τους στην οικονομία και τις διάφορες αντιπαραθέσεις που υπάρχουν στη δημόσια ζωή αναφορικά με το περιεχόμενο και την κατεύθυνση της δημοσιονομικής πολιτικής. Στις επόμενες ενότητες θα δούμε το πώς η συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ιδιαιτέρως στη ζώνη του ευρώ επηρεάζει την δημοσιονομική πολιτική των κρατών μελών παραθέτοντας τις βασικότερες σχετικές ρυθμίσεις και προβλέψεις .

⁵⁶⁸ Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Κεφάλαιο 22 <<Μακροοικονομικές Επιδράσεις των δημοσιονομικών μέσων>> σελ 593. Η σχετική διαγραμματική παρουσίαση που παρουσιάζει τη σχέση ανάμεσα στο μοντέλο της συναθροιστικής ζήτησης και προσφοράς και την βραχυχρόνια καμπύλη Phillips μπορεί να μελετηθεί στον ακόλουθο ιστότοπο : <<<https://www.boundless.com/economics/textbooks/boundless-economics-textbook/inflation-and-unemployment-23/the-relationship-between-inflation-and-unemployment-105/the-relationship-between-the-phillips-curve-and-ad-ad-400-12497/>>>.

⁵⁶⁹ Bernhard Felderer, Stefan Homburg <<Μακροοικονομική και Νέα Μακροοικονομική>> κεφάλαιο VI << Πολιτικά συνεπαγόμενα : μια σύγκριση >> σελ 173.

⁵⁷⁰ Σε ενωσιακό επίπεδο όπως θα δούμε στη συνέχεια υπάρχουν πολύ αυστηροί δημοσιονομικοί κανόνες οι οποίοι διέπουν και ρυθμίζουν περιοριστικά την δημοσιονομική πολιτική των κρατών μελών καθώς θέτουν αυστηρά πλαίσια εντός των οποίων αυτή πρέπει να ασκείται .

IV.4 Η γενική δημοσιονομική πολιτική στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ΟΝΕ.

Η δημοσιονομική πολιτική όπως είπαμε και είδαμε μέσω παραδειγμάτων σε συνδυασμό με τη νομισματική πολιτική την οποία θα εξετάσουμε στο επόμενο κεφάλαιο της εργασίας μας, αποτελούν τα δύο κύρια και βασικά εργαλεία και μέσα για τον επηρεασμό της συναθροιστικής ζήτησης στην οικονομία. Έτσι, η κυβέρνηση με το να μεταβάλλει το μέγεθος, τη διάρθρωση και τη διαχρονική κατανομή των δημοσίων δαπανών και της φορολογίας μπορεί να επηρεάσει τη συνολική ζήτηση και μια σειρά από μακροοικονομικά μεγέθη όπως το προϊόν (ΑΕΠ), η απασχόληση, οι μισθοί και οι τιμές. Παράλληλα, η Κεντρική Τράπεζα με τον καθορισμό των βασικών της επιτοκίων και τα λοιπά μέσα νομισματικής πολιτικής μπορεί και αυτή όπως θα δούμε να επηρεάσει το προϊόν, τις τιμές και την απασχόληση⁵⁷¹.

Σε ενωσιακό επίπεδο όπως είπαμε στα πλαίσια της μελέτης μας στο κεφάλαιο 3, η νομισματική πολιτική ασκείται από την ΕΚΤ και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες στα πλαίσια του ΕΣΚΤ και του Ευρωσυστήματος ενώ η δημοσιονομική πολιτική παραμένει στην ευθύνη και τον έλεγχο των κρατών μελών τα οποία μπορούν να αποφασίζουν για τη φορολογική τους πολιτική και το ύψος των δημοσίων δαπανών τους. Άρα, έχουμε **συγκεντρωμένη** σε ενωσιακό επίπεδο και υπό την αιγίδα της ΕΚΤ **νομισματική πολιτική** και **αποκεντρωμένη** σε επίπεδο κρατών μελών **δημοσιονομική πολιτική**. Είναι όμως αυτή η ελευθερία διαμόρφωσης της δημοσιονομικής πολιτικής απεριόριστη; Η απάντηση είναι όπως προαναφέραμε αρνητική. **Η δημοσιονομική πολιτική των κρατών μελών της ΕΕ και κυρίως της Ευρωζώνης, υπόκειται σε σημαντικότετους περιορισμούς οι οποίοι απορρέουν από τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ και το Πρωτόκολλο για την Διαδικασία του Υπερβολικού Ελλείμματος το οποίο προσκολλάται σε αυτή σε επίπεδο Πρωτογενούς Ενωσιακού Δικαίου αλλά και από το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης σε επίπεδο Παράγωγου Ενωσιακού Δικαίου.** Επιπλέον, εξαιτίας της οικονομικής κρίσης η οποία ξέσπασε στη ζώνη του ευρώ το 2010 και συνεχίζεται έως σήμερα, εκτός από το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης το οποίο όπως θα δούμε στη συνέχεια ενισχύθηκε με νέες ρυθμίσεις με τη θέσπιση έξι νομοθετημάτων που είναι γνωστά ως η <<δέσμη των έξι μέτρων>>, σε επίπεδο παράγωγου ενωσιακού δικαίου είχαμε ακόμη δύο νομοθετήματα που επέφεραν αλλαγές και περαιτέρω περιορισμό της εθνικής δημοσιονομικής πολιτικής τα οποία είναι γνωστά ως <<η δέσμη των δύο μέτρων>>. Τέλος, και σε επίπεδο <<ευρύτερου ενωσιακού δικαίου>> καθώς δεν πρόκειται για καθαρά ενωσιακές ρυθμίσεις έχουμε την καθιέρωση κανόνων από το <<Δημοσιονομικό Σύμφωνο>> αλλά και τη δημιουργία δύο προσωρινών αρχικά και ενός μόνιμου στη συνέχεια **Μηχανισμών Σταθερότητας** για την οικονομική στήριξη κρατών μελών της ζώνης του ευρώ σε περίπτωση που αντιμετωπίσουν προβλήματα χρηματοδότησης. Στόχος μας είναι να δώσουμε στον αναγνώστη μια εικόνα όλων αυτών των περιορισμών ώστε να είναι σε θέση να βγάλει χρήσιμα συμπεράσματα. Θα ξεκινήσουμε τη ανάλυση μας αφού κάνουμε κάποιες αναγκαίες υπενθυμίσεις για την ΟΝΕ από το προηγούμενο κεφάλαιο, ακολούθως θα προχωρήσουμε στην παράθεση του γενικού πλαισίου της δημοσιονομικής πολιτικής στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ΟΝΕ όπως αυτό τίθεται σε επίπεδο πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου και στη συνέχεια θα δούμε το Σύμφωνο Σταθερότητας, τις βασικές του προβλέψεις και τη διαχρονική του εξέλιξη. Ύστερα, θα δούμε εν συντομία τι προβλέπεται από τα δύο νομοθετήματα που συνθέτουν τη <<δέσμη των δύο μέτρων>>, από το Δημοσιονομικό Σύμφωνο και στο τέλος θα κάνουμε μια μικρή περιγραφή του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας. Ας ξεκινήσουμε με κάποιες απαραίτητες υπενθυμίσεις σχετικά με την ΟΝΕ και τη συμμετοχή σε αυτή.

Το 1992, υπεγράφη όπως είπαμε στο κεφάλαιο 2 η Συνθήκη του Μάαστριχτ με την οποία ιδρύθηκε όπως με το πυλωνικό σύστημα η Ευρωπαϊκή Ένωση. Στον πρώτο πυλώνα τον υπερεθνικό εντάσσεται η οικονομική και νομισματική πολιτική ενώ δημιουργήθηκε και η ΟΝΕ, η Οικονομική και Νομισματική Ένωση. Το τελευταίο έγινε προκειμένου να υιοθετηθεί ένα κοινό νόμισμα και να ολοκληρωθεί περαιτέρω η εσωτερική αγορά καθώς θα υπήρχε επίλυση του προβλήματος των διαφορετικών συναλλαγματικών ισοτιμιών και του κόστους του συναλλάγματος. Η ΟΝΕ δημιουργήθηκε σε **τρία στάδια**. Στο πρώτο στάδιο που έλαβε χώρα την περίοδο 1990-1993, στόχος ήταν η εξάλειψη των τελευταίων δυσκολιών στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων και τη διενέργεια των πληρωμών ενώ στο δεύτερο της περιόδου 1994-1997, στόχος ήταν η εξασφάλιση της ανεξαρτησία των εθνικών κεντρικών τραπεζών και ο περιορισμός των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων των κρατών μελών. Τέλος, από το 1999, άρχισε η υιοθέτηση του ευρώ ως κοινού νομίσματος και μια κοινή νομισματική πολιτική υπό την ευθύνη της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του ΕΣΚΤ και ο καθορισμός συναλλαγματικών ισοτιμιών με απόφαση του Συμβουλίου για τα 11 τότε κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ. Η

⁵⁷¹ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ΟΝΕ>> σελ 552.

εισαγωγή και υιοθέτηση του ευρώ έγινε σε δύο στάδια. Στο πρώτο, το 1999 το ευρώ μπήκε στη διατραπεζική αγορά και υπήρχε σε ψηφιακή μορφή μέχρι το 2002 και τα κράτη εξακολουθούσαν να χρησιμοποιούν τα εθνικά τους νομίσματα ενώ στο δεύτερο από την πρώτη Ιανουαρίου 2002 άρχισε να χρησιμοποιείται το ευρώ σε φυσική μορφή στις συναλλαγές. Η ζώνη του ευρώ σήμερα αριθμεί 19 κράτη μέλη και αποτελεί μια ζώνη ενιαίου νομίσματος και μια μορφή οικονομικής ολοκλήρωσης χωρίς ιστορικό προηγούμενο. Βασικό χαρακτηριστικό της γνώρισμα είναι ότι η νομισματική πολιτική ασκείται όπως αναφέρθηκε και παραπάνω σε κεντρικό επίπεδο από την ΕΚΤ στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και του Ευρωσυστήματος ενώ η δημοσιονομική πολιτική παραμένει υπό ευθύνη των κρατών μελών με τους περιορισμούς και τις επιφυλάξεις των Συνθηκών, του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και όχι μόνο.

Για να γίνει μια χώρα της Ένωσης μέλος της ζώνης του ευρώ, θα πρέπει να πληροί όπως αναφέραμε και στο προηγούμενο κεφάλαιο τέσσερις βασικές προϋποθέσεις που καλούνται <<κριτήρια σύγκλισης>>. Πρόκειται για το **κριτήριο της σταθερότητας των τιμών**, το **κριτήριο της δημοσιονομικής πειθαρχίας** το οποίο συνοδεύει όπως θα δούμε και την παραμονή του κράτους στη ζώνη του ευρώ, το **κριτήριο της σύγκλισης των επιτοκίων** και το **κριτήριο της συναλλαγματικής ισοτιμίας**⁵⁷². Ας θυμηθούμε τι περιλαμβάνει έκαστο εξ αυτών.

Κατ' αρχήν, σύμφωνα με το κριτήριο της σταθερότητας των τιμών, θα πρέπει για περίοδο ενός έτους πριν την εξέταση, το υποψήφιο προς ένταξη μέλος να μην έχει ρυθμό πληθωρισμού ο οποίος θα ξεπερνά κατά 1,5% το μέσο ρυθμό πληθωρισμού των τριών κρατών με την καλύτερη επίδοση σε αυτό τον τομέα. Σύμφωνα με το κριτήριο της δημοσιονομικής πειθαρχίας ή κριτήριο της σταθερότητας των δημοσιονομικών μεγεθών για να εισέλθει μια χώρα στη ζώνη του ευρώ θα πρέπει στο τέλος του προηγούμενου οικονομικού έτους το δημοσιονομικό της έλλειμμα η έλλειμμα γενικής κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ να είναι κάτω του 3% ενώ το δημόσιο χρέος της ως ποσοστό επί του ΑΕΠ να είναι κάτω από το 60%. Το κριτήριο αυτό όπως θα δούμε στη συνέχεια πρέπει να τηρείται και κατά το διάστημα που το κράτος έχει το ευρώ ως εθνικό νόμισμα. Αναφορικά τώρα με το κριτήριο της σύγκλισης των επιτοκίων, το μέσο ονομαστικό επιτόκιο των μακροπρόθεσμων ομολόγων του υποψηφίου κράτους δεν θα πρέπει να υπερβαίνει πάνω από 2% για περίοδο ενός έτους πριν την εξέταση το αντίστοιχο μέσο ονομαστικό επιτόκιο των μακροπρόθεσμων ομολόγων των τριών κρατών με την καλύτερη επίδοση στο θέμα αυτό. Τέλος, το κριτήριο της συναλλαγματικής ισοτιμίας ή πιο σωστά το κριτήριο της συμμετοχής στο μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος ορίζει ότι κατά τα τελευταία δύο τουλάχιστον έτη πριν την αξιολόγηση, το υποψήφιο προς ένταξη κράτος δεν θα πρέπει να έχει υποτιμήσει το νόμισμα του με δική του πρωτοβουλία και η ονομαστική συναλλαγματική ισοτιμία του εθνικού του νομίσματος δεν θα πρέπει να υπερβεί τα όρια διακύμανσης που προβλέπονται από το μηχανισμό. Από τα παραπάνω συμπεραίνουμε ότι για να εισέλθει ένα κράτος μέλος στην ευρωζώνη ή πιο σωστά στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ θα πρέπει να έχει **σταθερό επίπεδο τιμών** το οποίο θα προκύπτει από τα δεδομένα του δείκτη τιμών καταναλωτή, **υγιή δημόσια οικονομικά, σταθερό εθνικό νόμισμα** και **χαμηλά επιτόκια δανεισμού**. Ας δούμε τώρα ποια είναι τα κύρια **οφέλη** και τα βασικά **μειονεκτήματα**, από τη συμμετοχή ενός κράτους και μιας εθνικής οικονομίας στη ζώνη του ευρώ. Ακολουθεί όπως είπαμε απόφαση του Συμβουλίου με την οποία και ορίζονται οι συναλλαγματικές ισοτιμίες του νομίσματος του κράτους με το ευρώ και εν συνεχεία υιοθετεί το κοινό νόμισμα. Τα κράτη μπορούν επίσης όπως είδαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο να εξέλθουν από τη ζώνη του ευρώ με τη θέληση τους αλλά νομικά είναι αδύνατη η αποπομπή τους από αυτή.

Τα δύο κύρια πλεονεκτήματα της ΟΝΕ αποτελούν η **μακροοικονομική σταθερότητα** και η **βελτίωση της οικονομικής αποτελεσματικότητας των συντελεστών παραγωγής**.⁵⁷³

Η εξασφάλιση μακροοικονομικής σταθερότητας επιτυγχάνεται με την εξάλειψη των εντάσεων από τις μεταβολές των συναλλαγματικών ισοτιμιών και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών ενώ η βελτίωση της οικονομικής αποτελεσματικότητας των συντελεστών παραγωγής και κατ'επέκταση και της οικονομικής μεγέθυνσης στην περιοχή του κοινού νομίσματος επιτυγχάνεται με την εξάλειψη του κόστους των συναλλαγματικών ισοτιμιών και του συναλλαγματικού κινδύνου και την περαιτέρω ολοκλήρωση του χρηματοπιστωτικού συστήματος που προκαλεί η ΟΝΕ. Επιπλέον, η βελτίωση της οικονομικής αποτελεσματικότητας στον συντελεστών παραγωγής γίνεται και μέσα από τη βελτίωση της διαφάνειας των τιμών καθώς έτσι καθίσταται πιο εύκολη η επισήμανση των διαφορών στις τιμές των αγαθών και των υπηρεσιών.

Η συμμετοχή στην ΟΝΕ όμως εκτός από πλεονεκτήματα έχει και δύο σημαντικά μειονεκτήματα τα οποία είναι το **δυναμικό κόστος της ΟΝΕ** καθώς και **αδυναμίες στην άσκηση μακροοικονομικής πολιτικής**⁵⁷⁴.

⁵⁷²Βλέπε επίσης : Ιωάννης Βαβούρας <<Εθνική οικονομική πολιτική και ΟΝΕ>> Κεφάλαιο 1 <<Εισαγωγή>> σελ 28-30 όπως και << <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l25014&from=EL>>>.

⁵⁷³ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ΟΝΕ>> σελ 524.

Αναφορικά με το δυνητικό κόστος της ONE, η **απώλεια των μέσων της νομισματικής και της συναλλαγματικής πολιτικής** τα οποία είναι σημαντικά για τη διατήρηση της μακροοικονομικής σταθερότητας **οδηγεί σε περιορισμούς αναφορικά με τη δυνατότητα των χωρών να αντιμετωπίζουν τις οικονομικές διακυμάνσεις**. Η απώλεια της δυνατότητας άσκησης εθνικής νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής ως απόρροια της συμμετοχής στην ONE και η άσκηση στη θέση της μιας κοινής νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής περιορίζει σημαντικότερα τη δυνατότητα άσκησης σταθεροποιητικής πολιτικής σε συνάρτηση με τις ανάγκες της εθνικής οικονομίας και άρα εκ των πραγμάτων καθιστά την κοινή νομισματική και συναλλαγματική πολιτική **μη βέλτιστη** για κάποιες χώρες κάτι που δυσχεραίνει την επαναφορά της οικονομίας τους από τη φάση της ύφεσης σε αυτή της μεγέθυνσης. Εξάλλου, όπως θα δούμε στο κεφάλαιο 5 η κοινή και ενιαία νομισματική πολιτική έχει ως στόχο τη **διατήρηση της σταθερότητας των τιμών** και στα πλαίσια αυτά η ΕΚΤ η οποία αποτελεί και το επίκεντρο αυτής της πολιτικής αποτελεί μια **συντηρητική Κεντρική Τράπεζα** υπό την έννοια ότι **επικεντρώνεται στη σταθερότητα των τιμών και όχι στη σταθεροποίηση του προϊόντος και της απασχόλησης**⁵⁷⁵.

Αναφορικά τώρα με την αδυναμία της ONE στα πλαίσια άσκησης μακροοικονομικής πολιτικής, η περιοριστική νομισματική πολιτική συνοδεύεται και συνδυάζεται με μια **περιοριστική δημοσιονομική πολιτική με στόχο τη δημοσιονομική πειθαρχία** η οποία όπως ήδη αναφέραμε προβλέπεται από τις Συνθήκες, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και τους λοιπούς κανόνες του ενωσιακού δικαίου. Το γεγονός αυτό έχει ως συνέπεια η **μη βέλτιστη για κάποια κράτη νομισματική και συναλλαγματική πολιτική συνοδεύεται από μια εξίσου μη βέλτιστη δημοσιονομική πολιτική** πράγμα που καθιστά ακόμη πιο δύσκολη την προώθηση από το κράτος της πλήρους απασχόλησης. Αλλά ας δούμε τώρα πιο αναλυτικά το γενικό πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής.

Ο στόχος της δημοσιονομικής πολιτικής στα πλαίσια της ΕΕ και κυρίως της ONE είναι η **διασφάλιση υγιών δημοσίων οικονομικών** η οποία ενισχύει σημαντικά τις προϋποθέσεις της σταθερότητας των τιμών και της βιώσιμης ανάπτυξης και επιτυγχάνεται μέσα από την αποφυγή των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων (και κατ' επέκταση και του υπερβολικού δημόσιου χρέους)⁵⁷⁶. Η Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ μαζί με το Πρωτόκολλο για τη Διαδικασία του Υπερβολικού Ελλείμματος και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης αποτελούν το κύριο πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής. Ας τα δούμε.

Κατ' αρχήν, σε επίπεδο Συνθήκης Λειτουργίας της ΕΕ ορίζεται όπως είδαμε και στο προηγούμενο κεφάλαιο στο άρθρο 126 ότι **τα κράτη θα πρέπει να αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα**⁵⁷⁷. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σύμφωνα με το ίδιο άρθρο είναι το καθ' ύλην αρμόδιο όργανο να εξετάσει ή όχι της δημοσιονομικής πειθαρχίας από τα κράτη μέλη και η εξέταση αυτή γίνεται με βάση δυο ποσοτικά κριτήρια τα οποία τίθενται από το Πρωτόκολλο για τη Διαδικασία του Υπερβολικού Ελλείμματος. Αυτά τα κριτήρια είναι όπως προαναφέραμε τα ακόλουθα :

- Το αν ο λόγος του υφιστάμενου ή προβλεπόμενου δημοσιονομικού ελλείμματος προς το ΑΕΠ υπερβαίνει την τιμή αναφοράς δηλαδή το 3% του ΑΕΠ
 - Το αν ο λόγος του δημόσιου χρέους ως προς το ΑΕΠ υπερβαίνει την τιμή αναφοράς δηλαδή το 60% του ΑΕΠ.
- Επομένως για να τηρεί ένα κράτος τον κανόνα της δημοσιονομικής πειθαρχίας, θα πρέπει το δημοσιονομικό του έλλειμμα να μην υπερβαίνει το 3% και το χρέος του να μην υπερβαίνει το 60% του ΑΕΠ⁵⁷⁸. Ακόμη, να προσθέσουμε ότι θεωρείται ότι υπάρχει δημοσιονομική πειθαρχία αν ο λόγος του ελλείμματος προς το ΑΕΠ και του χρέους είναι σταθερά πτωτικός και προσεγγίζει τις τιμές αναφοράς ή αν η απόκλιση από τις τιμές αναφοράς είναι απλώς έκτακτη και προσωρινή και οι λόγοι βρίσκονται κοντά σε αυτές. Ουσιαστικά το Πρωτόκολλο με τις τιμές αναφοράς που αποτελούν τα ανώτατα επιτρεπτά όρια για το έλλειμμα και το χρέος θέτει δύο **δημοσιονομικούς κανόνες**. Ως δημοσιονομικός κανόνας όπως αναφέραμε και παραπάνω ορίζεται <<ένας

⁵⁷⁴ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ONE>> σελ 525.

⁵⁷⁵ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ONE>> σελ 525. Επομένως όπως είπαμε και πριν επιλέγεται ένα σημείο στη βραχυχρόνια καμπύλη Phillips με χαμηλότερο πληθωρισμό και υψηλότερη ανεργία για τους λόγους που παραθέσαμε παραπάνω.

⁵⁷⁶ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ONE>> σελ 553. Επομένως τόσο στη δημοσιονομική όσο και στη νομισματική πολιτική ο **στόχος είναι η σταθερότητα των τιμών**.

⁵⁷⁷ Βλέπε ειδικότερα την πρώτη παράγραφο του άρθρου 126.

⁵⁷⁸ Σκόπιμο θα ήταν να ξεκαθαρίσουμε για ακόμη μια φορά στο σημείο αυτό, ότι όταν μιλάμε για έλλειμμα και χρέος εννοούμε όλων μαζί των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης και όχι μόνο το κράτος υπό στενή έννοια ή δημόσιο. Άρα εδώ περιλαμβάνεται το έλλειμμα και το χρέος του κράτους, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού.

μόνιμος και μακροπρόθεσμος περιορισμός της δημοσιονομικής πολιτικής ο οποίος εκφράζεται με ένα συνοπτικό δείκτη δημοσιονομικής επίδοσης πχ για το έλλειμμα, το χρέος, τα έσοδα και τις δαπάνες>>⁵⁷⁹. Στόχος των δημοσιονομικών κανόνων είναι η εξασφάλιση της προβλεψιμότητας και της ευρωστίας των σημαντικότερων οικονομικών μεγεθών και πρωτίστως των δημοσιονομικών μεγεθών ανεξάρτητα από τις εναλλαγές των κυβερνήσεων. Ας επιστρέψουμε όμως στην ανάλυση του άρθρου 126 ΣΛΕΕ.

Αν ένα κράτος δεν τηρεί τις προϋποθέσεις για δημοσιονομική πειθαρχία, η Επιτροπή η οποία παρακολουθεί τις οικονομικές εξελίξεις και την οικονομική κατάσταση στα κράτη μέλη συντάσσει **έκθεση** στην οποία περιλαμβάνεται μεταξύ άλλων η υπέρβαση των δημοσίων επενδύσεων από το έλλειμμα και η μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική κατάσταση. Έκθεση συντάσσεται από την Επιτροπή και στην περίπτωση που υφίσταται μεν δημοσιονομική πειθαρχία αλλά υπάρχει παράλληλα σοβαρός κίνδυνος εμφάνισης υπερβολικού ελλείμματος. Για την έκθεση αυτή γνωμοδοτεί και η Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή. Κατόπιν, η Επιτροπή υποβάλλει γνώμη στο κράτος και ενημερώνει σχετικώς και το Συμβούλιο (Ecofin). Αυτό αποφασίζει αν υφίσταται ή όχι υπερβολικό δημοσιονομικό έλλειμμα και αν τελικά υφίσταται, ξεκινά ουσιαστικά η **Διαδικασία του Υπερβολικού Ελλείμματος** προχωρά σε συστάσεις προς το κράτος με τις οποίες το καλεί να τερματίσει και να διορθώσει αυτή την κατάσταση εντός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος⁵⁸⁰. Οι συστάσεις αυτές δεν δημοσιεύονται σε πρώτη φάση ενώ στη συνέχεια το Συμβούλιο δύναται να τις δημοσιεύσει αν το κράτος δεν τις εφαρμόσει με αποτελεσματικό τρόπο προκειμένου να το πιέσει πολιτικά.

Σε περίπτωση που το κράτος εξακολουθεί να μην συμμορφώνεται προς τις συστάσεις του Συμβουλίου, αυτό με απόφαση του το ειδοποιεί για λήψη συγκεκριμένων διορθωτικών μέτρων εντός συγκεκριμένης προθεσμίας και να υποβάλλει τακτικά εκθέσεις προόδου προκειμένου να διαπιστωθεί η συμμόρφωσή του με τις συστάσεις του Συμβουλίου και ο βαθμός αυτής. Αν το κράτος συνεχίσει να δυστροπεί, τότε το άρθρο 126 προβλέπει μια σειρά από **κυρώσεις** προκειμένου αυτό να πιεστεί προς συμμόρφωση⁵⁸¹. Ειδικότερα, το Συμβούλιο, με απόφαση η οποία λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία και στην οποία δεν λαμβάνεται φυσικά υπόψη η ψήφος του ενδιαφερόμενου κράτους, επιβάλλει κυρώσεις στο κράτος οι οποίες μπορεί να έχουν τη μορφή της **επιβολής χρηματικού προστίμου ευλόγου ύψους, της υποχρέωσης για άτοκη κατάθεση την Ένωση** μέχρις ότου διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμμα, της **κλήσης της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων για αναθεώρηση της πολιτικής του δανεισμού της απέναντι στο κράτος αυτό και τέλος στην υποχρέωση του κράτους στη δημοσίευση πρόσθετων στοιχείων που ορίζονται από το Συμβούλιο στα πλαίσια της έκδοσης ομολόγων και λοιπών τίτλων**⁵⁸².

Τέλος, κλείνοντας το γενικό πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής στα πλαίσια της ONE σκόπιμο είναι να αναφέρουμε ξανά τρία ακόμη άρθρα της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ τα οποία επηρεάζουν και περιορίζουν την εθνική δημοσιονομική πολιτική με την προώθηση της τήρησης της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Τα άρθρα αυτά είναι το άρθρο 123 ΣΛΕΕ, το άρθρο 124 ΣΛΕΕ και το άρθρο 125 ΣΛΕΕ. Το πρώτο ορίζει όπως είδαμε και παραπάνω ότι απαγορεύονται οι υπεραναλήψεις και οι υπόλοιπες πιστωτικές διευκολύνσεις από την ΕΚΤ και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες προς τα κράτη μέλη της Ένωσης, τις υποδιαιρέσεις και τις δημόσιες επιχειρήσεις τους ενώ η ΕΚΤ και οι εθνικές κεντρικές τράπεζες δεν μπορούν να αγοράζουν απευθείας δηλαδή στην πρωτογενή αγορά ομόλογα των κρατών μελών και άρα δεν γίνεται να λειτουργήσουν ως πιστωτές έκτακτης ανάγκης στα πρότυπα άλλων κεντρικών τραπεζών όπως είναι λχ το FED και επιτρέπεται η απόκτηση τίτλων μόνο στη δευτερογενή αγορά⁵⁸³. Το δεύτερο άρθρο συμπληρώνει το πρώτο και απαγορεύει όπως είπαμε την προνομιακή πρόσβαση των κρατών μελών, των υποδιαιρέσεων και των δημοσίων επιχειρήσεων τους όπως και των θεσμικών και λοιπών οργάνων της Ένωσης και των οργανισμών αυτής στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα εκτός και αν γίνεται για λόγους προληπτικής εποπτείας⁵⁸⁴. Τέλος, το άρθρο 125 ΣΛΕΕ εισάγει τη λεγόμενη <<αρχή της μη διάσωσης>> σύμφωνα με την οποία ούτε η Ευρωπαϊκή Ένωση ούτε και τα κράτη μέλη ευθύνονται

⁵⁷⁹ Δρ Έφη Βράνιαλη, <<Ευρωπαϊκή Δημοσιονομική Διακυβέρνηση : προκλήσεις και προοπτικές σε ένα μεταβαλλόμενο περιβάλλον>>. σελ 11. Η υιοθέτηση τέτοιων κανόνων γίνεται όλο και πιο δημοφιλής σε παγκόσμια κλίμακα από τη δεκαετία του 1990 έως τις μέρες μας κάτι που προκύπτει από σχετικές μελέτες που έχουν διενεργηθεί.

⁵⁸⁰ Για τη χώρα μας την Ελλάδα δύο τέτοιες χαρακτηριστικές αποφάσεις του Συμβουλίου είναι η απόφαση της 27^{ης} Απριλίου 2009 και η παλαιότερη της 5^{ης} Ιουλίου 2004.

⁵⁸¹ Βλέπε ειδικότερα την παράγραφο 11 του άρθρου 126 ΣΛΕΕ.

⁵⁸² Η τελευταία κύρωση ουσιαστικά δυσχεραίνει τη δανειοληπτική ικανότητα του κράτους καθώς με τη δημοσίευση περαιτέρω οικονομικών στοιχείων και δεδομένων στα πλαίσια της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος οι αγορές καθίστανται πιο επιφυλακτικές απέναντι στο κράτος αυτό κάτι που έχει σαφείς επιπτώσεις στο κόστος δανεισμού του.

⁵⁸³ Σε αυτό τον κανόνα υπάρχουν εξαιρέσεις οι οποίες απορρέουν όπως είδαμε σε επίπεδο παράγωγου ενωσιακού δικαίου από τις διατάξεις του Κανονισμού 3603/93.

⁵⁸⁴ Τον κανόνα αυτό εξειδικεύει περαιτέρω όπως είδαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο ο Κανονισμός 3604/93.

και για τις οικονομικές υποχρεώσεις κράτους μέλους ή υποδιαιρέσεως αυτού (πχ των ΟΤΑ ή των ΝΠΔΔ) και δεν τις αναλαμβάνουν. Παρόλα αυτά όμως, όπως είπαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο, αυτό δεν απαγορεύει στα κράτη να δείχνουν αλληλεγγύη και να βοηθάνε άλλα κράτη τα οποία αντιμετωπίζουν οικονομικά προβλήματα κάτι το οποίο και έγινε τελικά. Στη συνέχεια της μελέτης μας, θα εξετάσουμε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, τις σημαντικότερες προβλέψεις και τη διαχρονική του εξέλιξη ενώ θα αναφέρουμε περιληπτικά και τις υπόλοιπες σημαντικότερες θεσμικές εξελίξεις σε ενωσιακό επίπεδο αναφορικά με τη δημοσιονομική πολιτική και το γενικότερο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών της ΕΕ.

IV.5 Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και η διαχρονική του εξέλιξη.

Το γενικό πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής που παραθέσαμε παραπάνω το οποίο τίθεται από τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Πρωτόκολλο για την εφαρμογή της διαδικασίας του υπερβολικού ελλείμματος που προσαρτάται σε αυτή, συμπληρώνεται και εξειδικεύεται περαιτέρω από το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Στο σημείο αυτό της μελέτης μας θα εξετάσουμε το Σύμφωνο με τις κύριες ρυθμίσεις που επιφέρει και τη διαχρονική του εξέλιξη από το 1997-1999 έως και το 2011. Ουσιαστικά, η ανάλυση μας επί του Συμφώνου χωρίζεται σε δύο μέρη, τις βασικές προβλέψεις του Συμφώνου Σταθερότητας από το 1999 που τέθηκε σε ισχύ μέχρι και το 2005 οπότε και έγινε και η πρώτη μεταρρύθμιση του με την προσθήκη δύο Κανονισμών σε αυτό και τις νέες βασικές ρυθμίσεις οι οποίες εισήχθησαν το 2011 οπότε και <<ενισχύθηκε>> με έξι νομοθετήματα τα οποία είναι γνωστά όπως είπαμε ως η <<δέσμη των έξι μέτρων>>. Μόλις δούμε αυτά, θα συνεχίσουμε την ανάλυση μας με μια σύντομη περιγραφή του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας και του Δημοσιονομικού Συμφώνου καθώς επίσης και δύο ακόμα νομοθετημάτων άμεσα συσχετισμένων με τα δημοσιονομικά τα οποία αποτελούν τη λεγόμενη <<δέσμη των δύο μέτρων>> .Ας ξεκινήσουμε.

Το αρχικό Σύμφωνο Σταθερότητας αποτελείτο από ένα Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του 1997 το οποίο και έθεσε τα πολιτικά θεμέλια του και δύο Κανονισμούς του Συμβουλίου τους 1466/97 για <<την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών>> και 1467/97 για << την επιτάχυνση και διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος>> οι οποίοι αποτελούν τη **νομική του θεμελίωση**. Τέθηκε δε σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου του 1999 και αποτελεί ένα κανονιστικό πλαίσιο για το συντονισμό των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών μελών της ΟΝΕ έτσι ώστε να εξασφαλιστεί η ευρωστία στα δημόσια οικονομικά.

Σύμφωνα με το Ψήφισμα⁵⁸⁵, τα κράτη μέλη **δεσμεύονται να τηρήσουν το μεσοπρόθεσμο στόχο για μια σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική δημοσιονομική κατάσταση**, δηλαδή να μεριμνήσουν ώστε το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης να μην υπερβεί το 3% του ΑΕΠ σύμφωνα με όσα ορίζουν οι Συνθήκες. Το Σύμφωνο Σταθερότητας διακρίνεται σε δύο σκέλη το **προληπτικό** το οποίο διέπεται από τις διατάξεις του Κανονισμού 1466/97 και το **διορθωτικό/κατασταλτικό** το οποίο διέπεται από τις διατάξεις του Κανονισμού 1467/97. Ας τα δούμε.

Το προληπτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας διέπεται όπως είπαμε από τον Κανονισμό 1466/97 του Συμβουλίου. Στα πλαίσια αυτού, τα κράτη μέλη της ευρωζώνης (συμμετέχοντα κράτη) υποβάλουν κάθε χρόνο στην Επιτροπή και το Συμβούλιο ένα **πρόγραμμα σταθερότητας** ενώ τα κράτη που δεν είναι μέλη στην ζώνη του ευρώ (μη συμμετέχοντα κράτη) υποβάλουν κάθε χρόνο ένα **πρόγραμμα σύγκλισης**⁵⁸⁶. Σε αυτά τα προγράμματα τα κράτη παρουσιάζουν τον τρόπο με τον οποίο σκοπεύουν να πετύχουν τη διατήρηση μεσοπρόθεσμο των δημοσίων οικονομικών τους σε ευρωστία ή να τα εξυγιάνουν αν δεν βρίσκονται σε ευρωστία. Έτσι, κάθε πρόγραμμα σταθερότητας ή σύγκλισης περιλαμβάνει μεταξύ άλλων ένα **μεσοπρόθεσμο στόχο** για τη διατήρηση του δημοσιονομικού ελλείμματος κάτω από το 3% του ΑΕΠ και του δημοσίου χρέους κάτω από το 60% του ΑΕΠ, όλες τις κυριότερες οικονομικές παραμέτρους όπως είναι λχ η οικονομική μεγέθυνση, η απασχόληση, ο πληθωρισμός κτλ, τα μέτρα πολιτικής που θα ληφθούν από το κράτος στα πλαίσια της επίτευξης του στόχου του προγράμματος και για τις χώρες μη μέλη του ευρώ, τους μεσοπρόθεσμους στόχους της νομισματικής πολιτικής σε συνάρτηση με τη σταθερότητα των τιμών και των συναλλαγματικών ισοτιμιών. Όλα τα στοιχεία αφορούν το παρόν οικονομικό έτος, το προηγούμενο και τουλάχιστον τα τρία επόμενα ενώ τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να δημοσιεύουν τα προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης τους.

⁵⁸⁵ Βλέπε :<< <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l25021&from=EL>>>

⁵⁸⁶ Βλέπε τις διατάξεις των άρθρων 3-6 και 7-10 του Κανονισμού 1466/97 για τα προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης αντίστοιχα. Ουσιαστικά ο Κανονισμός αυτός ρυθμίζει τα σχετικά με την υποβολή, αξιολόγηση και παρακολούθηση των προγραμμάτων σταθερότητας ή σύγκλισης κάτι που ορίζεται εξάλλου από το 1^ο άρθρο αυτού.

Μετά την υποβολή των προγραμμάτων σταθερότητας ή σύγκλισης, η Επιτροπή τα αξιολογεί και το Συμβούλιο τα εξετάζει εντός δύο μηνών από την υποβολή τους και εκδίδει σχετική γνώμη σχετικά μεταξύ άλλων με το κατά πόσο είναι ρεαλιστικά τα οικονομικά στοιχεία και οι παραδοχές στις οποίες βασίζονται τα προγράμματα, το αν τα μέτρα που λαμβάνει το κάθε κράτος για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου στόχου είναι επαρκή, αν η διαδικασία προσαρμογής που ακολουθεί το κράτος είναι η κατάλληλη και το αν ο μεσοπρόθεσμος στόχος παρέχει το περιθώριο ασφαλείας για την αποφυγή του υπερβολικού ελλείμματος. Επιπλέον, το Συμβούλιο εξετάζει το κατά πόσο τα προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης βοηθούν στο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και συνάδουν με τους γενικούς προσανατολισμούς της οικονομικής πολιτικής. Αν θεωρεί ότι τα προγράμματα είναι ανεπαρκή τότε καλεί τα κράτη να τα αναπροσαρμόσουν.

Το Συμβούλιο παρακολουθεί την εφαρμογή των προγραμμάτων σταθερότητας ή σύγκλισης με βάση στοιχεία που του προσκομίζουν τα κράτη και με βάση τις εκτιμήσεις της Επιτροπής προκειμένου να διαπιστώσει το κατά πόσο επιτυγχάνονται οι στόχοι και αν υπάρχουν αποκλίσεις από αυτούς και σε περίπτωση που διαπιστώσει σημαντική απόκλιση τότε απευθύνει έγκαιρη προειδοποίηση με τη μορφή **σύστασης** στο κράτος προκειμένου αυτό να αποφύγει τα υπερβολικά ελλείμματα με τη λήψη των αναγκαίων μέτρων προσαρμογής. Ας δούμε τώρα το διορθωτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας το οποίο διέπεται όπως είπαμε από τις διατάξεις του Κανονισμού 1467/97.

Στα πλαίσια του διορθωτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας εφαρμόζεται η διαδικασία του άρθρου 126 ΣΛΕΕ την οποία περιγράψαμε παραπάνω δηλαδή η **Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος**⁵⁸⁷. Ειδικότερα, όταν το δημοσιονομικό έλλειμμα και το χρέος (ή ένα από αυτά) υπερβαίνουν τις τιμές αναφοράς κάτι που διαπιστώνεται με σχετική απόφαση του Συμβουλίου, απευθύνονται όπως είπαμε συστάσεις από το Συμβούλιο στο οικείο κράτος προκειμένου αυτό εντός μιας προθεσμίας να τερματίσει την κατάσταση αυτή. Η μέγιστη προθεσμία είναι σύμφωνα με το Κανονισμό 1467/97 οι **τέσσερις μήνες για τη λήψη αποτελεσματικών μέτρων και μέχρι το τέλος του επόμενου οικονομικού έτους για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος**⁵⁸⁸. Κατ'εξαιρέση **δεν κινείται** τελικά η Διαδικασία του Υπερβολικού Ελλείμματος εάν η υπέρβαση του δημοσίου ελλείμματος θεωρείται προσωρινή και περιστασιακή δηλαδή οφείλεται σε περιστάσεις οι οποίες ξεφεύγουν από τον έλεγχο του κράτους μέλους ή σε σοβαρή ύφεση της οικονομίας του⁵⁸⁹. Σε περίπτωση που το οικείο κράτος δυστροπεί και δεν συμμορφώνεται ως προς τη διόρθωση του υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος, το Συμβούλιο σύμφωνα με την παράγραφο 11 του άρθρου 126 ΣΛΕΕ με απόφαση που λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία μπορεί να επιβάλει μια σειρά από κυρώσεις σε αυτό. Η απόφαση για την επιβολή κυρώσεων λαμβάνεται μέσα σε δύο 2 μήνες μετά την απόφαση με την οποία το Συμβούλιο κάλεσε το κράτος να λάβει μέτρα⁵⁹⁰ ενώ οι κυρώσεις έχουν κατά κανόνα τη μορφή της **άτοκης κατάθεσης** και μπορούν να συμπληρωθούν με τις άλλες μορφές του άρθρου 11 ΣΛΕΕ όπως λχ τα πρόστιμα. Η άτοκη κατάθεση μετατρέπεται σε πρόστιμο αν περάσουν 2 χρόνια από την πραγματοποίησή της και σύμφωνα με το Συμβούλιο δεν διορθώθηκε το υπερβολικό έλλειμμα⁵⁹¹. Όταν επιβληθεί κύρωση με τη μορφή της άτοκης κατάθεσης τότε σε αυτή περιλαμβάνεται μια **σταθερή συνιστώσα** ίση με το 0,2% του ΑΕΠ και μια **μεταβλητή ίση με το 1/10 της διαφοράς μεταξύ του ελλείμματος ως ποσοστού του ΑΕΠ της τιμής αναφοράς του 3%**⁵⁹². Οι κυρώσεις μπορούν να επιτείνονται αν το Συμβούλιο το οποίο ελέγχει κάθε χρόνο την πορεία προσαρμογής του κράτους κρίνει ότι δεν έχουν ληφθεί αποτελεσματικά μέτρα. Οι κυρώσεις αίρονται από το Συμβούλιο εφόσον καταργηθεί η απόφαση για την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος και άρα εφόσον το κράτος συμμορφωθεί. Αν έχουν καταβληθεί πρόστιμα, αυτά δεν επιστρέφονται στο κράτος αλλά διανέμονται στα λοιπά κράτη μέλη της ευρωζώνης που δεν έχουν υπερβολικό έλλειμμα ενώ οι καταθέσεις παρακατατίθενται στην Επιτροπή⁵⁹³.

