



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΦΗΡΜΟΣΜΕΝΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ & ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

«Μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής για την αντιμετώπιση της
κρίσης στην Ελλάδα και στην Ευρώπη»

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Παναγιώτης Φραγκιαδάκης



Τριμελής εξεταστική επιτροπή:

Νικόλαος Τάτσος, Καθηγητής, Επιβλέπων

Ιωάννης Ψυχάρης, Καθηγητής

Όλγα Γιώτη Παπαδάκη, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια

ΑΘΗΝΑ 2017

Copyright © Παναγιώτης Φραγκιαδάκης, 2017.

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα. Οι απόψεις και τα συμπεράσματα που περιέχονται σε αυτό το έγγραφο εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά το τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Οικονομικών Επιστημών, που μου έδωσε τη δυνατότητα να παρακολουθήσω ένα αξιόλογο μεταπτυχιακό πρόγραμμα όπως αυτό των Εφηρμοσμένων Οικονομικών και της Περιφερειακής Ανάπτυξης. Επίσης, ευχαριστώ θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Νικόλαο Τάτσο για τα επικοδομητικά σχόλια και τις παρατηρήσεις και την υποστήριξη του κατά τη διάρκεια συγγραφής της εργασίας. Τέλος, θέλω να εκφράσω την ευγνωμοσύνη μου στους γονείς μου, Παντελή και Βάσω, που αποτελούν πάντοτε πηγή αστείρευτης έμπνευσης και δύναμης, για τη στήριξη και την εμπιστοσύνη που μου δείχνουν κατά τη διάρκεια των μακροχρόνιων σπουδών μου.

Περιεχόμενα

Περίληψη	5
Εισαγωγή	7
Κεφάλαιο 1. Μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής για την αντιμετώπιση της κρίσης από την ΕΕ	9
1.1 Η δημιουργία της Ευρωζώνης: Ανισορροπίες που αγνοήθηκαν	9
1.2 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, η εγκαθίδρυση της ΟΝΕ και η αρχική δομή του συστήματος διακυβέρνησης της Ευρωζώνης	11
1.3 Η χάραξη ευρωπαϊκής δημοσιονομικής πολιτικής στα πλαίσια της ΟΝΕ μέχρι το ξέσπασμα της Κρίσης Χρέους	14
1.4 Δομικές και λειτουργικές αδυναμίες της ΟΝΕ	17
1.5 Τα δημοσιονομικά μέτρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για αντιμετώπιση της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης	19
1.6 Το «πακέτο των έξι νομοθετικών μέτρων»	21
1.7 Έκθεση των Πέντε Προέδρων με τίτλο «Προς μία πραγματική ΟΝΕ»	24
1.8 Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο ή Euro Plus Pact (Σύμφωνο για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στο πλαίσιο της ΟΝΕ)	25
1.9 Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ)	28
1.10 Η δέσμη των δύο νομοθετικών μέτρων	31
1.11 Η αναθεώρηση του καθεστώτος των διαρθρωτικών και επενδυτικών Ταμείων της ΕΕ	34
1.12 Οι προτάσεις του Προέδρου Γιούνκερ	35
Κεφάλαιο 2. Μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής για την αντιμετώπιση της κρίσης στην Ελλάδα	38
2.1 Η έναρξη της ελληνικής κρίσης: Σύντομη ιστορική αναδρομή	41
2.2 Το πρώτο πρόγραμμα: Μνημόνιο Ι (Μάιος 2010-Ιούλιος 2011)	42
2.3 Το δεύτερο πρόγραμμα: Μνημόνιο ΙΙ (ΜΠΑΣ 2013-2016)	43
2.4 Το τρίτο πρόγραμμα: Μνημόνιο ΙΙΙ (Αύγουστος 2015 - Σήμερα)	48
2.5 Μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα	49
2.6 Φορολογικά έσοδα και συλλογή εσόδων	52
2.7 Μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος	59
2.8 Θεσμικές μεταρρυθμίσεις για τη βελτίωση της Οικονομίας	60

2.8.1	Ιδιωτικοποιήσεις	60
2.8.2	Περιοχές δαπανών ΔΕΚΟ	61
2.8.3	Μεταρρυθμίσεις δημοσιονομικής διαχείρισης	61
2.8.4	Ίδρυση ανεξάρτητης Ελληνική Στατιστικής Αρχής	62
2.8.5	Ίδρυση Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου	62
2.8.6	Νέος Αναπτυξιακός Νόμος 4399/2016	64
2.9	Κριτική στη δημοσιονομική πολιτική των ελληνικών Μνημονίων	64
	Συμπεράσματα	68
	Βιβλιογραφία	74

Περίληψη

Η παγκόσμια οικονομική κρίση που ξέσπασε το 2008, αρχικά στις ΗΠΑ και γρήγορα μεταδόθηκε στον υπόλοιπο κόσμο, πήρε τη μορφή κρίσης δημόσιου χρέους και μεταβλήθηκε σε Ευρωπαϊκή κρίση αποτελεί την καλύτερη περίπτωση για να μελετήσουμε τόσο τις ευπάθειες του πλαισίου της οικονομικής διακυβέρνησης στην Ευρώπη, όσο και την ίδια την διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι χώρες της περιφέρειας της ΕΕ, ανάμεσα τους και η Ελλάδα βρέθηκαν γρήγορα αντιμέτωπες με την κρίση. Η Ευρωπαϊκή Ένωση βρέθηκε απροετοίμαστη να την αντιμετωπίσει, καθώς τα εργαλεία που είχε στη διάθεσή της ήταν περιορισμένα. Η τρέχουσα κρίση είναι η πιο σοβαρή κρίση που έχει αντιμετωπίσει έως τώρα η ΕΕ, καθώς δοκιμάζονται αποφασιστικά τα όρια της διαδικασίας της οικονομικής ολοκλήρωσης της Ευρώπης, ενώ οι κύριες αιτίες της κρίσης αυτής, συνδέονται με το πλαίσιο της οικονομικής ενοποίησης που δημιουργήθηκε τα προηγούμενα χρόνια. Στόχος είναι να παρουσιαστούν τα θεσμικά βήματα που έκανε η ΕΕ στην κατεύθυνση της επίλυσης της κρίσης σε επίπεδο Ευρωζώνης καθώς και σε ποιο βαθμό το νέο πλαίσιο της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης αντιμετώπισε αποτελεσματικά την κρίση. Ένα ακόμα ζητούμενο είναι κατά πόσο τα μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής για την αντιμετώπιση της κρίσης που ελήφθησαν σε θεσμικό επίπεδο από την Ευρώπη, συμβάλλουν ώστε να αποφευχθούν παρόμοιες κρίσεις στο μέλλον. Η Ελλάδα στο πλαίσιο των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής, αναγκάστηκε να εφαρμόσει μια σειρά αυστηρών μέτρων δημοσιονομικής πολιτικής, τα οποία ωστόσο δεν κατάφεραν να βγάλουν την ελληνική οικονομία από τη βαθιά ύφεση και να τη βοηθήσουν να ακολουθήσει μια σταθερή αναπτυξιακή πορεία.

Λέξεις κλειδιά: Ελληνική Οικονομική Κρίση, Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση, Δημοσιονομική Πολιτική

Summary

The global financial crisis that broke out in 2008, originally in the USA and quickly spread to the rest of the world, transformed into a sovereign debt crisis and turned into a European crisis is the best case study for both the vulnerabilities of the economic governance framework in Europe and the evolution of European integration. The countries of the EU region, among them Greece, were quickly confronted with the crisis. The European Union was unprepared to deal with it, as the tools that had at its disposal were limited. The current crisis is the most serious crisis that the EU has confronted menacing the boundaries of Europe's economic integration process, while the main causes of this crisis are linked to the framework of economic integration that has been created during the previous years. Our aim is to present the institutional reforms which have been implemented by the EU in order to resolve the crisis at the Eurozone and analyze to what extent the new framework of European economic governance has tackled the crisis. One more question is whether the fiscal crisis-management measures taken by Europe contribute to avoiding similar crises in the future. Greece, as part of the economic adjustment programs, has been forced to implement a series of rigorous fiscal policy measures that have not managed to move out the Greek economy from the deep recession and help it pursue a steady growth path.

Keywords: Greek Economic Crisis, European Economic Governance, Financial Policy

Εισαγωγή

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, έθεσε σε δοκιμασία την Οικονομική και Νομισματική Ένωση, καθώς κλήθηκε να αντιμετωπίσει τις σοβαρές επιπτώσεις της κρίσης στα Κράτη-Μέλη (στο εξής ΚΜ). Το σύστημα της ΟΝΕ δεν δέχτηκε ισχυρό πλήγμα, ωστόσο η διεθνής κρίση προκάλεσε κρίση χρέους και ανταγωνιστικότητας αρχικά στην Ελληνική οικονομία και στη συνέχεια στην περιφέρεια της Ευρωζώνης αποκαλύπτοντας τις δομικές και λειτουργικές αδυναμίες της ΟΝΕ και προκαλώντας μία σειρά από θεσμικές αλλαγές στο σύστημα διακυβέρνησης της Ευρωζώνης (Κολλίντζας κ.α., 2009). Η κρίση της Ευρωζώνης από τη μία μεταλλάσσεται δυναμικά και από την άλλη πρόκειται για μια σειρά από πολλαπλές και συνδεδεμένες κρίσεις (Zsolt et al., 2011). Αρχικά ξεκίνησε ως κρίση του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος και ύφεσης λόγω της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης, ακολούθως εξελίχθηκε σε κρίση ρευστότητας στις χώρες της περιφέρειας, μετεξελίχθηκε σε κρίση χρέους και πιστοληπτικής ικανότητας των ίδιων χωρών και τελικώς ως κρίση συνοχής και συνέχισης ύπαρξης της Ευρωζώνης (Schambaugh, 2012). Η ευθύνη των ΚΜ και των θεσμών της ΟΝΕ είναι μεγάλη ειδικά όσον αφορά τη μετάλλαξη, την εξάπλωση και τη συνεχή επιδείνωση της κρίσης (Wolf, 2012).

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να παρουσιάσει τα μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής σε θεσμικό επίπεδο για την αντιμετώπιση της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης. Τα μέτρα αυτά ελήφθησαν τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η μελέτη τους όχι ως μεμονωμένα φαινόμενα, αλλά σε σχέση με τις πολιτικές εξελίξεις στην Ελλάδα και στην Ευρώπη, καθώς και η μελέτη των αντιδράσεων στην Ελλάδα και των αλλαγών στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, στοχεύει στην εξαγωγή συμπερασμάτων για την επίδραση της δημοσιονομικής προσαρμογής στην ελληνική και την ευρωπαϊκή οικονομία, αλλά και τις μελλοντικές εξελίξεις. Τα ερωτήματα, τα οποία μας απασχόλησαν είναι τα εξής: Γιατί οι αρχικές δομές του συστήματος διακυβέρνησης της Ευρωζώνης δεν ήταν σε θέση να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά την κρίση; Ποιες αλλαγές επέφερε η Ελληνική κρίση, καθώς και η κρίση άλλων ΚΜ στους θεσμούς και στους μηχανισμούς δημοσιονομικής πολιτικής της Ευρωζώνης; Ποια ήταν η αποτελεσματικότητα των νέων μηχανισμών που θεσπίστηκαν; Επιπλέον θα επιχειρηθεί να σκιαγραφηθεί το πρόγραμμα δημοσιονομικής εξυγίανσης και η επίδραση που είχε

στην ελληνική οικονομία. Παρά το γεγονός ότι στο πλαίσιο μιας διπλωματικής εργασίας, είναι δύσκολο να παρουσιαστεί μια ολοκληρωμένη εικόνα για ένα από τα πιο φιλόδοξα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής, θα επιχειρηθεί μια καταγραφή των αλλαγών, μέσα από την παρουσίαση των μέτρων δημοσιονομικής πολιτικής ανά κατηγορίες. Ωστόσο είμαστε αναγκασμένοι να αναφερθούμε στις σημαντικότερες θεσμικές αλλαγές καθώς δεν θα μπορούσε να συμπεριληφθεί το σύνολο τους στην παρούσα εργασία. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η απόσταση μεταξύ των μέτρων που αποφασίστηκαν και ανακοινώθηκαν και εκείνων που τελικώς υλοποιήθηκαν υπήρξε συχνά μεγάλη.

Η εργασία αποτελείται από δύο κεφάλαια, εκ των οποίων το πρώτο παρουσιάζει τη δημοσιονομική πολιτική της ευρωζώνης πριν αλλά και μετά την εμφάνιση της κρίσης (Carmassi et al., 2009). Ακολούθως επιχειρείται μια κριτική αξιολόγηση των μέτρων δημοσιονομικής πολιτικής που υλοποιήθηκαν από την ΕΕ και πως αυτά επηρέασαν την πορεία των οικονομιών των ΚΜ. Το δεύτερο κεφάλαιο ασχολείται αρχικά με τα αίτια και τις αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας που την οδήγησαν σε αδιέξοδο και στο ξέσπασμα της «ελληνικής κρίσης» στα τέλη του 2009. Στη συνέχεια επιχειρείται μια ανάλυση των μέτρων δημοσιονομικής πολιτικής που αποφασίστηκαν και υλοποιήθηκαν στα πλαίσια των τριών προγραμμάτων προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας από το 2010 μέχρι τα τέλη του 2016. Στο τέλος επιχειρείται η εξαγωγή συμπερασμάτων για την αποτελεσματικότητα των μέτρων για την αντιμετώπιση της τρέχουσας κρίσης και τη μελλοντική πορεία της Ευρωζώνης.

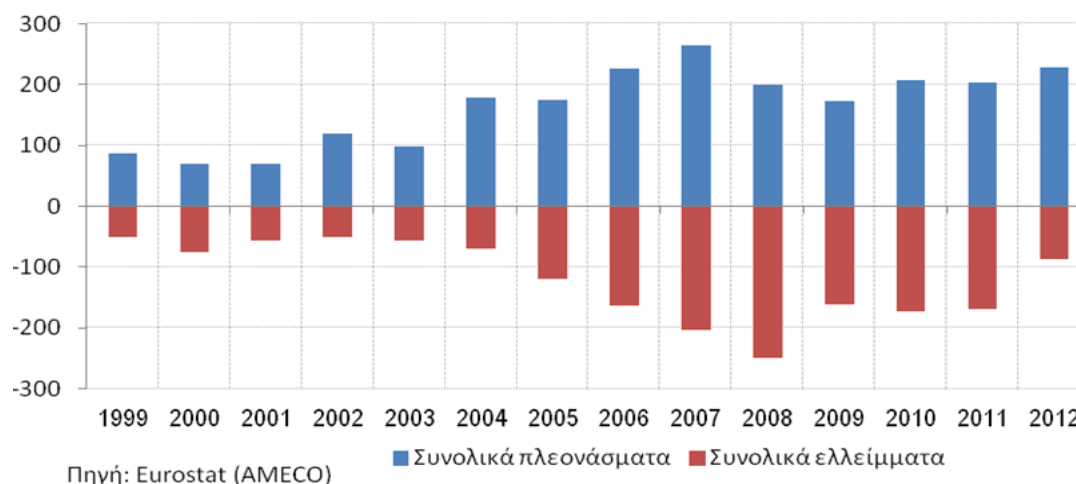
Η έρευνα που πραγματοποιήθηκε για την εκπόνηση της εργασίας είναι βιβλιογραφική και βασίζεται σε δευτερογενή στοιχεία, μέσα από μια λεπτομερή βιβλιογραφική επισκόπηση του θέματος. Η συλλογή του απαραίτητου υλικού έγινε αρχικά με την αναζήτηση σε ηλεκτρονικές πηγές, σε άρθρα επιστημονικών περιοδικών, άρθρα εφημερίδων και βιβλία. Εξαιτίας του διαρκώς μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος και των εξελίξεων που άλλαξαν δραστικά την κατάσταση της ελληνικής οικονομίας όσο και τους θεσμούς διακυβέρνησης της ΟΝΕ, δόθηκε μεγαλύτερη βαρύτητα σε κείμενα που δημοσιεύτηκαν τα τελευταία χρόνια.

Κεφάλαιο 1. Μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής για την αντιμετώπιση της κρίσης από την ΕΕ

1.1 Η δημιουργία της Ευρωζώνης: Ανισορροπίες που αγνοήθηκαν

Η ελληνική οικονομία δεν υπήρξε η μόνη που παρουσίαζε ελλείμματα στο εξωτερικό ισοζύγιο. Από την εισαγωγή του ευρώ, κάθε χρόνο υπήρχαν ΚΜ με σημαντικά ελλείμματα, όπως και χώρες με σημαντικά πλεονάσματα, τα σύνολα των οποίων αποτυπώνονται στο παρακάτω διάγραμμα. Η εσωτερική αυτή ανισορροπία αγνοήθηκε μέχρι την έναρξη της κρίσης του 2008, καθώς υπήρχε η αντίληψη ότι τα ελλείμματα τρεχουσών συναλλαγών ήταν άνευ ουσίας για τις χώρες που συμμετέχουν στο Ευρώ. Η στάση αυτή διευκολύνθηκε και από το γεγονός ότι τα συνολικά ελλείμματα υπερκαλύπτονταν από τα συνολικά πλεονάσματα.

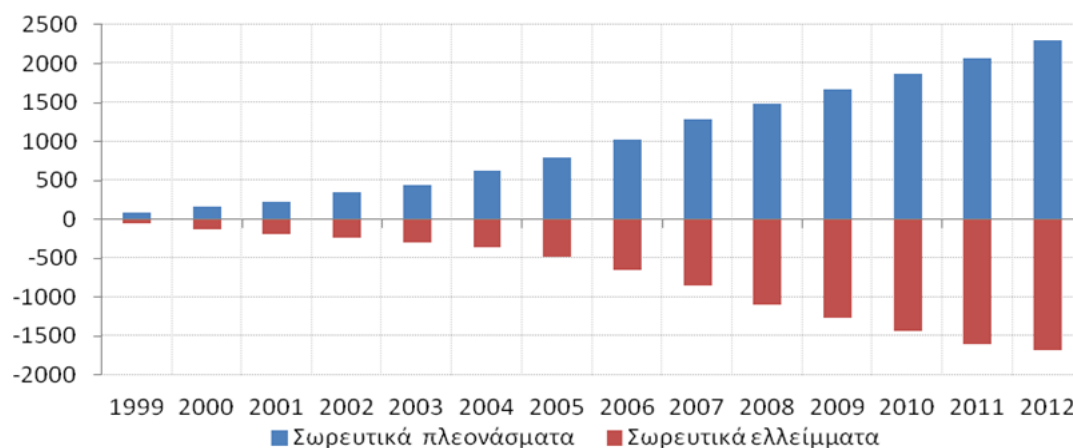
Διάγραμμα 1: Ετήσια πλεονάσματα και ελλείμματα ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών ΚΜ της Ευρωζώνης των 12, 1999-2012 σε δισεκατομμύρια ευρώ



Η Ευρωζώνη λαμβανόταν υπόψη από τις χρηματαγορές ως μια ομοσπονδιακή χώρα και τα ΚΜ περίπου ως περιφέρειες. Στο επόμενο διάγραμμα φαίνονται τα μεγέθη που διαμορφώθηκαν σωρευτικά κατά την πρώτη δεκαετία του Ευρώ, από τα δώδεκα πρώτα ΚΜ της Ευρωζώνης. Οι συνολικές οφειλές των ελλειμματικών χωρών προσεγγίζουν τα δύο τρισεκατομμύρια ευρώ. Το ερώτημα κατά πόσο αυτό θα αποτελούσε αποσταθεροποιητικό παράγοντα για την Ευρωζώνη απασχόλησε ελάχιστα τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και την ΕΚΤ. Αντιθέτως οι κεφαλαιακές ροές που χρηματοδοτούσαν τα ελλείμματα εκλαμβάνονταν, ορθά μέχρι τότε ως δείκτης

εμβάθυνσης της ενιαίας αγοράς κεφαλαίων. Το πρόβλημα εμφανίστηκε μετά το ξέσπασμα της κρίσης, οδηγώντας σε επανεξέταση του τρόπου λειτουργίας της Ευρωζώνης, στο πλαίσιο διεύρυνσης της εποπτείας των οικονομιών των ΚΜ.

Διάγραμμα 2: Σωρευτικά πλεονάσματα και ελλείμματα ισοζυγίων τρεχουσών συναλλαγών Ευρωζώνης των 12, 1999-2012 (σε δισεκατομμύρια Ευρώ)



Πηγή: Eurostat (AMECO)

Η αποκοπή της Ελλάδος από τις διεθνείς αγορές την άνοιξη του 2010, δεν οφειλόταν μόνο στην αναξιοπιστία της χώρας να αντιμετωπίσει τα προβλήματά της, αλλά και στην έλλειψη θεσμικού πλαισίου για την αντιμετώπιση της κρίσης από την Ευρωζώνη και την ΕΚΤ. Οι εξελίξεις της τελευταίας τριετίας έδειξαν ότι και άλλα ΚΜ αποκλείστηκαν από τις διεθνείς αγορές, προσφεύγοντας στη χρηματοδότηση από το Ευρωσύστημα, δηλαδή στη λύση έσχατης ανάγκης.