Το Σύμφωνο Σταθερότητας και ανάπτυξης μεταρρυθμίστηκε για πρώτη φορά το 2005 καθώς τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης εν γένει αντιμετώπισαν προβλήματα στην εφαρμογή του λόγω αδυναμιών στο Σύμφωνο όπως λχ η μη προώθηση και ενθάρρυνση των μεταρρυθμίσεων. Έτσι, θεσπίστηκαν οι

⁵⁸⁷ Η περαιτέρω ρύθμιση της οποίας βάσει του άρθρου 1 αποτελεί και στόχο του σχετικού Κανονισμού.

⁵⁸⁸ Βλέπε το άρθρο 3 του Κανονισμού 1467/97.

⁵⁸⁹ Βλέπε το άρθρο 2 του Κανονισμού 1467/97. Ως σοβαρή ύφεση εννοείται εδώ η ετήσια μείωση του πραγματικού ΑΕΠ τουλάχιστον κατά 2%.

⁵⁹⁰ Βλέπε το άρθρο 6 του Κανονισμού 1467/97.

⁵⁹¹ Βλέπε το άρθρο 13 Κανονισμού 1467/97.

⁵⁹² Βλέπε το άρθρο 12 του Κανονισμού 1467/97. Έτσι, αν για παράδειγμα ένα κράτος έχει ΑΕΠ 100 δις ευρώ και έλλειμμα 4 δις ευρώ ή 4% του ΑΕΠ τότε η άτοκη κατάθεση θα ανέρχεται σε 200 εκατομμύρια ευρώ που αποτελούν την σταθερή συνιστώσα και άλλα 100 εκατομμύρια που αποτελούν τη μεταβλητή συνιστώσα. Συνολικά πάντως το πόσο της κατάθεσης δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 0,5 % του ΑΕΠ του δυστροπούμενου κράτους.

⁵⁹³ Βλέπε τα άρθρα 14 και 15 του Κανονισμού 1467/97.

Κανονισμοί 1055/05 και 1056/05 οι οποίοι τροποποίησαν τους Κανονισμούς 1466/97 και 1467/97 αντίστοιχα και επέφεραν αλλαγές τόσο στο προληπτικό όσο και στο διορθωτικό σκέλος του Συμφώνου⁵⁹⁴ τις σημαντικότερες από τις οποίες θα αναφέρουμε ευθύς αμέσως.

Στα πλαίσια του προληπτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας (αλλά και του διορθωτικού) υπήρξε για πρώτη φορά πρόβλεψη σχετικά με την πραγματοποίηση **διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων** κυρίως στα **συνταξιοδοτικά συστήματα** ενώ έγινε προσπάθεια προσαρμογής των μεσοπρόθεσμων στόχων στις οικονομικές ανάγκες της κάθε χώρας. Ακόμη, τέθηκε ένα **κατώτατο όριο δημοσιονομικής προσπάθειας** για τις χώρες που δεν πέτυχαν το μεσοπρόθεσμο στόχο τους. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τον Κανονισμό 1055/05, οι χώρες που εφάρμοσαν σημαντικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις με επαληθεύσιμο αντίκτυπο στα δημόσια οικονομικά τους μπορούν να **παρεκκλίνουν προσωρινά** από το μεσοπρόθεσμο στόχο και την πορεία προσέγγισης προς αυτόν⁵⁹⁵. Με αυτόν τον τρόπο γίνεται μια προσπάθεια να γίνουν μεταρρυθμίσεις από τα κράτη μέλη οι οποίες έχουν μεν βραχυχρόνιο κόστος αλλά και μακροχρόνιο δημοσιονομικό όφελος. Επιπλέον, σύμφωνα με τον Κανονισμό 1055/05 κάθε χώρα έχει το δικό της μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο ο οποίος λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία της οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης και τη δυνατότητα στήριξης της. Η στήριξη αυτή κυμαίνεται από ένα έλλειμμα της τάξεως του 1% του ΑΕΠ έως μια ισοσκελισμένη ή πλεονασματική δημοσιονομική κατάσταση για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και του Μηχανισμού Συναλλαγματικών Ισοτιμιών⁵⁹⁶. Οι δημοσιονομικοί στόχοι αναθεωρούνται κάθε τέσσερα χρόνια και βέβαια όταν πραγματοποιούνται διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Ακόμη, οι χώρες οι οποίες δεν πέτυχαν το μεσοπρόθεσμο στόχο θα πρέπει να πετυχαίνουν μια ετήσια βελτίωση της τάξεως τουλάχιστον του 0,5% του ΑΕΠ ετησίως. Τίθεται δηλαδή ένα σημείο αναφοράς της τάξεως του 0,5 % του ΑΕΠ και ταυτόχρονα, το Συμβούλιο λαμβάνει υπόψη τη χρονική και οικονομική συγκυρία και τις σχετικές προσπάθειες το κράτους αναγνωρίζοντας ότι σε δύσκολες οικονομικά περιόδους η προσπάθεια μπορεί να είναι πιο χαλαρή⁵⁹⁷. Ας δούμε τώρα τις σημαντικότερες αλλαγές που επήλθαν στα πλαίσια του διορθωτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας από τον Κανονισμό 1056/05 ο οποίος τροποποίησε τον Κανονισμό 1467/97. Με τον Κανονισμό αυτό παρατάθηκαν οι προθεσμίες για την λήψη μέτρων προκειμένου να αντιμετωπιστεί και να διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμμα, δόθηκε ένας νέος ορισμός της <<σοβαρής οικονομικής ύφεσης>> και διευκρινίστηκαν οι <<άλλοι σχετικοί παράγοντες>> ενώ και εδώ, τα κράτη μέλη θα πρέπει να προσπαθούν με τη λήψη διαρθρωτικών μέτρων να μειώνουν το έλλειμμα τουλάχιστον κατά 0,5 % ετησίως. Και στο σκέλος αυτό πάντως όπως και στο προληπτικό λαμβάνεται υπόψη από το Συμβούλιο και την Επιτροπή, η πραγματοποίηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στο κράτος. Ας τα δούμε όμως λίγο πιο αναλυτικά.

Προκειμένου, η λήψη μέτρων για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος να γίνει πιο αποτελεσματική, παρατάθηκε η προθεσμία για αυτή στους 6 μήνες από τους 4 που ήταν σύμφωνα με τον Κανονισμό 1467/97⁵⁹⁸.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του Κανονισμού 1056/05, η υπέρβαση της τιμής αναφοράς σχετικά με το έλλειμμα δηλαδή το 3% είναι έκτακτη και οφείλεται σε σοβαρή οικονομική ύφεση αν υπάρχει **αρνητικός ρυθμός μεγέθυνσης του ΑΕΠ** ή **σωρευτική μείωση της παραγωγής κατά τη διάρκεια παρατεταμένης περιόδου** πολύ μικρής μεγέθυνσης του ΑΕΠ σε σχέση με τις δυνατότητές του. Θυμίζουμε ότι ο αρχικός Κανονισμός μιλούσε για ύφεση της τάξεως τουλάχιστον του 2% του ΑΕΠ. Επίσης στους <<άλλους σχετικούς παράγοντες>> εντάσσονται μεταξύ άλλων **η μεσοπρόθεσμη οικονομική κατάσταση** και κυρίως η δυνητική αύξηση του ΑΕΠ, **οι δημόσιες επενδύσεις** και **η βιωσιμότητα του δημοσίου χρέους**. Ακόμη εκτός αυτών, για να μην κινηθεί η Διαδικασία του Υπερβολικού Ελλείμματος θα πρέπει το έλλειμμα να βρίσκεται **κοντά στο ανώτατο όριο**⁵⁹⁹.

Τέλος, και στο διορθωτικό σκέλος, το Συμβούλιο με σχετική του σύσταση προς το κράτος με την οποία το καλεί να μειώσει το υπερβολικό του έλλειμμα απαιτεί μια ετήσια δημοσιονομική προσαρμογή της τάξεως τουλάχιστον του 0,5 % του ΑΕΠ ετησίως⁶⁰⁰.

Από τα παραπάνω συμπεραίνουμε ότι το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξη επιχειρήθηκε να καταστεί πιο αποτελεσματικό προβλέποντας και ενθαρρύνοντας διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις με μακροπρόθεσμο αντίκτυπο στα δημόσια οικονομικά και δίνοντας μεγαλύτερη προθεσμία για τη λήψη μέτρων σε περίπτωση υπερβολικού ελλείμματος έτσι ώστε αυτά να μην είναι προσωρινά αλλά μόνιμα και πιο κατάλληλα ενώ έγινε και μια

⁵⁹⁴ Βλέπε : <<http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/7/3/2/?lang=gr&all=1&s=1&e=10>>. Επίσης βλέπε την επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής : <<http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-798_en.htm?locale=en>>

⁵⁹⁵ Βλέπε τις παραγράφους 1 και 5 του άρθρου 1 του Κανονισμού 1055/05

⁵⁹⁶ Βλέπε το άρθρο 1 παράγραφος 1 του Κανονισμού 1055/05.

⁵⁹⁷ Βλέπε το άρθρο 1 παράγραφος 3 του Κανονισμού 1055/05.

⁵⁹⁸ Βλέπε το άρθρο 1 παράγραφος 2 του Κανονισμού 1056/05.

⁵⁹⁹ Βλέπε το άρθρο 1 παράγραφος 1 του Κανονισμού 1056/05.

⁶⁰⁰ Βλέπε το άρθρο 1 παράγραφος 3 του Κανονισμού 1056/05.

προσπάθεια ευελιξίας σε ότι αφορά την εφαρμογή της Διαδικασίας του Υπερβολικού Ελλείμματος με το νέο ορισμό της σοβαρής ύφεσης και την περαιτέρω διευκρίνιση των υπόλοιπων παραγόντων αν και η προσπάθεια αυτή επισκιάζεται και περιορίζεται από το γεγονός του ότι το έλλειμμα θα πρέπει να βρίσκεται πλησίον του ανωτάτου ορίου. Ας δούμε τώρα τη δεύτερη μεγάλη μεταρρύθμιση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης η οποία έγινε με αφορμή την οικονομική κρίση και η οποία εκφράζεται με τη θέσπιση το 2011 έξι νομοθετημάτων, πέντε Κανονισμών και μιας Οδηγίας και είναι γνωστή ως η <<δέσμη των έξι μέτρων>>. Πρόκειται για τους Κανονισμούς 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011 και 1177/2011 καθώς επίσης και την Οδηγία 85/2011.

Η δέσμη των έξι μέτρων θυμίζουμε, εντάσσεται στη γενικότερη αντίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης απέναντι στην οικονομική κρίση η οποία ξέσπασε το 2008 στις ΗΠΑ και μεταφέρθηκε εν συνεχεία στην Ευρωπαϊκή Ένωση την οποία και βρήκε σε μεγάλο βαθμό ανοχύρωτη και απροετοίμαστη⁶⁰¹ και τον υπόλοιπο κόσμο. Η **ευρωπαϊκή κρίση χρέους** που ξέσπασε το 2010 όταν κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ (Ελλάδα, Πορτογαλία, Ιρλανδία) έπαψαν να είναι ικανές προς χρηματοδότηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους τους⁶⁰². Στην αντίδραση αυτή εντάσσουμε επίσης όπως είπαμε και παραπάνω τη δημιουργία των προσωρινών αρχικά (EFSM και EFSF) και του μόνιμου στη συνέχεια μηχανισμού σταθερότητας (Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας), την υπογραφή μιας διεθνούς συνθήκης από 25 κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης η οποία είναι γνωστή στο ευρύ κοινό και ως <<Δημοσιονομικό Σύμφωνο>> και τη λήψη επιπλέον μέτρων με τη θέσπιση δύο Κανονισμών που είναι γνωστοί ως <<η δέσμη των δύο μέτρων>>⁶⁰³. Όλες αυτές οι ενέργειες είχαν στόχο την άμεση διαχείριση των οικονομικών προβλημάτων που ανέκυψαν στα διάφορα κράτη (δημιουργία των προσωρινών μηχανισμών), την αποτροπή της εμφάνισης παρόμοιων προβλημάτων στο μέλλον (δημιουργία του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας) καθώς επίσης και τη θέσπιση ενός νέου μοντέλου οικονομικής διακυβέρνησης μέσω της ενίσχυσης του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών και της εντατικοποίησης της δημοσιονομικής εποπτείας και πειθαρχίας (δέσμη των έξι μέτρων, δέσμη των δύο μέτρων, Δημοσιονομικό Σύμφωνο). Αλλά ας τα πάρουμε από την αρχή. Οι βασικότερες μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιούνται στα πλαίσια της δέσμης των έξι μέτρων είναι :

- 1) Η θέσπιση του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου για τον καλύτερο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών.
- 2) Περαιτέρω ενίσχυση της δημοσιονομικής εποπτείας με μεγαλύτερο έλεγχο των δημοσίων δαπανών προς αποφυγή υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων και ουσιαστικά πρόσθετη υποχρέωση για την απομείωση του ελλείμματος αν το δημόσιο χρέος βρίσκεται πάνω από την τιμή αναφοράς του 60% του ΑΕΠ και εξασφάλιση της ανεξαρτησίας των εθνικών στατιστικών αρχών με στόχο την καλύτερη δυνατή δημοσιονομική εποπτεία.
- 3) Επιβολή κυρώσεων τόσο στο προληπτικό όσο και στο διορθωτικό σκέλος του Συμφώνου. Επιβολή κυρώσεων και σε περίπτωση διαπίστωσης μετά από σχετική έρευνα της Επιτροπής παραποίησης των στατιστικών στοιχείων ενός κράτους εκ προθέσεως ή από βαριά αμέλεια.
- 4) Θέσπιση του μηχανισμού μακροοικονομικών ανισορροπιών και επιβολή κυρώσεων στα πλαίσια αυτού.
- 5) Μεταρρυθμίσεις στα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών.

Κατ' αρχήν στα πλαίσια του Ενισχυμένου Συμφώνου Σταθερότητας γίνεται προσπάθεια για καλύτερο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και μεγαλύτερη εποπτεία και έλεγχο των δημόσιων οικονομικών στο προληπτικό σκέλος του Συμφώνου . Ο συντονισμός αυτός γίνεται στα πλαίσια του <<Ευρωπαϊκού Εξαμήνου>>.

⁶⁰¹ Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης είχε εφαρμοστεί χαλαρά μέχρι τότε με αποτέλεσμα να υπάρξει αποτυχία συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες πριν την κρίση, τα στατιστικά δεδομένα των κρατών μελών βρισκόταν υπό ανεπαρκή επιτήρηση με την Επιτροπή να βασίζεται ως επί το πλείστον στην αποτελεσματικότητα των εθνικών αρχών και τα ίδια τα κράτη δεν επωφελήθηκαν από την οικονομική ευρωστία των δεκαετιών του 1990 και του 2000 προκειμένου να προωθήσουν τη δημοσιονομική προσαρμογή τους . Τέλος δεν υπήρχαν διατάξεις σχετικά με τη πτώχευση κρατών και το τι γίνεται σε μια τέτοια περίπτωση καθώς μέχρι τότε θεωρείτο αδιανόητο να πτωχεύσει μια χώρα μέλος της ζώνης του ευρώ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης εν γένει. Η χώρα μας, η Ελλάδα λόγω των χρόνιων προβλημάτων της τα οποία και αναλύσαμε στο κεφάλαιο 1 της εργασίας μας, απεδείχθη ο πιο αδύναμος κρίκος του όλου οικοδομήματος και ο καταλύτης (μαζί με τις άλλες χώρες που στη συνέχεια αντιμετώπισαν προβλήματα) όλων των εξελίξεων που περιγράφουμε εδώ.

⁶⁰² Δεν αντιμετώπισαν όλες οι χώρες τα ίδια προβλήματα. Η χώρα μας η Ελλάδα από την οποία και ξεκίνησε η ευρωπαϊκή κρίση χρέους, αντιμετώπισε δημοσιονομικό πρόβλημα ενώ άλλες χώρες όπως λχ η Ιρλανδία και αργότερα η Κύπρος και η Ισπανία αντιμετώπισαν πρωτίστως πρόβλημα με τον τραπεζικό τους τομέα.

⁶⁰³ Η δέσμη των δύο μέτρων προβλέπει μεταξύ άλλων ενισχυμένη εποπτεία των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ σε μια πληθώρα περιπτώσεων. Επειδή όμως το θέμα του παρόντος κεφαλαίου είναι η εθνική δημοσιονομική πολιτική θα περιοριστούμε στην παράθεση του σχετικού πλαισίου. Ο πρώτος προσωρινός μηχανισμός στήριξης ήταν όπως θα δούμε στη συνέχεια ο μηχανισμός στήριξης της Ελλάδας ο οποίος μετεξελίχθηκε εν συνεχεία στους προσωρινούς μηχανισμούς EFSM και EFSF και τέλος στο σημερινό Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM).

Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο αποτελεί ένα αυστηρό ετήσιο χρονοδιάγραμμα για τη συγκέντρωση, την ανάλυση και την αξιολόγηση μιας πληθώρας οικονομικών δεικτών. Προβλέπεται από τις διατάξεις του Κανονισμού 1175/2011⁶⁰⁴. Στην όλη διαδικασία συμμετέχουν τα ενωσιακά όργανα, οι κυβερνήσεις και τα κοινοβούλια των κρατών μελών. Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο ενισχύθηκε περαιτέρω όπως θα δούμε στη συνέχεια και από τη δέσμη των δυο μέτρων και πιο συγκεκριμένα από τον Κανονισμό 473/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

Η εφαρμογή του Εξαμήνου ξεκινά στο τέλος ενός οικονομικού έτους και ολοκληρώνεται τον Ιούλιο του επόμενου. Ειδικότερα, Στα τέλη Δεκεμβρίου ή στις αρχές Ιανουαρίου, η Επιτροπή δημοσιεύει την **ετήσια επισκόπηση για την ανάπτυξη** στην οποία περιλαμβάνονται οι προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το επόμενο έτος, οι οικονομικές και δημοσιονομικές πολιτικές και οι μεταρρυθμίσεις που είναι αναγκαίες για τη σταθερότητα και την ανάπτυξη και ακολουθούν σχετικές συζητήσεις στα πλαίσια του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου κατά τη διάρκεια του Φεβρουαρίου. Ακολούθως το Μάρτη, έχουμε τη <<σύννοδο κορυφής>> δηλαδή τη συνεδρίαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο οποίο όπως είπαμε στο κεφάλαιο 2 της εργασίας μας μετέχουν οι επικεφαλές κρατών και κυβερνήσεων στην οποία τίθενται με σχετική απόφαση (συμπέρασμα) η οποία βασίζεται στις θέσεις της Επιτροπής, οι γενικές κατευθύνσεις των εθνικών πολιτικών. Τον Απρίλιο, τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης υποβάλλουν τα **προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης και τα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων**⁶⁰⁵ τα οποία αφορούν αντίστοιχα την εξασφάλιση της ευρωστίας των δημοσίων οικονομικών και όλα τα μέτρα για τη ενίσχυση της απασχόλησης και της ανάπτυξης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αξιολογεί κατόπιν εξέτασης τα προγράμματα αυτά και το Μάιο εκδίδει συστάσεις για κάθε χώρα. Οι συστάσεις αυτές συζητιούνται τον Ιούνιο από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και τον Ιούλιο έχουμε την επίσημη έγκριση τους σε επίπεδο του Συμβουλίου. Με βάση αυτές τις συστάσεις λοιπόν, κάθε χώρα καταρτίζει τον εθνικό της προϋπολογισμό τον οποίο και υποβάλλει προς έγκριση και κύρωση στο εθνικό κοινοβούλιο στα τέλη του οικονομικού έτους.

Από την παραπάνω περιγραφή βλέπουμε ξεκάθαρα έναν ακόμη μεγαλύτερο περιορισμό της εθνικής δημοσιονομικής πολιτικής καθώς αυτή όπως εκφράζεται από τα μεγέθη του κρατικού προϋπολογισμού θα πρέπει να συνάδει όσα ορίζουν οι συστάσεις της Επιτροπής οι οποίες και εγκρίνονται από το Συμβούλιο. Πέρα από τα χρονικά περιθώρια τα οποία είναι συγκεκριμένα έχουμε και περαιτέρω παρέμβαση στην ουσία δηλαδή τις προβλέψεις του προϋπολογισμού.

Πέρα από το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, μια δεύτερη σημαντική μεταρρύθμιση που επέφερε η δέσμη των έξι μέτρων είναι καινοτομίες αναφορικά με τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών και τη μείωση του ελλείμματος προκειμένου να υπάρχει και απομείωση του δημόσιου χρέους. Ειδικότερα, όπως είπαμε παραπάνω κάθε χρόνο και συγκεκριμένα κάθε Απρίλιο υποβάλλει πρόγραμμα σταθερότητας στο οποίο περιλαμβάνει ένα μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο και μια σειρά μέτρων προς την επίτευξη του και το πρόγραμμα αυτό αξιολογείται από την Επιτροπή και το Συμβούλιο εκδίδει σχετικές συστάσεις. Ακόμη, το Συμβούλιο είναι επιφορτισμένο με την παρακολούθηση της υλοποίησης των προγραμμάτων και της πορείας επίτευξης του μεσοπρόθεσμου στόχου και στα πλαίσια αυτά τα κράτη θα πρέπει να μειώνουν το κυκλικό έλλειμμα τους τουλάχιστον κατά 0,5% του ΑΕΠ ετησίως. Οι καινοτομίες που επέφερε ο Κανονισμός 1175/2011 είναι ότι τα κράτη μέλη τα οποία έχουν χρέος μεγαλύτερο του 60% που συνιστά το ανώτατο όριο ή υπάρχει πρόβλημα με τη βιωσιμότητα του χρέους τους, θα πρέπει ουσιαστικά να προσπαθούν να μειώνουν το έλλειμμα ακόμα περισσότερο από 0,5 % ετησίως καθώς κάτι τέτοιο λαμβάνεται υπόψη από την Επιτροπή και το Συμβούλιο στα πλαίσια της εξέτασης του βαθμού επίτευξης του μεσοπρόθεσμου στόχου⁶⁰⁶. Ακόμη, ο Κανονισμός όπως προαναφέραμε προέβλεψε μέτρα για τον καλύτερο **έλεγχο των δημοσίων δαπανών** και κατ' επέκταση του ισοζυγίου του προϋπολογισμού. Πιο συγκεκριμένα υπολογίζεται ένα **μεσοπρόθεσμο ποσοστό αναφοράς της δυναμικής αύξησης του ΑΕΠ** βάσει μελλοντικών προβολών ή προβολών ανασκόπησης του παρελθόντος και με βάση αυτό τίθενται κάποιοι κανόνες. Έτσι, **τα κράτη που πέτυχαν το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο δεν θα πρέπει να αυξάνουν ετησίως τις δημόσιες δαπάνες τους πάνω από ένα μεσοπρόθεσμο ποσοστό αναφοράς της δυναμικής αύξησης του ΑΕΠ**

⁶⁰⁴ Βλέπε το άρθρο 1 παράγραφος 3 του Κανονισμού 1175/2011. Ολόκληρη η διαδικασία περιγράφεται και εδώ : Ευρωπαϊκή Επιτροπή : <<Για να κατανοήσουμε τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης>>, <<Η οικονομική και νομισματική ένωση και το ευρώ>> σελ 10.

⁶⁰⁵ Τα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων είναι έγγραφα στα οποία αποτυπώνεται μια στρατηγική τριετούς διάρκειας η οποία επικαιροποιείται κάθε χρόνο. Περιλαμβάνουν τις πολιτικές που τα κράτη μέλη σκοπεύουν να εφαρμόσουν στους τομείς της απασχόλησης, της εκπαίδευσης, της έρευνας και ανάπτυξης και της κοινωνικής πρόνοιας καθώς επίσης και μια σειρά στόχων όπως λχ το ποσοστό ανεργίας, το ποσοστό του ΑΕΠ που αντιστοιχεί σε επενδύσεις έρευνας και ανάπτυξης και ο αριθμός των ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο.

⁶⁰⁶ Βλέπε το άρθρο 1 παράγραφος 8 του Κανονισμού 1175/2011.

ενώ τα κράτη μέλη που δεν πέτυχαν το στόχο αυτό δεν θα πρέπει να αυξάνουν τις δαπάνες τους κατά ένα ποσοστό χαμηλότερο από το μεσοπρόθεσμο ποσοστό αναφοράς της δυναμικής αύξησης του ΑΕΠ⁶⁰⁷.

Τέλος, ο Κανονισμός 1175/2011 σε μια προσπάθεια περαιτέρω ενίσχυσης της δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών της Ένωσης ορίζει ότι τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για την **εξασφάλιση της ανεξαρτησίας των εθνικών στατιστικών αρχών**. Η ανεξαρτησία αυτή θα πρέπει να συνάδει με όσα ορίζει ο Κανονισμός 223/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11^{ης} Μαρτίου 2009 και σε αυτά τα πλαίσια θα πρέπει να διατίθεται στην εθνική στατιστική αρχή ένα ποσό από τον προϋπολογισμό ετησίως ή σε πολυετή βάση, οι υπηρεσιακές μεταβολές του προσωπικού δηλαδή οι προσλήψεις και οι απολύσεις να γίνονται με διαφανείς διαδικασίες και η ημερομηνία στην οποία θα δημοσιεύονται τα στατιστικά στοιχεία θα πρέπει να ορίζεται νωρίτερα⁶⁰⁸.

Μια ακόμα καινοτομία της δέσμης των έξι μέτρων και ειδικότερα του Κανονισμού 1173/2011, **είναι η δυνατότητα επιβολής κυρώσεων και στο προληπτικό σκέλος εκτός από το διορθωτικό** του Συμφώνου προκειμένου να εξαναγκαστεί το κράτος μέλος που αποκλίνει από το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο σε επαναπροσέγγιση του και τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας.

Όπως αναφέραμε και παραπάνω, η Επιτροπή και το Συμβούλιο εξετάζουν και παρακολουθούν την υλοποίηση των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης και την πορεία προσέγγισης των μεσοπρόθεσμων στόχων. Σε αυτά τα πλαίσια σύμφωνα με τον Κανονισμό 1175/2011 ο οποίος συμπλήρωσε την διαδικασία ελέγχου, η Επιτροπή σε περίπτωση που εντοπίσει **σημαντικές αποκλίσεις** από την πορεία προσέγγισης του στόχου, απευθύνει **προειδοποίηση** στο κράτος και συνιστά στο Συμβούλιο να εκδώσει σύσταση με την οποία καλεί το κράτος μέλος **να διορθώσει εντός 5 μηνών την απόκλιση** με λήψη μέτρων. Αν το κράτος αδρανήσει, το Συμβούλιο μετά από σύσταση της Επιτροπής λαμβάνει απόφαση με **ειδική πλειοψηφία** με την οποία αναγνωρίζει ότι δεν ανελήφθη καμιά ουσιαστική δράση και απευθύνει και πάλι μετά από σύσταση της Επιτροπής **αναθεωρημένη σύσταση** στο δυστροπών κράτος. Σημαντική απόκλιση από το στόχο υπάρχει όταν αυτή ανέρχεται σε 0,5 % του ΑΕΠ σε ένα έτος ή κατά μέσο όρο 0,25% για δύο συνεχόμενα έτη στα πλαίσια της μεταβολής του διαρθρωτικού ελλείμματος και όταν οι δαπάνες αποκλίνουν από το στόχο και η απόκλιση αυτή επιδεινώνει το ισοζύγιο του προϋπολογισμού κατά 0,5 % ετησίως ή σε δύο συνεχόμενα έτη σωρευτικά⁶⁰⁹. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε περίπτωση απόφασης του Συμβουλίου με την οποία ορίζεται ότι δεν πάρθηκε καμιά ουσιαστική πράξη από το δυστροπών κράτος μπορεί να του συστήσει εντός 20 ημερών από την απόφαση του αυτή, με νέα απόφαση να **επιβάλει κύρωση στο κράτος με τη μορφή της τοκοφόρου κατάθεσης στην Επιτροπή ίσης με το 0,2% του ΑΕΠ του κατά το προηγούμενο οικονομικό έτος**⁶¹⁰.

Αν το Συμβούλιο ξεκινήσει με οικεία απόφαση τη Διαδικασία του Υπερβολικού Ελλείμματος που προβλέπεται από το άρθρο 126 ΣΛΕΕ και την οποία περιγράψαμε παραπάνω, τότε μια από τις κυρώσεις που επιβάλλονται σε περίπτωση μη συμμόρφωσης όπως είπαμε είναι η **άτοκη κατάθεση** με απόφαση του Συμβουλίου κατόπιν σύστασης της Επιτροπής εντός 20 ημερών από τη λήψη της απόφασης με την οποία αναγνωρίζεται η ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος. Αυτή ανέρχεται σε **0,2% του ΑΕΠ του κράτους κατά το προηγούμενο οικονομικό έτος**⁶¹¹. Αν το κράτος μέλος στο οποίο επιβάλλεται η άτοκη κατάθεση έχει ήδη πραγματοποιήσει τοκοφόρο κατάθεση στα πλαίσια του προληπτικού σκέλους τότε η κατάθεση αυτή **μετατρέπεται σε άτοκη** ενώ αν το ποσό της άτοκης κατάθεσης υπερβαίνει εκείνο της τοκοφόρου τότε το κράτος καταβάλλει τη διαφορά ενώ όταν η άτοκη κατάθεση είναι μικρότερη από την τοκοφόρο κατάθεση που είχε πραγματοποιήσει το κράτος στα πλαίσια του προληπτικού σκέλους τότε η διαφορά επιστρέφεται στο κράτος μέλος⁶¹². Η άτοκη κατάθεση επιστρέφεται στο κράτος εφόσον καταργηθεί η απόφαση περί ύπαρξης υπερβολικού ελλείμματος⁶¹³. Επίσης, εκτός από την άτοκη κατάθεση, μια άλλη κύρωση που επιβάλλεται με απόφαση του Συμβουλίου σε κράτος το οποίο δεν συμμορφώνεται προς την κατεύθυνση της διόρθωσης του υπερβολικού του ελλείμματος είναι όπως προαναφέραμε και το χρηματικό πρόστιμο. Αυτό σύμφωνα με τις διατάξεις του Κανονισμού 1173/2011 ανέρχεται όπως και οι καταθέσεις σε 0,2% του ΑΕΠ του κράτους στο οποίο επιβάλλεται κατά το προηγούμενο οικονομικό έτος⁶¹⁴. Πάντως, να αναφέρουμε ότι αν το κράτος υποβάλλει αιτιολογημένο αίτημα στην Επιτροπή ή συντρέχουν έκτακτες οικονομικές περιστάσεις, αυτή μπορεί να συστήσει στο Συμβούλιο να μειώσει το ποσό του

⁶⁰⁷ Βλέπε το άρθρο 1 παράγραφος 8 του Κανονισμού 1175/2011.

⁶⁰⁸ Βλέπε το άρθρο 1 παράγραφος 14 του Κανονισμού 1175/2011.

⁶⁰⁹ Βλέπε το άρθρο 1 παράγραφος 13 του Κανονισμού 1175/2011.

⁶¹⁰ Βλέπε το άρθρο 4 παράγραφος 1 του Κανονισμού 1173/2011.

⁶¹¹ Βλέπε το άρθρο 5 παράγραφος 1 του Κανονισμού 1173/2011.

⁶¹² Βλέπε το άρθρο 5 παράγραφος 5 του Κανονισμού 1173/2011.

⁶¹³ Βλέπε το άρθρο 7 του Κανονισμού 1173/2011.

⁶¹⁴ Βλέπε το άρθρο 6 του Κανονισμού 1173/2011.

προστίμου και της κατάθεσης ή να ακυρώσει την επιβολή τους. Πρόστιμο μπορεί ακόμα να επιβληθεί με απόφαση του Συμβουλίου κατόπιν συστάσεως της Επιτροπής ύστερα από δική της σχετική έρευνα η οποία το επιβεβαιώνει και για **παραποίηση των στατιστικών στοιχείων** από ένα κράτος είτε με πρόθεση είτε από βαριά αμέλεια το οποίο ανέρχεται το πολύ στο 0,2% του ΑΕΠ του κράτους κατά το προηγούμενο οικονομικό έτος⁶¹⁵.

Σε κάθε περίπτωση οι σχετικές αποφάσεις τόσο για την επιβολή κυρώσεων όσο και για την τροποποίηση ή την κατάργηση τους λαμβάνονται από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία όπως γίνεται και με τις περισσότερες αποφάσεις του εν λόγω οργάνου και χωρίς φυσικά να ληφθεί υπόψη η ψήφος του ενδιαφερόμενου κράτους. Οι τόκοι των καταθέσεων καθώς και τα χρηματικά πρόστιμα κατατίθενται στο ταμείο του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας⁶¹⁶. Ας δούμε τώρα την επόμενη μεταρρύθμιση που επέφερε η δέσμη των έξι μέτρων και ειδικότερα οι Κανονισμοί 1176/2011 και 1174/2011 το **μηχανισμό υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών** και τις επιβαλλόμενες στα πλαίσια αυτού κυρώσεις. Η μεταρρύθμιση αυτή δεν αφορά άμεσα την εθνική δημοσιονομική πολιτική αλλά γενικότερα τη οικονομική πολιτική των κρατών και έτσι θα την παραθέσουμε συνοπτικά, αποτελεί όμως σημαντική μεταρρύθμιση του ενωσιακού οικοδομήματος.

Ο μηχανισμός μακροοικονομικών ανισορροπιών ή πιο σωστά <<σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης μακροοικονομικών ανισορροπιών>> θεσπίστηκε με τον Κανονισμό 1176/2011 σε μια προσπάθεια ενίσχυσης της εποπτείας των οικονομιών των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης έτσι ώστε να αποφεύγονται οι μεταξύ τους αποκλίσεις κυρίως σε ότι αφορά την ανταγωνιστικότητα τους δηλαδή την ικανότητα να πωλούν τα αγαθά και τις υπηρεσίες τους στις εγχώριες και στις εξαγωγικές αγορές⁶¹⁷. Εδώ, ως ανισορροπίες ορίζονται <<οι τάσεις εκείνες που προκαλούν μακροοικονομικές εξελίξεις οι οποίες επηρεάζουν ή μπορούν να επηρεάσουν δυσμενώς την εύρυθμη λειτουργία της οικονομίας ενός κράτους, της οικονομικής και νομισματικής ένωσης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο σύνολο της>>⁶¹⁸. Ως υπερβολικές ανισορροπίες ορίζονται <<οι σοβαρές ανισορροπίες οι οποίες θέτουν ή θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο την εύρυθμη λειτουργία της οικονομικής και νομισματικής ένωσης>>⁶¹⁹.

Με τον Κανονισμό 1176/2011 δημιουργήθηκε η διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών ή μηχανισμός επαγρύπνησης προκειμένου να εντοπίζονται έγκαιρά οι ανισορροπίες⁶²⁰. Πιο συγκεκριμένα, η Επιτροπή εκπονεί μια ετήσια έκθεση στην οποία περιλαμβάνει μια οικονομική και χρηματοπιστωτική αξιολόγηση η οποία βασίζεται σε ένα πίνακα αποτελεσμάτων. Ο πίνακας αποτελεσμάτων εμπεριέχει ένα σύνολο από δείκτες⁶²¹ οι τιμές των οποίων συγκρίνονται με κάποια ενδεικτικά κατώτατα όρια έτσι ώστε να εντοπιστούν οι **εσωτερικές** και οι **εξωτερικές ανισορροπίες**⁶²². Η έκθεση αναφέρει τα κράτη που σύμφωνα με την Επιτροπή πλήττονται ή υπάρχει κίνδυνος να πληγούν από ανισορροπίες και διαβιβάζεται έγκαιρα στο Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή⁶²³. Η έκθεση συζητείται στα πλαίσια του Συμβουλίου και της Ευρωομάδας (Eurogroup) αν αφορά χώρα μέλος της ζώνης του ευρώ⁶²⁴. Με βάση τις συζητήσεις στα πλαίσια του Συμβουλίου και της Ευρωομάδας, η Επιτροπή πραγματοποιεί μια **εμπεριστατωμένη επισκόπηση** για κάθε κράτος το οποίο θεωρεί ότι πλήττεται ή κινδυνεύει να πληγεί από ανισορροπίες η οποία βασίζεται σε αναλύσεις των ειδικών ανά χώρα συνθηκών και εξετάζει ένα ευρύ σύνολο οικονομικών δεικτών και μεγεθών. Η επισκόπηση αυτή περιλαμβάνει την εκτίμηση του αν υπάρχουν ανισορροπίες σε ένα κράτος ποια είναι η προέλευση τους και αν αυτές είναι υπερβολικές. Στη συνέχεια ενημερώνεται σχετικά το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο και δημοσιεύεται η επισκόπηση⁶²⁵. Αν η Επιτροπή δεν εντοπίσει ανισορροπίες τότε η διαδικασία τερματίζεται ενώ αν

⁶¹⁵ Βλέπε τις παραγράφους 1-3 του άρθρου 8 του Κανονισμού 1173/2011.

⁶¹⁶ Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας όπως θα δούμε σε λίγο ιδρύθηκε το 2012 και άρα ο Κανονισμός που εξετάζουμε τώρα προϋπήρχε. Η αρχική πρόβλεψη ήταν μέχρις ότου υπάρξει μόνιμος μηχανισμός σταθερότητας τα χρήματα να κατατίθενται στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας.

⁶¹⁷ : Ευρωπαϊκή Επιτροπή : <<Για να κατανοήσουμε τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης>>, <<Η οικονομική και νομισματική ένωση και το ευρώ>> σελ 8.

⁶¹⁸ Βλέπε το άρθρο 2 παράγραφος 1 του Κανονισμού 1176/2011.

⁶¹⁹ Βλέπε το άρθρο 2 παράγραφος 2 του Κανονισμού 1176/2011.

⁶²⁰ Βλέπε το άρθρο 3 παράγραφος 1 του Κανονισμού 1176/2011.

⁶²¹ Τέτοιοι δείκτες είναι λχ τα μερίδια των εξαγωγικών αγορών, το κόστος εργασίας, το χρέος του ιδιωτικού τομέα και οι τιμές των ακινήτων.

⁶²² Σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 3 ως εσωτερικές ανισορροπίες ορίζονται οι ανισορροπίες οι οποίες προκύπτουν μεταξύ άλλων από την κατάσταση του χρέους του ιδιωτικού και του δημοσίου τομέα, την εξέλιξη της ανεργίας, της ροής των πιστώσεων του ιδιωτικού τομέα και τις εξελίξεις στις χρηματοπιστωτικές αγορές. Ως εξωτερικές ανισορροπίες είναι οι ανισορροπίες οι οποίες προκύπτουν μεταξύ άλλων από την εξέλιξη των τρεχουσών συναλλαγών, των καθαρών επενδύσεων, των πραγματικών συναλλαγματικών ισοτιμιών και των μεριδίων αγοράς των εξαγωγών.

⁶²³ Βλέπε τα άρθρο 3 παράγραφοι 1-4 του Κανονισμού 1176/2011.

⁶²⁴ Βλέπε το άρθρο 5 παράγραφος 5 του Κανονισμού 1176/2011.

⁶²⁵ Βλέπε το άρθρο 5 του Κανονισμού 1176/2011.

εντοπίσει τότε ενημερώνει σχετικώς το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Ευρωομάδα και προχωρά σε συστάσεις προς το Συμβούλιο με τις οποίες του ζητά να προχωρήσει με τη σειρά τους στις αναγκαίες συστάσεις προς το κράτος⁶²⁶. Σε περίπτωση που οι εντοπισμένες ανισοροπίες είναι **υπερβολικές**, η Επιτροπή αφού ενημερώσει σχετικώς το Κοινοβούλιο, την Ευρωομάδα και το Συμβούλιο συνιστά στο τελευταίο να **αναγνωρίσει την ύπαρξη τους** ξεκινώντας τη **διαδικασία των υπερβολικών ανισοροπιών** και να υποβάλει **συστάσεις** προς το ενδιαφερόμενο κράτος ώστε αυτό να λάβει **διορθωτικά μέτρα** εντός μιας προθεσμίας για να διορθώσει τις ανισοροπίες. Τέτοιες ανισοροπίες μπορεί να είναι λχ η υπέρμετρη αύξηση του εργασιακού κόστους η οποία δεν συνδέεται με την παραγωγικότητα ή η μεγάλη αύξηση των τιμών των ακινήτων. Το κράτος μέλος που καλείται να λάβει διορθωτικά μέτρα, είναι υποχρεωμένο να υποβάλει **σχέδιο διορθωτικών ενεργειών** στο Συμβούλιο το οποίο μέσα σε δυο μήνες το αξιολογεί και το εγκρίνει ή το απορρίπτει καλώντας το κράτος να υποβάλει νέο σχέδιο μέσα σε δύο μήνες⁶²⁷. Παράλληλα το κράτος υποχρεούται ανά τακτά χρονικά διαστήματα να υποβάλει **εκθέσεις προόδου** στο Συμβούλιο και την Επιτροπή η οποία μάλιστα στα πλαίσια του αποτελεσματικότερου ελέγχου δύναται να πραγματοποιεί και **αποστολές εποπτείας** στο κράτος. Η Επιτροπή συντάσσει σχετική έκθεση και με βάση αυτή το Συμβούλιο αξιολογεί το κατά πόσο το κράτος λαμβάνει όλα τα αναγκαία διορθωτικά μέτρα και αν κρίνει ότι λαμβάνονται η διαδικασία υπερβολικών ανισοροπιών συνεχίζεται κανονικά ενώ αν κρίνει ότι δεν λαμβάνονται τότε μετά από σύσταση της Επιτροπής λαμβάνει **απόφαση** με την οποία αναγνωρίζεται η μη συμμόρφωση του κράτους και η μη λήψη διορθωτικών μέτρων από αυτό και το καλεί σε νέα υποβολή σχεδίου διορθωτικών ενεργειών. Στην περίπτωση αυτή προβλέπεται από τις διατάξεις του Κανονισμού 1174/2011 και η **επιβολή κυρώσεων** στο υπό εξέταση κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης με απόφαση του Συμβουλίου εφόσον ανήκει στη ζώνη του ευρώ⁶²⁸. Το Συμβούλιο επιβάλλει κυρώσεις κατόπιν σύστασης της Επιτροπής οι οποίες έχουν τη μορφή της **τοκοφόρου κατάθεσης** η οποία ανέρχεται στο 0,1 % του ΑΕΠ του δυστροπούμενου κράτους κατά το προηγούμενο οικονομικό έτος⁶²⁹. **Ακόμη το Συμβούλιο με σχετική απόφαση κατόπιν συστάσεως της Επιτροπής επιβάλλει και κυρώσεις με τη μορφή ετήσιου χρηματικού προστίμου** το οποίο ανέρχεται επίσης στο 0,1 % του ΑΕΠ του κράτους κατά το προηγούμενο οικονομικό έτος στην περίπτωση κατά τις οποία έχουν εκδοθεί δυο συνεχόμενες **συστάσεις** του Συμβουλίου προς ένα κράτος και το Συμβούλιο έχει κρίνει ως ανεπαρκές το σχέδιο διορθωτικών ενεργειών που έχει υποβάλλει αυτό. Επιπλέον, κατόπιν συστάσεως της Επιτροπής, το Συμβούλιο επιβάλλει ετήσιο χρηματικό πρόστιμο με την μετατροπή της επιβληθείσας τοκοφόρου κατάθεσης σε αυτό σε κράτος όταν έχουν εκδοθεί δυο συνεχόμενες **αποφάσεις** του Συμβουλίου με τις οποίες διαπιστώνεται η μη συμμόρφωση του κράτους προς τη λήψη διορθωτικών μέτρων. Τα ποσά των καταθέσεων και των προστίμων στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας.