Η ΕΕ δεν έδρασε με αποτελεσματικές δημοσιονομικές πολιτικές όταν η κρίση έκανε την εμφάνιση της το 2007. Μέχρι και τα μέσα του 2009 η δημοσιονομική πολιτική της ήταν αρκετά χαλαρή δεδομένων των διαστάσεων της κρίσης. Η ΕΕ, άρχισε να λαμβάνει πιο σοβαρά το θέμα της κρίσης και ενεργοποιήθηκε όταν η χρηματοοικονομική κρίση μετατράπηκε σε κρίση χρέους, η οποία έπληξε πολλά ΚΜ της ΕΕ και της Ευρωζώνης. Από τα τέλη του 2009 τα ΚΜ ανταποκρίθηκαν άμεσα θεσπίζοντας τους λεγόμενους μηχανισμούς ασφαλείας, δηλαδή μέτρα οικοδόμησης εμπιστοσύνης που βοηθούν στην αναχρηματοδότηση του χρέους των ΚΜ που προσωρινά δυσκολεύονται να δανειστούν από τις χρηματαγορές. Τα περισσότερα δημοσιονομικά μέτρα της ΕΕ αφορούν είτε την επιδιόρθωση στρεβλώσεων που υπήρχαν από την ίδρυση της, είτε την αυστηρότερη επιτήρηση και εφαρμογή

ορισμένων συμφωνιών μια εκ των οποίων είναι η Συνθήκη του Μάαστριχτ, καθώς και τη βελτίωση μηχανισμών που εμφάνισαν την ελαττωματική τους φύση εντός της κρίσης. Επιλέχθηκε μια προσέγγιση με δύο στόχους: Θεσπίστηκαν προσωρινοί μηχανισμοί παροχής βοήθειας για την άμεση αντιμετώπιση της κρίσης και ελήφθησαν μακροπρόθεσμα μέτρα για τη δημιουργία μόνιμων μέσων στήριξης και την αποφυγή της επανεμφάνισης αντίστοιχων κρίσεων στο μέλλον. Η οικοδόμηση της ONE θα μπορούσε να χωριστεί σε τρία στάδια: α) στη Συνθήκη του Μάαστριχτ β) στην περίοδο μέχρι το 2010 και γ) στην περίοδο μετά το ξέσπασμα της Κρίσης Χρέους, η οποία βρίσκεται σε εξέλιξη.

1.2 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, η εγκαθίδρυση της ONE και η αρχική δομή του συστήματος διακυβέρνησης της Ευρωζώνης

Το σύστημα οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρωζώνης, όπως αυτό αποτυπώθηκε στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και σε άλλες θεσμικές παρεμβάσεις πριν την ίδρυση της ONE (1999), παρουσιάζει μεγάλη ποικιλία στην κατανομή αρμοδιοτήτων άσκησης πολιτικών (Thygesen 2011). Η υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ την 1^η Νοεμβρίου 1993, από τα ΚΜ αντικατόπτριζε τη βούληση τους για το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και όχι την εγκαθίδρυση μιας κοινής οικονομικής πολιτικής. Η Συνθήκη αφορούσε την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ), την εισαγωγή του ενιαίου νομίσματος και την άσκηση της ενιαίας νομισματικής πολιτικής με τη δημιουργία της ONE. Από την 1^η Ιανουαρίου 1999 η νομισματική και συναλλαγματική πολιτική ασκείται από την ΕΚΤ και είναι ενιαία για όλη την Ευρωζώνη. Ωστόσο, η δημοσιονομική πολιτική εξακολούθησε να ασκείται από τις εθνικές κυβερνήσεις, αλλά μέσα σε ένα αυστηρό πλαίσιο. Συγκεκριμένα, η Συνθήκη προέβλεπε αυξημένη δημοσιονομική πειθαρχία και πολύ σημαντικούς περιορισμούς στη δημοσιονομική διαχείριση. Σε αυτή την κατεύθυνση το άρθρο 121 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής ΣΛΕΕ) προβλέπει ένα σύστημα πολυμερούς εποπτείας των οικονομικών πολιτικών των ΚΜ της ΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 126 της ΣΛΕΕ, σε περίπτωση που ΚΜ δεν συμμορφώνεται με τη δημοσιονομική πειθαρχία, τότε προβλέπεται η Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος (ΔΥΕ). Σύμφωνα με τη ΔΥΕ (Πρωτόκολλο 12 της ΣΛΕΕ), το δημόσιο χρέος δεν πρέπει να ξεπερνάει το 60% του ΑΕΠ, ενώ το προβλεπόμενο ή υφιστάμενο δημόσιο έλλειμμα το 3% του ΑΕΠ. Οι διατάξεις αυτές συνοδεύονται από την απαγόρευση του άρθρου 123

ΣΛΕΕ, που αφορά τις υπεραναλήψεις και άλλες πιστωτικές διευκολύνσεις από την ΕΚΤ ή από τις εθνικές κεντρικές τράπεζες, την απαγόρευση του άρθρου 124 ΣΛΕΕ, που αφορά την προνομιακή πρόσβαση των ΚΜ στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και, τέλος την απαγόρευση του άρθρου 125 ΣΛΕΕ, με την οποία εισάγεται η «ρήτρα μη διάσωσης» (no bail-out clause), σύμφωνα με την οποία η Ένωση και τα ΚΜ δεν φέρουν ευθύνη, ούτε αναλαμβάνουν τις υποχρεώσεις ΚΜ (Γιώτη-Παπαδάκη, 2011). Η διάταξη αποτέλεσε θέμα συζήτησης μετά το ξέσπασμα της ελληνικής κρίσης χρέους, καθώς η ρήτρα μη διάσωσης απέκλειε κάθε χρηματοδοτική συνδρομή, η οποία θα οδηγούσε σε μια πιο αλληλέγγυα διάσωση της Ελλάδας.

Η νομισματική πολιτική ασκείται σε υπερεθνικό επίπεδο από το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (στο εξής ΕΣΚΤ), το οποίο δεν αποτελεί ένα νέο όργανο της ΕΕ, αλλά ένα σύστημα λήψης αποφάσεων μεταξύ της ΕΚΤ και των εθνικών κεντρικών τραπεζών. Ουσιαστικά δεν πρόκειται για μία νέα κοινή κεντρική τράπεζα όπως είναι η Ομοσπονδιακή Τράπεζα των ΗΠΑ, αλλά για ένα όργανο άσκησης διακυβερνητικής νομισματικής πολιτικής (Seidel 2011). Η κοινή νομισματική πολιτική είναι ανεξάρτητη από πολιτικές παρεμβάσεις, έχει ως αποκλειστικό στόχο τη σταθερότητα των τιμών, ενώ απαγορεύεται η άμεση χρηματοδότηση των οργάνων της Ένωσης και του δημόσιου τομέα των ΚΜ της Ευρωζώνης. Τα ΚΜ διατηρούν τα εθνικά τους συστήματα λειτουργίας και εποπτείας των τραπεζών και των άλλων χρηματοπιστωτικών θεσμών, δηλαδή δεν δημιουργείται μια τραπεζική ένωση. Η αρμοδιότητα στην άσκηση της συναλλαγματικής πολιτικής ανήκει στο Συμβούλιο, με την Επιτροπή και την ΕΚΤ να συμμετέχουν έμμεσα στη λήψη αποφάσεων.

Η δημοσιονομική πειθαρχία και εποπτεία ασκείται από την Επιτροπή και το Συμβούλιο, το οποίο μέσω συστάσεων, προειδοποιήσεων και κυρώσεων επιδιώκει να επαναφέρει ένα ΚΜ με απόκλιση από τα δημοσιονομικά κριτήρια σε πορεία εξυγίανσης των οικονομικών του. Δεν προβλέφθηκε καμία υπερεθνική αρμοδιότητα στο πεδίο αυτό, παρά μόνον η δέσμευση των ΚΜ να ακολουθούν τους γενικούς προσανατολισμούς της οικονομικής πολιτικής που συμφωνούνται από κοινού στο Συμβούλιο. Σε περίπτωση απόκλισης της εφαρμοζόμενης πολιτικής ενός ΚΜ από τους γενικούς προσανατολισμούς, το Συμβούλιο δύναται να απευθύνει συστάσεις. Η Επιτροπή συμμετέχει στη διαδικασία αυτή, αφού της αναγνωρίζεται το δικαίωμα της παρακολούθησης, αξιολόγησης, ενημέρωσης, προειδοποίησης και υποβολής

συστάσεων στο Συμβούλιο. Όλες οι επί μέρους πολιτικές με οικονομικό περιεχόμενο, όπως η εισοδηματική πολιτική, η κοινωνική πολιτική, η περιφερειακή πολιτική, η διαρθρωτική πολιτική κ.α. παραμένουν στην αρμοδιότητα των ΚΜ (Κότιος και Παυλίδης, 2011).

Αυτή η πρωτοτυπία του Ευρώ είχε ως αποτέλεσμα το κοινό νόμισμα να αντικαταστήσει τα εθνικά νομίσματα των ΚΜ, τα οποία, όμως παρέμειναν αρμόδια να λαμβάνουν σε εθνικό επίπεδο όλες τις αποφάσεις σε οικονομικά και δημοσιονομικά θέματα, τα οποία επηρεάζουν τη σταθερότητα του κοινού νομίσματος. Ωστόσο σύμφωνα με το άρθρο 121 ΣΛΕΕ υπήρξε πρόβλεψη ότι οι οικονομικές πολιτικές των ΚΜ αποτελούν «θέμα κοινού ενδιαφέροντος» και θα πρέπει να ασκούνται «με σκοπό να συμβάλλουν στην υλοποίηση των στόχων της Ένωσης», όπως αυτοί ορίζονται στη Συνθήκη και στο πλαίσιο των Γενικών Προσανατολισμών, που υιοθετεί κάθε φορά το Συμβούλιο, και αφετέρου ότι αυτές αποτελούν «αντικείμενο συντονισμού» στο πλαίσιο των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και κυρίως του Συμβουλίου (De Grauwe, 2008: 302-306). Θεωρητικά τουλάχιστον με τους δημοσιονομικούς κανόνες που επέβαλε η Συνθήκη, η ΕΚΤ θα είχε τη δυνατότητα να γνωρίζει εκ των προτέρων το πλαίσιο μέσα στο οποίο θα κινείτο η δημοσιονομική πολιτική των ΚΜ.

Η συνθήκη προβλέπει το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των ΚΜ (ΣΛΕΕ άρθρο 5 παρ. 1), και τη διαδικασία της Πολυμερούς Εποπτείας με βάση τους Γενικούς Προσανατολισμούς των Οικονομικών Πολιτικών των ΚΜ και της ΕΕ, οι οποίοι θεσπίζονται από το Συμβούλιο, έπειτα από πρόταση της Επιτροπής, λαμβάνοντας υπόψη τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ενώ αποτελούν συστάσεις προς τα ΚΜ (ΣΛΕΕ, άρθρο 121 παρ. 2). Η παρακολούθηση της συμμόρφωσης των οικονομικών πολιτικών των ΚΜ προς τους Γενικούς Προσανατολισμούς γίνεται από την Επιτροπή, που μπορεί να απευθύνει προειδοποιήσεις προς ΚΜ, το οποίο αποκλίνει δημοσιονομικά και ενδεχομένως θέτει σε κίνδυνο την καλή λειτουργία της ΟΝΕ. Το Συμβούλιο έχει επίσης την αρμοδιότητα να απευθύνει συστάσεις προς τα ΚΜ (ΣΛΕΕ άρθρο 121 παρ. 4). Θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι Γενικοί Προσανατολισμοί, στο πλαίσιο της διαδικασίας Πολυμερούς Εποπτείας των δημοσιονομικών πολιτικών των ΚΜ, δεν δεσμεύουν νομικά τα ΚΜ, καθώς αποτελούν συστάσεις προς τα ΚΜ. Ουσιαστικά οι Γενικοί Προσανατολισμοί προτρέπουν σε μια αυτοπειθαρχία των ΚΜ και δεν ενέχουν νομικές κυρώσεις με συνέπεια, όπως φάνηκε εκ του αποτελέσματος,

να μην έχουν ίχνος αποτελεσματικότητας. Τέλος, η διαδικασία που ακολουθείται για την υιοθέτηση των Γενικών Προσανατολισμών αποτελεί ένα δείγμα έλλειψης δημοκρατίας στους ευρωπαϊκούς μηχανισμούς λήψης αποφάσεων, καθώς το Συμβούλιο δεν έρχεται σε διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά το σχεδιασμό τους, ενώ οι στόχοι των δημοσιονομικών πολιτικών των ΚΜ και της ΕΕ απλώς κοινοποιούνται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκ των υστέρων, χωρίς αυτό να συμμετέχει στη χάραξη τους. Σε κάθε περίπτωση η δημοσιονομική πειθαρχία δεν αποτελούσε αυτοσκοπό, αλλά αναγκαία προϋπόθεση για την επιτυχία της ΟΝΕ. Η υιοθέτηση κανόνων για την οικονομική διακυβέρνηση στο πλαίσιο της ΟΝΕ πραγματοποιήθηκε σταδιακά, ενώ στην πράξη αποδείχθηκαν ανεπαρκείς για την αντιμετώπιση της κρίσης.

1.3 Η χάραξη ευρωπαϊκής δημοσιονομικής πολιτικής στα πλαίσια της ΟΝΕ μέχρι το ξέσπασμα της Κρίσης Χρέους

Ενόψει της εισαγωγής του ευρώ σε έντεκα ΚΜ στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ, δημιουργήθηκε τον Ιούνιο του 1997 με πολιτική απόφαση των Αρχηγών των Κυβερνήσεων και των ΚΜ στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που έλαβε χώρα στο Άμστερνταμ, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (στο εξής ΣΣΑ). Πρόκειται για ένα πλαίσιο κανόνων, το οποίο ενισχύει το περιοριστικό δημοσιονομικό πλαίσιο της Συνθήκης και παροτρύνει τα ΚΜ να διατηρούν εύρωστα τα δημόσια οικονομικά τους (Stability and Growth Pact-SGP, Κανονισμό ΕΕ 1466/ 1997). Με το ΣΣΑ, το οποίο αναθεωρήθηκε το 2005, επιχειρήθηκε η εξειδίκευση των στόχων και ο λειτουργικός προσδιορισμός των διαδικασιών, που προέβλεπε η Συνθήκη. Έτσι καθορίστηκαν μια σειρά από δεσμεύσεις, όπως η τήρηση του μεσοπρόθεσμου στόχου για μια σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική δημοσιονομική κατάσταση και οι υποχρεώσεις της Επιτροπής και του Συμβουλίου στο πλαίσιο της διαδικασίας εποπτείας, που συγκροτείται από δύο σκέλη το προληπτικό και το κατασταλακτικό. Το προληπτικό σκέλος απαιτεί από τα ΚΜ της ευρωζώνης να υποβάλλουν κάθε χρόνο ένα Πρόγραμμα Σταθερότητας ενώ τα υπόλοιπα ΚΜ ένα Πρόγραμμα Σύγκλισης μαζί με το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων. Το Πρόγραμμα αυτό καθορίζει τα δημοσιονομικά μέσα, με τα οποία το κάθε ΚΜ, σκοπεύει να επιτύχει και να διατηρήσει εύρωστα τα δημόσια οικονομικά του μεσοπρόθεσμα. Ακολούθως η Επιτροπή μπορεί να διατυπώσει συστάσεις πολιτικής στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, τον

Ιούνιο. Διαφορετικά αν κρίνεται αναγκαίο, η Επιτροπή υποβάλλει πρόταση στο Συμβούλιο για την έκδοση έγκαιρης προειδοποίησης με στόχο την αποφυγή υπερβολικού ελλείμματος. Η μη συμμόρφωση με αυτές τις συστάσεις μπορεί να οδηγήσει σε επιβολή κυρώσεων σε ΚΜ (Η διαδικασία περιγράφεται αναλυτικά στους Κανονισμούς (ΕΚ) 1466/97 και 1467/97).

Όπως φάνηκε μετά το ξέσπασμα της κρίσης χρέους πολλών ΚΜ το σύστημα κανόνων περιείχε σημαντικές ανεπάρκειες. Το σύστημα κανόνων που θεσπίστηκε ουσιαστικά οδηγούσε σε έναν απλό συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών των ΚΜ και όχι σε μια κοινή ευρωπαϊκή δημοσιονομική πολιτική. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα οι νομικές δεσμεύσεις των ΚΜ να είναι χαλαρές έως ανύπαρκτες (ΣΛΕΕ άρθρο 288) με αποτέλεσμα η δεσμευτικότητα να είναι ανάλογη με το πολιτικό βάρος του ΚΜ κατά του οποίου απευθύνονται, ενώ παράλληλα τα περισσότερα παραβίαζαν τους κανόνες που είχαν τεθεί. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίοδος 2003-2004 όταν Γαλλία και Γερμανία ουσιαστικά αρνήθηκαν να μειώσουν τα ελλείμματά τους και δέχθηκαν την αλληλεγγύη των υπολοίπων μελών του Συμβουλίου, που αρνήθηκαν να επιβάλλουν τις προβλεπόμενες κυρώσεις στην ΔΥΕ, όπως είχε προτείνει η Επιτροπή με αποτέλεσμα οι διαδικασίες, που προέβλεπε η Συνθήκη για τη δημοσιονομική πειθαρχία και το ΣΣΑ να μην εφαρμοστούν (Papastamkos & Kotios, 2011). Το 2004 η Ελλάδα καθυστέρησε να λάβει μέτρα και τελικά έλαβε μέτρα προσωρινού χαρακτήρα το 2005, με αποτέλεσμα μόλις η χώρα εξήλθε από τη ΔΥΕ το 2007, το έλλειμμα να υπερβεί και πάλι την τιμή αναφοράς. Από το τέλος του 2008 φαινόταν ότι η Ελλάδα θα έμπαινε εκ νέου σε επιτήρηση. Ωστόσο, παρά τη διεθνή κρίση, η παραπομπή στη ΔΥΕ καθυστέρησε με ενέργειες της Ελλάδος και τελικά εφαρμόστηκε στις 27 Απριλίου 2009. Η προθεσμία που δόθηκε για τη λήψη μέτρων ήταν έξι μήνες, δηλαδή μέχρι τις 27 Οκτωβρίου 2009, δηλαδή η καθυστέρηση έφθασε τον ένα χρόνο, ενώ τα μέτρα, λόγω των εκλογών, ουδέποτε ελήφθησαν (Καραμούζης & Χαρδούβελης, 2011). Σημειώνεται επίσης ότι σε κανένα ΚΜ δεν επιβλήθηκαν κυρώσεις, καθώς τον τελευταίο λόγο είχαν οι υπουργοί Οικονομικών (ECOFIN) και ήταν δύσκολο να επιτευχθεί η απαραίτητη πλειοψηφία.

Η άσκηση εποπτείας και συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των ΚΜ επικεντρώνονταν στο δημοσιονομικό έλλειμμα, ενώ παρέβλεπε άλλες πτυχές της δημοσιονομικής πολιτικής όπως το ασφαλιστικό σε μια ήπειρο με σημαντική γήρανση

του πληθυσμού, η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας και τα επίπεδα απασχόλησης. Επίσης τα οικονομικά στοιχεία, που είχε στη διάθεσή της η Επιτροπή ήταν αμφισβητούμενα καθώς η Eurostat βάσιζε τις εκτιμήσεις της στα στοιχεία των ΚΜ χωρίς να πραγματοποιεί έλεγχο με αποτέλεσμα οι προτάσεις της συχνά να βασίζονται σε λανθασμένους δείκτες (Κανονισμός (ΕΚ) με αριθ. 1056/2005). Οι διαδικασίες ήταν χρονοβόρες, καθώς απαιτείτο αρκετός χρόνος για να διατυπωθεί η προβλεπόμενη προειδοποίηση και ακόμα περισσότερος για να καταλήξει το Συμβούλιο σε σύσταση ή σε κυρώσεις (Κανονισμός (ΕΚ) με αριθ. 1467/97). Τέλος, η προβλεπόμενη διαδικασία επιβολής κυρώσεων ουδέποτε λειτούργησε, είτε γιατί αυτές δεν κλιμακώνονταν σωστά, είτε γιατί οι κυρώσεις επιβάλλονταν όταν η κατάσταση είχε ξεφύγει και το ΚΜ είχε ήδη περιέλθει σε δημοσιονομική δυσχέρεια. Σημειώνεται ότι ήταν εξαιρετικά δύσκολο στους υπουργούς οικονομικών να καταλήξουν σε κυρώσεις σε βάρος ενός εκ των ομολόγων τους.

Επικράτησε η άποψη ότι παρά τις αντίθετες απόψεις «η δημοσιονομική σταθερότητα, μέσω της πειθαρχίας, σε συνδυασμό με τον ασθενή, όπως προαναφέρθηκε, συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των ΚΜ θα απέτρεπαν την εμφάνιση διαταραχών ή κρίσεων στο εσωτερικό της Ευρωζώνης ή θα τις περιόριζαν στην επικράτεια μεμονωμένων κρατών, χωρίς κινδύνους μετάδοσης στα άλλα μέλη της ευρωζώνης» (Μούσης, 2015). Η θέση αυτή αποδείχτηκε εσφαλμένη μετά το ξέσπασμα της τρέχουσας κρίσης, καθώς η έλλειψη συνοχής μεταξύ των οργάνων οδήγησε σε αναποτελεσματικότητα σε μια περίοδο που τα γεγονότα απαιτούσαν ταχύτητα στη λήψη αποφάσεων. Η έλλειψη συνοχής σε συνδυασμό με την έλλειψη πρόβλεψης για το μέγεθος και τις επιπτώσεις της επερχόμενης κρίσης, την άνοδο του λαϊκισμού σε πολλά ΚΜ και την υπονόμευση της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης δημιούργησε ένα εκρηκτικό μείγμα. Κατά γενική ομολογία η ΔΥΕ και ιδιαίτερα ο «διορθωτικός της βραχίονας» (Corrective Arm) αποδείχθηκε πρακτικά αναποτελεσματικός, καθώς ήταν μια χρονοβόρα διαδικασία, η οποία άφηνε πολλά περιθώρια στα ΚΜ να καθυστερούν τη λήψη μέτρων και να αποφεύγουν τελικά τις κυρώσεις. Το ΣΣΑ ενισχύθηκε μέσω μιας σειράς κανονισμών της ΕΕ το 2011 και το 2013. Η νέα νομοθεσία προσδιορίζει σαφώς τους κανόνες για τη μείωση του χρέους, τις κυρώσεις σε περίπτωση μη συμμόρφωσης και τη νέα εποπτική διαδικασία η οποία παρακολουθεί την εμφάνιση μακροοικονομικών ανισορροπιών (Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1175/2011). Η «Διαδικασία

Υπερβολικών Ελλειμμάτων» συμπληρώθηκε με την «Διαδικασία Υπερβολικών Ανισοροπιών» (De Grauwe, 2008: 310-315).