Τέλος όταν διορθωθούν οι ανισοροπίες, το Συμβούλιο κατόπιν σύστασης της Επιτροπής ανακαλεί τις συστάσεις που εξέδωσε θεωρώντας ότι δεν υπάρχει πλήγμα του κράτους από υπερβολικές ανισοροπίες περατώνοντας την όλη διαδικασία⁶³⁰. Ας κλείσουμε τη δέσμη των έξι μέτρων με μια σύντομη περιγραφή των υποχρεώσεων των κρατών οι οποίες απορρέουν από την Οδηγία 85/2011.

Η Οδηγία 85/2011 ρυθμίζει τεχνικά ζητήματα και πιο συγκεκριμένα θεσπίζει μια σειρά από κανόνες οι οποίες θα πρέπει να διέπουν τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών προκειμένου να εξασφαλιστεί η συμμόρφωση τους με το άρθρο 126 ΣΛΕΕ ήτοι με την αποφυγή των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων⁶³¹. Ως δημοσιονομικό πλαίσιο ορίζεται <<ένα σύνολο ρυθμίσεων, διαδικασιών, κανόνων και οργάνων που αποτελούν τη βάση για την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής>>⁶³². Επομένως όπως είναι λογικό, η εν λόγω Οδηγία επηρεάζει σε πολύ μεγάλο βαθμό την εθνική δημοσιονομική πολιτική επιβάλλοντας μια σειρά από υποχρεώσεις τις οποίες θα δούμε ευθύς αμέσως.

Κατ' αρχήν σύμφωνα με την Οδηγία 85/2011, τα κράτη θα πρέπει να διαθέτουν **λογιστικά συστήματα** για όλους τους υποτομείς της γενικής κυβέρνησης τα οποία θα παρέχουν πληροφορίες σε δεδουλευμένη βάση (δηλαδή μόλις δημιουργείται μια οικονομική υποχρέωση ανεξάρτητα αν έχει διενεργηθεί ή όχι η σχετική δαπάνη κα έχει χορηγηθεί η σχετική πίστωση) και θα υπόκεινται σε ανεξάρτητο εσωτερικό έλεγχο⁶³³. Επιπρόσθετα, τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να δημοσιεύουν τακτικά δημοσιονομικά δεδομένα σε ταμειακή βάση (δηλαδή μόλις διενεργείται μια δαπάνη) για όλους τους υποτομείς της γενικής κυβέρνησης και ειδικότερα κάθε μήνα για

⁶²⁶ Βλέπε το άρθρο 6 του Κανονισμού 1176/2011.

⁶²⁷ Βλέπε το άρθρο 8 του Κανονισμού 1176/2011.

⁶²⁸ Βλέπε τα άρθρα 1-3 του Κανονισμού 1174/2011.

⁶²⁹ Βλέπε το άρθρο 1 παράγραφος 1 του Κανονισμού 1174/2011.

⁶³⁰ Βλέπε τα άρθρα 10-11 του Κανονισμού 1176/2011.

⁶³¹ Βλέπε το άρθρο 1 της Οδηγίας 85/2011.

⁶³² Βλέπε το άρθρο 2 της Οδηγίας 85/2011.

⁶³³ Βλέπε το άρθρο 3 παράγραφος 1 της Οδηγίας 85/2011.

την κεντρική διοίκηση και τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης καθώς επίσης και για τη διοίκηση ομόσπονδων κρατιδίων (όπου αυτά υπάρχουν) και κάθε τρίμηνο για την τοπική αυτοδιοίκηση⁶³⁴. Ο στόχος είναι αφενός ο καλύτερος δυνατός έλεγχος των δημοσίων δαπανών και η συγκράτηση τους ώστε να αποφεύγονται τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα και αφετέρου η μεγαλύτερη διαφάνεια σχετικά με το πού κατευθύνεται το δημόσιο χρήμα.

Μια επιπλέον υποχρέωση των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφορικά με την εθνική δημοσιονομική πολιτική η οποία απορρέει από τις διατάξεις της Οδηγίας 85/2011 σχετίζεται με μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προγνώσεις στις οποίες στηρίζεται ο δημοσιονομικός σχεδιασμός τους. Αυτές θα πρέπει να στηρίζονται στις πιο επίκαιρες πληροφορίες ενώ ολόκληρος ο δημοσιονομικός σχεδιασμός θα πρέπει να βασίζεται στο πιθανότερο μακροοικονομικό σενάριο ή σε ένα επιφυλακτικότερο σενάριο. Οι προγνώσεις αυτές συγκρίνονται με εκείνες της Επιτροπής αλλά και άλλων ανεξάρτητων οργανισμών ενώ σε περίπτωση που υπάρξουν αποκλίσεις θα πρέπει να τεκμηριώνονται επαρκώς⁶³⁵. Επιπρόσθετα, τα κράτη μέλη θα πρέπει να διευκρινίζουν ποιο είναι το αρμόδιο για την κατάρτιση των προγνώσεων όργανο και να δημοσιεύουν τις μεθοδολογίες, τις παραδοχές και όλες γενικά τις παραμέτρους στις οποίες στηρίζονται οι προγνώσεις. Τέλος, τόσο οι μακροοικονομικές όσο και οι δημοσιονομικές προγνώσεις υποβάλλονται σε αξιολόγηση με αντικειμενικά κριτήρια και τα αποτελέσματα λαμβάνονται υπόψη στην κατάρτιση των μελλοντικών προγνώσεων⁶³⁶.

Στόχος εδώ είναι να ελαχιστοποιηθούν οι αποκλίσεις ανάμεσα στα προβλεπόμενα και τα πραγματικά μεγέθη και η δημοσιονομική προσαρμογή να είναι ηπιότερη.

Η επόμενη υποχρέωση που επιβάλλεται από την Οδηγία 85/2011 στα κράτη είναι η **υιοθέτηση αριθμητικών δημοσιονομικών κανόνων**.

Σύμφωνα με την Οδηγία 85/2011⁶³⁷, κάθε κράτος θα πρέπει να διαθέτει και να υιοθετεί τους δικούς του δημοσιονομικούς κανόνες οι οποίοι θα εξασφαλίζουν τη συμμόρφωση με τις επιταγές της ΣΛΕΕ αναφορικά με τις τιμές αναφοράς για το δημοσιονομικό έλλειμμα και το δημόσιο χρέος (δηλαδή το 3% και το 60% του ΑΕΠ αντίστοιχα) και θα υιοθετούν έναν ορίζοντα πολυετούς δημοσιονομικού σχεδιασμού. Ο σχεδιασμός αυτός θα περιλαμβάνει την τήρηση των μεσοπρόθεσμων στόχων του κράτους μέλους. Οι κανόνες αυτοί θα πρέπει να περιέχουν το στόχο και το πεδίο εφαρμογής τους, να διευκρινίζουν τα σχετικά με την αποτελεσματική και έγκαιρη παρακολούθηση της συμμόρφωσης με αυτούς και τις συνέπειες σε περίπτωση μη συμμόρφωσης. Τέλος, κάτι το οποίο είναι εξαιρετικής σημασίας και θα πρέπει να το σημειώσουμε είναι ότι στον ετήσιο νόμο του προϋπολογισμού θα πρέπει να αντανakλώνται αυτοί οι δημοσιονομικοί κανόνες. Με άλλα λόγια **το περιεχόμενο του κρατικού προϋπολογισμού θα πρέπει να έχει διαμορφωθεί μεταξύ άλλων και με βάση τα όσα ορίζουν οι ισχύοντες στα κράτη μέλη δημοσιονομικοί κανόνες**⁶³⁸.

Τέλος, σύμφωνα με την Οδηγία 85/2011 κάθε κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα πρέπει να διαμορφώνει ένα μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο το οποίο υιοθετεί έναν τριετούς τουλάχιστον διάρκειας δημοσιονομικό σχεδιασμό έτσι ώστε αυτός να εντάσσεται σε ένα πολυετή σχεδιασμό⁶³⁹. Τα μεσοπρόθεσμα αυτά δημοσιονομικά πλαίσια περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων δημοσιονομικούς στόχους για το χρέος, το έλλειμμα, τις δαπάνες και οποιοδήποτε άλλο δημοσιονομικό δείκτη, προβλέψεις για κάθε σημαντικό στοιχείο των εσόδων και των δαπανών της γενικής κυβέρνησης καθώς επίσης και μια περιγραφή όλων των πολιτικών που προβλέπονται μεσοπρόθεσμα και έχουν αντίκτυπο, επιρροή στα δημόσια οικονομικά⁶⁴⁰. Επιπρόσθετα, όπως και στην περίπτωση των δημοσιονομικών κανόνων έτσι και σε αυτή του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού πλαισίου, ο ετήσιος νόμος του προϋπολογισμού θα πρέπει να συμβαδίζει, να συνάδει με αυτό και πιο συγκεκριμένα οι προτεραιότητες που έχουν τεθεί από το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο μαζί με τις προβλέψεις αναφορικά με τα έσοδα και τις δαπάνες θα πρέπει να αποτελούν τη βάση για την κατάρτιση κάθε χρόνο του κρατικού προϋπολογισμού. Σε περίπτωση που σε ένα κράτος μέλος έχουμε νέα κυβέρνηση με διαφορετικές προτεραιότητες και επιλογές, το σχετικό μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο τροποποιείται ώστε να συνάδει με τις νέες προτεραιότητες και οι διαφορές με το προηγούμενο επισημαίνονται⁶⁴¹. Ας εξετάσουμε τώρα τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και το Δημοσιονομικό Σύμφωνο.

⁶³⁴ Βλέπε το άρθρο 3 παράγραφος 2 της Οδηγίας 85/2011.

⁶³⁵ Βλέπε το άρθρο 4 παράγραφος 1 της Οδηγίας 85/2011.

⁶³⁶ Βλέπε τις παραγράφους 5 και 6 της Οδηγίας 85/2011.

⁶³⁷ Βλέπε τα άρθρα 5-7.

⁶³⁸ Βλέπε το άρθρο 7 της Οδηγίας 85/2011.

⁶³⁹ Βλέπε το άρθρο 9 της Οδηγίας 85/2011.

⁶⁴⁰ Βλέπε το άρθρο 9 της Οδηγίας 85/2011.

⁶⁴¹ Βλέπε τα άρθρα 10 και 11 της Οδηγίας 85/2011.

IV.6 Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας και το Δημοσιονομικό Σύμφωνο.

Όπως αναφέρθηκε άνωθεν, το 2010 ξέσπασε η ευρωπαϊκή κρίση χρέους και κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ με πρώτη την Ελλάδα και στη συνέχεια την Ιρλανδία και την Πορτογαλία βρέθηκαν σε πλήρη αδυναμία χρηματοδότησης των δημοσιονομικών τους ελλειμμάτων και εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους τους. Για την Ελλάδα δημιουργήθηκε ένας **προσωρινός μηχανισμός**⁶⁴² προκειμένου η χώρα να χρηματοδοτήσει το τεράστιο δημοσιονομικό της έλλειμμα το οποίο όπως είδαμε στο κεφάλαιο 1 ανήρχετο σε 15,2% του ΑΕΠ το 2009 και εν συνεχεία να το μειώσει και εν συνεχεία ο μηχανισμός αυτός **θεσμοποιήθηκε**⁶⁴³ προκειμένου να αντιμετωπιστεί η κρίση η οποία επεκτάθηκε στα άλλα δυο κράτη με αποτέλεσμα να έχουμε με απόφαση του Συμβουλίου της 9^{ης} Μαΐου τη δημιουργία ενός μηχανισμού σταθερότητας συνολικής χρηματοδοτικής εμβέλειας 500 δις ευρώ ο οποίος αποτελείται από δυο επιμέρους σκέλη/βραχίονες, τον <<Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης>> (EFSM) και το <<Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας>> (EFSF). Ας τους δούμε.

⁶⁴² Η Ελλάδα ήδη από τις 27 Απριλίου του 2009 βρισκόταν στα πλαίσια της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος η οποία όπως είπαμε προβλέπεται από το άρθρο 126 ΣΛΕΕ ενώ από τα τέλη του 2009 έως τις αρχές του 2010 υποβαθμίστηκε συνεχόμενα αναφορικά με την πιστοληπτική της ικανότητα από τους διάφορους οίκους αξιολόγησης και ουσιαστικά αποκλείστηκε από τις χρηματοπιστωτικές αγορές παρά το γεγονός της λήψης διορθωτικών μέτρων από την τότε ελληνική κυβέρνηση. Στα πλαίσια αυτά, τα υπόλοιπα κράτη της ευρωζώνης αποφάσισαν να βοηθήσουν την Ελλάδα δημιουργώντας έναν χρηματοδοτικό μηχανισμό ο οποίος βασιζόταν σε δάνεια των κρατών σε διμερές επίπεδο και δάνειο από το ΔΝΤ. Ο μηχανισμός αυτός θα έπρεπε να χρησιμοποιηθεί ως έσχατη λύση όταν η χώρα θα βρισκόταν σε ολοκληρωτική αδυναμία χρηματοδότησης από τις αγορές και με στόχο την αποκατάσταση της ικανότητας για πρόσβαση σε αυτές. Για το λόγο αυτό τα επιτόκια δεν ήταν χαριστικά έτσι ώστε η βοήθεια να μην πάρει χαρακτηριστικά επιδότησης. Οι όροι του δανεισμού διαμορφώθηκαν από τους υπουργούς οικονομικών της ευρωζώνης και το δανειοδοτικό πρόγραμμα θα διαρκούσε για τρία χρόνια έως το 2013. Η Ελληνική Δημοκρατία ζήτησε την ενεργοποίηση του Μηχανισμού στις 23 Απριλίου 2010 και εν συνεχεία καταρτίστηκε το εν λόγω πρόγραμμα από την ελληνική κυβέρνηση σε συνεργασία με το ΔΝΤ, την Επιτροπή και την ΕΚΤ το οποίο είναι γνωστό στο ευρύ κοινό ως <<Μνημόνιο Κατανόησης>> ή απλά <<Μνημόνιο>>, υπεγράφη στις 3 Μαΐου 2010 και διαβιβάστηκε στο Eurogroup, στην Επιτροπή, την ΕΚΤ και το ΔΝΤ οπότε και υπεβλήθη επίσημο αίτημα για παροχή χρηματοδότησης ύψους 80 δις ευρώ για την περίοδο 2010-2013. Στη συνέχεια υπεγράφη στις 8 Μαΐου του 2010 <<Σύμβαση δανειακής διευκόλυνσης>> μεταξύ της Ελλάδας ως δανειολήπτη η οποία εκπροσωπείται από την Τράπεζα της Ελλάδος και των 14 κρατών μελών της ευρωζώνης τα οποία εκπροσωπούσε η Επιτροπή αλλά και το χρηματοπιστωτικό ίδρυμα (κfw) το οποίο εκπροσωπούσε τη Γερμανία ως δανειστών. Με τη Σύμβαση αυτή, οι δανειστές έθεσαν στη διάθεση της Ελλάδας ένα ποσό της τάξεως των 80 δις ευρώ το μέγιστο. Επιπλέον, τα κράτη μέλη της ευρωζώνης για να ρυθμίσουν τις μεταξύ τους σχέσεις στα πλαίσια της παροχής βοήθειας προς την Ελλάδα υπέγραψαν την ίδια μέρα <<Συμφωνία μεταξύ των Πιστωτών>> ενώ και το ΔΝΤ στις 9 Μαΐου ενέκρινε το αίτημα της Ελλάδας για παροχή οικονομικής βοήθειας. Τέλος, με την απόφαση 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου της 11/6/2010, η Ελλάδα υποχρεώθηκε να λάβει μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής προκειμένου μειώσει το υπερβολικό της έλλειμμα έως το 2014. Η απόφαση αυτή αναθεωρήθηκε πολλές φορές προκειμένου να γίνει η αναγκαία προσαρμογή στην αξιολόγηση της εφαρμογής του προγράμματος όπως προέκυπτε από την έκθεση της <<τρόικα>> δηλαδή των εκπροσώπων των δανειστών με την απόφαση 2011/791 να είναι η τελική. Αυτό έγινε προκειμένου να αποκτήσουν τα μέτρα ενωσιακή νομιμότητα. Η Ελλάδα χρηματοδοτήθηκε τη διετία 2010-2011 με ένα ποσό της τάξεως των 73 δις ευρώ. Με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 26 Οκτωβρίου 2011 και απόφαση του Eurogroup στις 21 Φεβρουαρίου 2012 αποφασίστηκε η εφαρμογή και δεύτερου προγράμματος βοήθειας της Ελλάδας κατά τα πρότυπα του προηγούμενου και με κατάρτιση σχετικού <<μνημονίου κατανόησης>> το οποίο και εγκρίθηκε επίσημα στις 14 Μαρτίου 2012 από το ίδιο όργανο. Η βοήθεια ήταν ύψους 164,5 δις ευρώ τα οποία προήλθαν από το ΔΝΤ (19,8 δις) και από τον προσωρινό μηχανισμό στήριξης που στο μεταξύ είχε ιδρυθεί τον ΕFSF (144,7 δις) και θα διαρκούσε μέχρι το τέλος του 2014. Το Συμβούλιο όπως και πριν εξέδωσε τις αποφάσεις 2012/11 και 2013/6 με τις οποίες κάλεσε την Ελλάδα να προχωρήσει στην σχετική δημοσιονομική εξυγίανση και προσαρμογή. Το καλοκαίρι του 2015 (9 Ιουλίου) η χώρα μας υπέβαλλε αίτημα για παροχή για τρίτη φορά οικονομικής βοήθειας αυτή τη φορά από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας ήτοι το μόνιμο μηχανισμό το οποίο όπως θα δούμε στη συνέχεια ίδρυσαν τα κράτη μέλη της ευρωζώνης με διεθνή συνθήκη προκειμένου να εξασφαλίσουν την αποτροπή της εμφάνισης μελλοντικών δημοσιονομικών κρίσεων σαν και αυτές του 2010. Η συμφωνία και το σχετικό μνημόνιο κατανόησης αναμένεται να υπογραφούν μέσα στο Φθινόπωρο του 2015. Η συνολική χρηματοδοτική βοήθεια αναμένεται να είναι ύψους 86 δις ευρώ για την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών, την πληρωμή ληξιπρόθεσμων οφειλών, την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους και την χρηματοδότηση του ελλείμματος του προϋπολογισμού. Το δανειοδοτικό πρόγραμμα θα διαρκέσει τρία χρόνια έως το 2018 και το επιτόκιο δανεισμού της χώρας μας θα ανέρχεται περίπου στο 1%. Η πρώτη δόση της βοήθειας ύψους 26 δις ευρώ εγκρίθηκε από το Συμβούλιο των Διοικητών του ΑΜΣ στις 19 Αυγούστου του 2015 ενώ αμφίβολη είναι η συμμετοχή του ΔΝΤ στο πρόγραμμα καθώς το Ταμείο εκφράζει ανησυχίες σχετικά με τη βιωσιμότητα του ελληνικού δημόσιου χρέους. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε την επίσημη ιστοσελίδα του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας : <<<http://www.esm.europa.eu/press/releases/esm-board-of-directors-approves-first-loan-tranche-of-26-bn-for-greece.htm>>>. Επίσης βλέπε τον ιστότοπο : <<<http://www.esm.europa.eu/assistance/Greece/index.htm?lang=-en>>>, αναφορικά με την οικονομική βοήθεια προς την Ελλάδα.

⁶⁴³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή : <<Για να κατανοήσουμε τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης>>, <<Η οικονομική και νομισματική ένωση και το ευρώ>> σελ 9.

Ο ΕFSM δημιουργήθηκε στις 11 Μαΐου 2010 με τον Κανονισμό 407/2010 του Συμβουλίου ο οποίος είχε ως νομική βάση το άρθρο 122 ΣΛΕΕ⁶⁴⁴. Σύμφωνα με αυτόν, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να δανείζεται στις αγορές για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης έως 60 δις ευρώ και να τα χορηγεί υπό μορφή δανείου **σε χώρες της Ένωσης που έχουν προβλήματα**. Οι χώρες που λαμβάνουν βοήθεια είναι υποχρεωμένες στην εφαρμογή ενός <<προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής>> προκειμένου να αποκατασταθεί η ευρωστία στα οικονομικά τους και η εμπιστοσύνη των αγορών σε αυτές και άρα κατ' επέκταση η ικανότητα τους να χρηματοδοτούνται καθώς επίσης και η μακροπρόθεσμη ανταγωνιστικότητα τους⁶⁴⁵. Ουσιαστικά ο μηχανισμός αυτός αποτελεί τον ενωσιακό/υπερεθνικό βραχίονα του προσωρινού μηχανισμού στήριξης με τον EFSF να αποτελεί το διακυβερνητικό καθώς ιδρύθηκε με διεθνή συνθήκη.

Ο EFSF δημιουργήθηκε με διεθνή συνθήκη μεταξύ των κρατών μελών της ευρωζώνης στις 7 Ιουνίου του 2010⁶⁴⁶. Πρόκειται για ένα ταμείο ή πιο σωστά για μια Ανώνυμη Εταιρεία με έδρα το Λουξεμβούργο. Η χρηματοδοτική του εμβέλεια ανερχόταν σε 440 δις ευρώ την οποία χορηγούσε σε χώρες μέλη της ευρωζώνης που αντιμετώπιζαν δυσκολίες ενώ τα σχετικά κεφάλαια τα αντλούσε από τις διεθνείς αγορές με την εγγύηση των υπολοίπων κρατών μελών αυτής. Η βοήθεια χορηγείτο με αυστηρούς όρους οι οποίοι περιεχόταν σε σχετικό πρόγραμμα προσαρμογής και η πρόοδος του κράτους αξιολογούνταν από μια ομάδα εμπειρογνομόνων η γνωστή στο ευρύ κοινό <<τρόικα>> δηλαδή οι εκπρόσωποι του ΔΝΤ, της Επιτροπής και της ΕΚΤ⁶⁴⁷. Σήμερα ο EFSF και ο ΕFSM έχουν αντικατασταθεί από το μόνιμο μηχανισμό στήριξης τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας ο οποίος δημιουργήθηκε κατά τα ίδια πρότυπα και τον οποίο θα εξετάσουμε ευθύς αμέσως.

Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας δημιουργήθηκε όπως και ο EFSF πριν από αυτόν με διεθνή συνθήκη την οποία σύναψαν τα κράτη μέλη της ευρωζώνης. Πιο συγκεκριμένα με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 25^{ης} Μαρτίου 2011⁶⁴⁸ αποφασίστηκε να αναθεωρηθεί το άρθρο 136 της ΣΛΕΕ και να προστεθεί μια ακόμη παράγραφος σε αυτό η οποία θα έδινε τη δυνατότητα στα κράτη μέλη της ευρωζώνης να δημιουργήσουν ένα μηχανισμό σταθερότητας. Αυτό προκειμένου να δημιουργηθεί ένας μόνιμος μηχανισμός ο οποίος θα αποτελέσει μια ασπίδα προστασίας της οικονομίας των κρατών μελών της ευρωζώνης και θα αποτρέψει την επανάληψη των φαινομένων του 2010. Στα πλαίσια αυτά, στις 2 Φεβρουαρίου 2012 υπεγράφη μια διεθνής συνθήκη μεταξύ των 17 τότε κρατών μελών της ευρωζώνης με την οποία θεσπίστηκε ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας⁶⁴⁹.

Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας αποτελεί διεθνή χρηματοδοτικό οργανισμό με έδρα το Λουξεμβούργο και μέγιστη χρηματοδοτική εμβέλεια της τάξεως των 500 δις ευρώ⁶⁵⁰. Στόχος του ΕΜΣ είναι η χρηματοδότηση και η παροχή στήριξης σταθερότητας υπό αυστηρούς όρους σε μέλη του που αντιμετωπίζουν ή κινδυνεύουν να αντιμετωπίσουν σοβαρά προβλήματα χρηματοδότησης με την προϋπόθεση ότι η στήριξη αυτή είναι αναγκαία για τη διασφάλιση της χρηματοοικονομικής σταθερότητας της ζώνης του ευρώ συνολικά και των κρατών μελών της. Σε αυτά τα πλαίσια ο ΕΜΣ αντλεί κεφάλαια στις αγορές με την έκδοση χρηματοπιστωτικών τίτλων (ομολόγων) καθώς επίσης και με τη σύναψη χρηματοοικονομικών συμφωνιών και λοιπών συμφωνιών με μέλη του, άλλα κράτη και χρηματοοικονομικά ιδρύματα⁶⁵¹. Με απλά λόγια όπως και ο EFSF έτσι και ο **ΕΜΣ δανείζεται και ακολούθως δανείζει τα κράτη που αντιμετωπίζουν προβλήματα υπό αυστηρούς όρους οι οποίοι εμπεριέχονται σε ένα οικείο <<Μνημόνιο Κατανόησης>> προσθέτοντας ένα εύλογο περιθώριο για την**

⁶⁴⁴ Το άρθρο αυτό ορίζει ότι σε περίπτωση κατά την οποία ένα κράτος μέλος της Ένωσης αντιμετωπίζει ή κινδυνεύει να αντιμετωπίσει σοβαρά προβλήματα τα οποία οφείλονται μεταξύ άλλων σε έκτακτες περιστάσεις που διαφεύγουν τον έλεγχο του, το Συμβούλιο, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής μπορεί με σχετική του απόφαση να του χορηγήσει χρηματοδοτική ενίσχυση της Ένωσης. Το άρθρο αυτό χρησιμοποιήθηκε καθώς όπως είπαμε παραπάνω, βάσει του άρθρου 125 ΣΛΕΕ θεσπίζεται η λεγόμενη <<αρχή της μη διάσωσης>>. Έτσι, στην αιτιολογική έκθεση του Κανονισμού 407/2010 ως έκτακτη περίπτωση θεωρήθηκε η παγκόσμια οικονομική κρίση και η κρίση χρέους ενός κράτους (Ελλάδας). Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε τις παραγράφους 2-4 της αιτιολογικής έκθεσης του Κανονισμού 407/2010.

⁶⁴⁵ Τα προγράμματα μακροοικονομικής προσαρμογής προβλέφθηκαν όπως θα δούμε στη συνέχεια και από τη δέσμη των δυο μέτρων και καταρτίζονται οσάκις ένα κράτος αιτείται συνδρομής από τον ΕΜΣ, το ΔΝΤ ή άλλο φορέα. Ο ΕFSM μετείχε εν μέρει στη χρηματοδότηση των προγραμμάτων διάσωσης της Ιρλανδίας και της Πορτογαλίας με 22,5 και 26 δις ευρώ αντίστοιχα.

⁶⁴⁶ Είναι η Σύμβαση Πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας. Στη χώρα μας η εν λόγω σύμβαση ενσωματώθηκε κατά τις επιταγές του άρθρου 28 παράγραφος 1 του Συντάγματος με το νόμο 4021/2011.

⁶⁴⁷ Ο EFSF χρηματοδότησε το δεύτερο πρόγραμμα της Ελλάδας καθώς εν μέρει τα προγράμματα της Ιρλανδίας και της Πορτογαλίας με 17 και 26 δις ευρώ αντίστοιχα.

⁶⁴⁸ Βλέπε την απόφαση 2011/199 της 25^{ης} Μαρτίου 2011. Επίσης βλέπε την υπόθεση Pringle και τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου.

⁶⁴⁹ Στην Ελλάδα η εν λόγω σύμβαση κυρώθηκε με το νόμο 4063/2012 σύμφωνα με τις επιταγές της παραγράφου 1 του άρθρου 28 του Συντάγματος.

⁶⁵⁰ Βλέπε το άρθρο 36 της Συνθήκης.

⁶⁵¹ Αυτά σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 3 της Συνθήκης.

κάλυψη του κόστους του⁶⁵². Ας εξετάσουμε τώρα τη δομή του ΕΜΣ και στη συνέχεια θα περιγράψουμε το γενικό πλαίσιο της διαδικασίας χορήγησης στήριξης σταθερότητας δηλαδή συνδρομής από τον ΕΜΣ στα μέλη αυτού ενώ θα αναφέρουμε και τα βασικά μέσα συνδρομής στα πλαίσια του Οργανισμού.

Σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης⁶⁵³ τα βασικά όργανα του ΕΜΣ είναι το συμβούλιο των διοικητών, το συμβούλιο των διευθυντών, ο διευθύνων σύμβουλος και το προσωπικό του οργανισμού. Οι αποφάσεις στα πλαίσια διοίκησης του οργανισμού λαμβάνονται με αμοιβαία συμφωνία ήτοι ομοφώνως, με ειδική πλειοψηφία της τάξεως του 80% των ψήφων και με απλή πλειοψηφία.

Το συμβούλιο των διοικητών αποτελείται από ένα μέλος ανά κράτος μέλος του ΕΜΣ και έναν αναπληρωτή του με κάθε κράτος να διορίζει το δικό του μέλος. Οι διοικητές είναι υπεύθυνα για τα οικονομικά ζητήματα μέλη της κυβέρνησης του κράτους μέλους που εκπροσωπούν. Στο συμβούλιο των διοικητών πρόεδρος είναι είτε ο Πρόεδρος του Eurogroup είτε ένας εκλεγμένος πρόεδρος από τα μέλη του συμβουλίου με διετή θητεία και δυνατότητα ανανέωσης ο οποίος επικουρείται και από έναν αντιπρόεδρο με επίσης διετή θητεία. Στις συνεδριάσεις του συμβουλίου διοικητών δύνανται να παρίστανται ως παρατηρητές ο αρμόδιος Επίτροπος οικονομικών και νομισματικών υποθέσεων, ο Πρόεδρος του Eurogroup (εφόσον φυσικά δεν είναι πρόεδρος του οργάνου) και ο Πρόεδρος της ΕΚΤ ενώ επιπλέον στις συνεδριάσεις μπορούν να παρίστανται και άλλα πρόσωπα όπως λχ εκπρόσωποι του ΔΝΤ και άλλοι.

Μερικές από τις αρμοδιότητες του συμβουλίου διοικητών είναι να αποφασίζει αναφορικά με την παροχή στήριξης σταθερότητας σε μέλος του ΕΜΣ και να εξουσιοδοτεί την Επιτροπή όπως θα δούμε και στη συνέχεια να διαπραγματευθεί με το οικείο κράτος τους όρους της συνδρομής οι οποίοι αποτυπώνονται στο σχετικό <<Μνημόνιο κατανόησης>> όπως επίσης και να προσκαλεί τα μέλη του να καταβάλουν κεφάλαιο στον οργανισμό και να μεταβάλει το μέγεθος του εγκεκριμένου κεφαλαίου. Όλες οι προαναφερθείσες αποφάσεις λαμβάνονται με αμοιβαία συμφωνία⁶⁵⁴. Επιπρόσθετα, το συμβούλιο διοικητών αποφαινεται με ειδική πλειοψηφία μεταξύ άλλων σχετικά με τη, εκλογή του προεδρείου του και την κατάρτιση του καταστατικού του και του εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας του⁶⁵⁵.

Το συμβούλιο διευθυντών είναι το δεύτερο βασικό όργανο του ΕΜΣ. Τα μέλη του διορίζονται από τα μέλη του συμβουλίου διοικητών. Ειδικότερα κάθε διοικητής διορίζει με απόφαση του έναν διευθυντή και έναν αναπληρωτή διευθυντή ενώ ο Επίτροπος οικονομικών και νομισματικών υποθέσεων και ο Πρόεδρος της ΕΚΤ δύνανται να διορίσουν έκαστος έναν παρατηρητή στο συμβούλιο των διευθυντών.

Οι αποφάσεις στα πλαίσια του συμβουλίου διευθυντών λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία και στις αρμοδιότητες του εν λόγω οργάνου εντάσσονται όπως θα πούμε και στη συνέχεια, η έγκριση των γενικών κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις λεπτομέρειες εφαρμογής των διάφορων μέσων συνδρομής και η απόφαση κατόπιν εκθέσεως της Επιτροπής αναφορικά με την εκταμίευση των δόσεων της συνδρομής προς το οικείο κράτος μέλος του ΕΜΣ που τη λαμβάνει.

Τέλος ο διευθύνων σύμβουλος του ΕΜΣ διορίζεται από το συμβούλιο των διοικητών για θητεία πέντε ετών με δυνατότητα μιας επανεκλογής. Πρόκειται για πρόσωπο το οποίο αποτελεί υπήκοο κράτους μέλους του ΕΜΣ και διαθέτει επιστημονική επάρκεια και κατάρτιση πάνω στα οικονομικά και δημοσιονομικά θέματα.

Ο διευθύνων σύμβουλος προεδρεύει του συμβουλίου διευθυντών του Οργανισμού και συμμετέχει στις συνεδριάσεις του συμβουλίου διοικητών ενώ προϊστάται του προσωπικού του ΕΜΣ και αποτελεί και το νομικό του αντιπρόσωπο όπου χρειάζεται. Ας δούμε τώρα τη διαδικασία για τη χορήγηση στήριξης σταθερότητας⁶⁵⁶ από τον ΕΜΣ και τα επιμέρους είδη της στήριξης αυτής.

Όταν ένα κράτος μέλος του ΕΜΣ αντιμετωπίζει οικονομικά προβλήματα και δη προβλήματα χρηματοδότησης μπορεί να απευθύνει στο Οργανισμό αίτημα για παροχή συνδρομής⁶⁵⁷. Η σχετική αίτηση γίνεται στον πρόεδρο του συμβουλίου διοικητών και σε αυτή αναφέρονται τα υπό εξέταση μέσα συνδρομής. Στη συνέχεια ο πρόεδρος του συμβουλίου διοικητών αναθέτει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εκτιμήσει σε συνεργασία με το ΔΝΤ (εφόσον είναι εφικτό) **τη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους του κράτους, τις πραγματικές και δυνητικές ανάγκες του για χρηματοδότηση και το αν υπάρχει ή όχι κίνδυνος για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα της ζώνης**

⁶⁵² Μέχρι σήμερα η ΕΜΣ έχει χρηματοδοτήσει το πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής της Κύπρου με 9 δις ευρώ και το πρόγραμμα ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών της Ισπανίας με 41,3 δις ευρώ. Βλέπε επίσης τα άρθρα 20 και 21 της Συνθήκης.

⁶⁵³ Βλέπε τα άρθρα 4-7.

⁶⁵⁴ Βλέπε την παράγραφο 6 του άρθρου 5 της Συνθήκης.

⁶⁵⁵ Βλέπε την παράγραφο 7 του άρθρου 5 της Συνθήκης.

⁶⁵⁶ Το γενικό πλαίσιο της διαδικασίας χορήγησης στήριξης σταθερότητας περιγράφεται από τις διατάξεις του άρθρου 13 της Συνθήκης. Τα επιμέρους μέσα συνδρομής εξειδικεύονται στα άρθρα 14-18 της Συνθήκης.

⁶⁵⁷ Για να έχει δικαίωμα να ζητήσει βοήθεια από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, το κράτος θα πρέπει όπως θα δούμε στη συνέχεια να έχει υπογράψει και ενσωματώσει στην εθνική του έννομη τάξη το Δημοσιονομικό Σύμφωνο.

του ευρώ στο σύνολο της και των κρατών μελών της κάτι που όπως αναφέραμε και άνωθεν αποτελεί βασική προϋπόθεση για τη χορήγηση συνδρομής. Με βάση τις εκτιμήσεις αυτές το συμβούλιο των διοικητών μπορεί να χορηγήσει με σχετική του απόφαση κατ' αρχήν στήριξης σταθερότητας στο κράτος με τη μορφή της διευκόλυνσης χρηματοπιστωτικής συνδρομής ενώ αναθέτει στην Επιτροπή σε συνεργασία με την ΕΚΤ και αν γίνεται και το ΔΝΤ να διαπραγματευθούν με το οικείο κράτος τους όρους για την παροχή της συνδρομής οι οποίοι εμπεριέχονται και αποτυπώνονται σε ένα <<Μνημόνιο Κατανόησης>> και είναι **απολύτως συμβατοί με τα μέτρα συντονισμού των οικονομικών πολιτικών στα πλαίσια της ΣΛΕΕ και με κάθε απόφαση, σύσταση, γνώμη και προειδοποίηση η οποία αφορά το ενδιαφερόμενο κράτος**⁶⁵⁸. Επίσης ο διευθύνων σύμβουλος καταρτίζει πρόταση συμφωνίας για διευκόλυνση χρηματοπιστωτικής συνδρομής που περιλαμβάνει τους (χρηματοοικονομικούς) όρους και τις προϋποθέσεις χρηματοδότησης την οποία και υποβάλλει στο συμβούλιο των διοικητών για έγκριση. Το συμβούλιο των διοικητών εγκρίνει το μνημόνιο και αυτό υπογράφεται από την Επιτροπή στο όνομα του ΕΜΣ ενώ εγκρίνει και την συμφωνία για διευκόλυνση χρηματοπιστωτικής συνδρομής και αν χρειαστεί και την εκταμίευση της πρώτης δόσης της βοήθειας προς το κράτος μέλος.

Στα πλαίσια του προγράμματος βοήθειας, ο Οργανισμός δημιουργεί ένα **σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης** προκειμένου να διασφαλίσει την έγκαιρη λήψη κάθε αποπληρωμής που οφείλει σε αυτόν το μέλος του που λαμβάνει βοήθεια ενώ **η Επιτροπή σε συνεργασία με την ΕΚΤ και με το ΔΝΤ** (εφόσον είναι εφικτό και εκείνο μετέχει στο πρόγραμμα) **παρακολουθεί την συμμόρφωση του κράτους με τους όρους της συνδρομής και συντάσσει σχετική έκθεση.**

Ας δούμε τώρα τα είδη βοήθειας που χορηγεί στα μέλη του ο ΕΜΣ. Αυτά σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης είναι τα ακόλουθα :

- 1) Προληπτική χρηματοπιστωτική συνδρομή με τη μορφή προληπτικού πιστωτικού ορίου.
- 2) Χρηματοπιστωτική συνδρομή με στόχο την ανακεφαλαιοποίηση των χρηματοοικονομικών ιδρυμάτων (τραπεζών) των κρατών μελών.
- 3) Δανειοδότηση στα κράτη μέλη.
- 4) Μηχανισμός στήριξης πρωτογενών και δευτερογενών αγορών.

Όπως βλέπουμε στην παραπάνω λίστα, ο ΕΜΣ χορηγεί βοήθεια σε κράτη προκειμένου να ανακεφαλαιοποιήσουν τα χρηματοοικονομικά τους ιδρύματα δηλαδή τις τράπεζες τους, τους χορηγεί δάνεια, τους χορηγεί συνδρομή μέσω της θέσης στη διάθεση τους ενός προληπτικού πιστωτικού ορίου για να το χρησιμοποιήσουν εφόσον κριθεί απαραίτητο και προχωρά και σε παρεμβάσεις στην πρωτογενή και τη δευτερογενή αγορά ομολόγων τους όπως και οι Κεντρικές Τράπεζες⁶⁵⁹. Ας δούμε τώρα ακόμα μια μεταρρύθμιση που έγινε σε ευρύτερο ενωσιακό επίπεδο την ίδια περίοδο με τη θέσπιση του ΕΜΣ, την κατάρτιση και υπογραφή του Δημοσιονομικού Συμφώνου.

Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο όπως είναι ευρέως γνωστό ή πιο σωστά η <<Συνθήκη για τη σταθερότητα το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην ΟΝΕ>> αποτελεί μια διακυβερνητική (διεθνή) συνθήκη η οποία υπεγράφη στις 2 Μαρτίου 2012 (ένα μήνα μετά την υπογραφή της Συνθήκης για τη δημιουργία του ΕΜΣ) από 25 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (δεν υπέγραψαν το Ηνωμένο Βασίλειο και η Τσεχία) με στόχο τη θέσπιση ενός συνόλου κανόνων με σκοπό την προώθηση και ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας μέσω ενός δημοσιονομικού συμφώνου, την ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών και τη βελτίωση της

⁶⁵⁸ Στο μνημόνιο εμπεριέχονται επίσης οι αδυναμίες που πρέπει να αντιμετωπιστούν και το επιλεγέν ή τα επιλεγέντα μέσα χρηματοπιστωτικής συνδρομής.