1.4 Δομικές και λειτουργικές αδυναμίες της ONE

Το σύστημα διακυβέρνησης της ONE εμφάνιζε εξ αρχής δομικές αδυναμίες, οι οποίες επισημάνθηκαν έγκαιρα από πολλούς αναλυτές. Σε αντίθεση με χώρες όπως οι ΗΠΑ (Schelkle, 2012), η νομισματική πολιτική της Ευρωζώνης έχει ως αποκλειστικό στόχο τη διασφάλιση της νομισματικής σταθερότητας, με αυθαίρετο ανώτατο μέσο ετήσιο πληθωρισμό το 2% με συνέπεια να αποκλείονται άλλοι στόχοι όπως αυτός της οικονομικής μεγέθυνσης και της απασχόλησης, στερώντας έτσι από τα ΚΜ ένα σημαντικό εργαλείο της αντικυκλικής πολιτικής. Επιπλέον, η υπερεθνική νομισματική πολιτική δεν συνοδεύτηκε από αντίστοιχες υπερεθνικές πολιτικές, γεγονός που οξύνει τον εθνικό ανταγωνισμό στην άσκηση των πολιτικών αυτών. Επομένως, η ONE δεν συνοδεύτηκε από μία αντίστοιχη οικονομική ένωση. Από την άλλη, οι θεσμικοί και πραγματικοί περιορισμοί στην άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής, και η εξαφάνιση της εθνικής συναλλαγματικής πολιτικής εντός της Ευρωζώνης αποδυνάμωσαν την παρεμβατική ικανότητα των ΚΜ. Επομένως, σε περιόδους αύξησης των εξωτερικών ελλειμμάτων ή σε περιόδους ύφεσης τα ΚΜ καλούνται να εφαρμόσουν δημοσιονομικά μέτρα, κυρίως εισοδηματικής και διαρθρωτικής πολιτικής, προκαλώντας έντονες κοινωνικές αντιδράσεις (Wolf, 2012). Ο προϋπολογισμός της Ένωσης, λόγω του πολύ χαμηλού ύψους του, αλλά και λόγω της στόχευσης του δεν προσφέρεται για την άσκηση κοινής αντικυκλικής δημοσιονομικής πολιτικής.

Εκ των υστέρων έγινε αντιληπτό ότι υπήρχε παντελής απουσία μηχανισμών πρόληψης και διαχείρισης κρίσεων και η έλλειψη μηχανισμών αλληλεγγύης μέσω της μεταφοράς εισοδημάτων από τα ΚΜ που ωφελούνται περισσότερο από την νομισματική ένωση, προς τα ΚΜ που αντιμετωπίζουν προβλήματα στον εσωτερικό ανταγωνισμό και εμφανίζουν ελλείμματα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών τους με τα υπόλοιπα ΚΜ. Αντιθέτως, τα ομόσπονδα κράτη όπως οι ΗΠΑ και η Γερμανία έχουν θεσμοθετήσει τις εξισωτικές πληρωμές υπέρ των φτωχότερων ή δοκιμαζόμενων περιφερειών τους (Rogoff, 2012). Προφανώς, αγνοήθηκε η σημασία της εξισορρόπησης του ισοζυγίου πληρωμών εντός της Ευρωζώνης και θεωρήθηκε ότι το βάρος της προσαρμογής οφείλουν να το φέρουν αποκλειστικά τα ελλειμματικά ΚΜ

(Hörner & Rödl, 2012). Η χρηματοδότηση των εμπορικών ελλειμμάτων των ΚΜ της περιφέρειας αφέθηκε στις αγορές. Επιπλέον τα ΚΜ εξαρτώνται από τις ιδιωτικές χρηματοπιστωτικές αγορές, ενώ απουσίαζε «έσχατο καταφύγιο» σε περιόδους κρίσεων ρευστότητας ή φερεγγυότητας. Τα ΚΜ σε αντίθεση με όλα σχεδόν τα άλλα κράτη του κόσμου, δεν έχουν καμία δυνατότητα προσφυγής στις κεντρικές τους τράπεζες σε περιόδους κρίσεων. Συνεπώς, ο δανεισμός τους σε ευρώ είναι ουσιαστικά ανάλογος του δανεισμού σε ξένο νόμισμα. Εάν οι αγορές σταματήσουν το δανεισμό τότε οι μόνες λύσεις είναι είτε ο εξωτερικός δημόσιος δανεισμός είτε η χρεοκοπία (De Grauwe, 2012).

Ο De Grauwe (2016) υποστηρίζει με έμφαση ότι η Ευρωζώνη εμφανίζεται εξαιρετικά εύαλωτη στις πιέσεις των ιδιωτικών αγορών ομολόγων εξαιτίας της δυνατότητας που απέκτησαν οι τελευταίες να οδηγήσουν τις εθνικές οικονομίες σε χρεοκοπία, διακόπτοντας την αναχρηματοδότηση των συσσωρευμένων δανειακών τους υποχρεώσεων. Εκτιμά ότι αυτή η ποιοτική υποβάθμιση της αξιοπιστίας των εθνικών οικονομιών και η εξάρτησή τους από τις αγορές κεφαλαίων ισοδυναμεί με υποβάθμισή τους στην κατηγορία των αναδυόμενων οικονομιών. Η αιτία είναι, όπως έχουν παρατηρήσει οι Kelton (2003) και Wray (2003), ότι η θεμελιακή στρέβλωση στην αρχιτεκτονική της Ευρωζώνης καθιστά την αξιοπιστία και όχι την ανεξαρτησία κύριο κριτήριο αξιολόγησης της ασκούμενης νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό μπορούν να ερμηνευθούν οι παλινδρομήσεις και καθυστερήσεις στη διαχείριση της κρίσης χρέους από τις ευρωπαϊκές αρχές τα τελευταία χρόνια, χωρίς να υποτιμούμε παράγοντες που σχετίζονται με την ισορροπία δυνάμεων στο εσωτερικό της Ευρωζώνης και ειδικά το ρόλο της Γερμανίας (Μιχοπούλου, 2014).

Το σύστημα διακυβέρνησης της ΟΝΕ επέτρεψε την ένταξη χωρών με υπερβολικά υψηλό δημόσιο χρέος, πολύ πάνω από το όριο του 60% ως προς το ΑΕΠ και με δημοσιονομικά ελλείμματα κοντά στο όριο του 3%. Με αυτό τον τρόπο εντάχθηκαν χώρες εύαλωτες σε κρίσεις χρέους, καθώς και χώρες με συγκριτικά χαμηλή ανταγωνιστικότητα (Γιώτη-Παπαδάκη, 2011: 74-77). Η δημοσιονομική πειθαρχία, στην περίπτωση της Ελλάδας, όπως και σε άλλες περιπτώσεις, δεν εφαρμόστηκε αποτελεσματικά, επιτρέποντας τον εκτροχιασμό των δημόσιων οικονομικών της. Στην ίδια κατεύθυνση, παραμελήθηκε συστηματικά το ζήτημα της χρηματοδότησης των χρόνιων και αυξανόμενων ελλειμμάτων του ισοζυγίου τρεχουσών

συναλλαγών και το ζήτημα των εσωτερικών μακροοικονομικών ανισορροπιών της ONE (De Grauwe, 2011). Επίσης, δεν υπήρξε καμία πρόβλεψη στη Συνθήκη για την αντιμετώπιση του ιδιωτικού εξωτερικού χρέους που προκαλούσαν τα συνεχώς αυξανόμενα ελλείμματα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, όπως και ο υπερβολικός δανεισμός χωρών του Νότου από τράπεζες χωρών με διαχρονικά εξωτερικά πλεονάσματα. Τέλος υπήρξε αναποτελεσματική εφαρμογή του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών και των εθνικών σχεδίων μεταρρύθμισης στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισαβόνας. Οι παραπάνω αδυναμίες στο αρχικό σύστημα της ONE δεν κατόρθωσαν να αποτρέψουν την επέκταση της ελληνικής κρίσης και σε άλλα ΚΜ με αποτέλεσμα η ONE να προωθήσει μεταρρυθμίσεις με στόχο την ενίσχυση και διεύρυνση του μηχανισμού επιτήρησης, μια νέα Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση, που ενισχύει την προσήλωση στη δημοσιονομική πειθαρχία και την Τραπεζική Ένωση μεταξύ των ΚΜ της ONE. Είναι αξιοσημείωτο ότι ποτέ πριν στην ιστορία της ΕΕ, δεν είχαν εισαχθεί τόσες πολλές μεταρρυθμίσεις μέσα σε ένα τόσο βραχύ χρονικό διάστημα.

1.5 Τα δημοσιονομικά μέτρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αντιμετώπιση της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης

Η προσπάθεια εγκαθίδρυσης της ONE και η κυκλοφορία του ευρώ δεν υπήρξε μια εύκολη υπόθεση καθώς το νέο νόμισμα αντιμετώπισε σημαντικές οικονομικές και πολιτικές αντιξοότητες. Το νέο νόμισμα προστάτεψε τις οικονομίες της Ευρωζώνης από υποτιμήσεις, υψηλό πληθωρισμό και αύξηση των τιμών των εισαγόμενων προϊόντων. Παρά τα όποια προβλήματα η ONE στέφθηκε αναμφισβήτητα με επιτυχία χάρη στην καλή συνεργασία και τον προγραμματισμό μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων και των ευρωπαϊκών αρχών. Ωστόσο, από το 2008, οι ευρωπαϊκές οικονομίες αντιμετώπισαν αρχικά τις συνέπειες της διεθνούς χρηματοοικονομικής κρίσης μέσω των επενδύσεων σε επισφαλή δάνεια και «τοξικούς» χρηματιστηριακούς τίτλους στις ΗΠΑ, ενώ μετά το 2010 βρέθηκαν αντιμέτωπες με την ύφεση και τη σημαντική αύξηση της ανεργίας. Η διεθνής κρίση έφερε στο προσκήνιο τις αδυναμίες του οικοδομήματος της ONE, οι οποίες οφείλονται κατά κύριο λόγο στην ανισορροπία μεταξύ των οικονομιών της ευρωζώνης, καθώς παρά την ύπαρξη ενιαίας νομισματικής πολιτικής οι οικονομικές πολιτικές των ΚΜ παραμένουν στην εθνική αρμοδιότητα

(Louis, 2013: 51-61). Η ανισορροπία αυτή έγινε εμφανής μετά το ξέσπασμα της ελληνικής κρίσης και το πλήγμα που επέφερε στην αξιοπιστία του Ευρώ.

Οι μηχανισμοί χρηματοδότησης των χωρών της Ευρωζώνης που αντιμετωπίζουν σοβαρά οικονομικά προβλήματα δημιουργήθηκαν με αξιοσημείωτη ταχύτητα. Όταν η Ελλάδα δεν είχε πλέον πρόσβαση σε οικονομικά προσιτή χρηματοδότηση από τις αγορές, η ΕΕ αντέδρασε γρήγορα βοηθώντας να συγκεντρωθούν διμερή δάνεια από άλλες ευρωπαϊκές κυβερνήσεις μέσω της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Στη συνέχεια δημιούργησε δύο προσωρινά ταμεία, τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης (EMXΣ) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (ETXΣ) με συνολική δανειοδοτική ικανότητα 500 δισεκατομμυρίων ευρώ. Η δημιουργία των μηχανισμών αυτών δείχνει τη βούληση της Ευρωζώνης και των χωρών της ΕΕ να επιδείξουν αλληλεγγύη. Η αντιμετώπιση της κρίσης εκ μέρους των 18 ΚΜ της Ευρωζώνης δεν ήταν εύκολη υπόθεση καθώς υπήρχαν σημαντικές διαφωνίες και συμφέροντα. Παρά τις όποιες σημαντικές καθυστερήσεις παρατηρήθηκαν, λήφθηκαν μια σειρά από μέτρα τα οποία αρχικά δεν προβλέπονταν από τη ΣΛΕΕ με στόχο την αντιμετώπιση της κρίσης, τον εφησυχασμό των διεθνών χρηματαγορών και την επιβίωση του κοινού νομίσματος. Κατά την έναρξη της κρίσης το 2010 δημιουργήθηκε το Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοοικονομικής Εποπτείας (στο εξής ΕΣΧΕ), στο οποίο συγκεντρώθηκαν μια σειρά από φορείς: α) το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου, β) η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών, γ) η Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων και τέλος δ) η Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών οι οποίοι ασκούν χρηματοοικονομική εποπτεία τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Μούσης, 2015: 136).

Κατά τη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 28-29 Οκτωβρίου 2010, οι αρχηγοί των ΚΜ συμφώνησαν ότι είναι ανάγκη να θεσπιστεί μόνιμος μηχανισμός για την αντιμετώπιση των κρίσεων προκειμένου να διασφαλιστεί η χρηματοοικονομική σταθερότητα της ευρωζώνης. Στις 16 Δεκεμβρίου 2010, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε σε μια μικρή αναθεώρηση του άρθρου 136 της ΣΛΕΕ, η οποία ορίζει ότι: «Τα ΚΜ με νόμισμα το ευρώ μπορούν να θεσπίσουν μηχανισμό σταθερότητας ο οποίος θα ενεργοποιείται εφόσον κρίνεται απαραίτητο προκειμένου να διασφαλίζεται η σταθερότητα της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Η παροχή τυχόν απαιτούμενης χρηματοοικονομικής συνδρομής δυνάμει του μηχανισμού θα υπόκειται σε αυστηρούς

όρους.» (Μούσης, 2015: 140-141). Η ευρωπαϊκή μέριμνα για την αντιμετώπιση της κρίσης συνεχίστηκε και στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (25 Μαρτίου 2011) ελήφθησαν μια σειρά από κρίσιμες αποφάσεις. Ωστόσο τα μέτρα δεν ήταν αρκετά καθώς στα επόμενα δύο χρόνια τα ΚΜ αναγκάστηκαν να υιοθετήσουν νέα δέσμη μέτρων, αυτή τη φορά μόνο για τα μέλη της ευρωζώνης. Δεδομένου ότι οι δύο αυτοί μηχανισμοί χρηματοπιστωτικής ασφάλειας θεσπίστηκαν ως προσωρινά μέτρα, το φθινόπωρο του 2012 οι χώρες της ευρωζώνης δημιούργησαν έναν μόνιμο μηχανισμό χρηματοπιστωτικής προστασίας, τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας.

1.6 Το «πακέτο των έξι νομοθετικών μέτρων»

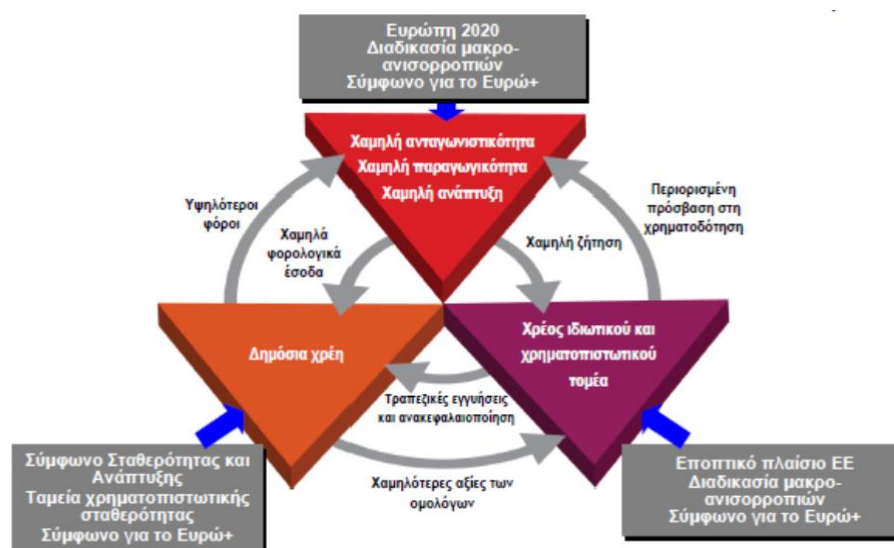
Στις 13 Δεκεμβρίου 2011, η ενισχυμένη επιτήρηση στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) τέθηκε σε ισχύ με ένα νέο σύνολο κανόνων για την οικονομική και δημοσιονομική εποπτεία. Αυτά τα νέα μέτρα, το λεγόμενο “Six-Pack”, αποτελούνται από πέντε κανονισμούς και μία οδηγία που πρότεινε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και εγκρίθηκε από τα 27 ΚΜ και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αυτή η αλλαγή αποτελεί την πιο ολοκληρωμένη ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης στην ΕΕ και στη ζώνη του ευρώ από την έναρξη της ΟΝΕ, σχεδόν πριν από 20 χρόνια. Η νομοθετική δέσμη περιλαμβάνει ήδη ένα συγκεκριμένο και αποφασιστικό βήμα για την εξασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, συμβάλλει στη σταθεροποίηση της οικονομίας της ΕΕ και την πρόληψη μιας νέας κρίσης στην ΕΕ. Ουσιαστικά πρόκειται για έξι νομοθετικά πράξεις, που υιοθετήθηκαν το Νοέμβριο του 2011 είτε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία είτε από το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Degryse, 2012: 28). Σε αυτή την κατεύθυνση, οικονομικές κυρώσεις θα εφαρμόζονται στα ΚΜ της ζώνης του ευρώ που δεν λαμβάνουν επαρκή μέτρα. Σε περίπτωση που τα ΚΜ δεν τηρούν τις υποχρεώσεις τους, μια οικονομική κύρωση μπορεί να επιβληθεί από το Συμβούλιο βάσει σύστασης της Επιτροπής, εκτός εάν η ειδική πλειοψηφία των ΚΜ καταψηφίσει. Αυτή είναι η λεγόμενη «αντίστροφη ειδική πλειοψηφία», γεγονός που καθιστά την επιβολή των κανόνων αυστηρότερη και αυτόματη, ως εκ τούτου, πιο αποτρεπτική και αξιόπιστη. Μια τέτοια χρηματική κύρωση μπορεί να ενεργοποιηθεί ανά πάσα στιγμή, εάν και όταν πληρούνται οι προϋποθέσεις (Armstrong, 2013: 601-617).

Τα μέτρα αυτά στοχεύουν στη βελτίωση των κανόνων εποπτείας και συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των ΚΜ, καθιστώντας περισσότερο λειτουργικές και αποτελεσματικές τις διαδικασίες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης τόσο στο Προληπτικό όσο και στο Κατασταλτικό σκέλος του. Χρονολογικά το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» προηγήθηκε όλων των άλλων μέτρων που αναφέρθηκαν αφού η σχετική συμφωνία έγινε τον Μάιο του 2010, ενώ εγκρίθηκε το Σεπτέμβριο του 2010. Η εφαρμογή του άρχισε το πρώτο εξάμηνο του 2011. Πρόκειται για μια διαδικασία στο πλαίσιο της οποίας επιχειρείται μέσω της πολυμερούς εποπτείας να εξασφαλιστεί ο στενότερος συντονισμός των δημοσιονομικών πολιτικών και η συνεχής σύγκλιση των οικονομικών επιδόσεων των ΚΜ (Κανονισμός ΕΕ 1075/2011). Το εξάμηνο συνίσταται σε ένα ετήσιο κύκλο συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των ΚΜ με στόχους που αφορούν: α) την πρόληψη υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών, β) τη διασφάλιση υγιών δημόσιων οικονομικών σύμφωνα με το ΣΣΑ και γ) τη σύγκλιση και τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στην ΕΕ, σύμφωνα με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» (Gioti-Papadaki, 2014: 85-100). Το εξάμηνο αποτελεί μια δομημένη σε φάσεις και με ασφυκτικές προθεσμίες διαδικασία ελέγχου των εθνικών προϋπολογισμών πριν αυτοί ψηφισθούν από τα εθνικά κοινοβούλια. Οι κυριότεροι σταθμοί του εξαμήνου, που ξεκινά τον Ιανουάριο και ολοκληρώνεται στα τέλη Ιουνίου ή αρχές Ιουλίου, είναι η υιοθέτηση των Γενικών Προσανατολισμών της Οικονομικής Πολιτικής της ΕΕ από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το Μάρτιο κάθε έτους, η υποβολή και ο έλεγχος των Εθνικών Μεταρρυθμιστικών Προγραμμάτων και η ενδεχόμενη υιοθέτηση συστάσεων για τις αλλαγές που πρέπει να γίνουν τον Ιούνιο και τον Ιούλιο, για να ακολουθήσει κατόπιν η λήψη αποφάσεων σε εθνικό επίπεδο (κατάρτιση προϋπολογισμού). Η μη τήρηση των Συστάσεων επισύρει τον κίνδυνο των κυρώσεων, που προβλέπονται στο πλαίσιο της διαδικασίας της Πολυμερούς Εποπτείας (Κανονισμός ΕΕ 076/2011).