⁶⁵⁹ Σε κάθε περίπτωση ισχύει το πλαίσιο που αναφέραμε δηλαδή η εκάστοτε απόφαση για χορήγηση συνδρομής λαμβάνεται από το συμβούλιο διοικητών κατόπιν αιτήματος του κράτους και αξιολόγησης των παραγόντων που αναφέραμε. Οι όροι κάθε μορφής συνδρομής εμπεριέχονται στο <<μνημόνιο κατανόησης>> και οι χρηματοοικονομικοί όροι σε μια συμφωνία για διευκόλυνση συνδρομής η οποία υπογράφεται από τον διευθύνοντα σύμβουλο. Ακόμη, σε κάθε περίπτωση το συμβούλιο των διευθυντών εγκρίνει τις λεπτομερείς κατευθυντήριες γραμμές αναφορικά με τις λεπτομέρειες εφαρμογής της συνδρομής. Τέλος, η Επιτροπή αφού αξιολογήσει μαζί με την ΕΚΤ και το ΔΝΤ την πρόοδο του κράτους και τη συμμόρφωση του στις υποχρεώσεις του οι οποίες απορρέουν από το μνημόνιο συντάσσει σχετική έκθεση με βάση την οποία το συμβούλιο των διευθυντών αποφαινεται στις περιπτώσεις της δανειοδότησης, της χρηματοπιστωτικής συνδρομής για την ανακεφαλαιοποίηση των χρηματοοικονομικών ιδρυμάτων και του μηχανισμού στήριξης πρωτογενών αγορών για την εκταμίευση ή μη της επόμενης δόσης της συνδρομής, στην περίπτωση του προληπτικού πιστωτικού ορίου για τη διατήρηση ή όχι αυτού (στην περίπτωση που έχει χρησιμοποιηθεί το όριο η απόφαση αφορά την επέκταση ή μη αυτού και τη χρήση ή μη άλλων μέσων χρηματοπιστωτικής συνδρομής) και στην περίπτωση του μηχανισμού στήριξης δευτερογενών αγορών για την έναρξη των πράξεων στη δευτερογενή αγορά προτάσσει του διευθύνοντος συμβούλου. Για πιο αναλυτικές πληροφορίες αναφορικά με τα επιμέρους μέσα χρηματοπιστωτικής συνδρομής βλέπε τα άρθρα 14-18 της Συνθήκης.

διακυβέρνησης στα πλαίσια της ευρωζώνης⁶⁶⁰. Η Συνθήκη τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου του 2013 μετά την επικύρωση της από 12 συμβαλλόμενα κράτη. Η επικύρωση της αποτελεί **απαραίτητη προϋπόθεση** για την υποβολή αιτήματος και τη λήψη οικονομικής βοήθειας από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας δηλαδή το μόνιμο μηχανισμό στήριξης που όπως είδαμε παραπάνω δημιούργησαν τα κράτη μέλη την ζώνης του ευρώ προκειμένου να θωρακιστεί η οικονομία της και να αποφευχθούν μελλοντικές κρίσεις χρέους όπως αυτές του 2010. Επιπλέον, τα κράτη μέλη θα πρέπει να ενσωματώσουν στις εθνικές έννομες τάξεις τους κανόνες που απορρέουν από την παρούσα Συνθήκη σε **συνταγματικό** μάλιστα επίπεδο αν είναι εφικτό⁶⁶¹ ενώ η ουσία της Συνθήκης θα ενσωματωθεί στο ενωσιακό δίκαιο σε διάστημα πέντε ετών από τη έναρξη της ισχύος αυτής⁶⁶². Οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις τις οποίες επιφέρει η εν λόγω συνθήκη είναι :

- 1) Θέσπιση του <<χρυσού κανόνα>> στα δημόσια οικονομικά.
- 2) Υποχρέωση των κρατών μελών να υποβάλλουν εκ των προτέρων έκθεση αναφορικά με την έκδοση των δημοσίων χρεογράφων τους.
- 3) Καθιέρωση των <<συνόδων κορυφής για το ευρώ>>.

Καταρχήν, η <<Συνθήκη για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην ΟΝΕ>> καθιερώνει το λεγόμενο <<χρυσό κανόνα>> στα δημόσια οικονομικά. Σύμφωνα με αυτόν και με την επιφύλαξη των υποχρεώσεων των συμβαλλομένων κρατών από το ενωσιακό δίκαιο αυτά θα πρέπει να μεριμνούν ώστε η δημοσιονομική τους θέση να είναι **ισοσκελισμένη ή πλεονασματική**⁶⁶³. Επομένως τα κράτη μέλη δεν θα πρέπει να έχουν δημοσιονομικό έλλειμμα στη γενική τους κυβέρνηση ή να έχουν δημοσιονομικό πλεόνασμα. Η δημοσιονομική θέση του κράτους θεωρείται ισοσκελισμένη όταν το ετήσιο διαρθρωτικό έλλειμμα δεν ξεπερνά το 0,5% του ΑΕΠ⁶⁶⁴ ενώ αν το δημόσιο χρέος του συμβαλλόμενου μέρους (κράτους) ως ποσοστό επί του ΑΕΠ είναι κάτω από το 60% που ορίζει το Πρωτόκολλο για τη Διαδικασία του Υπερβολικού Ελλείμματος τότε το κράτος μέλος επιτρέπεται να έχει (διαρθρωτικό) έλλειμμα έως και 1% του ΑΕΠ⁶⁶⁵. Στην περίπτωση κατά την οποία το δημόσιο χρέος μιας χώρας που μετέχει στη Συνθήκη ξεπερνά το 60% του ΑΕΠ τότε θα πρέπει να το μειώνει με τη λήψη των κατάλληλων μέτρων κατά 1/20 κάθε έτος⁶⁶⁶.

Σε περίπτωση που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κρίνει ότι κράτος μέλος της ζώνης του ευρώ παραβιάζει το κριτήριο του ελλείμματος, υποβάλει προτάσεις και συστάσεις στο κράτος τις οποίες τα υπόλοιπα κράτη που μετέχουν στη Συνθήκη οφείλουν να υποστηρίξουν⁶⁶⁷. Η Επιτροπή δίνει χρόνο στο οικείο κράτος να υποβάλλει τις παρατηρήσεις του και αν κρίνει ότι δεν συμμορφώνεται κάτι το οποίο προκύπτει από σχετική έκθεση τότε ένα ή περισσότερα κράτη μπορούν να προσφύγουν στο Δικαστήριο κατά του δυστροπούντος κράτους έτσι ώστε να το εξαναγκάσουν σε συμμόρφωση. Αν το Δικαστήριο αποφανθεί ότι το κριτήριο του δημοσιονομικού ελλείμματος παραβιάζεται από το εν λόγω κράτος τότε με σχετική απόφαση του, δίνει σε αυτό προθεσμία προκειμένου να λάβει μέτρα και να συμμορφωθεί και αν δεν το κάνει τότε κατόπιν νέας προσφυγής κρατών σε αυτό επιβάλλει στο δυστροπών κράτος **οικονομικές κυρώσεις** και πιο συγκεκριμένα κατ' αποκοπή ποσό ή χρηματική ποινή η οποία ανέρχεται στο 0,1% του ΑΕΠ του κράτους το πολύ. Αν το κράτος στο οποίο επιβλήθηκε οικονομική κύρωση ανήκει στη ζώνη του ευρώ, τότε τα σχετικά ποσά καταβάλλονται στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας ενώ στις λοιπές περιπτώσεις τα ποσά περιέρχονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁶⁶⁸.

Μια δεύτερη σημαντική ρύθμιση που επιφέρει το Δημοσιονομικό Σύμφωνο είναι η υποχρέωση των κρατών μελών να υποβάλλουν εκ των προτέρων έκθεση αναφορικά με την έκδοση των δημοσίων χρεογράφων τους⁶⁶⁹.

⁶⁶⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 1 της Συνθήκης.

⁶⁶¹ Βλέπε το άρθρο 3 παράγραφος 2 της Συνθήκης.

⁶⁶² Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 16 της Συνθήκης.

⁶⁶³ Βλέπε το άρθρο 3 παράγραφος 1 στοιχείο α της Συνθήκης.

⁶⁶⁴ Βλέπε το άρθρο 3 παράγραφος 1 στοιχείο β της Συνθήκης. Ως διαρθρωτικό έλλειμμα ορίζεται εδώ το ετήσιο κυκλικά προσαρμοσμένο έλλειμμα χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα έκτακτα και τα προσωρινά μέτρα.

⁶⁶⁵ Βλέπε το άρθρο 3 παράγραφος 1 στοιχείο δ της Συνθήκης.

⁶⁶⁶ Βλέπε το άρθρο 4 της Συνθήκης. Αυτό ισχύει στην περίπτωση που το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης είναι άνω του 3% του ΑΕΠ. Όταν τα κράτη έχουν υπερβολικό έλλειμμα τότε θα πρέπει σύμφωνα με το άρθρο 7 της Συνθήκης να καταρτίζουν <<προγράμματα δημοσιονομικής και οικονομικής συνεργασίας>> στα οποία περιλαμβάνονται όλα τα διορθωτικά μέτρα. Τα προγράμματα αυτά εισήχθησαν στο ενωσιακό δίκαιο μέσω της <<δέσμης των δύο μέτρων>> την οποία θα εξετάσουμε στη συνέχεια υπό την ονομασία <<προγράμματα οικονομικής εταιρικής σχέσης>>.

⁶⁶⁷ Βλέπε το άρθρο 7 της Συνθήκης.

⁶⁶⁸ Βλέπε το άρθρο 8 παράγραφοι 1 και 2 της Συνθήκης. Σκόπιμο είναι πάντως να αναφέρουμε πως ένα ή περισσότερα κράτη μπορούν να προσφύγουν κατά άλλου κράτους στο Δικαστήριο και στην περίπτωση που εκείνα κρίνουν ότι αυτό παραβιάζει το κριτήριο του ελλείμματος ανεξάρτητα από την έκθεση που συντάσσει και καταρτίζει η Επιτροπή.

⁶⁶⁹ Βλέπε το άρθρο 6 της Συνθήκης. Αυτή η υποχρέωση εισήχθη όπως θα δούμε και στη συνέχεια της εργασίας στο ενωσιακό δίκαιο με τη δέσμη των δύο μέτρων.

Πιο συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη ενημερώνουν το Συμβούλιο και την Επιτροπή μέσω σχετικής έκθεσης την οποία καταρτίζουν και υποβάλλουν στα εν λόγω όργανα αναφορικά με την έκδοση των δημοσίων χρεογράφων τους όπως πχ των ομολόγων. Η ρύθμιση αυτή αποβλέπει στον καλύτερο συντονισμό του σχεδιασμού της έκδοσης χρεογράφων των κρατών και σε μια περαιτέρω βελτίωση της εποπτείας και του ελέγχου του δημοσίου χρέους τους.

Τέλος, στα πλαίσια της ενίσχυσης της διακυβέρνησης στην ευρωζώνη, η Συνθήκη προχωρά στη θέσπιση των <<συνόδων κορυφής για το ευρώ>> ήτοι συνεδριάσεων του των μελών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που προέρχονται από κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ. Ειδικότερα, τουλάχιστον **δύο φορές το χρόνο** οι αρχηγοί των κρατών και κυβερνήσεων των χωρών μελών της ευρωζώνης συνεδριάζουν για να συζητήσουν ζητήματα σχετικά με τις κοινές τους ευθύνες αναφορικά με το ενιαίο νόμισμα. Στις συνεδριάσεις αυτές συμμετέχει και ο Πρόεδρος της Επιτροπής ενώ προσκαλείται και ο Πρόεδρος της ΕΚΤ. Επιπλέον προβλέπεται θέση προέδρου της συνόδου κορυφής για το ευρώ με τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων των χωρών μελών της ευρωζώνης να τον διορίζουν με σχετική απόφαση που λαμβάνεται με απλή πλειοψηφία, ταυτόχρονα με την εκλογή προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και με ίσης διάρκειας θητεία⁶⁷⁰.

Στην επόμενη ενότητα του παρόντος κεφαλαίου θα ολοκληρώσουμε τις θεσμικές εξελίξεις σε ενωσιακό επίπεδο ως απάντηση στην ευρωπαϊκή κρίση χρέους του 2010 με το να περιγράψουμε τη δέσμη των δύο μέτρων δηλαδή τους Κανονισμούς 472/2013 και 473/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13^{ης} Μαΐου 2013 και τις σημαντικότερες ρυθμίσεις και επιπτώσεις τους αναφορικά με τη δημοσιονομική πολιτική των κρατών. Ακολούθως θα είμαστε πλέον σε θέση να παραθέσουμε κάποια χρήσιμα για τον αναγνώστη μας συμπεράσματα.

IV.7 Η δέσμη των δύο μέτρων.

Στο σημείο αυτό, θα ολοκληρώσουμε την ανάλυση μας με μια περιγραφή των δυο Κανονισμών που αποτελούν τη <<δέσμη των δυο μέτρων>> δηλαδή των Κανονισμών 472/2013 και 473/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21^{ης} Μαΐου 2013 και των προβλέψεων τους αναφορικά με την εθνική δημοσιονομική πολιτική. Οι Κανονισμοί αυτοί τέθηκαν σε ισχύ στις 30 Μαΐου 2013 και αφορούν μόνο τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ. Ειδικότερα, Ο Κανονισμός 472/2013 ενισχύει την εποπτεία (οικονομική και δημοσιονομική) των κρατών μελών που αντιμετωπίζουν ή κινδυνεύουν να αντιμετωπίσουν σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη δημοσιονομική τους σταθερότητα ενώ ο Κανονισμός 473/2013 θεσπίζει κοινές διατάξεις που αφορούν την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των σχεδίων των δημοσιονομικών προγραμμάτων καθώς επίσης και την εξασφάλιση των διόρθωσης των υπερβολικών ελλειμμάτων των κρατών μελών της ευρωζώνης. Ουσιαστικά αυτό το οποίο επιδιώκεται εδώ είναι η περαιτέρω ενίσχυση και βελτίωση της του δημοσιονομικού **συντονισμού** και της δημοσιονομικής **εποπτείας** στη ζώνη του ευρώ. Οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις που επιφέρει η δέσμη των δυο μέτρων αναφορικά με την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής είναι⁶⁷¹:

- 1) Βελτίωση του δημοσιονομικού συντονισμού στη ζώνη του ευρώ μέσα από την περαιτέρω συμπλήρωση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.
- 2) Εισαγωγή νέου συστήματος παρακολούθησης για τα κράτη μέλη που υπόκεινται στη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος το οποίο θα συνυπάρχει με τις απορρέουσες από το Σύμφωνο Σταθερότητας υποχρεώσεις των κρατών και θα τις συμπληρώνει
- 3) Ενίσχυση της οικονομικής και της χρηματοπιστωτικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ. Εισαγωγή ενός νέου συστήματος μεταπρογραμματικής εποπτείας για τα κράτη μέλη τα οποία εξέρχονται από προγράμματα προσαρμογής ή προληπτικής βοήθειας.
- 4) Ενσωμάτωση στο ενωσιακό δίκαιο μέρους του Δημοσιονομικού Συμφώνου.

Στα πλαίσια της ενίσχυσης και βελτίωσης του δημοσιονομικού συντονισμού στη ζώνη του ευρώ, η δέσμη των δύο μέτρων εισάγει ένα **κοινό δημοσιονομικό χρονοδιάγραμμα** κατά τους φθινοπωρινούς μήνες το οποίο συμπληρώνει το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο και αφορά τα δημοσιονομικά σχέδια των κρατών για το επόμενο έτος. Ειδικότερα, μέχρι τις 30 Απριλίου τα κράτη θα πρέπει να έχουν δημοσιεύσει τα προγράμματα σταθερότητας και τα προγράμματα σύγκλισης τους στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου τα οποία και όπως είπαμε υποβάλλουν στα πλαίσια του Εξαμήνου, μέχρι τις 15 Οκτωβρίου τα κράτη μέλη της ευρωζώνης θα πρέπει να δημοσιεύσουν το σχέδιο του προϋπολογισμού τους για το επόμενο οικονομικό έτος και μέχρι τις 30 Δεκεμβρίου θα πρέπει το

⁶⁷⁰ Βλέπε τις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 12 της Συνθήκης.

⁶⁷¹ Βλέπε την επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής <[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-457 el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_el.htm)>.

εθνικό κοινοβούλιο να έχει εγκρίνει τον κρατικό προϋπολογισμό του επόμενου οικονομικού έτους. Σε περίπτωση δε που δεν έχει γίνει κάτι τέτοιο, τα κράτη θα πρέπει να μεριμνούν για τη θέσπιση διαδικασιών **υποκατάστατου** προϋπολογισμού⁶⁷². Ακόμη, μέχρι τις 15 Οκτωβρίου, τα κράτη υποβάλλουν στην Επιτροπή τα σχέδια των δημοσιονομικών προγραμμάτων τους για το επόμενο έτος τα οποία είναι συμβατά με τις συστάσεις που εκδίδονται στα πλαίσια του Συμφώνου Σταθερότητας και για τα οποία η Επιτροπή εκδίδει γνώμη έως τις 30 Νοεμβρίου⁶⁷³.

Η δέσμη των δύο μέτρων καθιερώνει ένα νέο σύστημα παρακολούθησης για τα κράτη με υπερβολικό δημοσιονομικό έλλειμμα και άρα συμπληρώνει και ενισχύει ακόμη πιο πολύ το διορθωτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας. Ειδικότερα, αν το Συμβούλιο αποφασίσει σύμφωνα με το άρθρο 126 ΣΛΕΕ ότι υφίσταται σε κράτος υπερβολικό έλλειμμα, τότε το κράτος αυτό υποβάλλει στην Επιτροπή και το Συμβούλιο **πρόγραμμα οικονομικής εταιρικής σχέσης** στο οποίο περιγράφονται όλα τα μέτρα πολιτικής και οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που θα ληφθούν και θα πραγματοποιηθούν αντίστοιχα ώστε έτσι να διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμμα και να παραμείνει εντός των τιμών αναφοράς. Παράλληλα, τα κράτη μέλη υποβάλλουν τακτικά **εκθέσεις** στην Επιτροπή αναφορικά με την πορεία της οικονομίας μέχρι να λήξει η διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος. Στις εκθέσεις αυτές αναφέρεται μεταξύ άλλων η εκτέλεση του προϋπολογισμού καθώς και πληροφορίες για τα ληφθέντα μέτρα αλλά και τα μέτρα που θα ληφθούν προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι⁶⁷⁴.

Μια τρίτη μεταρρύθμιση που επέρχεται από τη δέσμη των δύο μέτρων είναι η περαιτέρω ενίσχυση και εντατικοποίηση της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ⁶⁷⁵. Στα πλαίσια αυτά ενισχύεται η εποπτεία των κρατών τα οποία **αντιμετωπίζουν ή κινδυνεύουν να αντιμετωπίσουν σοβαρές οικονομικές δυσκολίες** αλλά και αυτών που **λαμβάνουν** (ή απευθύνουν σχετικό αίτημα) **οικονομική βοήθεια** από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας ή το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο αλλά και άλλα κράτη. Πιο συγκεκριμένα σε αυτές τις περιπτώσεις η Επιτροπή θέτει το οικείο κράτος υπό **ενισχυμένη εποπτεία** και αυτό μετά από διαβούλευση και σε συνεργασία με εκείνη εγκρίνει μέτρα με σκοπό την αντιμετώπιση των πηγών των δυσκολιών του ή των δυνητικών πηγών. Κάθε έξι μήνες η Επιτροπή αποφασίζει για το αν θα παρατείνει ή όχι την ενισχυμένη εποπτεία. Η Επιτροπή παρακολουθεί τη δημοσιονομική κατάσταση του κράτους μέσω της ανταλλαγής αναλυτικών πληροφοριών, τη διεξαγωγή προσομοιώσεων ακραίων καταστάσεων και αναλύσεων ευαισθησίας και η πρόοδος αξιολογείται από την Επιτροπή βάσει των παραπάνω και βάσει αποστολών επιθεώρησης τις οποίες πραγματοποιεί στο κράτος που βρίσκεται υπό εποπτεία και αποτυπώνεται σε σχετική εκτίμηση. Αν η Επιτροπή διαπιστώσει ότι δεν βελτιώθηκε η οικονομική κατάσταση και έχει επιδράσει και αρνητικά στη σταθερότητα συνολικά της ευρωζώνης προτείνει στο Συμβούλιο να εκδώσει σύσταση με την οποία καλεί το κράτος να λάβει **νέα διορθωτικά μέτρα** ή να καταρτίσει ένα **πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής**⁶⁷⁶. Τα προγράμματα αυτά βασίζονται σε εκτίμηση της βιωσιμότητας του χρέους και έχουν ως στόχο των γρήγορη εξυγίανση της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κατάστασης των κρατών και την αποκατάσταση της ικανότητας του να χρηματοδοτείται από τις χρηματοπιστωτικές αγορές⁶⁷⁷. Στην διαδικασία της κατάρτισης τους και της διαμόρφωσης του περιεχομένου τους μετέχουν και **εκπρόσωποι των κοινωνικών εταίρων** προκειμένου να υποβάλλουν τις απόψεις τους και να αποκτήσει το πρόγραμμα ευρεία κοινωνική συναίνεση και αποδοχή⁶⁷⁸. Υποκαθιστούν δε τα προγράμματα οικονομικής εταιρικής σχέσης⁶⁷⁹ ενώ το <<μνημόνιο κατανόησης>> που υπογράφεται μεταξύ του φορέα που χορηγεί βοήθεια και του κράτους είναι πλήρως συμβατό με το πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής κάτι

⁶⁷² Βλέπε το άρθρο 4 του Κανονισμού 473/2013.

⁶⁷³ Βλέπε τα άρθρα 6-7 του Κανονισμού 473/2013.

⁶⁷⁴ Βλέπε τα άρθρα 9 και 10 του Κανονισμού 473/2013. Η υιοθέτηση των προγραμμάτων εταιρικής οικονομικής σχέσης αποτελεί όπως θα πούμε και στη συνέχεια ενσωμάτωση μέρους του Δημοσιονομικού Συμφώνου στο ενωσιακό δίκαιο. Πρόκειται ουσιαστικά για τα <<προγράμματα δημοσιονομικής και οικονομικής συνεργασίας>> τα οποία προβλέπονται από το άρθρο 5 του Δημοσιονομικού Συμφώνου και περιλαμβάνουν όλα τα μέτρα που λαμβάνονται από ένα κράτος σε περίπτωση ύπαρξης υπερβολικού ελλείμματος για τη διόρθωση αυτού.

⁶⁷⁵ Βλέπε τα άρθρα 2 και 3 του Κανονισμού 472/2013.

⁶⁷⁶ Βλέπε το άρθρο 3 παράγραφος 7 του Κανονισμού 472/2013. Τα προγράμματα μακροοικονομικής προσαρμογής καταρτίζονται **υποχρεωτικώς** και όταν ένα κράτος ζητά οικονομική βοήθεια σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 7 του εν λόγω Κανονισμού.

⁶⁷⁷ Βλέπε το άρθρο 7 του Κανονισμού 472/2013. Τα προγράμματα μακροοικονομικής προσαρμογής προβλέφθηκαν όπως είδαμε για πρώτη φορά από τον Κανονισμό 407/2010 στα πλαίσια της θέσπισης του EFSM.

⁶⁷⁸ Βλέπε το άρθρο 8 του Κανονισμού 472/2013.

⁶⁷⁹ Βλέπε το άρθρο 7 παράγραφος 1 του Κανονισμού 472/2013.

για το οποίο μεριμνά η Επιτροπή⁶⁸⁰. Το πρόγραμμα εγκρίνεται από το Συμβούλιο με απόφαση που λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία προτάσσει της Επιτροπής. Επιπλέον, τα κράτη μέλη που βρίσκονται σε πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής απαλλάσσονται από την υποχρέωση υποβολής προγράμματος σταθερότητας στα πλαίσια του Συμφώνου Σταθερότητας,⁶⁸¹ εξαιρούνται από τις υποχρεώσεις που απορρέουν στα πλαίσια του Εξαμήνου⁶⁸² και αναστέλλεται η εφαρμογή του μηχανισμού επαγρύπνησης που θεσπίζεται όπως είδαμε στα πλαίσια του μηχανισμού υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών με τον πίνακα αποτελεσμάτων και τους δείκτες αυτού να ενσωματώνονται στο πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής⁶⁸³.

Τέλος όπως αναφέραμε και παραπάνω, η δέσμη των δύο μέτρων εισάγει ένα νέο σύστημα μεταπρογραμματικής εποπτείας για τα κράτη εκείνα τα οποία εξέρχονται από προγράμματα προσαρμογής ή προληπτικής βοήθειας. Πιο συγκεκριμένα, μέχρις ότου αποπληρωθεί το 75% της βοήθειας που έλαβε ένα κράτος από τους μηχανισμούς στήριξης **παραμένει υπό ενισχυμένη εποπτεία** η οποία μάλιστα μπορεί να παραταθεί με απόφαση του Συμβουλίου προτάσσει της Επιτροπής αν εξακολουθεί να υπάρχει κίνδυνος για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα του⁶⁸⁴. Και εδώ, η Επιτροπή πραγματοποιεί αποστολές επιθεώρησης στο κράτος μέλος που βρίσκεται σε μεταπρογραμματική εποπτεία για να εκτιμήσει την οικονομική και χρηματοπιστωτική του κατάσταση ενώ δύναται να προτείνει στο Συμβούλιο να συστήσει στο εν λόγω κράτος τη λήψη περαιτέρω διορθωτικών μέτρων.

Κλείνοντας την περιγραφή μας της δέσμης των δύο μέτρων και της σχέσης της με την εθνική δημοσιονομική πολιτική να πούμε πως με αυτή ενσωματώνεται στο ενωσιακό δίκαιο μέρος του Δημοσιονομικού Συμφώνου το οποίο είδαμε παραπάνω. Τα κράτη μέλη ανέλαβαν την υποχρέωση μέσα σε πέντε χρόνια από την υπογραφή του Συμφώνου, να ενσωματώσουν την ουσία του στο ενωσιακό δίκαιο και αυτό γίνεται εν μέρει εδώ. Έτσι εκτός από την εισαγωγή των **προγραμμάτων οικονομικής εταιρικής σχέσης** στα πλαίσια του διορθωτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας, ένα άλλο στοιχείο του Δημοσιονομικού Συμφώνου που εισάγεται στο ενωσιακό δίκαιο είναι **η υποχρέωση των κρατών να υποβάλλουν στην Επιτροπή και το Eurogroup εκ των προτέρων και έγκαιρα εκθέσεις αναφορικά με τα σχέδια τους για την έκδοση χρεογράφων**⁶⁸⁵. Με άλλα λόγια τα κράτη μέλη θα πρέπει να ενημερώνουν μέσω εκθέσεων για το ύψος του δανεισμού που θα έχουν. Με τον τρόπο αυτό ενισχύεται η εποπτεία και ο έλεγχος του δημοσίου χρέους τους.

Στο σημείο αυτό ολοκληρώσαμε την περιγραφή των σημαντικότερων θεσμικών εξελίξεων οι οποίες επήλθαν σε ενωσιακό επίπεδο ως απάντηση στην οικονομική κρίση η οποία ξέσπασε το 2010 και είμαστε σε θέση να παραθέσουμε τα σημαντικότερα συμπεράσματα της ανάλυσης μας στα πλαίσια του παρόντος κεφαλαίου.

IV.8 Συμπεράσματα.

- 1) Η δημοσιονομική πολιτική αποτελεί ένα σημαντικότερο εργαλείο άσκησης πολιτικής και χρησιμοποιείται όπως είπαμε στον παρόν κεφάλαιο και στο κεφάλαιο 3 κυρίως για την επίτευξη των βραχυχρόνιων σκοπών της οικονομικής πολιτικής και πιο συγκεκριμένα της οικονομικής μεγέθυνσης και της σταθεροποίησης της οικονομίας σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης όπως και της σταθερότητας του γενικού επιπέδου των τιμών αλλά και την βελτίωση της διανομής του εισοδήματος που αποτελεί μακροχρόνιο σκοπό.
- 2) Τα βασικά μέσα της δημοσιονομικής πολιτικής αποτελούν οι δημόσιες δαπάνες (G) ή μέσα της πολιτικής των δημοσίων δαπανών, οι φόροι (T) ή μέσα της φορολογικής πολιτικής και το ισοζύγιο του προϋπολογισμού το οποίο αποτελεί το σύνδεσμο ανάμεσα σε αυτά τα δύο.
- 3) Το κράτος μπορεί να χρησιμοποιήσει τα δημοσιονομικά του εργαλεία προκειμένου να αντιμετωπίσει τις βραχυχρόνιες οικονομικές διακυμάνσεις και να επαναφέρει την οικονομία σε τροχιά μεγέθυνσης. Έτσι, όταν η οικονομία βρίσκεται σε κάμψη ή ύφεση, το κράτος μπορεί να μειώσει τους φόρους προκειμένου να αυξήσει το διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων ή να αυξήσει τις δαπάνες του χρηματοδοτώντας ένα πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων. Σε κάθε περίπτωση, η συναθροιστική ζήτηση στην οικονομία θα αυξηθεί και μέσω της επίδρασης του πολλαπλασιαστή αυτή θα οδηγηθεί σε ένα νέο σημείο ισορροπίας με υψηλότερο εισόδημα και απασχόληση και πιο κοντά στο δυνητικό ΑΕΠ. Με τον τρόπο αυτό αποφεύγεται μια χρονοβόρα και επώδυνη περίοδος προσαρμογής των μισθών και των τιμών μέχρις ότου το ΑΕΠ και η απασχόληση να προσεγγίσουν τα

⁶⁸⁰ Βλέπε το άρθρο 7 παράγραφος 2 του Κανονισμού 472/2013.

⁶⁸¹ Βλέπε το άρθρο 10 του Κανονισμού 472/2013.

⁶⁸² Βλέπε το άρθρο 11 του Κανονισμού 472/2013.

⁶⁸³ Βλέπε το άρθρο 11 του Κανονισμού 472/2013.

⁶⁸⁴ Βλέπε το άρθρο 14 του Κανονισμού 472/2013.

⁶⁸⁵ Βλέπε το άρθρο 8 του Κανονισμού 473/2013.

φυσικά τους επίπεδα και ποσοστά. Ανάλογα με το πόσο κοντά βρίσκεται η οικονομία στο δυνητικό ΑΕΠ αυτή η πολιτική σύμφωνα με τη βραχυχρόνια καμπύλη Phillips θα επηρεάσει τόσο την παραγωγή και την απασχόληση όσο και τον πληθωρισμό μετά από ένα διάστημα. Όταν η οικονομία προσεγγίσει το ΑΕΠ πλήρους απασχόλησης κάτι που συμβαίνει μακροχρόνια, η περαιτέρω αύξηση της συναθροιστικής ζήτησης οδηγεί σε αύξηση του γενικού επίπεδο των τιμών λόγω των διάφορων στενοτήτων που υφίστανται στις αγορές των συντελεστών παραγωγής.

- 4) Η δημοσιονομική πολιτική όπως και η νομισματική αποτελούν ένα πεδίο έντονων αντιπαραθέσεων ανάμεσα στους οικονομολόγους και τους πολιτικούς με πολλούς να υποστηρίζουν ότι θα πρέπει να χρησιμοποιείται για τη σταθεροποίηση της οικονομίας και άλλους να αρνούνται αυτή την επιλογή. Επίσης, αντικείμενο διαφωνιών αποτελεί το αν θα πρέπει ο προϋπολογισμός να είναι ισοσκελισμένος και να τηρείται αυστηρά δημοσιονομική πειθαρχία μέσω της υιοθέτησης δημοσιονομικών κανόνων προκειμένου να ελέγχεται το δημόσιο χρέος, η εθνική αποταμίευση, τα επιτόκια και η μακροχρόνια οικονομική μεγέθυνση. Τέλος, αντιπαραθέσεις υπάρχουν και για το σημείο της βραχυχρόνιας καμπύλης Phillips που πρέπει να επιλεγεί με μια μερίδα οικονομολόγων και πολιτικών να προτιμούν ένα σημείο με υψηλότερο πληθωρισμό και λιγότερη ανεργία και μια άλλη μερίδα να προτιμά το αντίστροφο.
- 5) Ένα κράτος το οποίο γίνεται μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κυρίως της ζώνης του ευρώ περιορίζει δραματικά τη δυνατότητα του να ασκήσει δημοσιονομική πολιτική για να αντιμετωπίσει τις βραχυχρόνιες οικονομικές διακυμάνσεις και να σταθεροποιήσει την οικονομία του σε επίπεδο παραγωγής πλήρους απασχόλησης, καθώς αυτή υπόκειται σε αυστηρούς δημοσιονομικούς κανόνες και πλαίσια που απορρέουν από τη Συνθήκη (άρθρα 123-126 ΣΛΕΕ) και το Πρωτόκολλο για τη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος αλλά και από το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (11 νομοθετήματα) και τους Κανονισμούς 472/2013 και 473/2013 (δέσμη των δύο μέτρων). Στόχος εδώ είναι η δημοσιονομική πειθαρχία η οποία θα συγκρατεί τη συναθροιστική ζήτηση στην οικονομία και θα περιορίζει με αυτόν τον τρόπο τις πληθωριστικές πιέσεις σε αυτή και άρα θα κρατά σταθερό το γενικό επίπεδο των τιμών. Σε αυτά τα πλαίσια, τα δημοσιονομικά μεγέθη του κράτους (και όχι μόνο) υπόκεινται σε στενή εποπτεία και σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τους ισχύοντες κανόνες επιβάλλονται στο κράτος μέλος της ζώνης του ευρώ κυρώσεις. Παράλληλα, ισχύει η λεγόμενη <<αρχή της μη διάσωσης>> η οποία προκύπτει όπως είπαμε από τις διατάξεις του άρθρου 125 ΣΛΕΕ η οποία ωθεί ακόμη πιο πολύ το κράτος στη τήρηση τη δημοσιονομικής πειθαρχίας χωρίς όμως αυτό να σημαίνει όπως είπαμε ότι σε επείγουσες καταστάσεις όπως λχ ο κίνδυνος πτώχευσης δεν επιτρέπεται η βοήθεια ούτε ότι τα κράτη δεν μπορούν να βοηθήσουν άλλο κράτος που αντιμετωπίζει προβλήματα. Η εποπτεία και οι περιορισμοί γίνονται ακόμη πιο ασφυκτικοί και στενοί σε περίπτωση που το κράτος αντιμετωπίζει ή κινδυνεύει να αντιμετωπίσει σοβαρά οικονομικά προβλήματα και έχει λάβει τελικά βοήθεια από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας , το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο ή άλλο φορέα. Οι όροι αυτής της <<στήριξης σταθερότητας>> αποτυπώνονται στο οικείο υπογραφέν <<Μνημόνιο Κατανόησης>>, είναι αυστηρότατοι και σε πλήρη συνάφεια με το ενωσιακό δίκαιο και φυσικά όλο το ισχύον πλαίσιο της οικονομικής πολιτικής. Μόνο αν ένα κράτος μέλος της ζώνης του ευρώ έχει υγιή δημόσια οικονομικά δηλαδή δημοσιονομικό έλλειμμα κάτω του 3% του ΑΕΠ και χρέος κάτω του 60% του ΑΕΠ, έχει τη δυνατότητα να ασκήσει αντικυκλική δημοσιονομική πολιτική και πάλι με την προϋπόθεση ότι τα εν λόγω δημοσιονομικά μεγέθη δεν θα εκτροχιαστούν. Επίσης, θα πρέπει να αξιοποιήσει όσο το δυνατόν καλύτερα τα διάφορα χρηματοδοτικά προγράμματα που εφαρμόζονται στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πχ το ΕΣΠΑ στην Ελλάδα) για να στηρίξει την οικονομία του.
- 6) Σε περίπτωση που ένα κράτος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ζώνης του ευρώ έχει προσχωρήσει και στη <<Συνθήκη για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ>> ήτοι το Δημοσιονομικό Σύμφωνο (που αποτελεί διεθνή συνθήκη και όχι ενωσιακό δίκαιο έστω και αν τμήμα αυτής έχει ενσωματωθεί όπως είδαμε) τότε χάνει εκ των πραγμάτων σχεδόν ολοκληρωτικά την δυνατότητα ασκήσεως αντικυκλικής δημοσιονομικής πολιτικής καθώς αυτή θα πρέπει να εξυπηρετεί την εφαρμογή του <<χρυσού κανόνα>> δηλαδή η δημοσιονομική θέση της γενικής κυβέρνησης θα πρέπει να είναι ισοσκελισμένη ή πλεονασματική και επιτρέπεται μόνο ένα μικρό έλλειμμα της τάξεως του 0,5 % του ΑΕΠ ή 1% του ΑΕΠ αν το οικείο κράτος έχει δημόσιο χρέος κάτω του 60% του ΑΕΠ. Η όποια δυνατότητα άσκησης επεκτατικής και αντικυκλικής πολιτικής περιορίζεται στην αξιοποίηση των πόρων από τα διάφορα ευρωπαϊκά προγράμματα και στην αξιοποίηση των αποθεμάτων του από τα δημοσιονομικά πλεονάσματα εφόσον υπάρχουν (δηλαδή να φτάσει στην ιδανική κατάσταση

αναφορικά με τη δημοσιονομική πολιτική την οποία είδαμε πριν) όπως επίσης και στα πολύ μικρά ελλείμματα της τάξεως του 0,5-1% ανάλογα με την περίπτωση. Υπάρχει στην περίπτωση αυτή ουσιαστικά **μία δημοσιονομική πολιτική** αλλά **25 κράτη** με διαφορετικές ανάγκες και οικονομική κατάσταση και **περιορισμένη δυνατότητα άσκησης μακροοικονομικής πολιτικής**.

IV.9 Επίλογος/ ανακεφαλαίωση.

Στο κεφάλαιο αυτό εξετάσαμε διεξοδικά τη δημοσιονομική πολιτική των κρατών και τη σχέση αυτής με την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη ζώνη του ευρώ. Είδαμε τα επιμέρους εργαλεία της δημοσιονομικής πολιτικής δηλαδή τα μέσα της πολιτικής των δημοσίων δαπανών, τα μέσα της φορολογικής πολιτικής και το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού και την σταθεροποιητική (αλλά και την αποσταθεροποιητική) τους επίδραση στο ΑΕΠ, την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση με χρήση δύο σημαντικών οικονομικών μοντέλων εκείνων της συναθροιστικής ζήτησης και προσφοράς και του εισοδήματος/δαπανών αλλά και τις επιπτώσεις τους στο ισοζύγιο πληρωμών της χώρας και στο γενικό επίπεδο τιμών σε αυτή και στη συνέχεια παραθέσαμε τις αντιπαραθέσεις που υπάρχουν σε επιστημονικό και πολιτικό επίπεδο σχετικά με το περιεχόμενο και τις κατευθύνσεις της δημοσιονομικής πολιτικής. Ακολούθως, προχωρήσαμε στο ειδικότερο μέρος του κεφαλαίου στα πλαίσια του οποίου και παραθέσαμε τους σοβαρούς περιορισμούς στους οποίους υπόκειται η δημοσιονομική πολιτική των κρατών στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κυρίως της ζώνης του ευρώ, περιορισμοί οι οποίοι ενισχύθηκαν ραγδαία από το 2010 και μετά στα πλαίσια της αντίδρασης και απάντησης στην ευρωπαϊκή κρίση χρέους και των οικείων μεταρρυθμίσεων οι οποίες έλαβαν χώρα προς αυτή την κατεύθυνση.

Στο επόμενο κεφάλαιο της εργασίας μας θα ολοκληρώσουμε την ανάλυση μας με την παράθεση και επεξήγηση της νομισματικής πολιτικής, των μέσων της και της σχέσης της με την Ένωση και την ευρωζώνη.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ V: ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ

Στο παρόν κεφάλαιο της εργασίας μας, θα εξετάσουμε την έννοια της νομισματικής και πιστωτικής πολιτικής και τα σημαντικότερα μέσα με τη χρήση των οποίων αυτή ασκείται καθώς επίσης τις συνέπειες που έχει για αυτά η συμμετοχή μιας χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και κυρίως τη ζώνη του ευρώ. Όπως και το προηγούμενο κεφάλαιο στο οποίο μελετήσαμε τη δημοσιονομική πολιτική και τη σχέση της με την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη ζώνη του ευρώ έτσι και αυτό είναι ουσιαστικά δομημένο σε δύο μέρη, το γενικό και το ειδικό. Πιο συγκεκριμένα, στα πλαίσια του γενικού μέρους, θα ξεκινήσουμε με μια σύντομη αναφορά στην έννοια, τις διακρίσεις και τις λειτουργίες του χρήματος, εν συνεχεία θα περιγράψουμε το νομισματικό σύστημα μιας οικονομίας τους βασικούς τρόπους λειτουργίας των εμπορικών τραπεζών καθώς επίσης και σε τι συνίσταται η ποσότητα του χρήματος σε αυτή, ενώ ακολούθως θα δούμε και τον τρόπο με τον οποίο η Κεντρική Τράπεζα μιας χώρας ασκεί τη νομισματική πολιτική με την παράθεση και εξήγηση των τριών βασικών μέσων που ήδη αναφέρθηκαν στον τρίτο κεφάλαιο δηλαδή των πράξεων ή συναλλαγών ανοιχτής αγοράς, τον ορισμό των υποχρεωτικών διαθεσίμων και το προεξοφλητικό επιτόκιο. Αφού εξηγήσουμε τα μέσα αυτά της νομισματικής πολιτικής, θα εξετάσουμε θεωρητικά και διαγραμματικά με τη χρήση και εδώ του υποδείγματος συναθροιστικής ζήτησης και προσφοράς τις επιπτώσεις που αυτά ασκούν στη συναθροιστική ζήτηση, την παραγωγή και την οικονομία γενικότερα. Στη συνέχεια, θα κάνουμε μια αναφορά στην κριτική που έχει δεχτεί η νομισματική πολιτική κυρίως ως μέσο σταθεροποίησης της οικονομίας σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης αλλά και στη δημόσια αντιπαράθεση που υφίσταται σχετικά με το αν η Κεντρική Τράπεζα θα πρέπει να υπόκειται σε κανόνες ή να δρα εντελώς ελεύθερα ανάλογα με την περίπτωση ως προς τη νομισματική πολιτική καθώς και το αν θα πρέπει να επιδιώκει μηδενικό πληθωρισμό ή έρποντα πληθωρισμό. Στο δεύτερο μέρος του κεφαλαίου αυτού θα εξηγήσουμε τη σχέση της εθνικής νομισματικής πολιτικής και της Ευρωπαϊκής Ένωσης δηλαδή τον τρόπο με τον οποίο η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα στην οποία έχει εκχωρηθεί και ασκεί κατ' αποκλειστικότητα η σχετική αρμοδιότητα, ασκεί τη νομισματική πολιτική της Ένωσης στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και του Ευρωσυστήματος και τη γενικότερη προσέγγιση και στρατηγική αυτής. Θα δούμε με άλλα λόγια κατά πόσο η πολιτική της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας ομοιάζει ή διαφοροποιείται με το γενικότερο πλαίσιο της νομισματικής πολιτικής που θα αναπτύξουμε στην αρχή του παρόντος κεφαλαίου.

V.1 Το χρήμα, οι λειτουργίες και οι διακρίσεις του.

Η νομισματική πολιτική ως τμήμα της εθνικής οικονομικής πολιτικής ορίζεται όπως αναφέραμε στο κεφάλαιο 3 ως το σύνολο των επιμέρους μέσων με τα οποία επηρεάζεται η ποσότητα του χρήματος στην οικονομία⁶⁸⁶. Άρα, η νομισματική πολιτική αφορά τη ρύθμιση, τον καθορισμό της προσφοράς του χρήματος στην οικονομία από τη νομισματική αρχή, την Κεντρική Τράπεζα της χώρας⁶⁸⁷. Τι είναι όμως το χρήμα; ποιες οι λειτουργίες του; σε ποιες κατηγορίες αυτό διακρίνεται; και τελικά τι αποτελεί την ποσότητα αυτού στην οικονομία; Σκόπιμο είναι να απαντήσουμε πρώτα σε αυτά τα ερωτήματα για να δώσουμε στον αναγνώστη μας μια πληρέστερη εικόνα και ακολούθως να δούμε το νομισματικό σύστημα και τη νομισματική πολιτική.

Κατ' αρχήν το χρήμα ορίζεται ως το <<το σύνολο του αποθέματος περιουσιακών στοιχείων το οποίο χρησιμοποιούν τα άτομα μιας κοινωνίας για την αγορά αγαθών και υπηρεσιών>>⁶⁸⁸.

Από τον παραπάνω ορισμό, συμπεραίνουμε ότι το χρήμα χρησιμοποιείται πρώτα από όλα ως **μέσο συναλλαγών** σε μια, χώρα και κοινωνία. Πράγματι, αν δεν υπήρχε το χρήμα τότε οι συναλλαγές θα ήταν εξαιρετικά δύσκολες καθώς θα γινόταν αναγκαστικά με αντιπραγματισμό δηλαδή θα είχαμε ανταλλαγή πραγμάτων είδος προς είδος κάτι που παρουσιάζει δυσχέρειες καθώς προϋποθέτει **διπλή σύμπτωση επιθυμιών** δηλαδή να θέλει ο καθένας

⁶⁸⁶ Bernhard Felderer, Stefan Homburg <<Μακροοικονομική και Νέα Μακροοικονομική>> Κεφάλαιο VI << Πολιτικά συνεπαγόμενα : μια σύγκριση>> σελ 154.

⁶⁸⁷ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 27 <<Το νομισματικό σύστημα>> σελ 352. Πάντως, όπως θα δούμε, η Κεντρική Τράπεζα δεν αποτελεί το μοναδικό φορέα της νομισματικής πολιτικής αλλά και ούτε και το μοναδικό παράγοντα της προσφοράς του χρήματος καθώς όπως θα δείξουμε και οι εμπορικές τράπεζες δημιουργούν χρήμα και αυξάνουν την ποσότητα αυτού στην οικονομία και για αυτό ο ρόλος και η παρέμβαση της Κεντρικής Τράπεζας δεν είναι τέλεια. Παρόλα αυτά η συμβολή της Κεντρικής Τράπεζας είναι καθοριστική. Εξάλλου για λόγους απλούστευσης της ανάλυσης θεωρούμε ότι η Κεντρική Τράπεζα με τα μέσα της ελέγχει πλήρως την ποσότητα του κυκλοφορούντος χρήματος στην οικονομία.

⁶⁸⁸ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 27 <<Το νομισματικό σύστημα>> σελ 343.

κάτι που έχει ο άλλος. Το χρήμα λοιπόν ως μέσο συναλλαγών αντιπροσωπεύει ένα ποσό το οποίο οι αγοραστές δίνουν στους πωλητές όταν αγοράζουν διάφορα αγαθά και υπηρεσίες όπως λχ τρόφιμα, ρούχα, φάρμακα, ηλεκτρονικούς υπολογιστές, υπηρεσίες ιατρών, δικηγόρων κτλ⁶⁸⁹.

Εκτός από μέσο συναλλαγών, το χρήμα αποτελεί ακόμη μια μονάδα μέτρησης δηλαδή ένα μέτρο που χρησιμοποιείται για τον καθορισμό των τιμών των αγαθών και των υπηρεσιών και του ύψους των διάφορων χρεών και οικονομικών υποχρεώσεων⁶⁹⁰. Έτσι όταν αγοράζουμε αγαθά και υπηρεσίες, η τιμή τους είναι εκφρασμένη σε χρήμα και το ίδιο ισχύει και όταν λαμβάνουμε κάποιο δάνειο.

Τέλος, το χρήμα αποτελεί και μέσο διατήρησης της αξίας. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι χρησιμοποιείται από τα άτομα προκειμένου αυτά να μεταφέρουν την αγοραστική τους δύναμη από το παρόν στο μέλλον⁶⁹¹. Έτσι, ο πωλητής ενός οποιουδήποτε αγαθού και υπηρεσίας μπορεί να κρατήσει το ποσό που εισέπραξε από την πώληση αυτού και να το χρησιμοποιήσει εν συνεχεία για να αγοράσει ο ίδιος άλλα αγαθά και υπηρεσίες προκειμένου να ικανοποιήσει τις δικές του ανάγκες. Το χρήμα παρόλα αυτά δεν αποτελεί το μοναδικό μέσο διατήρησης της αξίας καθώς υπάρχουν και άλλα τέτοια μέσα με διαφορετικό όμως βαθμό ρευστότητας δηλαδή ευκολίας με την οποία μετατρέπονται σε χρήμα δηλαδή σε μέσα συναλλαγών όπως λχ τα αξιόγραφα, τα ακίνητα ακόμη και διάφορα έργα τέχνης. Το σύνολο των επιμέρους χρηματικών και μη μέσων διατήρησης της αξίας αποτελεί τον πλούτο μιας κοινωνίας⁶⁹².

Το χρήμα διακρίνεται σε δύο βασικές κατηγορίες και πιο συγκεκριμένα σε χρήμα/αγαθό ή περιεκτικό χρήμα και σε παραστατικό ή χρήμα αναγκαστικής κυκλοφορίας⁶⁹³. Ας τα δούμε.

Το χρήμα/αγαθό ή περιεκτικό χρήμα (commodity money) είναι αυτό το οποίο κυκλοφορεί με τη μορφή ενός αγαθού με εσωτερική αξία. Αυτή έγκειται στο γεγονός του ότι το εν λόγω αγαθό θα είχε αξία ακόμη και αν δεν χρησιμοποιείτο ως χρήμα⁶⁹⁴. Τέτοιο χρήμα υπήρξε ιστορικά ο χρυσός και το ασημί τα οποία χρησιμοποιήθηκαν σε διάφορες περιόδους ως χρήμα και χρησιμοποιούνται και σήμερα ως αγαθά πχ ως κοσμήματα. Ένα άλλο ιστορικό παράδειγμα περιεκτικού χρήματος αποτελούν τα τσιγάρα τα οποία χρησιμοποιήθηκαν για συναλλαγές μεταξύ των αιχμαλώτων πολέμου κατά το Β Παγκόσμιο Πόλεμο αλλά και στη Σοβιετική Ένωση κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980. Και στις δυο περιπτώσεις όπως βλέπουμε, το μέσο συναλλαγών αποτελεί και το ίδιο ένα αγαθό για την ικανοποίηση των αναγκών των ατόμων.

Το παραστατικό χρήμα ή χρήμα αναγκαστικής κυκλοφορίας (fiat money) είναι αυτό το οποίο δεν έχει εσωτερική αξία. Αυτό, χρησιμοποιείται σήμερα ως χρήμα σε παγκόσμια κλίμακα και αποτελείται από τα κέρματα και τα χαρτονομίσματα ή τραπεζογραμμάτια. Η χώρα όταν χρησιμοποιεί το παραστατικό χρήμα υιοθετεί ένα σύστημα αναγκαστικής κυκλοφορίας και με νόμο ορίζεται αποκλειστικά τι αποτελεί χρήμα στην εγχώρια οικονομία και κατά συνέπεια τι χρησιμοποιείται ως μέσο για τις συναλλαγές και την αποτίμηση του ιδιωτικού και δημόσιου χρέους. Συνέπεια αυτού του καταναγκασμού αποτελεί και η λήψη μέτρων για την εξασφάλιση της αποκλειστικότητας σε ότι αφορά τη χρήση του χρήματος αυτού με τη δίωξη πχ των πλαστογράφων.

Η ποσότητα του χρήματος έγκειται γενικά στο σύνολο των κερμάτων και των χαρτονομισμάτων δηλαδή του νομίσματος που κυκλοφορεί στην αγορά και στο σύνολο των τραπεζικών καταθέσεων των νοικοκυριών των επιχειρήσεων και των δημόσιων φορέων. Ο ορισμός αυτός είναι γενικός καθώς υπάρχουν επιμέρους διαφοροποιήσεις μεταξύ των κρατών⁶⁹⁵.

⁶⁸⁹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 27 <<Το νομισματικό σύστημα>> σελ 343.

⁶⁹⁰ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 27 <<Το νομισματικό σύστημα>> σελ 343.

⁶⁹¹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 27 <<Το νομισματικό σύστημα>> σελ 344.

⁶⁹² N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 27 <<Το νομισματικό σύστημα>> σελ 344.

⁶⁹³ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 27 <<Το νομισματικό σύστημα>> σελ 345. Στο χρήμα εντάσσονται επίσης οι επιταγές με τις οποίες ο πελάτης μιας τράπεζας δίνει εντολή σε αυτή να πληρώσει στον κομιστή της επιταγής το ποσό που αναγράφεται σε αυτή. Οι επιταγές όπως θα δούμε στη συνέχεια είναι συνήθως συνδεδεμένες με ορισμένης κατηγορίας τραπεζικές καταθέσεις που ονομάζονται καταθέσεις όψεως. Ακόμη, χρήμα αποτελεί και το λεγόμενο <<πλαστικό χρήμα>> ήτοι τα πιστωτικά δελτία ή κάρτες με τα οποία η τράπεζα πληρώνει τις διάφορες καταναλωτικές δαπάνες του πελάτη της κατά το χρόνο στον οποίο διενεργούνται οι συναλλαγές και ακολούθως εκείνος πληρώνει στην τράπεζα το σχετικό ποσό εντόκως. Στη συνέχεια του κεφαλαίου που θα μιλήσουμε για το τραπεζικό σύστημα και θα αναφέρουμε τις σημαντικότερες και συχνότερες τραπεζικές εργασίες στις οποίες συγκαταλέγονται η πληρωμή επιταγών και η αποδοχή καταθέσεων μεταξύ άλλων και καταθέσεις όψεως.

⁶⁹⁴ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 27 <<Το νομισματικό σύστημα>> σελ 345.

⁶⁹⁵ Η ποσότητα των κερμάτων και των χαρτονομισμάτων είναι προφανής και δεν χρειάζεται άλλη εξήγηση. Ωστόσο οι διάφορες οικονομίες διαφοροποιούνται σε ότι αφορά τις καταθέσεις καθώς επίσης και άλλα χρηματοπιστωτικά προϊόντα. Έτσι πχ στην οικονομία των ΗΠΑ η ποσότητα του χρήματος ή M2 αποτελείται εκτός από το νόμισμα σε κυκλοφορία σύμφωνα με το Fed, την Κεντρική Τράπεζα της χώρας από τις καταθέσεις όψεως και τις λοιπές καταθέσεις με δυνατότητα διακίνησης με τραπεζικές επιταγές, τις ταξιδιωτικές επιταγές καθώς επίσης και από τις καταθέσεις περιορισμένου χρόνου και την αγορά των αμοιβαίων κεφαλαίων. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε : N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 27 <<Το

V.2 Το νομισματικό σύστημα σε μια οικονομία.

Το νομισματικό σύστημα μια χώρας, αποτελεί το σύνολο των επιμέρους θεσμών με τους οποίους παρέχεται χρήμα στην οικονομία της χώρας αυτής⁶⁹⁶. Οι θεσμοί αυτοί είναι η Κεντρική Τράπεζα της χώρας η οποία καλείται και δημόσια τράπεζα και αποτελεί τον καθ ύλην αρμόδιο φορέα για την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος αναγκαστικής κυκλοφορίας και οι εμπορικές τράπεζες. Μεγάλες Κεντρικές Τράπεζες αποτελούν η Τράπεζα της Αγγλίας, η Τράπεζα της Ιαπωνίας, η Bundesbank δηλαδή η Κεντρική Τράπεζα της Γερμανίας και φυσικά η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα την οποία αναφέραμε στο κεφάλαιο 2 όταν μιλήσαμε για τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εδώ θα δούμε πιο αναλυτικά τόσο τη δομή όσο και τον τρόπο λειτουργίας της. Σημαντικότερη για την παγκόσμια οικονομία Κεντρική Τράπεζα αποτελεί ακόμη και αυτή των ΗΠΑ η οποία ονομάζεται Ομοσπονδιακό Αποθεματικό Σύστημα ή Fed⁶⁹⁷ και για την οποία κάναμε ήδη λόγο στο κεφάλαιο 1. Στην ενότητα αυτή λοιπόν θα εξετάσουμε τον τρόπο λειτουργίας τόσο των εμπορικών όσο και των Κεντρικών Τραπεζών.

Οι εμπορικές τράπεζες, δεν είναι τίποτε άλλο από ιδιωτικές (ή και κρατικές) επιχειρήσεις με στόχο τη μεγιστοποίηση του κέρδους. Ειδικότερα, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, ως τράπεζες ή πιστωτικά ιδρύματα ορίζονται οι επιχειρήσεις οι οποίες λαμβάνουν ως επί το πλείστον καταθέσεις και λοιπά επιστρεπτέα κεφάλαια από το κοινό και χορηγούν δάνεια και άλλες πιστώσεις για λογαριασμό τους⁶⁹⁸. Η διαφορά ανάμεσα στο επιτόκιο καταθέσεων και το επιτόκιο των δανείων συνιστά το spread , το περιθώριο κέρδους των τραπεζών. Το επιτόκιο χορηγήσεων αποτελεί την κυριότερη αμοιβή των τραπεζών αλλά όχι τη μοναδική καθώς οι τράπεζες εισπράττουν και προμήθειες για μια σειρά εργασιών τους τις σημαντικότερες από τις οποίες θα αναφέρουμε στη συνέχεια. Ας εξετάσουμε πρώτα τη βασική λειτουργία των τραπεζών που είναι η αποδοχή καταθέσεων και λοιπών επιστρεπτών κεφαλαίων και τη χορήγηση δανείων και άλλων πιστώσεων.

Οι καταθέσεις αποτελούν είναι παθητικές πιστωτικές εργασίες από τις οποίες οι τράπεζες αντλούν τα απαραίτητα κεφάλαια για τη χρηματοδότηση των ενεργητικών πιστωτικών εργασιών όπως λχ η χορήγηση δανείων⁶⁹⁹. Άρα, οι τράπεζες αντλούν κεφάλαια από τις καταθέσεις προκειμένου να χορηγήσουν δάνεια και άλλες πιστώσεις. Όσες περισσότερες είναι οι καταθέσεις τόσο μεγαλύτερη είναι η κεφαλαιακή επάρκεια της τράπεζας και η δυνατότητα της να προβαίνει σε χρηματοδοτικά ανοίγματα δηλαδή να χορηγεί δάνεια. Η δυνατότητα αυτή εξαρτάται από τη γενικότερη οικονομική πολιτική όπως λχ το κατά πόσο αυτή ενθαρρύνει την αποταμίευση αλλά και όπως θα δούμε στη συνέχεια εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό και από την πολιτική της Κεντρικής Τράπεζας της χώρας.

Οι καταθέσεις όπως αναφέραμε παραπάνω αποτελούν συστατικό στοιχείο της εγχώριας ποσότητας χρήματος και διακρίνονται σε διάφορες κατηγορίες. Οι σημαντικότερες κατηγορίες καταθέσεων είναι οι καταθέσεις όψεως, οι καταθέσεις απλού ταμειωτηρίου και οι καταθέσεις υπό προθεσμία ή προθεσμιακές. Άλλες καταθέσεις που συναντώνται στην τραπεζική πρακτική, είναι οι καταθέσεις σε τρεχούμενο λογαριασμό, οι

νομισματικό σύστημα>> σελ 349. Στη συνέχεια της εργασίας, θα παρουσιάσουμε και τι θεωρείται από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ως ποσότητα χρήματος ή M3 στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τη ζώνη του ευρώ.

⁶⁹⁶ Βλέπε <<<http://www.businessdictionary.com/definition/monetary-system.html>>>.

⁶⁹⁷ Το Fed ιδρύθηκε το 1913 ύστερα από μια σειρά από τραπεζικές αποτυχίες του 1907 προκειμένου να εξασφαλιστεί η ευρωστία του αμερικανικού τραπεζικού συστήματος. Η διοίκηση της Τράπεζας ασκείται από τον Πρόεδρο και τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου οι οποίοι είναι επτά στον αριθμό και διορίζονται από τον Πρόεδρο των ΗΠΑ ενώ ο διορισμός τους επικυρώνεται και από τη Γερουσία. Η θητεία του Προέδρου του Fed είναι τετραετής ενώ υπόλοιπων μελών του ΔΣ διαρκεί δεκατέσσερα χρόνια προκειμένου τα μέλη αυτά να μένουν ανεπηρέαστα και ανεξάρτητα από τους εκάστοτε βραχυχρόνιους πολιτικούς συσχετισμούς. Ο Πρόεδρος διοικεί το Fed και προϊστάται του προσωπικού του ενώ ενημερώνει τακτικά το Κογκρέσο για τα την πολιτική του και την πορεία της οικονομίας. Το Fed αποτελείται από το Ομοσπονδιακό Αποθεματικό Συμβούλιο στην Ουάσινγκτον την πρωτεύουσα των ΗΠΑ και από 12 Περιφερειακές Αποθεματικές Τράπεζες οι Πρόεδροι των οποίων διορίζονται από το ΔΣ τους μεταξύ των μελών της τοπικής τραπεζικής και επιχειρηματικής κοινότητας. Τη νομισματική πολιτική των ΗΠΑ την χαράσσει και ασκεί η Ομοσπονδιακή Επιτροπή Ανοικτής Αγοράς η οποία αποτελείται από τα μέλη του ΔΣ του Fed και πέντε από τους 12 προέδρους των περιφερειακών τραπεζών οι οποίοι εναλλάσσονται κατά διαστήματα με την εξαίρεση του προέδρου της περιφερειακής τράπεζας που εδρεύει στη Νέα Υόρκη καθώς η πόλη αυτή αποτελεί ιστορικά το οικονομικό κέντρο των ΗΠΑ. Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το Fed, βλέπε τον επίσημο ιστότοπο του Ιδρύματος : <<<http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/default.htm>>>. Η αναφορά αυτή γίνεται προκειμένου ο αναγνώστης της μελέτης να έχει ένα καλό μέτρο σύγκρισης με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα τη δομή και τη λειτουργία της.

⁶⁹⁸ Σπύρος Ψυχομάνης <<Εγχειρίδιο Τραπεζικού Δικαίου>>, Κεφάλαιο 2ο <<Πιστωτικά και χρηματοδοτικά ιδρύματα στο ελληνικό τραπεζικό σύστημα>> σελ 21.

⁶⁹⁹ Σπύρος Ψυχομάνης <<Εγχειρίδιο Τραπεζικού Δικαίου>>, Κεφάλαιο 2ο <<Οι τραπεζικές εργασίες>> σελ 95.

καταθέσεις υπό προειδοποίηση, οι καταθέσεις υπέρ τρίτων, οι καταθέσεις σε κοινό ή αδιαίρετο λογαριασμό και οι δεσμευμένες καταθέσεις. Ας τις δούμε.

Οι καταθέσεις όψεως είναι αυτές οι οποίες διακινούνται με τραπεζικές επιταγές. Πιο συγκεκριμένα, καταθέσεις όψεως είναι οι καταθέσεις εκείνες οι οποίες είναι αποδοτέες στο δικαιούχο όποτε ζητηθεί. Πρακτικά πρόκειται για καταθέσεις με χαμηλό επιτόκιο η και άτοκες οι οποίες κινούνται είτε με επιταγές οι οποίες σύρονται επί των σχετικών λογαριασμών είτε με αναλήψεις από το ταμείο της τράπεζας ή τα ΑΤΜ ήτοι την Αυτόματες Ταμειολογικές Μηχανές με τη χρήση μιας κάρτας ή δελτίου αναλήψεως⁷⁰⁰.

Οι καταθέσεις απλού ταμειυτηρίου είναι και αυτές καταθέσεις όψεως υπό την έννοια ότι είναι άμεσα αποδοτέες στο δικαιούχο που μπορεί να είναι ένα φυσικό πρόσωπο ή ένα νομικό πρόσωπο μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα αμέσως μόλις ζητηθούν, με χαμηλό επιτόκιο⁷⁰¹. Οι αναλήψεις γίνονται από το ταμείο της τράπεζας με τη χρήση του σχετικού βιβλιαρίου καταθέσεων ή από το ΑΤΜ με τη χρήση μιας κάρτας ή δελτίου αναλήψεως.

Οι καταθέσεις υπό προθεσμία ή προθεσμιακές αποτελούν τις καταθέσεις με τα υψηλότερα επιτόκια. Ειδικότερα αυτές είναι καταθέσεις των οποίων η απόδοση στο δικαιούχο γίνεται μετά την πάροδο ενός ορισμένου και συμφωνηθέντος χρονικού διαστήματος⁷⁰². Έτσι οι καταθέσεις αυτές μπορεί να έχουν πχ δίμηνη, εξάμηνη ή ετήσια διάρκεια. Αν ο καταθέτης αποφασίσει να αποσύρει τελικά τα χρήματά του τότε επιβάλλεται από την τράπεζα μια χρηματική ποινή επί των δεδουλευμένων τόκων.

Ας δούμε τώρα τα άλλα είδη των καταθέσεων. Οι καταθέσεις σε τρεχούμενο λογαριασμό είναι καταθέσεις όψεως οι οποίες φυσικά κινούνται με επιταγές οι οποίες έχουν ως δικαιούχο ένα φυσικό πρόσωπο που έχει την ιδιότητα του εμπόρου. Αυτές είναι συνδεδεμένες με ένα λογαριασμό που ονομάζεται τρέχων ή τρεχούμενος και εξυπηρετούν τη διενέργεια πληρωμών για την εξόφληση των οικονομικών υποχρεώσεων του καταθέτη πχ πληρωμή των λογαριασμών των υπηρεσιών κοινής ωφελείας ή των προμηθευτών του εμπόρου. Οι καταθέσεις υπό προειδοποίηση αποτελούν καταθέσεις χωρίς μεν συγκεκριμένο χρόνο απόδοσής όμως αυτή θα πρέπει να γίνεται κατόπιν σχετικής έγγραφης προειδοποίησης του καταθέτη προς την τράπεζα και κατόπιν παρόδου ενός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος από αυτή. Τέλος έχουμε καταθέσεις όπως αυτές που γίνονται υπέρ τρίτων προσώπων, αυτές που γίνονται σε κοινό λογαριασμό και αυτές που είναι δεσμευμένες. Έτσι, οι καταθέσεις υπέρ τρίτων αφορούν όπως λέει και το όνομα του καταθέσει που πραγματοποιούνται υπέρ ενός τρίτου προσώπου πχ από ένα πρόσωπο στον κληρονόμο του όταν πεθάνει, οι καταθέσεις σε κοινό λογαριασμό γίνονται στο όνομα δύο ή περισσότερων προσώπων από κοινού και αυτοί μπορούν να κάνουν χρήση του ποσού εν μέρει ή εξ ολοκλήρου ο καθένας ξεχωριστά και οι δεσμευμένες καταθέσεις οι οποίες είτε ένεκα διάταξης του νόμου είτε βούλησης του δικαιούχου ή εξαιτίας κάποιας δικαστικής απόφασης δεν επιτρέπεται να αποδοθούν στο δικαιούχο για κάποιο συγκεκριμένο χρονικό διάστημα πχ μέχρι να συμπληρώσει κάποια ηλικία.

Εκτός από καταθέσεις, οι τράπεζες αποδέχονται και άλλα επιστρεπτά κεφάλαια προκειμένου να χρηματοδοτήσουν τα χρηματοδοτικά τους ανοίγματα. Τέτοια επιστρεπτά κεφάλαια είναι συνήθως τα δάνεια από άλλες τράπεζες απλά και ομολογιακά⁷⁰³. Πράγματι, οι τράπεζες μπορούν να δανείζουν η μια την άλλη προκειμένου να ικανοποιήσουν τις ανάγκες τους με τη ρευστότητα που λαμβάνουν όπως συμβαίνει και με τις υπόλοιπες επιχειρήσεις της οικονομίας.

Η δεύτερη βασική λειτουργία των εμπορικών τραπεζών σε μια οικονομία είναι όπως είπαμε η χορήγηση πιστώσεων οι οποίες διακρίνονται βασικά σε **δάνεια** και **συμβάσεις χορήγησης πίστωσης**. Ως πίστωση γενικά, ορίζουμε την <<ανάληψη της υποχρέωσης του πιστοδότη να ενισχύσει την αγοραστική δύναμη του πιστολήπτη>>⁷⁰⁴. Η ενίσχυση αυτή γίνεται είτε ευθέως με την καταβολή ενός χρηματικού ποσού (οπότε μιλάμε για άμεση πίστωση) είτε μέσω της ανάληψη της υποχρέωσης απέναντι στον πελάτη της ή τρίτο πρόσωπο να ενισχύσει την αγοραστική του δύναμη (οπότε μιλάμε για έμμεση πίστωση) πχ με τις τραπεζικές εγγυήσεις.

Οι σημαντικότερες πιστώσεις είναι φυσικά τα δάνεια τα οποία αποτελούν συμβάσεις με τις οποίες η τράπεζες μεταβιβάζουν στον πελάτη τους την κυριότητα ενός χρηματικού ποσού και αυτός αναλαμβάνει την υποχρέωση

⁷⁰⁰ Σπύρος Ψυχομάνης <<Εγχειρίδιο Τραπεζικού Δικαίου>>, Κεφάλαιο 2ο <<Οι τραπεζικές εργασίες>> σελ 99.

⁷⁰¹ Σπύρος Ψυχομάνης <<Εγχειρίδιο Τραπεζικού Δικαίου>>, Κεφάλαιο 2ο <<Οι τραπεζικές εργασίες>> σελ 100.

⁷⁰² Σπύρος Ψυχομάνης <<Εγχειρίδιο Τραπεζικού Δικαίου>>, Κεφάλαιο 2ο <<Οι τραπεζικές εργασίες>> σελ 100.

⁷⁰³ Σπύρος Ψυχομάνης <<Εγχειρίδιο Τραπεζικού Δικαίου>>, Κεφάλαιο 2ο <<Οι τραπεζικές εργασίες>> σελ 105. Ομολογιακό είναι ένα δάνειο το οποίο συνάπτεται από μια Ανώνυμη συνήθως Εταιρεία ή και κάποιο δημόσιο φορέα όπως λχ το κράτος ή οι ΟΤΑ και το οποίο διαιρείται σε επιμέρους ισόποσα τμήματα. Αρχικά τα τμήματα αυτά τα καλύπτει και τα καταβάλλει ένας συγκεκριμένος δανειστής ο οποίος λαμβάνει έναντι των απαιτήσεων του για επιστροφή του δανείου και των τόκων αξιόγραφα που ονομάζονται ομόλογα ή ομολογίες και τοκομερίδια. Έτσι μπορεί λχ να έχουμε ένα ομολογιακό δάνειο ύψους 10.000.000 ευρώ το οποίο διαιρείται σε 10 ισόποσα τμήματα του 1.000.000 ευρώ για το καθένα από τα οποία εκδίδεται και μια ομολογία.

⁷⁰⁴ Σπύρος Ψυχομάνης <<Εγχειρίδιο Τραπεζικού Δικαίου>>, Κεφάλαιο 2ο <<Οι τραπεζικές εργασίες>> σελ 107.

να επιστρέφει άλλα χρήματα ίσης αξίας σε αυτή μαζί με τους συμφωνηθέντες τόκους. Τα δάνεια διακρίνονται σε διάφορες κατηγορίες ανάλογα με το σκοπό που επιτελούν όπως είναι τα **καταναλωτικά δάνεια**, τα **στεγαστικά δάνεια** και τα **επιχειρηματικά δάνεια** όπως λχ τα ναυτικά, τα δάνεια για την απόκτηση μηχανολογικού εξοπλισμού και παγίων εγκαταστάσεων και να ενυπόθηκα ναυτικά δάνεια. Αυτά από οικονομικής άποψης ενισχύουν την ιδιωτική κατανάλωση και την ιδιωτική επένδυση (C και I του ΑΕΠ αντίστοιχα) στην οικονομία. Τα δάνεια διακρίνονται ακόμα σε **δάνεια τακτής λήξης**, **δάνεια χρεολυτικά** και **δάνεια τοκοχρεολυτικά**. Τα πρώτα είναι δάνεια στα οποία μετά την πάροδο ενός ορισμένου χρονικού διαστήματος επιστρέφεται το δάνεισμα ολόκληρο στην τράπεζα, τα δεύτερα είναι αυτά στα οποία το δάνεισμα επιστρέφεται σε δόσεις και οι τόκοι είτε προκαταβάλλονται, είτε καταβάλλονται μαζί με τις δόσεις ή σε μεταγενέστερο χρόνο. Τέλος, τα τοκοχρεολυτικά δάνεια τα οποία είναι και τα συχνότερα στην πράξη είναι αυτά στα οποία κεφάλαιο και τόκοι ενσωματώνονται σε ένα ποσό το οποίο χωρίζεται σε ισόποσες δόσεις οι οποίες καταβάλλονται από τον δανειολήπτη⁷⁰⁵.

Εκτός από τα δάνεια, η δεύτερη μορφή χορήγησης πίστωσης είναι η σύναψη σύμβασης ανοίγματος πίστωσης. Με αυτή μια τράπεζα αναλαμβάνει να θέσει στη διάθεση του πελάτη της δηλαδή του πιστολήπτη άμεσες ή έμμεσες πιστώσεις υπό όρου και μέχρι ενός ποσού που λέγεται πιστωτικό όριο. Ο πελάτης μπορεί όποτε το επιθυμεί κατά τη διάρκεια της ισχύος της εν λόγω σύμβασης να κάνει χρήση αυτών των πιστώσεων και στο μεσοδιάστημα πληρώνει στην τράπεζα μια προμήθεια που καλείται προμήθεια αδράνειας ή ετοιμότητας⁷⁰⁶. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας σύμβασης είναι η έκδοση των πιστωτικών δελτίων ή καρτών που ανήκουν στα μέσα πληρωμής που μπορεί μια τράπεζα να εκδώσει⁷⁰⁷.

Τέλος, οι εμπορικές τράπεζες κάνουν μια σειρά από εργασίες έναντι μια αμοιβής που ονομάζεται προμήθεια. Τέτοιες εργασίες είναι λχ η εκμίσθωση θυρίδων, η αποστολή χρημάτων των πελατών τους σε τρίτα πρόσωπα δηλαδή η αποστολή εμβασμάτων, η διαχείριση κινητών αξιών, η χρηματοδοτική μίσθωση (leasing), η πρακτορεία επιχειρηματικών απαιτήσεων (factoring) κτλ.

Οι εμπορικές τράπεζες παίζουν κομβικό ρόλο στη διαδικασία δημιουργίας χρήματος στην οικονομία καθώς μπορούν να δημιουργούν και να διοχετεύουν χρήμα σε αυτή κάτι που επηρεάζει πέρα από τη συναθροιστική ζήτηση μέσω των χρηματοδοτούμενων επενδύσεων και τον πληθωρισμό ο οποίος μακροχρόνια όπως αναφέραμε στο κεφάλαιο 1 είναι νομισματικό μέγεθος εξαρτώμενο από την προσφερόμενη ποσότητα χρήματος (ή Μ) στην οικονομία. Για να κατανοήσουμε το πώς ακριβώς οι εμπορικές τράπεζες δημιουργούν χρήμα, θα παραθέσουμε ένα απλοϊκό αριθμητικό παράδειγμα⁷⁰⁸.

Έστω μια υποθετική οικονομία στην οποία υπάρχουν τρεις εμπορικές τράπεζες, η Α, η Β και Γ και έχουμε μια αρχική ποσότητα χρήματος ύψους 10.000 ευρώ τα οποία είναι κατατεθειμένα στην τράπεζα Α. Έστω ακόμη ότι η Κεντρική Τράπεζα της χώρας στα πλαίσια της νομισματικής πολιτικής έχει ορίσει ως υποχρεωτικό ποσοστό των τραπεζικών διαθεσίμων το 10%. Όπως θα πούμε και στη συνέχεια ως υποχρεωτικά διαθέσιμα καλούνται τα διαθέσιμα εκείνα ήτοι τα χρήματα από τις καταθέσεις τα οποία η εμπορική τράπεζα δεν μπορεί να δανείσει αλλά πρέπει υποχρεωτικά να κρατήσει⁷⁰⁹. Αυτά ενδεχομένως να τα καταβάλει σε ειδικό λογαριασμό της Κεντρικής Τράπεζας. Αυτό συμβαίνει για λόγους διασφάλισης της ασφάλειας των καταθετών και της εύρυθμης λειτουργίας του τραπεζικού συστήματος. Επομένως, το ποσοστό των υποχρεωτικών διαθεσίμων είναι ένα ποσοστό επί των καταθέσεων που πρέπει να κρατηθούν και να μη διοχετευτούν στην αγορά με τη μορφή δανείων. Πρόκειται όπως θα δούμε για σημαντικότατο μέγεθος που καθορίζει την ποσότητα χρήματος που το τραπεζικό σύστημα δημιουργεί. Αλλά ας επιστρέψουμε στο παράδειγμα μας.

Με βάση τα παραπάνω δεδομένα, η τράπεζα Α έχει 10.000 ευρώ ως καταθέσεις στο Παθητικό της ενώ αφού κρατήσει ως υποχρεωτικά διαθέσιμα τα 1000 ευρώ ήτοι το 10% των καταθέσεων της, χορηγεί τα υπόλοιπα χρήματα σε μια επιχείρηση με ένα επιχειρηματικό δάνειο για αγορά κεφαλαιουχικού εξοπλισμού ύψους 9000 ευρώ. Επομένως βλέπουμε ότι από τα 10.000 ευρώ δημιουργήθηκαν τώρα 19.000 ευρώ. Η επιχείρηση καταθέτει τα χρήματα που έλαβε σε ένα λογαριασμό στην τράπεζα Β. Αυτή, αφού κρατήσει ως υποχρεωτικά διαθέσιμα τα 900 ευρώ, χορηγεί τα υπόλοιπα με τη μορφή στεγαστικού δανείου σε ένα νοικοκυριό ύψους 8100 ευρώ. Βλέπουμε πως η ποσότητα χρήματος στην οικονομία ανέβηκε τώρα στα 27.100 ευρώ. Τέλος, το νοικοκυριό αυτό καταθέτει το ποσό αυτό στην Τράπεζα Γ η οποία αφού κρατήσει τα 810 ευρώ χορηγεί τα υπόλοιπα 7.290 ευρώ σε ένα νοικοκυριό μέσω της έκδοσης ενός πιστωτικού δελτίου που όπως αναφέραμε αποτελεί μια σύμβαση

⁷⁰⁵ Σπύρος Ψυχομάνης <<Εγχειρίδιο Τραπεζικού Δικαίου>>, Κεφάλαιο 2ο <<Οι τραπεζικές εργασίες>> σελ 108.

⁷⁰⁶ Σπύρος Ψυχομάνης <<Εγχειρίδιο Τραπεζικού Δικαίου>>, Κεφάλαιο 2ο <<Οι τραπεζικές εργασίες>> σελ 110.

⁷⁰⁷ Τα άλλα μέσα πληρωμής είναι το δελτίο ή κάρτα αναλήψεως και το χρεωστικό δελτίο ή κάρτα. Η έκδοση των μέσων πληρωμών ανήκει στις διάφορες άλλες τραπεζικές εργασίες εκτός της αποδοχής καταθέσεων και της χορήγησης δανείων.

⁷⁰⁸ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το παράδειγμα και τη μεθοδολογία του, βλέπε N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 27 <<Το νομισματικό σύστημα>> σελ 354-360.

⁷⁰⁹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 27 <<Το νομισματικό σύστημα>> σελ 361.

ανοίγματος πίστωσης, ανεβάζοντας την προσφερόμενη ποσότητα χρήματος στην οικονομία στα 34.390 ευρώ. Βέβαια στην πραγματική ζωή, τα πράγματα είναι πιο περίπλοκα καθώς οι εμπορικές τράπεζες έχουν ήδη υποχρεωτικά από τις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας κάποια δικά τους διαθέσιμα από την ίδρυση τους και δεν περιμένουν μόνο τους καταθέτες όπως εδώ ούτε τα χρήματα είναι συγκεντρωμένα σε μια τράπεζα και μετά διοχετεύονται και στις άλλες. Επίσης πολύ απλά οι τράπεζες μπορεί να μη χορηγήσουν δάνεια όπως στο παράδειγμα μας ή να χορηγήσουν λιγότερα και με περισσότερες εγγυήσεις ειδικά όταν βρισκόμαστε στη φάση της κάμψης και της ύφεσης του οικονομικού κύκλου οπότε και ο επιχειρηματικός κίνδυνος από τα εν λόγω χρηματοδοτικά ανοίγματα είναι μεγαλύτερος. Επιπλέον μπορεί να νοικοκυριά ή οι επιχειρήσεις να επιλέξουν να καταθέσουν λιγότερα χρήματα στις τράπεζες ή να αποσύρουν μέρος από τα υπάρχοντα. Επομένως η συμπεριφορά τόσο των τραπεζών όσο και των αποταμιευτών επηρεάζει και αυτή την προσφερόμενη στην οικονομία ποσότητα χρήματος και όχι μόνος τους οι εμπορικές τράπεζες ή όπως δούμε στη συνέχεια η Κεντρική. Πάντως, αυτή είναι γενικά η συμπεριφορά των τραπεζών και με αυτόν τον τρόπο συμβάλουν στη δημιουργία και προσφορά χρήματος στην οικονομία.

Αυτή η διαδικασία που είδαμε στο παραπάνω παράδειγμα θα συνεχιστεί για πάντα ; Η απάντηση σε αυτό το ερώτημα είναι φυσικά αρνητική με την ποσότητα χρήματος που μπορεί να δημιουργήσει το τραπεζικό σύστημα μιας χώρας να εξαρτάται από ένα μέγεθος το οποίο καλείται πολλαπλασιαστής χρήματος. Αυτό δίνεται από την ακόλουθη σχέση⁷¹⁰ :

$$m = \frac{1}{R} \quad (5.1) \quad \text{όπου :}$$

m : ο πολλαπλασιαστής χρήματος.

R : το ποσοστό των υποχρεωτικών διαθεσίμων

Στο παράδειγμα μας, ο πολλαπλασιαστής είναι 10 ήτοι 1/0,1 πράγμα που σημαίνει πως σε αυτή την υποθετική οικονομία το τραπεζικό σύστημα μπορεί από τα αρχικά διαθέσιμα των 10.000 ευρώ, να δημιουργήσει και να προσφέρει στην οικονομία αυτή χρήμα ύψους έως 100.000 ευρώ.

Από την παραπάνω σχέση καταλαβαίνουμε ότι όσο μικρότερο είναι το ποσοστό των υποχρεωτικών διαθεσίμων τόσο μεγαλύτερος είναι ο πολλαπλασιαστής και η ποσότητα του χρήματος που μπορεί να δημιουργηθεί και το αντίθετο, όσο μεγαλύτερο είναι το ποσοστό των υποχρεωτικών διαθεσίμων τόσο πιο μικρός είναι ο πολλαπλασιαστής χρήματος και η ποσότητα αυτού η οποία δύναται να δημιουργηθεί και να προσφερθεί από το εγχώριο τραπεζικό σύστημα. Πάντως γενικά οι Κεντρικές Τράπεζες δεν μεταβάλλουν συχνά και εύκολα το ποσοστό των υποχρεωτικών διαθεσίμων τουλάχιστον όχι προς τα πάνω για να μην προκαλέσουν αναστάτωση και διαταραχές στο τραπεζικό σύστημα και την οικονομία. Αυτά ως προς τη γενική λειτουργία των εμπορικών τραπεζών. Ας εξετάσουμε τώρα τον τρόπο λειτουργίας της Κεντρικής Τράπεζας έτσι ώστε να είμαστε σε θέση να μελετήσουμε στη συνέχεια τις επιπτώσεις στην οικονομία της νομισματικής πολιτικής.

Ο καθορισμός του ποσοστού των υποχρεωτικών διαθεσίμων αποτελεί όπως είπαμε το ένα από τα τρία βασικά εργαλεία άσκησης της νομισματικής πολιτικής από την Κεντρική Τράπεζα και η συμβολή του είναι τεράστια ένεκα του πολλαπλασιαστή του χρήματος. Τα άλλα δύο βασικά μέσα ή εργαλεία της νομισματικής πολιτικής που χρησιμοποιεί η Κεντρική Τράπεζα είναι όπως είπαμε οι πράξεις ή συναλλαγές της ανοικτής αγοράς και ο καθορισμός του προεξοφλητικού επιτοκίου. Ας τα δούμε.