Τα στάδια του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου είναι: α) η βελτίωση του κυρωτικού μηχανισμού με στόχο τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας της εφαρμογής του νέου πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης και την πρόβλεψη κυρώσεων για τα ΚΜ που αποκλίνουν και παραλείπουν να συμμορφωθούν. Η μη συμμόρφωση επισύρει ως κύρωση την έντοκη κατάθεση στην Επιτροπή ποσού ίσου προς το 0,2% του ΑΕΠ του προηγούμενου χρόνου, ενώ προβλέπονται πρόστιμα για παραποίηση οικονομικών στοιχείων εκ μέρους των ΚΜ, που δεν μπορούν να υπερβούν το 0,2% του ΑΕΠ του προηγούμενου χρόνου. β) Η διεύρυνση του πεδίου εποπτείας και συντονισμού,

γνωστού και ως Μηχανισμός Επαγρύπνησης. Ο Μηχανισμός επεκτείνεται σε κάθε πτυχή ή επιλογή οικονομικής επιλογής που θα μπορούσε να επιφέρει μακροοικονομικές ανισορροπίες σε ένα ΚΜ. Πρόκειται για ένα μηχανισμό με στόχο την έγκαιρη προειδοποίηση και παρακολούθηση ανισορροπιών, ενώ καθιερώνεται η τήρηση Πίνακα Αποτελεσμάτων με βάση τον οποίο αξιολογούνται οι οικονομικές επιλογές των ΚΜ. Με την εφαρμογή του Μηχανισμού Επαγρύπνησης το περιθώριο ελιγμών στη διαμόρφωση των οικονομικών πολιτικών των ΚΜ συρρικνώνεται. Με τις νέες ρυθμίσεις επέρχεται μια στενή διασύνδεση των οικονομικών στοχεύσεων των ΚΜ με τη στρατηγική της ΕΕ «Ευρώπη 2020». γ) Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ενισχύεται και το θεσμικό κέντρο βάρους μετακινείται από τα ΚΜ και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προς το υπερεθνικό όργανο της ΕΕ. Μέχρι σήμερα η λήψη αποφάσεων για την επιβολή κυρώσεων γίνονταν από το Συμβούλιο, που αποφάσιζε με ειδική πλειοψηφία μετά από πρόταση της Επιτροπής. Με τη θέσπιση της «αντίστροφη ειδική πλειοψηφία» η Επιτροπή υποβάλλει στο Συμβούλιο πρόταση, η οποία εγκρίνεται, εκτός αν το Συμβούλιο αποφασίσει να την απορρίψει με ειδική πλειοψηφία μετά από δεκαήμερη προθεσμία, η οποία ισοδυναμεί με έγκριση της πρότασης της Επιτροπής. Τέλος, στην τρίτη φάση που συμπίπτει με το δεύτερο εξάμηνο του έτους τα ΚΜ υλοποιούν τις προτάσεις (Εθνικό Εξάμηνο). Παράλληλα, οι συστάσεις λαμβάνονται υπόψη από τα ΚΜ κατά τη διαδικασία κατάρτισης του εθνικού προϋπολογισμού του επόμενου έτους.

Γράφημα 1



Πηγή: Παρουσίαση J.M. Barroso, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 9^{ης} Δεκεμβρίου 2011

Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο ολοκληρώνεται κάθε Ιούνιο με τη διατύπωση, από την Επιτροπή, των Ειδικών ανά Χώρα Συστάσεων προς τα ΚΜ τις οποίες ακολούθως εγκρίνει το ΕΣ και υιοθετεί το Συμβούλιο ECOFIN στις αρχές Ιουλίου. Κατά το τέταρτο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, επί Ελληνικής Προεδρίας, χρησιμοποιήθηκαν, για πρώτη φορά, κοινωνικοί και εργασιακοί δείκτες σχετιζόμενοι με την κοινωνική διάσταση της Ευρωζώνης, προς το σκοπό της «καλύτερης κατανόησης» της κοινωνικής κατάστασης (Dinan, 2011: 103-121). Η Ελλάδα, όπως κάθε χώρα σε πρόγραμμα προσαρμογής, δεν μετέχει του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, υποβάλλει, ωστόσο, ετησίως το δικό της Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρύθμισης.

Η μεγαλύτερη πρόκληση για το 2014 υπήρξε η διατήρηση της εύθραυστης ανάπτυξης που βρισκόταν σε εξέλιξη. Στο πλαίσιο αυτό η Επιτροπή προσπάθησε να διατηρήσει μια ισορροπία μεταξύ ανάπτυξης και δημιουργίας θέσεων εργασίας. Για το λόγο αυτό εστίασε σε πέντε προτεραιότητες: α) επιδίωξη δημοσιονομικής προσαρμογής φιλικής προς την ανάπτυξη, β) αποκατάσταση του τραπεζικού δανεισμού προς την οικονομία, γ) προώθηση της ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας δ) αντιμετώπιση της ανεργίας και των άλλων κοινωνικών επιπτώσεων της κρίσης και ε) εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι το φθινόπωρο του 2013 η Επιτροπή, για πρώτη φορά, αξιολόγησε τους προϋπολογισμούς των ΚΜ για το 2014, πριν οι προϋπολογισμοί εγκριθούν από τα εθνικά κοινοβούλια.

1.7 Έκθεση των «Πέντε προέδρων» με τίτλο «Προς μία πραγματική ONE»

Η παγκόσμια χρηματοοικονομική κρίση ανέδειξε όχι μόνο τα τεράστια προβλήματα της ελληνικής οικονομίας, αλλά και τις διαρθρωτικές αδυναμίες στο σχεδιασμό και την υλοποίηση της ONE. Χρειάστηκαν δύο περίπου χρόνια για να γίνει αντιληπτό ότι υπήρχαν θεμελιώδη προβλήματα στην αρχιτεκτονική της ONE και να αναζητηθούν τρόποι αντιμετώπισής τους. Στη συνάντηση κορυφής της 26ης Οκτωβρίου 2011 οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων ζήτησαν από τον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Herman van Rompuy να συντάξει σε συνεργασία με τον πρόεδρο της Επιτροπής Jose Manuel Barroso, τον Πρόεδρο του Ευρωομάδας Jeroen Dijsselbloem, τον πρόεδρο της ΕΚΤ Mario Draghi και τον πρόεδρο της Ευρωομάδας Jean- Claude Juncker μία έκθεση για μία «πραγματική» ONE. Η έκθεση αυτή γνωστή και ως «Έκθεση των Πέντε προέδρων» με τίτλο «Προς μία πραγματική ONE» παρουσιάστηκε

τον Ιούνιο του 2012 και αποτελούσε μία ξεκάθαρη πρόταση για τη μακροχρόνια προοπτική και τη στρατηγική κατεύθυνση της ευρωζώνης. Η τελική έκθεση παρουσιάστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2012. Παράλληλα η Επιτροπή στις 28 Νοεμβρίου 2012 παρουσίασε το «Σχέδιο στρατηγικής για μια βαθιά και γνήσια οικονομική και νομισματική ένωση». Τα δύο αυτά κείμενα περιγράφουν τα βήματα που πρέπει να υλοποιηθούν για τη δημιουργία μιας σταθερής και ολοκληρωμένης αρχιτεκτονικής στο χρηματοπιστωτικό, το δημοσιονομικό, τον οικονομικό και τον πολιτικό τομέα, προκειμένου να διασφαλιστεί η σταθερότητα του ευρώ και της ΕΕ. Όλες οι σημαντικές δημοσιονομικές αποφάσεις οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής των ΚΜ θα υπόκεινται σε συντονισμό, έγκριση και εποπτεία σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η δέσμη δύο μέτρων που αποφασίστηκε μετά τον Δεκέμβριο του 2012 ακολούθησε πιστά τις προτάσεις της Έκθεσης. Ωστόσο, το Συμβούλιο Κορυφής του Δεκεμβρίου 2012 περιόρισε σημαντικά το εύρος των μεταρρυθμίσεων καθώς αρκετές από τις προτάσεις και τα μέτρα που θα οδηγούσαν σε μια πραγματική δημοσιονομική ένωση δεν υιοθετήθηκαν σε αυτή τη φάση.

1.8 Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο ή Euro Plus Pact (Σύμφωνο για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στο πλαίσιο της ONE)

Ήδη από το Δεκέμβριο του 2007 η Συνθήκη της Λισαβόνας με τη ρητή αναφορά της ανάγκης να αναπτυχθεί «διαρκώς στενότερος συντονισμός των οικονομικών πολιτικών στη ζώνη του ευρώ, προκειμένου να ευνοηθούν οι προϋποθέσεις ισχυρότερης οικονομικής ανάπτυξης στην ΕΕ συνολικά», φανερώνει τη συνειδητοποίηση του ενδεχομένου μετάδοσης σημαντικών δευτερογενών επιδράσεων σε μια νομισματική ένωση. Μετά την πρόσφατη παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση, τις κρίσεις χρέους των χωρών της ευρωζώνης και τα σοβαρά προβλήματα του χρηματοπιστωτικού τομέα που αυτές κατέδειξαν, η ανάγκη για στενό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των χωρών της ΕΕ κατέστη επιτακτικότερη (Hagemann, 2010). Έτσι, κατά τη σύνοδο στις 11 Μαρτίου 2011 οι ηγέτες της ευρωζώνης υιοθέτησαν ένα Σύμφωνο για το Ευρώ, το "Σύμφωνο για το Ευρώ +". Σκοπός του είναι να ενισχύσει τον οικονομικό πυλώνα της ONE, επεκτείνοντας περαιτέρω τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής σε τομείς εθνικής αρμοδιότητας, ιδίως όσον αφορά την ανταγωνιστικότητα, την απασχόληση και τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών, με στόχο να εξασφαλιστεί η σταθερότητα στη ζώνη του Ευρώ. Το Σύμφωνο είναι ανοικτό και σε

ΚΜ εκτός της ζώνης του ευρώ και έχει προσυπογραφεί από τη Βουλγαρία, τη Δανία, τη Λετονία, τη Λιθουανία, την Πολωνία και τη Ρουμανία. Βασίζεται στα ισχύοντα μέσα συντονισμού πολιτικής, ιδίως στη στρατηγική "Ευρώπη 2020", και είναι συμβατό με την ενιαία αγορά. Προτείνει τέσσερις τομείς πολιτικής προς συντονισμό και τέσσερις στόχους τους οποίους πρέπει να επιτύχει η ζώνη του ευρώ: αύξηση της ανταγωνιστικότητας, προώθηση της απασχόλησης, ενίσχυση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και εξασφάλιση της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών. Κάθε χώρα θα είναι υπεύθυνη για τις ειδικές δράσεις πολιτικής για την προώθηση της ανταγωνιστικότητας.