Με τις πράξεις ή συναλλαγές της ανοικτής αγοράς, η Κεντρική Τράπεζα πωλεί ή αγοράζει κρατικά ομόλογα⁷¹¹. Ειδικότερα με τις πράξεις αυτές, η Κεντρική Τράπεζα μπορεί να αυξήσει την προσφερόμενη ποσότητα χρήματος στην εγχώρια οικονομία τυπώνοντας νέα χαρτονομίσματα και αγοράζοντας κρατικά ομόλογα, δανειζοντας δηλαδή το κράτος και αποδίνοντας στους κατόχους τους μετρητά ή να μειώσει την προσφερόμενη ποσότητα χρήματος με το να πωλήσει κρατικά ομόλογα. Στην περίπτωση αυτή, η Κεντρική Τράπεζα λαμβάνει χρήματα, μετρητά και οι κάτοχοι των ομολόγων τίτλους⁷¹².

Τέλος, η Κεντρική Τράπεζα στα πλαίσια της νομισματικής και πιστωτικής πολιτικής, καθορίζει το προεξοφλητικό επιτόκιο. Αυτό αποτελεί το βασικό επιτόκιο με το οποίο αντλούν ρευστότητα δηλαδή δανείζονται

⁷¹⁰ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 27 <<Το νομισματικό σύστημα>> σελ 359.

⁷¹¹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 27 <<Το νομισματικό σύστημα>> σελ 360.

⁷¹² Οι πράξεις οι συναλλαγές της ανοικτής αγοράς διακρίνονται όπως θα αναφέρουμε στη συνέχεια σε διάφορες επιμέρους κατηγορίες όπως είναι λχ οι αντιστρεπτές και οι οριστικές συναλλαγές και οι πράξεις ανταλλαγής νομισμάτων (swaps) και δεν περιορίζονται μόνο στην αγορά και την πώληση κρατικών χρεογράφων όπως αναφέρεται γενικά στη βιβλιογραφία.

από αυτή οι εμπορικές τράπεζες⁷¹³. Πράγματι, οι εμπορικές τράπεζες δανείζονται από την Κεντρική όταν έχουν προβλήματα ρευστότητας δηλαδή δυσκολεύονται να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους είτε γιατί χορήγησαν υπερβολικά πολλά δάνεια δηλαδή προχώρησαν σε υπερβολικά χρηματοδοτικά ανοίγματα είτε γιατί αντιμετώπισαν μια εκτεταμένη εκροή καταθέσεων. Σε κάθε περίπτωση τα υποχρεωτικά διαθέσιμα τους είναι λιγότερα από εκείνα που έχει ορίσει η Κεντρική Τράπεζα. Όταν οι εμπορικές τράπεζες δανείζονται από την Κεντρική για να αντιμετωπίσουν τα οικονομικά τους προβλήματα τότε αυτή λέμε ότι λειτουργεί ως **πιστωτής έκτακτης ανάγκης**. Επίσης ο δανεισμός των εμπορικών τραπεζών από την Κεντρική μπορεί να γίνει και απλά για να μπορέσουν να ανταποκριθούν καλύτερα στις μεταξύ του υποχρεώσεις και στις υποχρεώσεις τους απέναντι στους πελάτες τους πχ με τη χορήγηση πιστώσεων διάρκειας μιας μέρας κάτι που αποτελεί μια πάγια διευκόλυνση χωρίς αυτό να σημαίνει ότι έχουν κάποιο ιδιαίτερο πρόβλημα ρευστότητας.

Είπαμε παραπάνω ότι η επίδραση των μέσων της Κεντρικής Τράπεζας στην προσφερόμενη ποσότητα του χρήματος στην οικονομία είναι σημαντική αλλά όχι τέλεια και απόλυτη καθώς η ποσότητα αυτή εξαρτάται και από τη συμπεριφορά τόσο των αποταμιευτών/καταθετών όσο και των τραπεζών. Παρόλα αυτά, για λόγους απλούστευσης της ανάλυσης μας και καλύτερης κατανόησης από τον αναγνώστη της επίδρασης της νομισματικής πολιτικής στην οικονομία, θεωρούμε πως η προσφερόμενη ποσότητα του χρήματος στην οικονομία είναι πλήρως ελεγχόμενη από την Κεντρική Τράπεζα και παγιώνεται σε όποιο επίπεδο εκείνη επιθυμεί και για αυτό και η σχετική καμπύλη στο υπόδειγμα ή μοντέλο συναθροιστικής ζήτησης και προσφοράς έχει κάθετη κλίση⁷¹⁴. Την επίδραση αυτή θα τη μελετήσουμε στην αμέσως επόμενη ενότητα.

V.3 Η επίδραση της νομισματικής πολιτικής στην οικονομία.

Στο κεφάλαιο 3 της μελέτης μας, αναφέραμε ότι η νομισματική πολιτική και τα μέσα αυτής χρησιμοποιούνται από τους φορείς της οικονομικής πολιτικής για την επίτευξη των σκοπών της οικονομικής μεγέθυνσης και της πλήρους απασχόλησης (δηλαδή την αντιμετώπιση των βραχυχρόνιων οικονομικών διακυμάνσεων) και της σταθερότητας του γενικού επιπέδου των τιμών κάτι που είδαμε και στο κεφάλαιο 2 όπου μιλήσαμε για την καμπύλη Phillips και το φυσικό ποσοστό ανεργίας, καθώς επίσης και για τη βελτίωση της διάρθρωσης της παραγωγής. Στο κεφάλαιο 4 επεξηγήσαμε αναλυτικά τη διαφορά ανάμεσα στη βραχυχρόνια και τη μακροχρόνια οικονομική περίοδο στα πλαίσια της παράθεσης του υποδείγματος συναθροιστικής ζήτησης και προσφοράς η οποία έγκειται ουσιαστικά στη **σταθερότητα** του επιπέδου των τιμών στην πρώτη και τη **μεταβλητότητα** του στη δεύτερη και με τη χρήση του υποδείγματος αυτού όπως και του υποδείγματος εισοδήματος δαπανών εξετάσαμε την επίδραση της δημοσιονομικής πολιτικής στη συναθροιστική ή ενεργό ζήτηση και την οικονομία. Τώρα, θα δούμε τον τρόπο με τον οποίο επιδρά στην οικονομία η νομισματική πολιτική και για να μπορέσουμε να κατανοήσουμε επακριβώς τον τρόπο με τον γίνεται αυτή η επίδραση θα πρέπει πρώτα να παραθέσουμε και μα κατανοήσουμε μια οικονομική θεωρία η οποία καλείται **θεωρία προτίμησης ρευστότητας**. Επιπλέον, θα κάνουμε κάποιες αναγκαίες υπενθυμίσεις από το προηγούμενο κεφάλαιο αναφορικά με τη συναθροιστική ζήτηση. Ας ξεκινήσουμε.

Η θεωρία προτίμησης ρευστότητας αναπτύχθηκε από τον Keynes και ερμηνεύθηκε από τον Βρετανό οικονομολόγο John Hicks το 1937⁷¹⁵. Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή, το επιτόκιο προσαρμόζεται έτσι ώστε να επιτευχθεί ισορροπία στην αγορά χρήματος δηλαδή να εξισωθεί η προσφορά και η ζήτηση για αυτό⁷¹⁶. Η ζήτηση χρήματος ή <<ρευστότητα>> (Liquidity ή L) γενικά, είναι για συναλλαγές (κίνητρο των συναλλαγών) και για κερδοσκοπικούς λόγους (κερδοσκοπικό κίνητρο)⁷¹⁷. Όπως θα δούμε στη συνέχεια, η εν λόγω θεωρία δεν είναι

⁷¹³ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 27 <<Το νομισματικό σύστημα>> σελ 361.

⁷¹⁴ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 32 << Η επίδραση της νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής στη συναθροιστική ζήτηση>>, σελ 523.

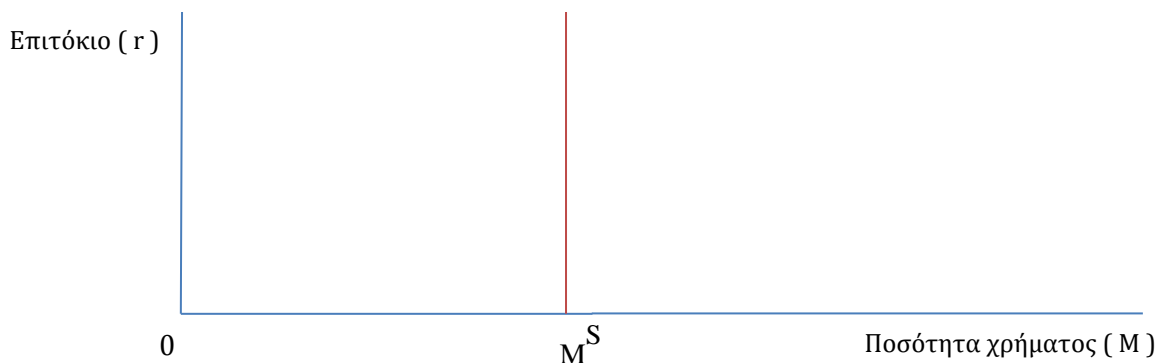
⁷¹⁵ Όπως είπαμε και στο προηγούμενο κεφάλαιο, το 1937, ένα χρόνο μετά την έκδοση του βιβλίου του Keynes <<Η Γενική Θεωρία της Απασχόλησης του Επιτοκίου και του Χρήματος>>, ο οικονομολόγος John Hicks προσπάθησε να ερμηνεύσει τη θεωρία προτίμησης ρευστότητας με ένα άρθρο του με τίτλο <<ο κύριος Keynes και οι Κλασικοί>> Η ερμηνεία που ο Hicks έδωσε στη θεωρία προτίμησης ρευστότητας έχει γίνει γενικά αποδεκτή σήμερα και εμπεριέχεται στα περισσότερα εγχειρίδια μακροοικονομικής θεωρίας και οικονομικής πολιτικής. Αυτή μαζί με τον κεϋνσιανό σταυρό αποτελούν όπως είπαμε τα θεμέλια του κεϋνσιανού μοντέλου.

⁷¹⁶ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 32 << Η επίδραση της νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής στη συναθροιστική ζήτηση>>, σελ 521.

⁷¹⁷ Bernhard Felderer, Stefan Homburg <<Μακροοικονομική και Νέα Μακροοικονομική>> Κεφάλαιο V << Η Κεϋνσιανή θεωρία>> σελ 119. Εκτός από τα κίνητρα των συναλλαγών και της κερδοσκοπίας υπάρχει και ένα τρίτο κίνητρο εκείνο της πρόληψης ή προληπτικό σύμφωνα με το οποίο τα άτομα ζητάνε χρήμα προκειμένου να το φυλάξουν για να εξυπηρετήσουν έκτακτες ανάγκες. Στην παρούσα ανάλυση, για λόγους απλούστευσης το αγνοούμε και επικεντρωνόμαστε στα άλλα δύο κίνητρα.

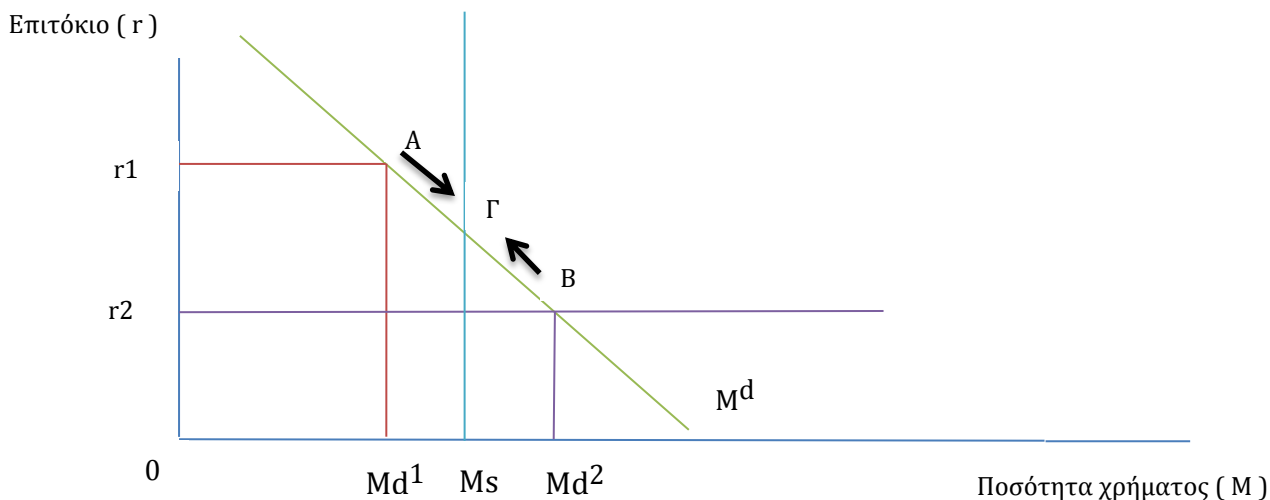
τίποτε άλλο παρά μια θεωρία προσφοράς και ζήτησης. Η προσφορά χρήματος ή M^s γίνεται από την Κεντρική Τράπεζα της χώρας με τα μέσα που περιγράψαμε παραπάνω και θεωρούμε πως ελέγχεται πλήρως από αυτή και για αυτό είναι εντελώς ανεξάρτητη από το επιτόκιο (r). Ισχύει δηλαδή το ακόλουθο διάγραμμα⁷¹⁸:

Διάγραμμα 5.1 Η προσφορά χρήματος.



Τα νοικοκυριά και οι επιχειρήσεις ζητούν όπως είπαμε γενικά χρήμα αφενός για να πραγματοποιήσουν τις συναλλαγές τους αγοράζοντας αγαθά και υπηρεσίες και αφετέρου για να κερδίσουν τόκους με την τοποθέτηση μέρους των χρημάτων τους σε τραπεζικούς λογαριασμούς και τίτλους όπως ομόλογα και έντοκα γραμμάτια. Σε αυτές τις τοποθετήσεις έγκειται το κερδοσκοπικό κίνητρο. Σύμφωνα με τη θεωρία προτίμησης ρευστότητας, το επιτόκιο επιδρά καθοριστικά στη επιλογή των ποσοτήτων χρήματος για συναλλαγές και κερδοσκοπία καθώς όσο πιο υψηλό είναι τόσο πιο υψηλό είναι το κόστος ευκαιρίας της κράτησης χρημάτων για συναλλαγές γιατί τα άτομα χάνουν τόκους. Για να το καταλάβουμε καλύτερα να πούμε ότι το κόστος ευκαιρίας είναι αυτό που θυσιάζουμε για να αποκτήσουμε κάτι άλλο. Έτσι, αν ένα άτομο έχει και δαπανά λχ 10.000 ευρώ για συναλλαγές χάνει τους τόκους που θα κέρδιζε αν τοποθετούσε το εν λόγω ποσό πχ σε έναν τραπεζικό προθεσμιακό λογαριασμό ή σε ένα έντοκο γραμμάτιο του δημοσίου. Άρα όσο πιο υψηλό είναι το επιτόκιο τόσο χαμηλότερη είναι η ζήτηση χρήματος για συναλλαγές λόγω της αύξησης του κόστους ευκαιρίας και για αυτό και η καμπύλη ζήτησης χρήματος (για συναλλαγές) έχει αρνητική/ καθοδική κλίση. Το επιτόκιο προσαρμόζεται προκειμένου να εναρμονίσει τη ζήτηση χρήματος για συναλλαγές με αυτή για κερδοσκοπία δεδομένης της προσφοράς του από την Κεντρική Τράπεζα. Ισχύει δηλαδή το εξής διάγραμμα⁷¹⁹:

Διάγραμμα 5.2 Η καμπύλη ζήτησης χρήματος για συναλλαγές .



Όπως βλέπουμε στο παραπάνω διάγραμμα, ισορροπία στην αγορά χρήματος υπάρχει στο σημείο Γ στο οποίο τέμνονται η καμπύλη ζήτησης και η καμπύλη προσφοράς αυτού με το επιτόκιο να αποτελεί το εργαλείο για τη σχετική προσαρμογή . Στο σημείο A υπάρχει μικρή ζήτηση χρήματος για συναλλαγές και μεγάλη αποταμίευση

⁷¹⁸ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 32 << Η επίδραση της νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής στη συναθροιστική ζήτηση>>, σελ 527.

⁷¹⁹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 32 << Η επίδραση της νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής στη συναθροιστική ζήτηση>>, σελ 525.

και τοποθετήσεις σε τίτλους λόγω του υψηλού επιτοκίου που καθιστά την αποταμίευση και τους τίτλους ελκυστικούς. Αυτή η <<υπερπροσφορά>> χρήματος για κερδοσκοπικούς λόγους οδηγεί σε πτώση τα επιτόκια και τα άτομα αρχίζουν να αποσύρουν τα χρήματα τους χρησιμοποιώντας τα για συναλλαγές καθώς το κόστος ευκαιρίας μειώνεται αυξάνοντας τη ζήτηση χρήματος μέχρις ότου φτάσουμε στο σημείο ισορροπίας Γ. Αντιθέτως, στο σημείο Β, ένεκα των χαμηλών επιτοκίων, έχουμε πολύ υψηλή ζήτηση χρήματος για συναλλαγές και χαμηλή για κερδοσκοπία με αποτέλεσμα οι τράπεζες και οι εκδότες των τίτλων να προσφέρουν υψηλότερες αποδόσεις για αυτές προκειμένου να προσελκύσουν αποταμιευτές και επενδυτές κάτι που οδηγεί σε μείωση της ζήτησης χρήματος έως ότου να φτάσουμε στο σημείο ισορροπίας Γ. Αυτή ακριβώς είναι η ουσία της θεωρίας προτίμησης ρευστότητας. Ας δούμε τώρα τις επιδράσεις της εν λόγω θεωρίας στη συναθροιστική ζήτηση για αγαθά και υπηρεσίες.

Όπως θυμόμαστε από το προηγούμενο κεφάλαιο, η συναθροιστική ζήτηση και η σχετική καμπύλη μας δείχνει την ποσότητα των αγαθών και των υπηρεσιών που ζητούνται στην οικονομία από τα νοικοκυριά, τις επιχειρήσεις και το κράτος σε οποιοδήποτε επίπεδο τιμών⁷²⁰. Η συναθροιστική ζήτηση έχει αρνητική σχέση όπως είπαμε με το επίπεδο τιμών λόγω των αποτελεσμάτων Ρίγου για τον πλούτο, Keynes για το επιτόκιο και Mundell-Fleming για τη συναλλαγματική ισοτιμία και για αυτό και η καμπύλη της έχει καθοδική κλίση. Έτσι εξαιτίας των τριών αυτών αποτελεσμάτων, μια πτώση του γενικού επιπέδου των τιμών αυξάνει τη συναθροιστική ζήτηση και μια άνοδος τη μειώνει. Από αυτό προκύπτει και ότι το επίπεδο τιμών ή Ρ παίζει σημαντικότατο ρόλο στον καθορισμό της ζητούμενης ποσότητας χρήματος για συναλλαγές καθώς όταν αυξάνεται αυτό, αυξάνεται με τη σειρά της και η ζήτηση χρήματος ενώ όταν μειώνεται αυτό μειώνεται και η ζήτηση χρήματος για συναλλαγές. Στη βραχυχρόνια περίοδο όμως σε αντίθεση με τη μακροχρόνια όπως είπαμε το επίπεδο τιμών δεν μεταβάλλεται αμέσως αλλά είναι προκαθορισμένο και σταθερό⁷²¹. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι και η ζητούμενη ποσότητα χρήματος για συναλλαγές είναι συγκεκριμένη και παγιοποιημένη. Τι θα συμβεί αν η Κεντρική Τράπεζα αποφασίσει ξαφνικά να κάνει μια νομισματική ένεση στην οικονομία αυξάνοντας την ποσότητα χρήματος;

Αν η Κεντρική Τράπεζα αυξήσει την προσφερόμενη ποσότητα χρήματος στην οικονομία πχ μέσω της μείωσης των υποχρεωτικών διαθεσίμων ή μέσω των πράξεων της ανοικτής αγοράς με την εκτύπωση χρήματος αγοράζοντας κρατικά ομόλογα, τότε προκειμένου να υπάρξει ισορροπία θα πέσει το επιτόκιο⁷²². Η πτώση αυτή του επιτοκίου οδηγεί σε αύξηση των επενδύσεων αφού τώρα η χρηματοδότηση τους καθίσταται φτηνότερη. Έτσι, τα νοικοκυριά θα λαμβάνουν φτηνότερα στεγαστικά δάνεια και οι επιχειρήσεις φτηνότερα επιχειρηματικά δάνεια με αποτέλεσμα η Ιδιωτική Επένδυση ή Ι ως συστατικό στοιχείο του ΑΕΠ θα αυξηθεί. Ακόμη. Θα αυξηθεί και η Ιδιωτική Κατανάλωση ή C του ΑΕΠ καθώς τα νοικοκυριά λόγω της πρώτης των αποδόσεων των τίτλων και των καταθέσεων τους θα αποσύρουν μέρος αυτών και θα στραφούν στις καταναλωτικές δαπάνες. Όλα αυτά, θα οδηγήσουν σε ένα υψηλότερο επίπεδο παραγωγής και απασχόλησης στην οικονομία και έτσι το πραγματικό ΑΕΠ θα αυξηθεί, θα έχουμε δηλαδή οικονομική μεγέθυνση και αντιμετώπιση της οικονομικής διακύμανσης αν υφίσταται τέτοια⁷²³. Ακριβώς η αντίθετη διαδικασία θα ακολουθηθεί σε περίπτωση που η Κεντρική Τράπεζα της χώρας αποφασίσει να μειώσει την προσφερόμενη ποσότητα χρήματος στην οικονομία πχ για να συγκρατήσει τις πληθωριστικές τάσεις όπως έκανε ο Paul Volcker ο πρόεδρος του Fed στις αρχές της δεκαετίας του 1980. Το επιτόκιο θα αυξηθεί, η συναθροιστική ζήτηση θα μειωθεί και η οικονομία θα υποστεί μια ύφεση με το πραγματικό ΑΕΠ να μειώνεται κάτι που όπως είπαμε συνιστά το δείκτη θυσίας της πολιτικής αυτής. Τη διαδικασία αυτή μπορούμε να τη δούμε σχηματικά στα ακόλουθα διαγράμματα⁷²⁴:

⁷²⁰ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 31 <<Συναθροιστική ζήτηση και συναθροιστική προσφορά>> σελ 488.

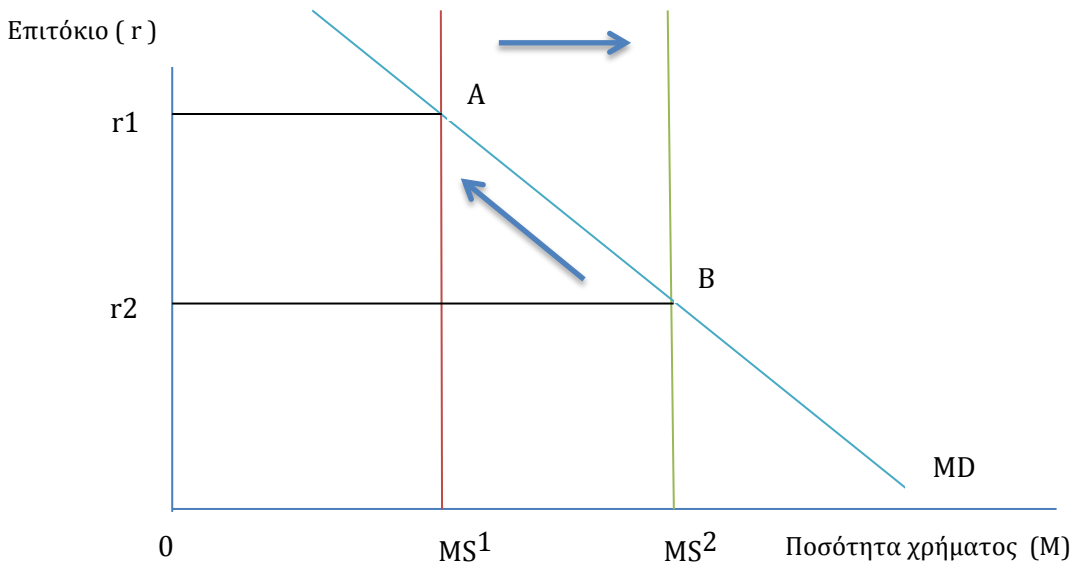
⁷²¹ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 31 << Συναθροιστική ζήτηση και συναθροιστική προσφορά>> σελ 551.

⁷²² Ουσιαστικά δημιουργείται όπως θα δούμε και στο σχετικό διάγραμμα μια υπερπροσφορά χρήματος κάτι που προκαλεί πτώση των επιτοκίων προκειμένου να παροτρυνθούν τα άτομα να κρατήσουν το δημιουργηθέν από την Κεντρική Τράπεζα χρήμα. Εξάλλου, αν οι εμπορικές τράπεζες έχουν περισσότερα ρευστά διαθέσιμα, θα μπορέσουν να χορηγήσουν περισσότερα και φτηνότερα δάνεια στο επενδυτικό κοινό και η μία στην άλλη κάτι που θα αυξήσει τις επενδύσεις στην οικονομία. Η πτώση των επιτοκίων μειώνει την αποταμίευση ενισχύοντας έτσι και την κατανάλωση και αυξάνοντας ακόμη περισσότερο τη ζήτηση στην οικονομία.

⁷²³ Βέβαια, όπως είπαμε στο Κεφάλαιο 2 που εξετάσαμε την καμπύλη Phillips και τα μακροοικονομικά μεγέθη του πληθωρισμού και της ανεργίας, μια τέτοια επεκτατική νομισματική πολιτική και αύξηση της ποσότητας του χρήματος θα οδηγήσει μακροχρόνια και σε άνοδο του γενικού επιπέδου των τιμών, θα προκαλέσει πληθωριστικές πιέσεις ειδικά όταν το ΑΕΠ προσεγγίσει εκείνο της πλήρους απασχόλησης κάτι που οφείλεται όπως είπαμε στην κλασική διχοτόμηση και τη νομισματική ουδετερότητα. Αυτό θα το δείξουμε και διαγραμματικά και στη συνέχεια της ενότητας.

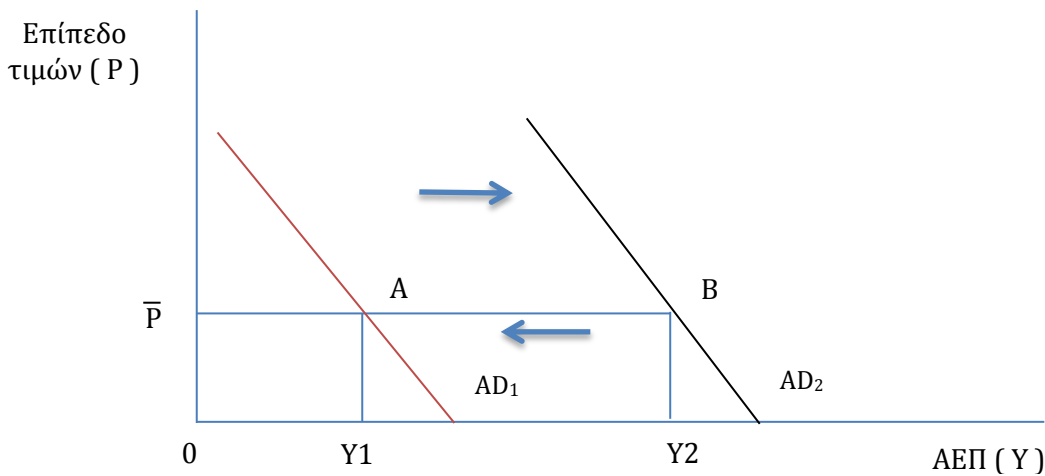
⁷²⁴ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 31 << Συναθροιστική ζήτηση και συναθροιστική προσφορά>> σελ 529. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, όπως θα δούμε στη συνέχεια, ορίζει όλη αυτή τη διαδικασία ως <<μηχανισμό μετάδοσης της ενιαίας νομισματικής πολιτικής>>.

Διάγραμμα 5.3 Η προσφορά και η ζήτηση χρήματος



Όπως βλέπουμε στο παραπάνω διάγραμμα, μια ένεση ρευστότητας από την Κεντρική Τράπεζα μετατοπίζει προς τα δεξιά την καμπύλη προσφοράς χρήματος και η οικονομία οδηγείται σε ένα νέο σημείο ισορροπίας με χαμηλότερο επιτόκιο. Αν πάλι η Κεντρική Τράπεζα περιορίσει την ποσότητα χρήματος στην οικονομία, τότε η καμπύλη προσφοράς χρήματος μετατοπίζεται προς τα αριστερά και η οικονομία οδηγείται σε ένα επίπεδο ισορροπίας με υψηλότερο επιτόκιο. Ας δούμε διαγραμματικά τώρα, τι θα συμβεί στη συναθροιστική ζήτηση εξαιτίας της πολιτικής αυτής της Κεντρικής Τράπεζας.

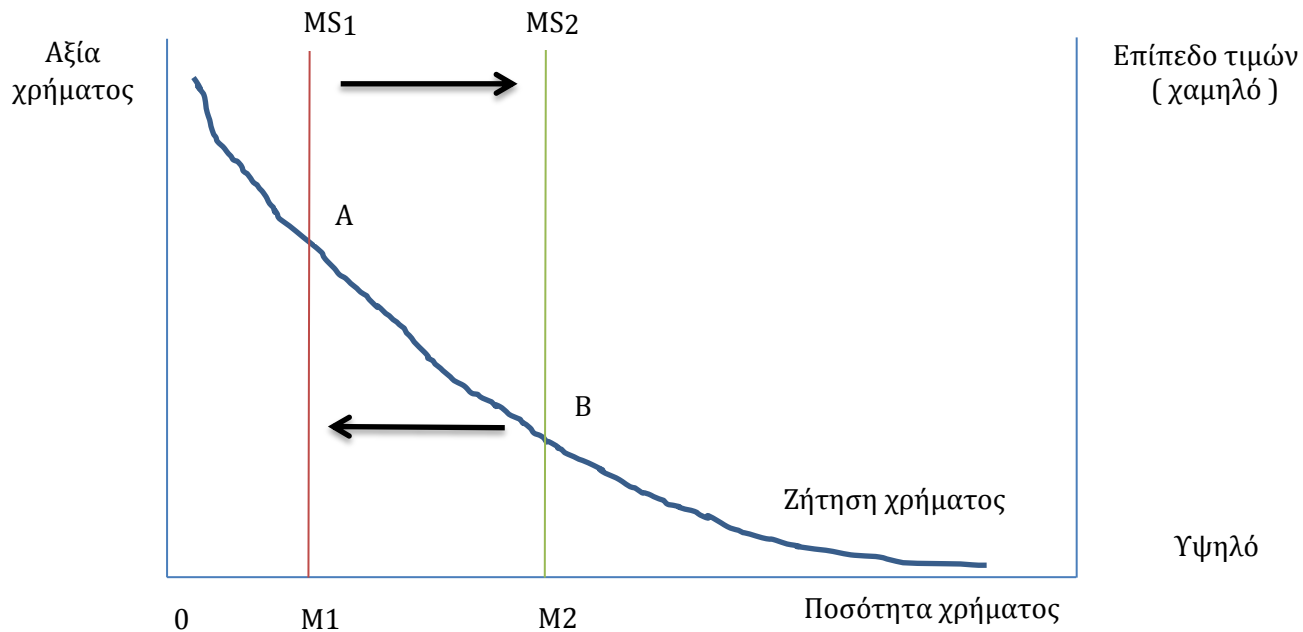
Διάγραμμα 5.4 Η επίδραση της νομισματικής πολιτικής στη συναθροιστική ζήτηση και την παραγωγή.



Όπως βλέπουμε στο διάγραμμα 5.4, ένεκα της νομισματικής επέκτασης και της μείωσης του επιτοκίου που ακολούθησε, η καμπύλη συναθροιστικής ζήτησης μετατοπίστηκε προς τα δεξιά και στη συνέχεια η παραγωγή αυξήθηκε από Y_1 σε Y_2 και άρα έχουμε οικονομική μεγέθυνση. Αντίθετα, σε περίπτωση που η Κεντρική Τράπεζα ασκήσει περιοριστική νομισματική πολιτική πχ με πώληση κρατικών ομολόγων ή αύξηση του προεξοφλητικού επιτοκίου, η συναθροιστική ζήτηση θα μειωθεί και ακολούθως θα μειωθεί και το πραγματικό ΑΕΠ. Ανάλογα με την έκταση αυτής της μείωσης έχουμε είτε κάμψη της οικονομικής δραστηριότητας είτε ύφεση.

Τα παραπάνω δύο διαγράμματα μας δείχνουν τι θα συμβεί στην οικονομία στη βραχυχρόνια περίοδο όπου το επίπεδο τιμών είναι άκαμπτο σε περίπτωση μιας αύξησης της προσφερόμενης ποσότητας χρήματος στην οικονομία. Στη μακροχρόνια περίοδο όμως όπου όπως είπαμε το ΑΕΠ προσεγγίζει αυτό της πλήρους απασχόλησης και οι τιμές είναι εύκαμπτες, μια ένεση ρευστότητας στην οικονομία θα προκαλέσει λόγω της κλασσικής διχοτόμησης και της νομισματικής ουδετερότητας και όπως μας λέει η ποσοτική εξίσωση την οποία

εξετάσαμε στο Κεφάλαιο 2, μια αύξηση στο γενικό επίπεδο των τιμών δηλαδή πληθωρισμό και μείωση της αξίας, της αγοραστικής δύναμης του χρήματος. Αυτό μπορούμε να το δούμε σχηματικά στο διάγραμμα 5.5⁷²⁵:
 Διάγραμμα 5.5 Η επίδραση της νομισματικής πολιτικής στην οικονομία στη μακροχρόνια περίοδο



Το αρχικό σημείο ισορροπίας είναι το Α και η αρχική ποσότητα χρήματος η Μ1. Στη συνέχεια, η Κεντρική Τράπεζα αυξάνει την ποσότητα του χρήματος σε Μ2. Η καμπύλη της προσφοράς χρήματος μετατοπίζεται προς τα δεξιά σε ένα νέο σημείο με υψηλότερο επίπεδο τιμών και μικρότερη αξία του χρήματος. Το αντίθετο θα συμβεί αν η Κεντρική Τράπεζα μειώσει την προσφερόμενη ποσότητα του χρήματος στην οικονομία. Η καμπύλη της προσφοράς του χρήματος θα μετατοπιστεί προς τα αριστερά και θα οδηγηθούμε σε ένα νέο σημείο ισορροπίας με χαμηλότερο επίπεδο τιμών και μεγαλύτερη αξία του χρήματος. Ας δούμε τώρα την κριτική που έχει δεχτεί η νομισματική πολιτική ως τμήμα της ευρύτερης οικονομικής πολιτικής και τις αντιπαραθέσεις που υπάρχουν σχετικά με αυτή ανάμεσα στους οικονομολόγους και τους πολιτικούς.

V.4 Οι αντιπαραθέσεις σχετικά με τη νομισματική πολιτική.

Η νομισματική πολιτική και η Κεντρική Τράπεζα ως βασικός φορέας αυτής έχουν δεχτεί επικρίσεις και αποτελούν πεδίο αντιπαράθεσης ανάμεσα στους οικονομολόγους και τους πολιτικούς φορείς και σχηματισμούς. Οι διαφωνίες έγκεινται σε τρία βασικά σημεία⁷²⁶.

1. Θα πρέπει να παρεμβαίνει η νομισματική αρχή προς σταθεροποίηση της οικονομίας ;
2. Θα πρέπει ή όχι να υπάρχουν συγκεκριμένοι κανόνες και κατευθύνσεις στη νομισματική πολιτική ;
3. Θα πρέπει ή όχι η νομισματική πολιτική να έχει ως στόχο το μηδενικό πληθωρισμό ;.

Κατ' αρχήν πεδίο αντιπαράθεσης αποτελεί το κατά πόσο θα πρέπει η Κεντρική Τράπεζα να παρεμβαίνει στην οικονομία ή όχι προκειμένου να τη σταθεροποιήσει δηλαδή να αντιμετωπίσει όπως και η δημοσιονομική πολιτική τις οικονομικές διακυμάνσεις. Όπως είπαμε, οι οπαδοί γενικά της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία ανήκουν στην ιδεολογία του οικονομικού ακτιβισμού ενώ οι οπαδοί της μη παρέμβασης ανήκουν στην ιδεολογία του οικονομικού φιλελευθερισμού⁷²⁷.

Οι οπαδοί της παρέμβασης υποστηρίζουν ότι η οικονομία δεν είναι σταθερή αλλά παρουσιάζει διακυμάνσεις οι οποίες όπως είδαμε στο κεφάλαιο 2 και στο κεφάλαιο 4, οφείλονται σε μείωση της συναθροιστικής ζήτησης σε αυτή. Η μείωση στη ζήτηση οφείλεται όπως είδαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο σε διάφορους παράγοντες όπως

⁷²⁵ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 28 << Ο πληθωρισμός, οι αιτίες και το κόστος του>> σελ 379.

⁷²⁶ N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 32 <<Πέντε δημόσιες αντιπαραθέσεις για τη μακροοικονομική πολιτική>> σελ 598-609.

⁷²⁷ Bernhard Felderer, Stefan Homburg <<Μακροοικονομική και Νέα Μακροοικονομική>> κεφάλαιο VI <<Πολιτικά συνεπαγόμενα : μια σύγκριση >> σελ 154-155. Ουσιαστικά οι οπαδοί της πρώτης προσέγγισης είναι σε μεγάλο βαθμό οπαδοί των πολιτικών του Keynes ενώ εκείνοι της μη παρέμβασης είναι οπαδοί της κλασικής και νεοκλασικής οικονομικής θεωρίας και μοντέλου.

λχ ένα πολιτικό σκάνδαλο, ένα τραπεζικό ή χρηματιστηριακό κραχ, ένα πόλεμο στην ευρύτερη περιοχή ακόμα και στην ακολουθούμενη κρατική πολιτική. Όλοι αυτοί οι παράγοντες προκαλούν κύματα απαισιοδοξίας και αβεβαιότητας στον πληθυσμό μιας χώρας με αποτέλεσμα αυτός να είναι πολύ πιο εγκρατής σε ότι αφορά τις δαπάνες που σχεδιάζει να πραγματοποιήσει. Έτσι, τα νοικοκυριά μειώνουν τη ζήτηση για καταναλωτικά αγαθά και τις επενδύσεις τους σε ακίνητα και οι επιχειρήσεις ακυρώνουν, αναβάλλουν ή περιορίζουν τα επενδυτικά τους σχέδια. Αυτή η πτώση στη ζήτηση αγαθών και υπηρεσιών στην οικονομία προκαλεί μια κάμψη στο επίπεδο της οικονομικής δραστηριότητας με την παραγωγή να μειώνεται και την ανεργία να αυξάνεται κάτι που επιβεβαιώνει και επιτείνει την απαισιοδοξία και την αβεβαιότητα με αποτέλεσμα τη συνέχιση της κάμψης και πιθανόν την μετατροπή της σε ύφεση με περαιτέρω μείωση της παραγωγής, κλείσιμο επιχειρήσεων και αύξηση της ανεργίας. Με άλλα λόγια αν αφεθεί η κατάσταση ως έχει, τα πράγματα θα πάνε από το κακό στο χειρότερο⁷²⁸. Σύμφωνα με τους οπαδούς του οικονομικού ακτιβισμού, αυτή η κατάσταση που μόλις περιγράψαμε μπορεί να μετριαστεί αισθητά αν όχι να αποτραπεί τελείως και ο πληθυσμός της χώρας να ταλαιπωρηθεί πολύ λιγότερο. Αυτό θα συμβεί με την κρατική παρέμβαση η οποία όπως είπαμε και στο προηγούμενο κεφάλαιο συνίσταται στην αύξηση της συναθροιστικής ή ενεργού ζήτησως με τη χρήση των μέσων της δημοσιονομικής και εν προκειμένω της νομισματικής πολιτικής. Έτσι, η Κεντρική Τράπεζα, ως φορέας εν προκειμένω της νομισματικής πολιτικής, θα προχωρήσει σε μια αναγκαία νομισματική επέκταση με τα μέσα που είδαμε ήτοι τις πράξεις τις ανοικτής αγοράς, τη μείωση των υποχρεωτικών διαθεσίμων και τη μείωση του προεξοφλητικού επιτοκίου ή οποία θα προκαλέσει ένεκα της θεωρίας προτίμησης ρευστότητας πτώση στα επιτόκια των εμπορικών τραπεζών και των ομολόγων με αποτέλεσμα να αυξηθούν οι επενδύσεις και η συναθροιστική ζήτηση και άρα και η παραγωγή με την απασχόληση⁷²⁹.

Οι οπαδοί του οικονομικού φιλελευθερισμού υποστηρίζουν όπως είπαμε και στο κεφάλαιο 4 ότι μια παρέμβαση στην οικονομία με τη χρήση των δημοσιονομικών και εν προκειμένω των νομισματικών μέσων για λόγους σταθεροποίησης δεν θα πρέπει να γίνεται καθώς το κράτος αν είναι θεωρητικώς ικανό να επιτύχει μια τέτοια σταθεροποίηση στην πράξη αυτή είναι πολύ δύσκολη ενώ μάλιστα είναι πιθανό να αποσταθεροποιήσει περαιτέρω την οικονομία. Πιο συγκεκριμένα, υποστηρίζουν ότι η κρατική παρέμβαση για τη σταθεροποίηση της οικονομίας με τα μέσα της νομισματικής πολιτικής δεν μπορεί να επιφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα λόγω της μεγάλης χρονικής διαφοράς ανάμεσα στη λήψη των μέτρων της νομισματικής πολιτικής και στην έναρξη της επίδρασης τους στην οικονομία. Έτσι αν η Κεντρική Τράπεζα αυξήσει την προσφερόμενη ποσότητα χρήματος στην οικονομία, τα επιτόκια σε αυτή θα επηρεαστούν με σημαντική χρονική υστέρηση με κάποιες μελέτες να υποστηρίζουν ότι η πτώση τους θα γίνει τουλάχιστον έξι μήνες μετά ενώ τα νοικοκυριά και οι επιχειρήσεις έχουν ήδη αποφασίσει για τις επενδύσεις τους δηλαδή τα στεγαστικά και επιχειρηματικά δάνεια και άρα και η επίδραση στη συναθροιστική ζήτηση θα είναι μικρή. Ακόμα, ένεκα του ότι οι οικονομικές προβλέψεις είναι συχνά ανακριβείς και λανθασμένες η οικονομία με τα μεγέθη της ενδέχεται να κινηθούν διαφορετικά από ότι περιμένουν οι φορείς της οικονομικής πολιτικής με αποτέλεσμα να είναι πιθανό η νομισματική πολιτική να αποσταθεροποιήσει περαιτέρω παρά να σταθεροποιήσει τη οικονομία της χώρας. Έτσι καλό θα είναι η οικονομία και η αγορά να αφεθούν να αντιμετωπίσουν μόνες τους τη διακύμανση χωρίς κάποια παρέμβαση. Όπως βλέπουμε εδώ, η αντιπαράθεση και τα εκατέρωθεν επιχειρήματα είναι παρεμφερή με αυτά που είδαμε στο κεφάλαιο 4 στο οποίο εξετάσαμε τη δημοσιονομική πολιτική. Ας δούμε όμως τώρα την επόμενη διαφωνία.

Η δεύτερη διαφωνία και αντιπαράθεση έγκειται όπως αναφέρθηκε στο αν θα πρέπει η νομισματική πολιτική να ακολουθεί κάποιους συγκεκριμένους κανόνες ή αν είναι ελεύθερη έτσι ώστε να διαμορφωθεί ανάλογα με την περίσταση.

Οι οπαδοί της πρώτης άποψης υποστηρίζουν ότι η νομισματική πολιτική θα πρέπει να ασκείται με ορισμένους κανόνες και όχι να αφήνεται στην ελεύθερη κρίση. Αυτό θα πρέπει να γίνεται καθώς η ελεύθερη κρίση, η απόλυτη ελευθερία στην άσκηση της πολιτικής μπορεί να οδηγήσει σε ακατάλληλους χειρισμούς και ακόμα και σε κατάχρηση εξουσίας και δημιουργία πολιτικών οικονομικών κύκλων στη νομισματική πολιτική. Έτσι η διοίκηση και ο πρόεδρος της Κεντρικής Τράπεζας μιας χώρας ενδέχεται να διάκειται φιλικά στην κυβέρνηση και να τη βοηθήσει να επανεκλεγεί αυξάνοντας πριν τις εκλογές την ποσότητα του χρήματος στην οικονομία και άρα την παραγωγή και την απασχόληση με τις πρώτες πληθωριστικές πιέσεις να εμφανίζονται σε χρόνο μεταγενέστερο των εκλογών και τότε κατόπιν εορτής να ασκεί περιοριστική νομισματική για να συγκρατήσει τον πληθωρισμό προκαλώντας κάμψη στην οικονομική δραστηριότητα. Αυτή η αρχική άνθηση πριν τις εκλογές και εν συνεχεία κάμψη μετά από αυτές αποτελεί πολιτικό οικονομικό κύκλο. Η ύπαρξη κανόνων ως προς την

⁷²⁸ Bernhard Felderer, Stefan Homburg <<Μακροοικονομική και Νέα Μακροοικονομική>> κεφάλαιο VI <<Πολιτικά συνεπαγόμενα : μια σύγκριση >> σελ 171.

άσκηση της νομισματικής πολιτικής θα συντελούσε στην άμβλυση αυτών των φαινομένων⁷³⁰. Ακόμη, αν η νομισματική πολιτική είναι εντελώς ελεύθερη, τότε μπορεί η οικονομία να αποκτήσει πληθωρισμό μεγαλύτερο του επιθυμητού.

Τα παραπάνω προβλήματα θα μπορούσαν να επιλυθούν ή έστω να περιοριστούν με την υιοθέτηση κάποιων κανόνων ως προς την κατεύθυνση και το στόχο της νομισματικής πολιτικής. Έτσι, θα μπορούσε λχ το κοινοβούλιο μιας χώρας να ψηφίσει ένα νόμο ο οποίος θα όριζε ότι η ετήσια αύξηση της προσφερόμενης χρήματος στην οικονομία από την Κεντρική Τράπεζα θα πρέπει να είναι της τάξεως του 2-3% όσο δηλαδή είναι και το μέσο ποσοστό της οικονομικής μεγέθυνσης έτσι ώστε η ετήσια αύξηση της ποσότητας του χρήματος να συμβαδίζει με την ετήσια αύξηση της παραγωγής και άρα το επιπλέον χρήμα να κατευθύνεται προς την εξυπηρέτηση των συναλλαγών οι οποίες αυξάνονται ένεκα της αύξησης του προϊόντος, να μη υφίσταται υπερπροσφορά του στην οικονομία και να περιορίζονται έτσι στο ελάχιστο οι πληθωριστικές πιέσεις. Με άλλα λόγια τα μέσα πληρωμής ή Μ στην οικονομία αυξάνονται με την ίδια ταχύτητα με το προϊόν ή Υ και δεν προκαλείται πληθωρισμός σύμφωνα με τη μονεταριστική προσέγγιση του φαινομένου αυτού την οποία είδαμε στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας μας. Η νομισματική πολιτική θα ήταν σε αυτή την περίπτωση προσανατολισμένη κυρίως στην επίτευξη του σκοπού της σταθερότητας του γενικού επιπέδου των τιμών και πολύ λιγότερο στην σταθεροποίηση της οικονομίας κάτι που θα εξάλειφε σχεδόν εξ ολοκλήρου του πολιτικούς οικονομικούς κύκλους.

Οι οπαδοί της δεύτερης άποψης υποστηρίζουν ότι η νομισματική πολιτική δεν θα πρέπει να υπόκειται σε συγκεκριμένους κανόνες αλλά να είναι ελεύθερη με το περιεχόμενο της να διαμορφώνεται σε συνάρτηση με την εκάστοτε περίπτωση και περίσταση. Η άποψη αυτή δικαιολογείται από το γεγονός ότι δεν είναι δυνατό να προβλεφθούν όλα τα πιθανά οικονομικά προβλήματα που μπορεί να ανακύψουν και για αυτό δεν θα πρέπει να αυτοπεριορίζεται και να αποκτά αγκυλώσεις η νομισματική πολιτική αλλά να είναι ευέλικτη έτσι ώστε να μπορεί να προσαρμοστεί γρήγορα και να αντιμετωπίσει το οποιοδήποτε συμβάν και κατάσταση. Έτσι αν λχ η οικονομία υποφέρει από πολύ υψηλό πληθωρισμό όπως λχ η οικονομία των ΗΠΑ και άλλων βιομηχανικών χωρών κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1970 εξαιτίας των δυο πετρελαϊκών κρίσεων οι οποίες προκάλεσαν διαταραχές στην προσφορά και στασιμοπληθωρισμό, η Κεντρική Τράπεζα θα πρέπει να μπορεί ελεύθερα να ασκήσει περιοριστική νομισματική πολιτική για να εξαλείψει τον πληθωρισμό έστω και μια βραχυχρόνια αύξηση της ανεργίας. Ακόμα, αν η οικονομία μαστίζεται από σοβαρή ύφεση εξαιτίας μεγάλων μειώσεων στη συναθροιστική ζήτηση όπως συνέβη λχ μετά την Κρίση του 1929 στις ΗΠΑ και αλλού και άρα η κυκλική ανεργία είναι μεγάλη και η παραγωγή συνεχώς μικρότερη, η Κεντρική Τράπεζα θα πρέπει να μπορεί να αυξήσει την προσφερόμενη ποσότητα του χρήματος στην οικονομία μέσω ενέσεων ρευστότητας έτσι ώστε να πέσουν τα επιτόκια και να ενθαρρυνθούν οι επενδύσεις και η οικονομική μεγέθυνση έστω και αν μακροχρόνια όσο πλησιάζουμε στο ΑΕΠ πλήρους απασχόλησης έχουμε υψηλό πληθωρισμό. Βλέπουμε από αυτά τα παραδείγματα ότι η νομισματική πολιτική της Κεντρικής Τράπεζας δεν περιορίζεται αλλά προσαρμόζεται ανάλογα με τη φύση του εκάστοτε προβλήματος. Άρα η λογική της δεύτερης άποψης, είναι να τοποθετούνται από την κυβέρνηση οι καλύτεροι στη διοίκηση ης Κεντρικής Τράπεζας και να αφήνονται ελεύθεροι να κάνουν ότι καλύτερο μπορούν.

Η τρίτη διαμάχη που υπάρχει αναφορικά με το περιεχόμενο της νομισματικής πολιτικής είναι ουσιαστικά υποκατηγορία της δεύτερης. Ειδικότερα, εφόσον τελικά η Κεντρική Τράπεζα της χώρας έχει ως στόχο τη σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών, το ερώτημα και ζήτημα που γεννάται είναι το αν θα πρέπει ο πληθωρισμός που επιδιώκεται να είναι μηδενικός δηλαδή να έχουμε απόλυτη σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών όπως την ορίσαμε στο κεφάλαιο 2 ή αντίθετα θα πρέπει να επιλέγεται ένας ήπιος, ένας έρποντας πληθωρισμός λχ της τάξεως του 2-3%.

Οι οπαδοί της άποψης του να επιδιώκεται μηδενικός πληθωρισμός, υποστηρίζουν ότι οι συνέπειες του πληθωρισμού (κόστος σόλας, κόστος νέων τιμοκαταλόγων, μη άμεση τιμαριθμοποίηση των φορολογικών επιβαρύνσεων, αναδιανομή του πλούτου από το δανειστή στον οφειλέτη, επίδραση Fisher στα επιτόκια κτλ) είναι σημαντικές ακόμα και αν ο πληθωρισμός είναι χαμηλός ή μέτριος. Αντιθέτως, ο δείκτης θυσίας, δηλαδή η αναγκαία ύφεση που πρέπει να δημιουργηθεί στην οικονομία με την συνακόλουθη υψηλή ανεργία είναι παροδικά φαινόμενα με την ανεργία και την παραγωγή να επιστρέφουν μακροχρόνια στα φυσικά τους ποσοστά και επίπεδα αντίστοιχα και κατά συνέπεια, το όφελος από τη μείωση του πληθωρισμού να είναι μεγαλύτερο από το βραχυχρόνιο κόστος. Επιπλέον οι θετικές επιπτώσεις και τα πλεονεκτήματα που απολαμβάνει η οικονομία και η

⁷³⁰ Όπως είδαμε στο κεφάλαιο 4, η συμμετοχή μια χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ιδιαίτερα τη ζώνη του ευρώ, έχει ως επακόλουθο αν όχι την πλήρη εξάλειψη τουλάχιστον τον δραστικό περιορισμό των πολιτικών/ εκλογικών οικονομικών κύκλων σε ότι αφορά τη δημοσιονομική πολιτική. Στο παρόν κεφάλαιο θα δούμε ότι η ύπαρξη κανόνων στην άσκηση της νομισματικής πολιτικής στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών συντελεί στο δραστικό περιορισμό των πολιτικών οικονομικών κύκλων και σε ότι αφορά τη νομισματική πολιτική.

χώρα από το μηδαμινό πληθωρισμό πχ χαμηλά επιτόκια, διεθνής ανταγωνιστικότητα της οικονομίας λόγω των χαμηλών τιμών στα εξαγόμενα προϊόντα είναι μόνιμες ή έστω μακροχρόνιες.

Οι οπαδοί της άποψης σύμφωνα με την οποία θα πρέπει να επιδιώκεται ένας χαμηλός ή μέτριος πληθωρισμός υποστηρίζουν ότι οι προαναφερθείσες επιπτώσεις του πληθωρισμού δεν είναι σημαντικές και μάλιστα κάποιες εκ αυτών μπορούν να αντιμετωπιστούν και με άλλα μέσα χωρίς απαραίτητα να μειωθεί ο ίδιος ο πληθωρισμός⁷³¹, ενώ το όφελος από την ύπαρξη μηδενικού πληθωρισμού στην οικονομία είναι μικρότερο από το κόστος της επίτευξής του. Έτσι το κόστος της προσπάθειας επίτευξης μηδενικού πληθωρισμού, ο δείκτης θυσίας είναι σημαντικότατος. Για παράδειγμα, σύμφωνα με μελέτες που αφορούν την οικονομία των ΗΠΑ, απαιτείται μια μείωση της ετήσιας παραγωγής κατά 5% προκειμένου να μειωθεί ο πληθωρισμός κατά μια μονάδα. Άρα αν ο πληθωρισμός είναι της τάξεως του 4%, για να γίνει μηδενικός θα πρέπει να θυσιαστεί το 20% του ΑΕΠ με ότι αυτό συνεπάγεται για την απασχόληση⁷³². Αντίστοιχοι δείκτες θυσίας υπάρχουν για κάθε χώρα και σε κάθε περίπτωση απαιτείται μια αναγκαία μείωση της ετήσιας παραγωγής για να μειωθεί και ο πληθωρισμός. Το κοινωνικό κόστος μιας τέτοιας προσαρμογής είναι ακόμα μεγαλύτερο από μια μεταβολή του ΑΕΠ, του κατά κεφαλήν εισοδήματος και του ποσοστού ανεργίας καθώς αυτοί που πλήττονται περισσότερο από αυτές τις πολιτικές είναι τα άτομα με τα λιγότερα προσόντα και εργασιακή εμπειρία και γενικά οι πιο ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες όπως λχ οι γυναίκες. Άρα δεν μειώνονται όλα τα εισοδήματα ανάλογα ούτε η θυσία είναι ισοδύναμα κατανομημένη. Επιπρόσθετα, οι επιπτώσεις από μια προσπάθεια επίτευξης μηδενικού πληθωρισμού ενδέχεται να είναι μακροχρόνιες αν όχι μόνιμες. Αυτό συμβαίνει καθώς κατά τη διάρκεια της κάμψης ή της ύφεσης οι επιχειρήσεις μειώνουν τις επενδύσεις τους καθώς αυτές καθίστανται λιγότερο κερδοφόρες και πολλές από αυτές κλείνουν με αποτέλεσμα όταν η οικονομία επανέλθει το απόθεμα κεφαλαίου της είναι μικρότερο και άρα θα μειωθεί με τη σειρά της και η παραγωγικότητα δηλαδή ο αριθμός των μονάδων προϊόντων που θα παραχθούν σε μια χώρα εργασίας. Επίσης, οι εργαζόμενοι που ήταν άνεργοι όταν επανέλθουν στην αγορά εργασίας θα το κάνουν έχοντας χάσει πολύτιμα εργασιακά προσόντα και εμπειρία και η απορρόφηση του από αυτή θα είναι πιο δύσκολη. Για όλους αυτούς τους λόγους σκόπιμο είναι να επιδιώκεται ένας μέτριος ή έρπων πληθωρισμός αντί για ένα μηδενικό πληθωρισμό και η κοινωνία να μάθει να ζει με αυτόν. Κλείνοντας τη παρούσα ενότητα θα πρέπει να κάνουμε μια παρατήρηση. Όλες αυτές οι αντιπαραθέσεις που εξετάσαμε άνωθεν μπορούν να ερμηνευθούν και ως αντιπαραθέσεις αναφορικά με το σημείο της βραχυχρόνιας καμπύλης Phillips που θα πρέπει να επιλεγεί με τους οπαδούς της παρέμβασης με σκοπό τη σταθεροποίηση και της μη ύπαρξης κανόνων στη νομισματική πολιτική να προτείνουν ουσιαστικά ένα σημείο στην καμπύλη με υψηλότερο πληθωρισμό αλλά μικρότερη ανεργία και υψηλότερη παραγωγή και τους οπαδούς της μη παρέμβασης, της υπάρξεως κανόνων και της επιδίωξης μηδενικού πληθωρισμού να προκρίνουν ένα σημείο με υψηλότερη ανεργία και χαμηλότερο πληθωρισμό.

V.5 Η νομισματική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τη ζώνη του ευρώ.

Με την παράθεση και των αντιπαραθέσεων σχετικά με τη νομισματική πολιτική, το περιεχόμενο και το στόχο της, ολοκληρώσαμε το γενικό πλαίσιο της εν λόγω πολιτικής δίνοντας στον αναγνώστη μας μια καλή γενική εικόνα περί αυτής. Τώρα, στην παρούσα ενότητα της μελέτης μας, θα γίνουμε πιο συγκεκριμένοι και θα περιγράψουμε την νομισματική πολιτική στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ζώνης του ευρώ. Θα δούμε ειδικότερα τα όργανα και τους φορείς που είναι επιφορτισμένα με την άσκηση της εν λόγω πολιτικής, θα δώσουμε τον ορισμό της σταθερότητας των τιμών που αποτελεί και το στόχο της πολιτικής αυτής, θα περιγράψουμε τη στρατηγική της νομισματικής πολιτικής, θα αναφέρουμε τα βασικά και κύρια εργαλεία με τα οποία αυτή ασκείται και τέλος, θα περιγράψουμε τον τρόπο με τον οποίο η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα θεωρεί ότι αυτά επηρεάζουν την οικονομία και ειδικότερα το επίπεδο τιμών σε αυτή δηλαδή το **μηχανισμό μετάδοσης της ενιαίας νομισματικής πολιτικής**. Ας ξεκινήσουμε.

Κατ αρχήν, πρέπει να θυμηθούμε από το προηγούμενο κεφάλαιο ότι στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ειδικότερα της ζώνης του ευρώ (ONE), η νομισματική πολιτική ασκείται σε **κεντρικό επίπεδο**, **κατ**

⁷³¹ Τέτοια μέσα είναι λχ η έκδοση από τους δημόσιους φορείς τιμαριθμοποιημένα ομόλογα για την προστασία των επενδυτών από τον πληθωρισμό και η μεταρρύθμιση της φορολογικής νομοθεσίας έτσι ώστε να λαμβάνει υπόψη τον πληθωρισμό και να προχωρά στην αναγκαία αναπροσαρμογή των φορολογικών κλιμακίων.

⁷³² N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β', Κεφάλαιο 32 <<Πέντε δημόσιες αντιπαραθέσεις για τη μακροοικονομική πολιτική>> σελ 607.

αποκλειστικότητα⁷³³ και **ενιαία** από την Ευρωπαϊκή Ένωση και συγκεκριμένα από την ΕΚΤ στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και του Ευρωσυστήματος ενώ η δημοσιονομική πολιτική παραμένει όπως είδαμε υπό την ευθύνη των κρατών μελών με τους περιορισμούς και τις επιφυλάξεις των Συνθηκών του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και των λοιπών νομοθετημάτων με τα οποία ενισχύθηκε το ενωσιακό δίκαιο μετά το ξέσπασμα της δημοσιονομικής κρίσης του 2010. Άρα τα κράτη μέλη της Ένωσης που μετέχουν και στην ΟΝΕ και κατ' επέκταση στην ευρωζώνη, **εγκωρούν** τη νομισματική τους πολιτική (και τη συναλλαγματική όπως είδαμε στο κεφάλαιο 3) σε αυτή και εκείνη την ασκεί αποκλειστικά.

Η κοινή νομισματική πολιτική τελεί υπό την αιγίδα της ΕΚΤ η οποία αποτελεί όπως ήδη αναφέραμε στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας μας ένα από τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δη έναν εκ των τραπεζικών θεσμών αυτής και ιδρύθηκε την πρώτη Ιουνίου 1998 με την έδρα της να είναι στη Φρανκφούρτη της Γερμανίας. Έχει νομική προσωπικότητα, μπορεί να είναι κάτοχος περιουσίας και διάδικος σε δίκες⁷³⁴ και μαζί με τις εθνικές κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών της ΕΕ συνιστούν το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (εφεξής ΕΣΚΤ) ενώ με τις κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών της ΕΕ συνιστούν το Ευρωσύστημα το οποίο αποτελεί το σχήμα μέσω του οποίου το ΕΣΚΤ ασκεί τα καθήκοντα του στη ζώνη του ευρώ⁷³⁵. Στόχος της ΕΚΤ και του ΕΣΚΤ είναι **η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών**⁷³⁶. Ως σταθερότητα των τιμών, ορίζεται **η ετήσια αύξηση του Εναρμονισμένου Δείκτη Τιμών Καταναλωτή** (ο οποίος αποτελεί όπως θυμόμαστε το δείκτη μέτρησης του πληθωρισμού στην ευρωζώνη) **με ρυθμό μικρότερο του 2%**⁷³⁷. Σε αυτά τα πλαίσια το ΕΣΚΤ έχει μια σειρά από καθήκοντα⁷³⁸ τα οποία συνίστανται, όπως αναφέραμε και στο κεφάλαιο 3 όπου δώσαμε το γενικό πλαίσιο, στη χάραξη και εφαρμογή της νομισματικής πολιτικής της Ένωσης, στην διενέργεια πράξεων συναλλάγματος, στην κατοχή και χρήση των επίσημων συναλλαγματικών διαθεσίμων των κρατών μελών (της ζώνης του ευρώ ή κρατών χωρίς παρέκκλιση) και στην προώθηση της ομαλής λειτουργίας των συστημάτων πληρωμών. Η ΕΚΤ επίσης μπορεί να εκδίδει Κανονισμούς και Αποφάσεις όπως επίσης και Συστάσεις και Γνώμες. Οι Κανονισμοί θυμίζουμε, έχουν άμεση ισχύ και ισχύουν προς όλα τα μέρη τους ως προς αυτούς για τους οποίους απευθύνονται και οι Αποφάσεις είναι δεσμευτικές προς όλα τα μέρη τους ως προς αυτούς στους οποίους απευθύνονται. Οι Συστάσεις και οι Γνώμες όπως είπαμε δεν έχουν νομική δεσμευτικότητα. Η ΕΚΤ μπορεί να επιβάλει και κυρώσεις σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με αυτούς τους Κανονισμούς και τις Αποφάσεις⁷³⁹. Τέλος, είναι πολύ σημαντικό να προσθέσουμε ότι η ΕΚΤ ανάμεσα στα καθήκοντα της έχει και την εξασφάλιση της εφαρμογής του άρθρου 123 ΣΛΕΕ σύμφωνα με το οποίο <<απαγορεύονται οι υπεραναλήψεις ή κάθε είδους πιστωτικές διευκολύνσεις από την ΕΚΤ και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών προς θεσμικά και λοιπά όργανα της ΕΕ, κεντρικές κυβερνήσεις, περιφερειακές, τοπικές και λοιπές δημόσιες αρχές των κρατών μελών ή προς δημόσιες επιχειρήσεις αυτών>> . Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη χάνουν το δικαίωμα να

⁷³³ Βλέπε το άρθρο 3, παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ. Οι άλλες αποκλειστικές αρμοδιότητες της Ένωσης σύμφωνα με το ίδιο άρθρο είναι η τελωνειακή ένωση, η κοινή εμπορική πολιτική, η θέσπιση κανόνων ανταγωνισμού στα πλαίσια της εσωτερικής αγοράς και η διατήρηση των βιολογικών πόρων της θάλασσας.

⁷³⁴ Βλέπε το άρθρο 9 παράγραφος 1 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ.

⁷³⁵ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ΟΝΕ>> σελ 527.

⁷³⁶ Βλέπε τα άρθρα 127 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ και το άρθρο 2 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ.

⁷³⁷ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ΟΝΕ>> σελ 531. Με την υιοθέτηση ενός ποσοτικού δείκτη αποκτάται μεγαλύτερη διαφάνεια και αξιοπιστία καθώς είναι πιο εύκολη η επισήμανση των αποκλίσεων από το στόχο ενώ κατευθύνονται και οι μελλοντικές προσδοκίες αναφορικά με την κατεύθυνση της εξέλιξης των τιμών. Επίσης, η υιοθέτηση του 2% ως ανώτατου ορίου για τον πληθωρισμό στην ευρωζώνη συνεπάγεται πως ένα περιθώριο πληθωρισμού είναι αναγκαίο και καλοδεχόμενο προκειμένου να μην παγιδευτεί η οικονομία σε μια κατάσταση αποπληθωρισμού. Πάντως, συνέπεια αυτών είναι ότι όπως βλέπουμε, η νομισματική πολιτική δεν ασκείται με ελεύθερη κρίση ανάλογα με την περίπτωση αλλά υπόκειται σε συγκεκριμένο κανόνα, εκείνο της σταθερότητας των τιμών ενώ στα πλαίσια αυτής της σταθερότητας, επιλέγεται ένας έρπων πληθωρισμός αντί για ένα μηδενικό πληθωρισμό ο οποίος πέρα από τον κίνδυνο του αποπληθωρισμού ενέχει όπως είπαμε και πριν και τον κίνδυνο της παγίδευσης της ευρωπαϊκής οικονομίας στην ύφεση λόγω του σχετικού δείκτη θυσίας. Επομένως μπορούμε συμπερασματικά να πούμε ότι σχετικά με τις προαναφερθείσες αντιπαραθέσεις, η ΕΚΤ υπόκειται σε κανόνες, επιδιώκει ήπιο πληθωρισμό και δεν παρεμβαίνει τόσο δυναμικά για τη σταθεροποίηση της οικονομίας και την αντιμετώπιση των οικονομικών διακυμάνσεων με τους τρόπους που δείξαμε παραπάνω καθώς δεν είναι αυτός ο σκοπός της. Στη συνέχεια θα δούμε πως η ΕΚΤ αναγνωρίζει ολόκληρη τη διαδικασία που περιγράψαμε θεωρητικά και διαγραμματικά παραπάνω σχετικά με την επίπτωση μιας νομισματικής ένεσης ή μιας περιοριστικής νομισματικής πολιτικής στη συναθροιστική ζήτηση και την οικονομία αλλά επικεντρώνεται στις πιο μακροχρόνιες επιπτώσεις, στον τελικό αποδέκτη των επιδράσεων της πολιτικής που είναι το επίπεδο τιμών στα πλαίσια του σκοπού της επίτευξης σταθερότητας σε αυτό.

⁷³⁸ Βλέπε τα άρθρα 127 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ και 3 παράγραφος 1 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ.

⁷³⁹ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ΟΝΕ>> σελ 528.

προσφεύγουν στις υπηρεσίες των κεντρικών τραπεζών τους για να καλύψουν τις χρηματοδοτικές τους ανάγκες. Ακόμα, το άρθρο αυτό ορίζει ότι η ΕΚΤ και οι εθνικές κεντρικές τράπεζες απαγορεύεται να αγοράζουν απευθείας ήτοι στην πρωτογενή αγορά ομόλογα των κρατών μελών όπως κάνουν άλλες κεντρικές τράπεζες όπως λχ το FED στις ΗΠΑ. Αυτό σημαίνει πρακτικά ότι απαγορεύεται να λειτουργούν ως πιστωτές έκτακτης ανάγκης⁷⁴⁰ και μόνο στη δευτερογενή αγορά μπορούν να αγοράζουν τίτλους των κρατών μελών⁷⁴¹. Επομένως, η ΕΚΤ δεν προβαίνει σε πράξεις ή συναλλαγές ανοικτής αγοράς με τον τρόπο που περιγράψαμε παραπάνω (εκτύπωση χρήματος) και που κάνει το Fed και άλλες κεντρικές τράπεζες αλλά διαφοροποιείται από αυτές. Το άρθρο αυτό συμπληρώνεται από τον Κανονισμό 3603/93 ο οποίος όπως είπαμε προβλέπει μια σειρά εξαιρέσεων πχ τις πιστώσεις μιας μέρας προς το δημόσιο και τη χρηματοδότηση του δημοσίου για την πληρωμή των υποχρεώσεων του προς το ΔΝΤ. Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 124 ΣΛΕΕ απαγορεύεται κάθε μέτρο που να εξασφαλίζει προνομιακή πρόσβαση των κρατών στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Το εν λόγω άρθρο όπως είπαμε στο παρόν και στα δύο προηγούμενα κεφάλαια λειτουργεί συμπληρωματικά του άρθρου 123 ΣΛΕΕ και σε επίπεδο παράγωγου ενωσιακού δικαίου προσδιορίζεται από τον Κανονισμό 3604/93.

Η ΕΚΤ και οι εθνικές κεντρικές τράπεζες κατά την άσκηση των καθηκόντων τους απολαμβάνουν πλήρης λειτουργικής και θεσμικής ανεξαρτησίας τόσο από τα λοιπά ενωσιακά όργανα όσο και από τα κράτη μέλη της Ένωσης και τις κυβερνήσεις τους⁷⁴². Η αρχή της ανεξαρτησίας θεσπίζεται από το άρθρο 130 ΣΛΕΕ και έχει δημιουργήσει ένα ζήτημα δημοκρατικής νομιμοποίησης της όλης διαδικασίας και πολιτικής το οποίο έχει όπως είδαμε αντιμετωπιστεί με διάφορους τρόπους. Η διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι συγκεντρωμένη με το καθ' ύλην αρμόδιο όργανο να είναι το ΔΣ της ΕΚΤ το οποίο θέτει και τις γενικές κατευθύνσεις⁷⁴³ και το αρμόδιο για την εφαρμογή της να είναι η Εκτελεστική Επιτροπή της ΕΚΤ⁷⁴⁴. Στο ΔΣ μετέχουν ο πρόεδρος, ο αντιπρόεδρος και τέσσερα άλλα μέλη που απαρτίζουν την Εκτελεστική Επιτροπή και οι διοικητές των εθνικών κεντρικών τραπεζών⁷⁴⁵. Ο σημερινός (2015) πρόεδρος της ΕΚΤ είναι ο Ιταλός οικονομολόγος και τραπεζικός Μάριο Ντράγκι (Mario Draghi) ο οποίος ανέλαβε καθήκοντα το 2011.

Η διαδικασία που έχει επιλέξει η ΕΚΤ προκειμένου να επιτύχει τον πρωταρχικό της στόχο που είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών ονομάζεται <<στρατηγική της νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ>>⁷⁴⁶.

Σύμφωνα με τη στρατηγική αυτή, οι αποφάσεις της ΕΚΤ σχετικά με τη νομισματική πολιτική στηρίζονται σε εκτιμήσεις του κινδύνου απόκλισης από τον πρωταρχικό στόχο ήτοι εκτιμήσεις των κινδύνων διατάραξης της σταθερότητας των τιμών στην ευρωζώνη. Οι εκτιμήσεις αυτές γίνονται με βάση δυο αναλυτικές προοπτικές οι οποίες ονομάζονται <<πυλώνες της στρατηγικής της νομισματικής πολιτικής>> και λειτουργούν συμπληρωματικά ο ένας προς τον άλλο.

⁷⁴⁰ Αυτό συνιστά όπως αναφέραμε και στο προηγούμενο κεφάλαιο και μια πίεση προς τα κράτη για την τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας στα πλαίσια της δημοσιονομικής τους πολιτικής.

⁷⁴¹ Το Σεπτέμβριο του 2012, η ΕΚΤ αποφάσισε να εφαρμόσει ένα πρόγραμμα αγοράς κρατικών ομολόγων υπό όρους στη δευτερογενή αγορά φτάνοντας έτσι στο όριο των αρμοδιοτήτων και του σκοπού τόσο της ίδια όσο και του ΕΣΚΤ προκειμένου να προκαλέσει πτώση στα τότε συνεχώς αυξανόμενα επιτόκια των ομολόγων των κρατών μελών της ευρωζώνης. Το πρόγραμμα είχε την ονομασία <<Πρόγραμμα Αμεσών Νομισματικών Συναλλαγών>> ή << Outright Monetary Transactions>> αλλά ποτέ δεν εφαρμόστηκε στην πράξη. Η Γερμανία αντέδρασε και προσέφυγε στο Δικαστήριο της ΕΕ αλλά τελικά το Δικαστήριο τον Ιούνιο του 2015 απεφάνθη ότι δεν παραβιάζεται με αυτή την πράξη το ενωσιακό δίκαιο. Το ίδιο είχε κάνει όπως είπαμε και το 2010 και 2011 για να βοηθήσει στην χρηματοδότηση κρατών που αντιμετώπιζαν προβλήματα ρευστότητας.

⁷⁴² Βλέπε το άρθρο 7 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ.

⁷⁴³ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ONE>> σελ 529-530. Το ΔΣ της ΕΚΤ έχει σημαντικότερες αρμοδιότητες καθώς λαμβάνει όλες τις αποφάσεις με τις οποίες ρυθμίζεται η νομισματική κυκλοφορία (προσφορά χρήματος) στην οικονομία. Έτσι αυτό μεταξύ άλλων λαμβάνει τις αποφάσεις για την προσφορά διαθεσίμων στο Ευρωσύστημα, καθορίζει τα βασικά επιτόκια με τα οποία αντλούν ρευστότητα οι εμπορικές τράπεζες από τις αντίστοιχες εθνικές κεντρικές τράπεζες επηρεάζοντας έτσι τα επιτόκια καταθέσεων και χορηγήσεων και έχει το αποκλειστικό δικαίωμα την είτε από την ΕΚΤ είτε από τις εθνικές κεντρικές τράπεζες έκδοση τραπεζογραμματίων και κερμάτων σε ποσότητες που καθορίζονται από την ΕΚΤ.

⁷⁴⁴ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ONE>> σελ 530. Η Εκτελεστική Επιτροπή εφαρμόζει τη νομισματική πολιτική και δίνει τις αναγκαίες οδηγίες στις εθνικές κεντρικές τράπεζες, ασκεί τις αρμοδιότητες που της έχουν μεταβιβαστεί από το ΔΣ και προετοιμάζει τις συνεδριάσεις του, ενώ ευθύνεται για την τρέχουσα διαχείριση της ΕΚΤ.

⁷⁴⁵ Βλέπε τα άρθρα 283 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ και 10 παράγραφος 1 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ για το ΔΣ και τα άρθρα 283 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ και 11 παράγραφος 1 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ για την Εκτελεστική Επιτροπή αντίστοιχα. Επίσης, σχετικά με την οργάνωση, τη δομή και την αποστολή της ΕΚΤ βλέπε τον επίσημο ιστότοπο αυτής : << <https://www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html>>>.

⁷⁴⁶ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ONE>> σελ 532.

Ο πρώτος πυλώνας ονομάζεται <<οικονομική ανάλυση>>, έχει τον πρωτεύοντα ρόλο στη στρατηγική της νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ και έχει ως στόχο την εκτίμηση των βραχυχρόνιων και μεσοχρόνιων προσδιοριστικών παραγόντων των εξελίξεων των τιμών. Δίνεται δε έμφαση στην πραγματική οικονομική δραστηριότητα και στις χρηματοοικονομικές συνθήκες⁷⁴⁷. Εξετάζεται δηλαδή η κατάσταση στην πραγματική οικονομία και μια σειρά από παράγοντες όπως λχ η συνολική ζήτηση και η συνολική παραγωγή στις αγορές αγαθών, υπηρεσιών και συντελεστών παραγωγής, η δημοσιονομική κατάσταση και πολιτική των κρατών, οι συνθήκες στις αγορές εργασίας και κεφαλαίου, οι εξελίξεις στο ισοζύγιο πληρωμών κτλ. Αυτό με άλλα λόγια που γίνεται αποδεκτό και θεωρείται ότι συμβαίνει, είναι ότι βραχυχρόνια και μεσοχρόνια ο πληθωρισμός αποτελεί αποτέλεσμα διάφορων πραγματικών καταστάσεων ανισορροπίας με την υπερβάλλουσα ζήτηση αγαθών και υπηρεσιών και φυσικά τον πληθωρισμό μισθών και κερδών να παίζουν το ρόλο τους.⁷⁴⁸

Ο δεύτερος πυλώνας ονομάζεται <<νομισματική ανάλυση>> και λειτουργεί όπως αναφέρθηκε συμπληρωματικά με τον πρώτο. Χρησιμοποιείται προκειμένου να δίνει μια διασταύρωση μια επιβεβαίωση από μακροπρόθεσμη σκοπιά των προβλέψεων που προκύπτουν από τον πρώτο πυλώνα σχετικά με την εξέλιξη των τιμών.

Στην ανάλυση αυτή γίνεται αποδεκτή η μονεταριστική προσέγγιση του φαινομένου του πληθωρισμού σύμφωνα με την οποία ο πληθωρισμός αποτελεί ένα καθαρά νομισματικό φαινόμενο που δημιουργείται από την ταχύτερη αύξηση των μέσων πληρωμών από εκείνη του προϊόντος⁷⁴⁹. Έτσι, γίνεται αποδεκτό ότι ακόμα και αν βραχυχρόνια ο πληθωρισμός οφείλεται σε ανισορροπία της προσφοράς και της ζήτησης, είναι δυνατόν να εξαλειφθεί με τον έλεγχο της προσφοράς χρήματος δηλαδή με άσκηση περιοριστικής νομισματικής πολιτικής. Στα πλαίσια αυτά η ΕΚΤ υιοθέτησε από το Δεκέμβριο του 1998 μια τιμή αναφοράς για την ετήσια μεταβολή στην προσφορά χρήματος στην ευρωζώνη η οποία αν υπάρχει τότε έχουμε συμβατότητα με το στόχο της σταθερότητας των τιμών. Ειδικότερα θα πρέπει η ποσότητα του χρήματος στην οικονομία να μεταβάλλεται με ρυθμό 4,5 % ετησίως⁷⁵⁰.

Η προσέγγιση των δύο πυλώνων έχει ως σκοπό να αξιοποιηθούν όλες οι διαθέσιμες πληροφορίες και να αξιολογηθούν όλοι οι παράμετροι αναφορικά με τους κινδύνους διατάραξης της σταθερότητας στη ζώνη του ευρώ και για αυτό συνδυάζει και τις δύο σημαντικότερες γενικές θεωρητικές προσεγγίσεις του φαινομένου του πληθωρισμού ήτοι των πληθωρισμό ως αποτέλεσμα πραγματικών καταστάσεων ανισορροπίας και τον πληθωρισμό ως αποτέλεσμα νομισματικών καταστάσεων ανισορροπίας. Έτσι, όταν η ΕΚΤ χαράσσει τη νομισματική πολιτική λαμβάνει υπόψη όλη τη διαθέσιμη πληροφόρηση και έχει ως θεωρητική βάση και τις δύο προσεγγίσεις αναφορικά με τα αίτια του πληθωρισμού. Ας δούμε τώρα τα εργαλεία με τα οποία ασκείται από την ΕΚΤ και το ΕΣΚΤ η νομισματική πολιτική.

Όπως ήδη γνωρίζουμε από το παρόν κεφάλαιο και το τρίτο κεφάλαιο που περιγράψαμε τα μέσα της οικονομικής πολιτικής, στα πλαίσια της ασκήσεως της νομισματικής πολιτικής, η Κεντρική Τράπεζα μιας χώρας προχωρά σε πράξεις ή συναλλαγές ανοικτής αγοράς, ρυθμίζει τα βασικά επιτόκια με τα οποία χορηγεί ρευστότητα στις εμπορικές τράπεζες (ή και απορροφά ρευστότητα από αυτές κυρίως με τον καθορισμό του προεξοφλητικού επιτοκίου) και προσδιορίζει το ποσοστό των ελάχιστων υποχρεωτικών διαθεσίμων, μέσα με τα οποία ελέγχει την προσφερόμενη ποσότητα του χρήματος στην οικονομία. Αυτό είναι το γενικό πλαίσιο.

⁷⁴⁷ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ONE>> σελ 533.

⁷⁴⁸ Δηλαδή έχουμε είτε πληθωρισμό ζήτησης είτε πληθωρισμό προσφοράς που με τη σειρά του διακρίνεται σε πληθωρισμό μισθών και κερδών. Ο ρόλος του πληθωρισμού μισθών είναι κρίσιμος όπως είδαμε και στο Κεφάλαιο 2 που εξετάσαμε την καμπύλη Phillips. Βραχυχρόνια, ο πληθωρισμός στην οικονομία είναι ως επί το πλείστον πληθωρισμός μισθών που οφείλεται όπως είπαμε στην αύξηση της ζήτησης των επιχειρήσεων για εργασία σε περιόδους με αυξημένη συναθροιστική ζήτηση για αγαθά και υπηρεσίες και κατ' επέκταση αυξημένη οικονομική δραστηριότητα.

⁷⁴⁹ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ONE>> σελ 534.

⁷⁵⁰ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ONE>> σελ 534-536. Να πούμε εδώ πως ως χρήμα εννοείται ένα ευρύτερο νομισματικό μέγεθος M3 στο οποίο περιλαμβάνονται σύμφωνα με την ΕΚΤ το νόμισμα που βρίσκεται σε κυκλοφορία ήτοι τα κέρματα και τα τραπεζογραμμάτια, οι καταθέσεις μιας μέρας όπως λχ οι καταθέσεις όψεως, απλού ταμειωτηρίου, οι προθεσμιακές καταθέσεις έως 2 ετών και οι καταθέσεις υπό προειδοποίηση μέχρι 3 μηνών καθώς επίσης και οι συμφωνίες επαναγοράς (repos), τα μερίδια αμοιβαίων κεφαλαίων της αγοράς χρήματος και οι τίτλοι της αγοράς χρήματος και τα διάφορα χρεόγραφα διάρκειας έως 2 ετών. Να πούμε επίσης πως αυτός ο κανόνας ως προς την ετήσια αύξηση της ποσότητας του χρήματος λαμβάνει υπόψη τη μέση ετήσια αύξηση του Ονομαστικού ΑΕΠ δηλαδή του επιπέδου των τιμών και της παραγωγής και έτσι στόχος είναι η αύξηση αυτής της προσφοράς να γίνεται σε συνάρτηση και ευθυγράμμιση με την αύξηση της παραγωγής ώστε το νέο χρήμα να εξυπηρετεί της αυξανόμενες συναλλαγές και να μην υπάρχει υπερπροσφορά αυτού και πληθωριστικές τάσεις. Είναι ακόμα μια ένδειξη που μας δείχνει ότι η άποψη που έχει επιλεγεί είναι ότι η νομισματική πολιτική θα πρέπει να έχει αυστηρούς κανόνες και να μην είναι ασκούμενη κατά ελεύθερη κρίση.

Ειδικότερα τώρα, στην ευρωζώνη η ΕΚΤ και το Ευρωσύστημα ασκούν όπως προαναφέραμε στο κεφάλαιο 3 τη νομισματική πολιτική με τα ακόλουθα εργαλεία⁷⁵¹ :

- 1 Τις πράξεις ανοικτής αγοράς.
- 2 Την παροχή παγίων διευκολύνσεων.
- 3 Την απαίτηση από τα πιστωτικά ιδρύματα της ευρωζώνης για τήρηση υποχρεωτικών ελάχιστων διαθεσίμων.

Ας ξεκινήσουμε με τις πράξεις ανοικτής αγοράς οι οποίες διακρίνονται με τη σειρά τους στις ακόλουθες πέντε υποκατηγορίες⁷⁵² :

- Τις αντιστρεπτές συναλλαγές : πρόκειται για πράξεις παροχής ή απορρόφησης ρευστότητας με τις οποίες το Ευρωσύστημα αγοράζει ή πωλεί αποδεκτά περιουσιακά στοιχεία όπως λχ χρεόγραφα, πιστοποιητικά χρέους κτλ και η αγορά ή η πώληση έχει τη μορφή είτε της συμφωνίας επαναγοράς είτε της χορήγησης δανείου έναντι ενεχύρου⁷⁵³.
- Τις οριστικές συναλλαγές : και αυτές είναι πράξεις παροχής ή απορρόφησης ρευστότητας με τις οποίες το Ευρωσύστημα αγοράζει ή πωλεί τίτλους μέχρι τη λήξη τους. Επομένως εδώ έχουμε πλήρη μεταβίβαση της κυριότητας από τον πωλητή στον αγοραστή⁷⁵⁴.
- Την έκδοση πιστοποιητικών χρέους : αυτά συνιστούν ενοχική υποχρέωση έναντι του κομιστή τους για την απορρόφηση ρευστότητας⁷⁵⁵. Δηλαδή εδώ η ΕΚΤ δανείζεται, απορροφά ρευστότητα μειώνοντας την ποσότητα του χρήματος στην ευρωπαϊκή οικονομία.
- Τις πράξεις ανταλλαγής νομισμάτων (ή swaps) : συνιστούν πράξεις παροχής ή απορρόφησης ρευστότητας που αποτελούνται από δυο επιμέρους συναλλαγές, μια άμεση και μια προθεσμιακή. Πιο συγκεκριμένα αγοράζονται ή πωλούνται από το Ευρωσύστημα ευρώ έναντι ξένων νομισμάτων πχ δολαρίων ή γιέν με άμεση συναλλαγή και ταυτόχρονα ξαναγοράζονται ή επαναπωλούνται με μια προθεσμιακή σε κάποια καθορισμένη ημερομηνία επαναγοράς.
- Την αποδοχή καταθέσεων καθορισμένης διάρκειας : αυτή αποσκοπεί στην απορρόφηση ρευστότητας καθώς η κατάθεση είναι μια μορφή δανείου του πελάτη προς την τράπεζα. Εκτός από καθορισμένη διάρκεια οι καταθέσεις αυτές έχουν και καθορισμένο επιτόκιο.

Οι πάγιες διευκολύνσεις είναι πράξεις παροχής ή απορρόφησης ρευστότητας και διενεργούνται από τις εθνικές κεντρικές τράπεζες. Είναι σταθερά διαθέσιμες και έχουν διάρκεια μιας μέρας. Έκτος από την παροχή και την απορρόφηση ρευστότητας μιας μέρας, στόχος τους είναι η σηματοδότηση της γενικής κατεύθυνσης της νομισματικής πολιτικής και η οριοθέτηση των επιτοκίων της αγοράς για τοποθετήσεις μιας μέρας⁷⁵⁶. Αυτές διακρίνονται σε δύο είδη :

- Τις διευκολύνσεις οριακής χρηματοδότησης : εδώ χορηγείται στους αντισυμβαλλόμενους ρευστότητα με τη χορήγηση πίστωσης διάρκειας μιας μέρας είτε με τη μορφή δανείου έναντι ασφάλειας είτε με τη μορφή συμφωνιών επαναγοράς διάρκειας μιας μέρας. Με τον τρόπο αυτό καλύπτουν τις προσωρινές ανάγκες τους για ρευστότητα.
- Τις διευκολύνσεις αποδοχής καταθέσεων : εδώ οι αντισυμβαλλόμενοι μπορούν να κάνουν στις εθνικές κεντρικές τράπεζες καταθέσεις μιας μέρας οι οποίες τοκίζονται με προκαθορισμένο επιτόκιο.

Οι πάγιες διευκολύνσεις αφορούν κυρίως τις εμπορικές τράπεζες, τα πιστωτικά ιδρύματα της ευρωζώνης στα πλαίσια της εξασφάλισης της εύρυθμης λειτουργίας του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος και των συστημάτων πληρωμών.

⁷⁵¹ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ONE>> σελ 538.

⁷⁵² Βλέπουμε λοιπόν ότι οι πράξεις ή συναλλαγές τις ανοικτής αγοράς δεν περιορίζονται όπως είδαμε παραπάνω και αναφέρεται γενικά στη βιβλιογραφία μόνο στην αγοραπωλησία κρατικών τίτλων αλλά έχουν εξειδικευτεί εδώ σε πέντε επιμέρους εργαλεία από τα οποία τα δύο δεν έχουν σχέση με τα κρατικά ομόλογα.

⁷⁵³ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ONE>> σελ 538. Κατά τη διαδικασία χορήγησης ρευστότητας, το Ευρωσύστημα θα πρέπει να λαμβάνει επαρκείς ασφάλειες προκειμένου να προστατεύεται κατά την άσκηση της νομισματικής πολιτικής.

⁷⁵⁴ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ONE>> σελ 539.

⁷⁵⁵ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ONE>> σελ 539.

⁷⁵⁶ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ONE>> σελ 543.

Τέλος, εργαλείο άσκησης νομισματικής πολιτικής από το Ευρωσύστημα αποτελούν τα υποχρεωτικά ελάχιστα διαθέσιμα. Εδώ, τα πιστωτικά ιδρύματα της ευρωζώνης είναι υποχρεωμένα να διατηρούν σε λογαριασμούς των εθνικών κεντρικών τραπεζών των χωρών τους ένα ποσοστό επί των καταθέσεων των πελατών τους ως ελάχιστο αποθεματικό⁷⁵⁷. Αυτά είναι τα εργαλεία άσκησης νομισματικής πολιτικής του Ευρωσυστήματος⁷⁵⁸. Ας δούμε τώρα πως επηρεάζουν τα εργαλεία αυτά την ευρωπαϊκή οικονομία.

Είπαμε και εξηγήσαμε αναλυτικά παραπάνω, ότι όταν ζητούμενο είναι η αύξηση της συναθροιστικής ή ενεργού ζήτησης στην οικονομία προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι οικονομικές διακυμάνσεις, η Κεντρική Τράπεζα προβαίνει σε ενέσεις ρευστότητας, μειώνοντας τα υποχρεωτικά ελάχιστα διαθέσιμα και τα βασικά της επιτόκια ενώ μπορεί και να αγοράζει κρατικούς τίτλους στα πλαίσια της πολιτικής της ανοικτής αγοράς με αποτέλεσμα να πέσουν τα επιτόκια στην οικονομία και να ευνοηθούν οι επενδύσεις και άρα να αυξηθεί και η ζήτηση. Είπαμε ακόμη ότι μακροχρόνια, ένεκα της ποσοτικής εξίσωσης, μια νομισματική ένεση στην οικονομία θα οδηγήσει σε αύξηση του γενικού επιπέδου των τιμών ειδικά όσο περισσότερο αυτή, το ΑΕΠ και η ανεργία προσεγγίζουν τα φυσικά τους επίπεδα και ποσοστά. Τη διαδικασία αυτή τη δείξαμε και στα διαγράμματα 5.3, 5.4 και 5.5. Αυτή η γενική φιλοσοφία δεν μπορεί παρά να μη διέπει και την νομισματική πολιτική στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ΟΝΕ σε ότι αφορά τις βραχυχρόνιες και μακροχρόνιες **επιπτώσεις** της στην οικονομία έστω και αν δεν υπάρχει συμφωνία για το μέγεθος των επιπτώσεων αυτών και τη διαχρονική τους κατανομή. Η ΕΚΤ αναγνωρίζει τις επιπτώσεις που έχει τόσο στη ζήτηση όσο και στις τιμές και το επίπεδο αυτών η διαδικασία που περιγράψαμε αλλά **επικεντρώνεται** στις τελευταίες.

Η διαδικασία με την οποία οι αποφάσεις που λαμβάνονται στα πλαίσια του Ευρωσυστήματος αναφορικά με τη νομισματική πολιτική επηρεάζουν την οικονομία των κρατών μελών της ευρωζώνης και κυρίως το **επίπεδο τιμών** σε αυτή ονομάζεται <<μηχανισμός μετάδοσης της ενιαίας νομισματικής πολιτικής>>⁷⁵⁹, με βασικό συνδετικό κρίκο ανάμεσα στο επίπεδο των τιμών και των αποφάσεων περί νομισματικής πολιτικής να είναι τα βασικά επιτόκια της ΕΚΤ και δη αυτά των πράξεων κύριας αναχρηματοδότησης⁷⁶⁰ οι οποίες και χορηγούν το μεγαλύτερο μέρος της ρευστότητας στο τραπεζικό σύστημα⁷⁶¹.

Ειδικότερα, οι εμπορικές τράπεζες δανείζονται από το Ευρωσύστημα και με τη σειρά τους δανείζουν τα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις καλύπτοντάς έτσι τη ζήτηση χρήματος, πραγματοποιούν τις μεταξύ τους συναλλαγές και καλύπτουν τις υποχρεώσεις τους σχετικά με την τήρηση των ελάχιστων υποχρεωτικών διαθεσίμων. Το κόστος της άντλησης ρευστότητας το μετακυλύουν στις οικονομικές μονάδες δηλαδή τα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις. Άρα επηρεάζονται σε πρώτο στάδιο τα επιτόκια της αγοράς χρήματος, των καταθέσεων και των χορηγήσεων όπως και οι τιμές των χρηματοοικονομικών στοιχείων πχ ομολόγων, εντόκων γραμματίων αλλά και των μετοχών. Στη συνέχεια τα επιτόκια επηρεάζουν τον προγραμματισμό των οικονομικών μονάδων ήτοι των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων για κατανάλωση, αποταμίευση και επενδύσεις και άρα και τη συνολική ή συναθροιστική ζήτηση στην οικονομία για αγαθά και υπηρεσίες. Τέλος η συνολική ή

⁷⁵⁷ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ΟΝΕ>> σελ 543. Εδώ τα πράγματα είναι ίδια με το γενικό πλαίσιο που αναφέραμε παραπάνω με τη διαφορά ότι τα υποχρεωτικά διαθέσιμα δεν παραμένουν στην κατοχή των εμπορικών τραπεζών αλλά κατατίθενται σε ειδικούς λογαριασμούς των εθνικών κεντρικών τραπεζών που λειτουργούν ουσιαστικά ως περιφερειακές μονάδες της ΕΚΤ.

⁷⁵⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 14, παράγραφος 4 του Καταστατικού της ΕΚΤ και του ΕΣΚΤ, δίνεται η δυνατότητα στις εθνικές κεντρικές τράπεζες να εκτελούν με δική τους ευθύνη και εκτός των πλαισίων της λειτουργίας του ΕΣΚΤ και άλλες λειτουργίες πλην αυτών που αναφέρονται στο καταστατικό εκτός και αν αποφανθεί διαφορετικά το ΔΣ της ΕΚΤ. Στα πλαίσια αυτά, οι εθνικές κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών της ευρωζώνης μπορούν να χορηγούν εκτάκτως ρευστότητα στις εμπορικές τράπεζες για να τις βοηθήσουν όταν αυτές έχουν ουσιαστικά αποκλειστεί από τη διατραπεζική αγορά αλλά και την ίδια την ΕΚΤ. Αν η βοήθεια αυτή σε συγκεκριμένη τράπεζα ή όμιλο τραπεζών υπερβαίνει τα 500 εκατομμύρια ευρώ τότε η εθνική κεντρική τράπεζα οφείλει να ενημερώσει την ΕΚΤ ενώ αν η βοήθεια υπερβαίνει τα 2 δις ευρώ τότε θα πρέπει να εγκριθεί από την ΕΚΤ η οποία και εξετάζει τη συμβατότητα της έκτακτης ενίσχυσης με το σκοπό της σταθερότητας του γενικού επιπέδου των τιμών ήτοι το σκοπό του Ευρωσυστήματος. Η ΕΚΤ μπορεί ακόμα να θεσπίσει όρια ως προς το ποσό της έκτακτης ρευστότητας, το χρονικό διάστημα στο οποίο παρέχεται ή και την τράπεζα ή τραπεζικό όμιλο στον οποίο παρέχεται. Η διαδικασία αυτή αποτελεί το μηχανισμό ELA (Emergency Liquidity Assistance) ο οποίος ιδρύθηκε το 1999 και δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για διάστημα άνω των έξι μηνών. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε επίσης την επίσημη ιστοσελίδα της ΕΚΤ : << <https://www.ecb.europa.eu/mopo/ela/html/index.en.html>>> αλλά και το εξής άρθρο της εφημερίδας <<Ναυτεμπορική>> της 2ας Φεβρουαρίου 2015 με τίτλο << τι είναι ο μηχανισμός ELA και πως χρησιμοποιείται>> στον ακόλουθο ιστότοπο << <http://www.naftemporiki.gr/finance/story/910862/ti-einai-o-mixanizmos-ela-kai-pote-energopoeitai>>>.

⁷⁵⁹ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ΟΝΕ>> σελ 543.

⁷⁶⁰ Τέτοιες πράξεις είναι οι αντιστρεπτές συναλλαγές που είδαμε πριν.

⁷⁶¹ Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ΟΝΕ>> σελ 540. Οι πράξεις κύριας αναχρηματοδότησης χορηγούν το 70% της ρευστότητας στο τραπεζικό σύστημα.

συναθροιστική ζήτηση επιδρά στο επίπεδο των τιμών με αυτό να αποτελεί τον τελικό αποδέκτη αυτής της διαδικασίας. Έτσι μπορούμε να συμπεράνουμε ότι η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα στα πλαίσια του ΕΣΚΤ και του ευρωσυστήματος προσπαθεί να μην αυξήσει πολύ τη συναθροιστική ζήτηση στην οικονομία εξαιτίας των πληθωριστικών τάσεων που η ζήτηση αυτή προκαλεί. Η ΕΚΤ δηλαδή, αποτελεί μια συντηρητική Κεντρική Τράπεζα υπό την έννοια ότι επικεντρώνεται στη σταθερότητα των τιμών και όχι στη σταθεροποίηση του προϊόντος και της απασχόλησης⁷⁶².

Πριν κλείσουμε τα σχετικά με τη νομισματική πολιτική στα πλαίσια της ΕΕ και της ζώνης του ευρώ, σκόπιμο είναι να κάνουμε κάποιες παρατηρήσεις. Πρώτον, όπως είπαμε και προηγουμένως η νομισματική πολιτική είναι ενιαία αναφορικά με το σκοπό και το περιεχόμενο της ήτοι τη σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών ενώ η γενική οικονομική κατάσταση στις επιμέρους οικονομίες των κρατών μελών της ευρωζώνης είναι διαφορετική και κατά συνέπεια διαφορετικές είναι και οι ανάγκες με συνέπεια και οι επιπτώσεις της νομισματικής πολιτικής όπως τις περιγράψαμε παραπάνω να μην είναι ίδιες αλλά διαφορετικές σε κάθε κράτος, σε άλλα να είναι πράγματι η βέλτιστη και σε άλλα όχι και αυτή η ασυμμετρία αποτελεί μια από τις αδυναμίες της ευρωζώνης και της αρχιτεκτονικής της. Επιπλέον, η σταθερότητα των τιμών αν και αποτελεί το στόχο της νομισματικής πολιτικής και επηρεάζεται σε σημαντικό βαθμό από αυτή, επηρεάζεται και από άλλους παράγοντες τόσο εσωτερικούς όσο και εξωτερικούς όπως είναι η άνοδος των διεθνών τιμών του πετρελαίου που μπορεί να οδηγήσει σε σημαντική άνοδο και τον Εναρμονισμένο Δείκτη Τιμών Καταναλωτή και να δυσκολέψει της ΕΚΤ και το Ευρωσύστημα στον περιορισμό του πληθωρισμού κάτω από το 2% σε ετήσια βάση. Το ρόλο του πετρελαίου τον είδαμε αναλυτικά στο κεφάλαιο 1 στο οποίο εξετάσαμε το ρόλο των διαταραχών στην προσφορά ως αιτία των οικονομικών διακυμάνσεων. Είδαμε ότι οι διεθνείς τιμές του πετρελαίου μπορεί να επηρεάσουν τόσο ανοδικά τις εγχώριες τιμές και τον πληθωρισμό όπως έγινε με τις πετρελαϊκές κρίσεις του 1973 και του 1979 όσο και καθοδικά, εκτονωτικά όπως έγινε το 1986. Ωστόσο αυτή η δεύτερη παρατήρηση δεν αφορά μόνο την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα αλλά γενικά τις Κεντρικές Τράπεζες και την νομισματική πολιτική. Τέλος, η προσφερόμενη ποσότητα του χρήματος σε μια οικονομία δεν εξαρτάται όπως είπαμε στη αρχή του παρόντος κεφαλαίου από την Κεντρική Τράπεζα μόνο αλλά και από τη συμπεριφορά των εμπορικών τραπεζών και του αποταμιευτικού κοινού, κάτι που συνιστά μια ακόμη αδυναμία της Κεντρικής Τράπεζας γενικά και της ΕΚΤ εν προκειμένω να ελέγξει απολύτως την προσφερόμενη ποσότητα του χρήματος και τον πληθωρισμό.

V.6 Συμπεράσματα.

- 1) Η νομισματική πολιτική αποτελεί κεφαλαιώδους σημασίας πολιτική και εξυπηρετεί την επίτευξη των σκοπών της οικονομικής μεγέθυνσης, της πλήρους απασχόλησης και της σταθερότητας μακροχρόνια του γενικού επιπέδου των τιμών.
- 2) Τα βασικά εργαλεία με τα οποία η πολιτική αυτή ασκείται, είναι οι πράξεις της ανοιχτής αγοράς, το ποσοστό των υποχρεωτικών διαθεσίμων και ο καθορισμός του προεξοφλητικού επιτοκίου. Με αυτά μπορεί να αυξηθεί ή να μειωθεί η προσφερόμενη ποσότητα χρήματος (Μ) στην οικονομία.
- 3) Η Κεντρική Τράπεζα σε περιόδους οικονομικής κάμψης ή ύφεσης μπορεί να χρησιμοποιήσει τα μέσα της νομισματικής πολιτικής και να αυξήσει τη συναθροιστική ζήτηση στην οικονομία και κατ' επέκταση την παραγωγή και την απασχόληση βοηθώντας έτσι στην αντιμετώπιση των βραχυχρόνιων οικονομικών διακυμάνσεων. Μακροχρόνια που το ΑΕΠ πλησιάζει αυτό της πλήρους απασχόλησης και η ανεργία το φυσικό της ποσοστό, μια νομισματική ένεση θα οδηγήσει σε αύξηση του γενικού επιπέδου των τιμών και μείωση της αξίας του χρήματος ένεκα της ποσοτικής εξίσωσης, της κλασσικής διχοτόμησης και της νομισματικής ουδετερότητας.
- 4) Η νομισματική πολιτική όπως και κάθε κλάδος της πολιτικής, αποτελεί πεδίο σφοδρών αντιπαραθέσεων ανάμεσα στους πολιτικούς και τους οικονομολόγους και αμφισβητείται το αν θα πρέπει αυτή να ασκείται για να σταθεροποιεί την οικονομία, αν θα πρέπει να ακολουθεί κανόνες και αν θα πρέπει (στην περίπτωση που ο κανόνας είναι η αντιμετώπιση του πληθωρισμού) να επιδιώκει μηδενικό ή έρποντα πληθωρισμό. Ακόμα, όπως και στην περίπτωση της δημοσιονομικής πολιτικής έτσι και εδώ, το ευρύτερο αντικείμενο διαμάχης είναι το σημείο της βραχυχρόνιας καμπύλης Phillips το οποίο θα πρέπει να επιλέγεται.
- 5) Ένα κράτος με τη συμμετοχή του στην Ευρωπαϊκή Ένωση και κυρίως τη ζώνη του ευρώ (ONE), χάνει τη δυνατότητα άσκησης της νομισματικής πολιτικής από την Κεντρική του Τράπεζα η οποία

⁷⁶² Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, κεφάλαιο 13 <<Η διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ONE>> σελ 525.

μεταβιβάζεται στην Ένωση και ασκείται ως αποκλειστική αρμοδιότητα αυτής από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και του Ευρωσυστήματος.

- 6) Η νομισματική πολιτική στα πλαίσια της ONE, έχει ως σκοπό τη διατήρηση της σταθερότητας του γενικού επιπέδου των τιμών κάτι το οποίο για να επιτευχθεί, θα πρέπει ο πληθωρισμός στη ζώνη του ευρώ να μην υπερβεί το 2% και η ποσότητα του χρήματος να μην αυξηθεί πάνω από 4,5% ετησίως. Επομένως, η νομισματική πολιτική έχει κανόνες, δεν ασκείται με ελεύθερη κρίση ανάλογα με την περίπτωση και επικεντρώνεται στην εξασφάλιση της σταθερότητας του γενικού επιπέδου των τιμών με την επιδίωξη ενός έρποντα πληθωρισμού αντί για ένα μηδενικό πληθωρισμό και όχι τη σταθεροποίηση της οικονομίας, του προϊόντος και της απασχόλησης. Επίσης, εν αντιθέσει με άλλες Κεντρικές Τράπεζες, η ΕΚΤ δεν μπορεί να λειτουργήσει ως πιστωτής έκτακτης ανάγκης και να αγοράσει κρατικά ομόλογα στην πρωτογενή αγορά παρά μόνο στη δευτερογενή.
- 7) Η εκχώρηση της νομισματικής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση ενέχει το μειονέκτημα και την αδυναμία του ότι η ασκούμενη νομισματική πολιτική είναι μια, ενιαία και μοναδική ενώ τα συμμετέχοντα στην ευρωζώνη κράτη 19 στα οποία επικρατούν διαφορετικές οικονομικές συνθήκες, προβλήματα και ανάγκες κάτι που καθιστά την νομισματική πολιτική βέλτιστη για κάποια και μη βέλτιστη για κάποια άλλα. Άρα, κάποια κράτη ωφελούνται και άλλα ζημιώνονται. Η απώλεια της νομισματικής πολιτικής ως μέσου σταθεροποίησης της οικονομίας συνιστά σοβαρό μειονέκτημα της ONE και της ζώνης του ευρώ και ενισχύεται περαιτέρω από το γεγονός της ύπαρξης σοβαρότατων περιορισμών στη δημοσιονομική πολιτική η οποία όπως είδαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο κινείται στα ίδια πλαίσια ήτοι τη σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών μέσα από την ευρωστία στα δημόσια οικονομικά των χωρών.
- 8) Η νομισματική πολιτική της ΕΚΤ και εν γένει των Κεντρικών Τραπεζών δεν είναι τέλεια καθώς η σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών εξαρτάται και από εξωτερικούς/διεθνείς παράγοντες όπως η τιμή του πετρελαίου και των πρώτων υλών αλλά και τη συμπεριφορά των εμπορικών τραπεζών και των καταθετών.

V.7 Επίλογος/ανακεφαλαίωση.

Στο κεφάλαιο αυτό, μελετήσαμε την άσκηση της νομισματικής πολιτικής από την Κεντρική Τράπεζα μιας χώρας και τις επιδράσεις που η πολιτική αυτή έχει στην παραγωγή, την απασχόληση και το επίπεδο τιμών ενώ συνεχίσαμε με ειδική αναφορά στην νομισματική πολιτική στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ONE.

Ειδικότερα, εξετάσαμε , την έννοια του χρήματος, και τις διακρίσεις του καθώς και τη συνιστά την ποσότητα του. Στη συνέχεια, παραθέσαμε αναλυτικά το νομισματικό σύστημα, τη λειτουργία του και την επίπτωση που αυτή έχει για την οικονομία και κλείσαμε το γενικό πλαίσιο και σκέλος της νομισματικής πολιτικής με την αναφορά και περιγραφή των αντιπαραθέσεων γύρω από αυτή.

Τέλος περιγράψαμε την νομισματική πολιτική στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ζώνης του ευρώ (ONE). Είδαμε το σκοπό της, τους κανόνες που τη διέπουν και τα εργαλεία με τα οποία ασκείται ενώ περιγράψαμε και τη διαδικασία με την οποία αυτή η πολιτική επιδρά στην οικονομία ενώ μιλήσαμε και για τις αδυναμίες που έχει η συγκεκριμένη νομισματική πολιτική και εν γένει η νομισματική πολιτική.

Με το κεφάλαιο αυτό ολοκληρώσαμε την παράθεση και ανάλυση της σχέσης μεταξύ της δημοσιονομικής και νομισματικής πολιτικής των κρατών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη ζώνης του ευρώ εξετάζοντας τόσο το γενικό όσο και το ειδικό τους πλαίσιο, τους σκοπούς τους, τις δυνατότητες και τις αδυναμίες τους όπως επίσης και την επίδραση δηλαδή τον περιορισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ευρωζώνης σε αυτές με τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα του. Είμαστε πλέον σε θέση να κλείσουμε την παρούσα μελέτη με την παράθεση κάποιων γενικών/συνολικών συμπερασμάτων και μιας γενικής ανακεφαλαίωσης.

Με βάση όλα όσα είπαμε στα πλαίσια αυτής της εργασίας μπορούμε να παραθέσουμε εδώ ορισμένα χρήσιμα και κρίσιμα συμπεράσματα μαζί με κάποιες τελευταίες σκέψεις.

- 1) Τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής ασκούν τις οικονομικές τους πολιτικές έτσι ώστε να συμβάλουν στην επίτευξη των στόχων της Ένωσης όπως αποτυπώνονται στη Συνθήκη (άρθρο 3 ΣΕΕ). Επίσης, η δράση τους λαμβάνει χώρα στα πλαίσια της οικονομίας της ανοικτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό και επιπρόσθετα σύμφωνα με το άρθρο 119 ΣΛΕΕ, οι γενικές κατευθύνσεις που προσδιορίζουν τη δράση των κρατών μελών (και της Ένωσης) είναι η ευρωστία στα δημόσια οικονομικά, η σταθερότητα των τιμών, το σταθερό ισοζύγιο πληρωμών και οι υγιείς νομισματικές συνθήκες. Έχουμε δηλαδή ένα αρκετά ευρύ πλαίσιο εντός του οποίου τα κράτη (αλλά και η Ένωση) ασκούν τις οικονομικές τους πολιτικές. Επιπλέον, τα κράτη μέλη συντονίζουν τις οικονομικές τους πολιτικές τις οποίες θεωρούν θέμα κοινού ενδιαφέροντος στα πλαίσια του Συμβουλίου όπου εκδίδονται οι γενικοί προσανατολισμοί των οικονομικών πολιτικών οι οποίοι αφορούν την κάθε χώρα ξεχωριστά και έχουν όπως είδαμε και νομική δεσμευτικότητα ενώ η Επιτροπή και το Συμβούλιο παρακολουθούν τις οικονομικές εξελίξεις και την πολιτική του κάθε κράτους για να εξασφαλιστεί εμπράκτως αυτός ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών με τα προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης που υποβάλλουν σε ετήσια βάση τα κράτη να παίζουν κομβικό ρόλο προς αυτή την κατεύθυνση.
- 2) Η δημοσιονομική πολιτική των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ ως εργαλείο σταθεροποίησης της οικονομίας όπως είπαμε στο κεφάλαιο 4 έχει σχεδόν ολοκληρωτικά περιοριστεί ειδικά αν αυτά είναι και μέλη της ζώνης του ευρώ λόγω των σοβαρότατων περιορισμών στους οποίους υπόκειται. Έτσι, η δημοσιονομική πολιτική των κρατών έχει πλέον πάρα πολύ αυστηρά πλαίσια και συγκεκριμένη κατεύθυνση, εκείνη της δημοσιονομικής πειθαρχίας με απώτατο στόχο τη σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών και κατ' επέκταση τα χαμηλά επιτόκια τα οποία θα οδηγήσουν θεωρητικώς μέσω της ενθάρρυνσης των επενδύσεων που προκαλούν σε μακροχρόνια οικονομική μεγέθυνση και ανάπτυξη καθώς επίσης και την τιμολογιακή ανταγωνιστικότητα σε ένα έντονα παγκοσμιοποιημένο οικονομικό περιβάλλον. Η δυνατότητα του κράτους να ασκήσει επεκτατική δημοσιονομική πολιτική έτσι ώστε να αντιμετωπίσει τις βραχυχρόνιες οικονομικές διακυμάνσεις, να αντιμετωπίσει την ανεργία και να σταθεροποιήσει την οικονομία του σε επίπεδο παραγωγής πλήρους απασχόλησης περιορίζεται δραστικά κάτι που όπως είπαμε αποτελεί σοβαρή αδυναμία της αρχιτεκτονικής του όλου οικοδομήματος καθώς μειώνει την δυνατότητα άσκησης μακροοικονομικής πολιτικής η οποία θα λαμβάνει υπόψη τις εθνικές οικονομικές ανάγκες, καταστάσεις και ιδιομορφίες. Έτσι, ενισχύονται οι **οικονομικές, περιφερειακές και κοινωνικές** ανισότητες και οι **ασυμμετρίες**. Παράλληλα, το όλο σύστημα χαρακτηρίζεται από έντονα **τιμωριτική διάθεση** καθώς όπως είδαμε πέρα από τους ασφυκτικούς κανόνες και τη στενή εποπτεία των δημοσιονομικών και όχι μόνο μεγεθών, επιβάλλονται επιπρόσθετα οικονομικές και άλλες **κυρώσεις** στα δυστροπούντα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ για να ενισχύσουν την πειθαρχία τους προς την κείμενη ενωσιακή νομοθεσία. Στην τήρηση της πειθαρχίας τέλος, συντελεί και η <<αρχή της μη διάσωσης>> του άρθρου 125 ΣΛΕΕ αν και δεν εμποδίζει όπως είπαμε τη χορήγηση βοήθειας προς αυτά όταν υπάρχει μια έκτακτη ανάγκη. Τα κράτη μέλη θα πρέπει ουσιαστικά να στηριχθούν σε ενωσιακούς πόρους από τα διάφορα Ταμεία προκειμένου να χρηματοδοτήσουν τα προγράμματα δημοσίων επενδύσεων τους καθώς επίσης και να εξασφαλίσουν την μέγιστη δυνατή απορροφητικότητα των κονδυλίων που λαμβάνουν. Τέλος, θα πρέπει ουσιαστικά να ασκήσουν την <<ιδανική>> δημοσιονομική πολιτική που είδαμε στο κεφάλαιο 4 δηλαδή να έχουν πλεονασματική δημοσιονομική θέση και να κάνουν εν συνεχεία χρήση των συσσωρευμένων πλεονασμάτων τους (αν υπάρξουν) σε συνδυασμό με περιορισμένο δανεισμό για να αντιμετωπίσουν τις οικονομικές κάμψεις με τόνωση της συναθροιστικής ζήτησης και της σχεδιαζόμενης δαπάνης και να επαναφέρουν τις εθνικές τους οικονομίες στη φάση της μεγέθυνσης.
- 3) Η νομισματική πολιτική για τα κράτη μέλη της ΟΝΕ ασκείται κατ' αποκλειστικότητα από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και του Ευρωσυστήματος με στόχο όχι την σταθεροποίηση της οικονομίας και την πλήρη απασχόληση σε αυτή αλλά τη σταθερότητα του γενικού επιπέδου των τιμών η οποία υφίσταται όπως είπαμε στο κεφάλαιο 5 αν το γενικό επίπεδο τιμών στην ευρωζώνη όπως καταγράφεται από τον Εναρμονισμένο Δείκτη Τιμών Καταναλωτή μεταβάλλεται κάτω από 2% ετησίως και η προσφερόμενη ποσότητα χρήματος στη ζώνη του

ευρώ μεταβάλλεται κατά 4,5 % ετησίως. Στα πλαίσια αυτά, δεν επιτρέπεται η λειτουργία της ΕΚΤ και των εθνικών κεντρικών τραπεζών ως πιστωτών έκτακτης ανάγκης με το <<τύπομα>> χρήματος και την αγορά κρατικών χρεογράφων στην πρωτογενή αγορά. Τα μειονεκτήματα αυτής της επιλογής και στρατηγικής είναι παρεμφερή με αυτά της δημοσιονομικής δηλαδή **δυναμικό κόστος και αδυναμία άσκησης αποτελεσματικής μακροοικονομικής πολιτικής** κάτι που εντείνει την ασυμμετρία και την ανισότητα μεταξύ των κρατών και των εθνικών οικονομιών.

- 4) Η οικονομική κρίση που διανύουμε από το 2009-2010 ανέδειξε τις αδυναμίες του ενωσιακού οικοδομήματος και δη της ζώνης του ευρώ σε ότι αφορά την οικονομική φιλοσοφία η οποία το διέπει και την οποία περιγράψαμε στην εργασία μας. Η άνοδος στις τελευταίες εκλογές (2014) για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κομμάτων τα οποία χαρακτηρίζονται από ευρωσκεπτικισμό είναι μια πραγματικότητα. Η ουσιαστική απάντηση στην αμφισβήτηση αυτή είναι η **μεταρρύθμιση της Ένωσης**. Η μεταρρύθμιση αυτή δεν μπορεί να έχει παρά ριζοσπαστικό χαρακτήρα και να κινείται προς την κατεύθυνση της περαιτέρω εμβάθυνσης της συνεργασίας των κρατών στον οικονομικό τομέα με ταυτόχρονη αλλαγή πλεύσης και σε ότι αφορά την όλη φιλοσοφία του. Ειδικότερα, θα πρέπει η Ευρώπη να κινηθεί προς την **ομοσπονδιοποίηση και το φεντεραλισμό** με πλήρη εκχώρηση της εθνικής οικονομικής πολιτικής στα ενωσιακά όργανα αλλά και την παράλληλη δυνατότητα άσκησης αντικυκλικής νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής από αυτά για την τόνωση της συναθροιστικής ζήτησης, της σχεδιαζόμενης δαπάνης και την προώθηση της πλήρους απασχόλησης όποτε και όπου είναι αναγκαίο. Για το λόγο αυτό, είναι απολύτως αναγκαία η αναθεώρηση των άρθρων 123 ΣΛΕΕ και 125 ΣΛΕΕ ώστε να επιτραπεί στην Ένωση και την ΕΚΤ να στηρίζουν τα κράτη μέλη της κατά τα πρότυπα των ΗΠΑ και άλλων κρατών χρηματοδοτώντας δημόσιες δαπάνες και κάνοντας νομισματικές ενέσεις αντίστοιχα. Με άλλα λόγια, σκόπιμη είναι η δημιουργία των **Ηνωμένων Πολιτειών της Ευρώπης** τουλάχιστον στο οικονομικό πεδίο και η άσκηση πολιτικής εφάμιλλης της πολιτικής ιστορικών Αμερικανών και Βρετανών ηγετών όπως ο Franklin D. Roosevelt ο Clement Attlee και ο John F. Kennedy αλλά και πιο σύγχρονων ηγετών όπως ο Bill Clinton και ο τωρινός πρόεδρος των ΗΠΑ Barack Obama. Μόνο έτσι θα μειωθούν οι ανισότητες, θα εξασφαλιστεί η κοινωνική, οικονομική και περιφερειακή συνοχή, θα προωθηθεί η απασχόληση και η κοινωνική ευημερία και το όλο οικοδόμημα θα χαρακτηρίζεται πλέον από πραγματική αλληλεγγύη και αμοιβαία στήριξη και συνδρομή. Ωστόσο, κάτι τέτοιο απαιτεί αναθεώρηση των Συνθηκών και ριζική ανατροπή και μεταστροφή των πολιτικών και ιδεολογικών συσχετισμών στην ευρωπαϊκή ήπειρο κάτι το οποίο είναι πρακτικά εξαιρετικά δύσκολο να επιτευχθεί και δεν προβλέπεται να συμβεί στο εγγύς μέλλον.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Στην εργασία αυτή, δώσαμε μια ολοκληρωμένη εικόνα όλων των βασικών μακροοικονομικών και δημοσιοοικονομικών όρων και μεγεθών, της οργανωτικής δομής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της έννοιας της οικονομικής πολιτικής. Στη συνέχεια, παραθέσαμε μια σύντομη και ταυτόχρονα περιεκτική περιγραφή της οικονομικής ιδεολογίας η οποία διέπει την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη ζώνη του ευρώ μαζί με τις βασικές επιπτώσεις αυτής πάνω στις οικονομικές, δημοσιονομικές και νομισματικές πολιτικές των κρατών μελών και τα μέσα με τα οποία εκείνες ασκούνται. Είδαμε ακόμη συμπληρωματικά πως το ενωσιακό δίκαιο και οι επιμέρους κανόνες που το απαρτίζουν επηρεάζουν τα μέσα της εισοδηματικής πολιτικής (κοινωνική πολιτική) και της πολιτικής του εξωτερικού εμπορίου και του συναλλάγματος και ακολούθως εστίασαμε στις ρυθμίσεις αυτό που επιφέρει στην άσκηση της δημοσιονομικής, νομισματικής και πιστωτικής πολιτικής. Από την ανάλυση μας, βγάλαμε κάποια κρίσιμα συμπεράσματα τα οποία και παραθέσαμε μαζί με κάποιες σκέψεις και προτάσεις για την αλλαγή προς το καλύτερο του όλου εγχειρήματος. Σίγουρα, θα μπορούσαμε να προβούμε σε πολύ μεγαλύτερη και πληρέστερη ανάλυση αλλά στην περίπτωση αυτή η μελέτη μας θα ξέφευγε από τα στενά όρια μιας διπλωματικής εργασίας και σίγουρα υπάρχουν σημαντικά περιθώρια περαιτέρω βελτίωσης.

Έντυπη :

- Δονάτος Παπαγιάννης <<Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, τρίτη έκδοση, εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2007.
- Δονάτος Παπαγιάννης <<Ευρωπαϊκό Δίκαιο>>, τέταρτη έκδοση, εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2011.
- Αστέρης Πλιάκος <<Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης>>, θεσμικό και ουσιαστικό δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη 2012.
- Θεοδώρου Γεωργακόπουλου <<Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική>>, Γ έκδοση, εκδόσεις Ε. Μπένου, Αθήνα 2005.
- Ιωάννης Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, δεύτερη συμπληρωμένη έκδοση, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2005.
- Ιωάννης Βαβούρας <<Εθνική οικονομική πολιτική και ΟΝΕ>>, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1994.
- Σπύρος Ψυχομάνης <<Εγχειρίδιο Τραπεζικού Δικαίου>>, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2009.
- Γεώργιος Τριανταφυλλάκης <<Εισαγωγή στο Δίκαιο των αξιογράφων>> Νομική Βιβλιοθήκη, έκδοση 2008.
- Λευτέρης Τσουλφίδης, <<Ιστορία Οικονομικής Θεωρίας και Πολιτικής>>, Εκδόσεις Πανεπιστημίου Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη 2008.
- Αθανασίου Ραϊκού, <<Συνταγματικό Δίκαιο>> Τόμος Ι <<Εισαγωγή-οργανωτικό μέρος>>, δεύτερη έκδοση, εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα 2002.
- Αθανάσιος Ραϊκος, <<Γενική Πολιτειολογία>> τρίτη έκδοση, εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2008.
- Αναστάσιος Τάχος <<Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο>>, ένατη έκδοση 2008, Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Bernhard Felderer, Stefan Homburg <<Μακροοικονομική και Νέα Μακροοικονομική>>, πρώτη έκδοση, 1991 Εκδόσεις Κριτική.
- N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Α, πρώτη έκδοση, εκδόσεις Τυποθήτω-Γ.Δαρδανός, Αθήνα 2002.
- N.Gregory Mankiw <<Αρχές της Οικονομικής>> τόμος Β, πρώτη έκδοση, εκδόσεις Τυποθήτω-Γ.Δαρδανός, Αθήνα 2002.
- N.Gregory Mankiw <<Macroeconomics>> fifth edition, Worth Publishers, New York, NY, 2003.
- Miltiades Chacholiades <<Μικροοικονομική Ι>> Εκδόσεις Κριτική Επιστημονική Βιβλιοθήκη, 1990.

Ηλεκτρονική :

- Επίσημη ιστοσελίδα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης : << <http://www.consilium.europa.eu/el/european-council/>>>
- Επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής : <<http://ec.europa.eu/index_el.htm>>
- Επίσημη σελίδα του Δικαστηρίου : <<http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo1_6308/>>
- Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης : << <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>>>
- Ευρετήριο οικονομικών όρων : <<<http://www.euretirio.com> >>.
- Επίσημη ιστοσελίδα του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου : <<<http://www.hradf.com/el>>>
- Επίσημη ιστοσελίδα του Οργανισμού Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους : << <http://www.pdma.gr/index.php/el/>>>
- Επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας : <<<https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.el.html>>>
- Επίσημη ιστοσελίδα της Τράπεζας της Ελλάδος : << <http://www.bankofgreece.gr/Pages/default.aspx>>>
- Επίσημη ιστοσελίδα του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας : <<<http://www.esm.europa.eu/>>>
- Επίσημη ιστοσελίδα του FED : <<<http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/default.htm>>>
- Επίσημη ιστοσελίδα της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού : <<<https://www.dei.gr/el>>>
- Επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελευθέρων Συναλλαγών : <<<http://www.efta.int/>>>
- Επίσημη ιστοσελίδα του NATO : <<<http://www.nato.int/>>>
- Επίσημη ιστοσελίδα του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου : <<<http://www.imf.org/external/index.htm>>>
- http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/2/1/2/?all=1
- http://amosweb.com/cgi-bin/awb_nav.pl?s=wpd&c=dsp&k=tax+multiplier
- https://en.wikipedia.org/wiki/Fiscal_multiplier
- <https://www.boundless.com/economics/textbooks/boundless-economics-textbook/inflation-and-unemployment-23/the-relationship-between-inflation-and-unemployment-105/the-relationship-between-the-phillips-curve-and-ad-ad-400-12497/>
- <http://www.naftemporiki.gr/finance/story/694143/ereuna-se-13-xronia-tha-eksaleifthei-i-kukliki-anergia>
- <http://www.protothema.gr/economy/article/467917/elstat-sto-35-to-dimosionomiko-elleimma-to-2014-sto-1771-to-hreos/>
- http://www.macedonia.org.uk/makedo_gr.htm
- <http://www.skai.gr/news/finance/article/283545/sumvato-me-to-koinotiko-dikaio-programma-agogoras-omologon-tis-ekt-/>
- <http://personal.lse.ac.uk/fetzert/teaching/ec102/mock-final-sol.pdf>
- <http://www.kathimerini.gr/793440/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/apokratikopoihsh-aerodromiwn-me-21-dis-eyrw>
- http://amosweb.com/cgi-bin/awb_nav.pl?s=wpd&c=dsp&k=tax+multiplier