Αναφορικά με το στόχο προώθησης της απασχόλησης, εισάγονται μεταρρυθμίσεις για την προαγωγή του συνδυασμού ευελιξίας και ασφάλειας, τη μείωση της αδήλωτης εργασίας και την αύξηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας. Αναπτύσσονται δράσεις με γνώμονα τη δια βίου μάθηση και προωθούνται φορολογικές μεταρρυθμίσεις, όπως μείωση της φορολόγησης του εργατικού εισοδήματος, ώστε να καταστεί συμφέρουσα η εργασία, διατηρουμένων των συνολικών φορολογικών εσόδων και λαμβάνονται μέτρα για τη διευκόλυνση της συμμετοχής ενός δεύτερου μέλους της οικογένειας στο εργατικό δυναμικό. Σχετικά με τον τρίτο στόχο, η εδραίωση ενός ισχυρού χρηματοπιστωτικού τομέα θεωρείται απαραίτητη για την εξασφάλιση της σταθερότητας του ευρώ. Ακόμα προωθείται ο συντονισμός της φορολογικής πολιτικής στο πλαίσιο συντονισμού των οικονομικών πολιτικών με στόχο τη δημοσιονομική εξυγίανση και την οικονομική ανάπτυξη (Μούση, 2015). Η άμεση φορολογία παραμένει εθνική αρμοδιότητα, ωστόσο προωθείται η διαμόρφωση κοινής βάσης φορολογικής πολιτικής εντός της ΕΕ μέσα από κοινές συζητήσεις για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, την εξασφάλιση της συνοχής των φορολογικών συστημάτων, την προαγωγή της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών και της ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων (Ziller, 2012: 115-138). Τέλος, ο τέταρτος στόχος, δηλαδή η εξασφάλιση της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών, εστιάζεται σε δύο βασικούς παράγοντες και ολοκληρώνεται με τη θέσπιση ενός νέου δημοσιονομικού συμφώνου, το οποίο αποτελεί και το δεύτερο βασικό πυλώνα του Euro Plus Pact. Οι δύο προαναφερθέντες παράγοντες είναι: η βιωσιμότητα των συντάξεων, της υγειονομικής περίθαλψης και των κοινωνικών παροχών, δηλαδή κατά πόσον τα επίπεδα χρέους είναι βιώσιμα με βάση τις τρέχουσες πολιτικές, ιδίως δε τα ισχύοντα συνταξιοδοτικά συστήματα και συστήματα υγειονομικής περίθαλψης και

παροχών, λαμβανομένων υπόψη και των δημογραφικών παραγόντων. Με το Δημοσιονομικό Σύμφωνο τίθεται η υποχρέωση των ΚΜ να τηρούν τον κανόνα της ισοσκελισμένης ή πλεονασματικής δημοσιονομικής διαχείρισης, γνωστού και ως χρυσού κανόνα. Τα ΚΜ αναλαμβάνουν την υποχρέωση να ενσωματώσουν τον κανόνα αυτό στην εθνική τους νομοθεσία. Προβλέπονται ποσοστά απόκλισης από τους στόχους του ελλείμματος και του χρέους, ο ετήσιος επιθυμητός ρυθμός μείωσής τους, καθώς και ένας αυτόματος μηχανισμός για τη θέσπιση διορθωτικών μέτρων (De Witte, 2012: 139-160).

Τα ΚΜ δεσμεύονται να έχουν θεσπίσει μέχρι το 2013 έναν «εφαρμοστικό νόμο» που να προβλέπει την ίδρυση ενός μηχανισμού αυτοδιόρθωσης. Ο μηχανισμός αυτός θα παρακολουθείται σε μηνιαία βάση από ένα ανεξάρτητο δημοσιονομικό γνωμοδοτικό συμβούλιο, το οποίο εγγυάται ότι ο εθνικός προϋπολογισμός τους είναι ισοσκελισμένος ή πλεονασματικός όπως αυτό ορίζεται από το Δημοσιονομικό Σύμφωνο (Tuori, 2012). Σύμφωνα με το σύμφωνο, ένας προϋπολογισμός θεωρείται ισοσκελισμένος εφόσον το γενικό έλλειμμα της κυβέρνησης βρίσκεται κάτω από το 3 % του ΑΕΠ, ενώ το διαρθρωτικό έλλειμμα είναι μικρότερο του 1% του ΑΕΠ. Τέλος, το χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ είναι χαμηλότερα από 60%. Αν αυτό δεν συμβαίνει, το έλλειμμα θα πρέπει να βρίσκεται κάτω από το 0,5% του ΑΕΠ. Ο Νίκος Μούσης (2015) κάνει ιδιαίτερη αναφορά ότι παρά το γεγονός ότι το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Σύμφωνο βρίσκεται εκτός του νομικού πλαισίου της ΕΕ, αφού οι διατάξεις του αποτελούν επέκταση των υφιστάμενων κανονισμών της ΕΕ σε τρεις τομείς: δημοσιονομική πειθαρχία που επιβάλλεται από το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Τίτλος III του Δημοσιονομικού Συμφώνου), συντονισμός των οικονομικών πολιτικών των ΚΜ (Τίτλος IV του Δημοσιονομικού Συμφώνου) και διακυβέρνηση εντός της ΟΝΕ (τίτλος V του Συμφώνου). Αν και το Δημοσιονομικό Σύμφωνο έχει επικυρωθεί από όλα τα ΚΜ της Ευρωζώνης, κάποιες διατάξεις του δεν τηρούνται αυστηρά από ορισμένα ΚΜ, όπως η Γαλλία και η Ιταλία (Μούσης, 2015). Σε αντίθεση με τη ΣΛΕΕ, το Σύμφωνο προβλέπει την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου για τον έλεγχο της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Ο συντονισμός των δημοσιονομικών πολιτικών των ΚΜ που συμμετέχουν θα γίνεται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, το οποίο θα πραγματοποιεί τακτικά τουλάχιστον δύο συνόδους το χρόνο για το ευρώ και εκτάκτως όποτε παρουσιαστεί ανάγκη. Τέλος, τα ΚΜ υποχρεώνονται να διαβουλεύονται με τους

εταίρους πριν εφαρμόσουν κάποια σημαντική οικονομική μεταρρύθμιση με ενδεχόμενες δευτερογενείς επιπτώσεις.

1.9 Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ)

Κατά τα πρώτα δύο χρόνια της κρίσης (2010-2012), δημιουργήθηκαν ο Ευρωπαϊκός μηχανισμός οικονομικής σταθεροποίησης (EFSM) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF), τα οποία αποτέλεσαν προσωρινά μέτρα, και με τη σειρά τους αντικαταστάθηκαν, τον Ιούνιο 2013, από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας. Ο ΕΜΣ δεν αποτελεί θεσμό οικονομικής διακυβέρνησης με τη στενή έννοια του όρου, αφού αποστολή του είναι να συνδράμει όταν οι μηχανισμοί οικονομικής διακυβέρνησης της ευρωζώνης αποτύχουν να προλάβουν και να αντιμετωπίσουν μια κατάσταση που απειλεί τη σταθερότητα του κοινού νομίσματος (De Gregorio Merino, 2012). Η ίδρυση του ΕΜΣ έγινε με την τροποποίηση του άρθρου 136 ΣΛΕΕ, στο οποίο προστέθηκε μια παράγραφος με την πρόβλεψη ότι τα ΚΜ της Ευρωζώνης μπορούν να θεσπίζουν μηχανισμό σταθερότητας ο οποίος θα ενεργοποιείται εφόσον κρίνεται απαραίτητο προκειμένου να διασφαλίζεται η σταθερότητα της ζώνης του ευρώ, ενώ η παροχή της απαιτούμενης χρηματοοικονομικής συνδρομής δυνάμει του μηχανισμού θα υπόκειται σε αυστηρούς όρους (ΣΛΕΕ, άρθρο 136, παρ. 3). Με αυτή την προσθήκη δημιουργείται η αναγκαία νομική βάση στη ΣΛΕΕ για την ίδρυση του ΕΜΣ, ενώ παράλληλα υπήρξε η δυνατότητα να παρακαμφθεί η ρήτρα μη διάσωσης, καθώς ο μηχανισμός *«ενεργοποιείται εφόσον κρίνεται απαραίτητο προκειμένου να διασφαλίζεται η σταθερότητα της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της»* (ΣΛΕΕ, άρθρο 125) και όχι για τη διάσωση κάποιου ΚΜ μεμονωμένα, ενώ μια ενδεχόμενη χρηματοδότηση συνιστά ανάληψη χρέους και υπόκειται σε αυστηρούς όρους (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμά της 23ης Μαρτίου 2011).

Στις 2 Φεβρουαρίου 2012 υπογράφηκε η «Συνθήκη για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας», με την οποία ιδρύθηκε ο ΕΜΣ, ο οποίος πέρα από τον μόνιμο χαρακτήρα του, δεν είναι απλώς εταιρεία αλλά ένας διακυβερνητικός οργανισμός δημοσίου διεθνούς δικαίου, με έδρα το Λουξεμβούργο (Μούσης, 2015: 142). Πιο συγκεκριμένα, συνιστά διεθνές χρηματοοικονομικό ίδρυμα και διαθέτει όργανο διοίκησης με την εξουσία να λαμβάνει νομικά δεσμευτικές αποφάσεις. Οι

μέτοχοι του ΕΜΣ είναι τα 17 ΚΜ της Ευρωζώνης (Κανονισμός 407/2010). Ο ΕΜΣ έχει ένα Συμβούλιο των Διοικητών (Board of Governors), όπου αντιπροσωπεύονται οι Υπουργοί Οικονομικών των ΚΜ, το οποίο και λαμβάνει τις σημαντικές αποφάσεις, όπως για παροχή βοήθειας, και ένα Συμβούλιο Διευθυντών (Board of Directors), που ασκούν την τρέχουσα διαχείριση, με έναν επικεφαλής (Managing Director), ο οποίος διορίζεται από το Συμβούλιο των Διοικητών για 5ετή θητεία, καθώς και περαιτέρω υποστηρικτικό προσωπικό (Μούσης, 2015). Ο ΕΜΣ διαθέτει εγκεκριμένο κεφάλαιο 700 δισεκατομμυρίων ευρώ, από τα οποία 80 δισεκατομμύρια έχουν καταβληθεί από τα Κ-Μ της Ευρωζώνης, ενώ τα υπόλοιπα 620 δισεκατομμύρια, εφόσον καταστεί αναγκαίο μπορούν να εκταμιευθούν μέσω της έκδοσης στις αγορές κεφαλαίων ορισμένων ειδικών ομολόγων του ΕΜΣ. Ο ΕΜΣ μπορεί να εγκρίνει επιχειρήσεις διάσωσης μέχρι το μέγιστο ποσό των 500 δισεκατομμυρίων ευρώ, ενώ τα υπόλοιπα 200 δισεκατομμύρια είναι επενδυμένα σε αποθεματικό κεφάλαιο, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η έκδοση ομολόγων του θα διαθέτει πάντοτε την υψηλότερη πιστοληπτική ικανότητα AAA, με το χαμηλότερο δυνατό επιτόκιο σε οποιαδήποτε χρονική στιγμή (De Witte, 2011). Ο ΕΜΣ ανέλαβε μετά τον Ιούνιο του 2013 το ρόλο του EFSF και του EFSM στην παροχή εξωτερικής χρηματοδοτικής συνδρομής στα ΚΜ της ευρωζώνης (Leipold, 2012). Το ανώτατο όργανο του ΕΜΣ είναι το Συμβούλιο των Διοικητών, που αποτελείται από τους Υπουργούς Οικονομικών των μελών της ευρωζώνης και αποφασίζει με κοινή συμφωνία των μελών του ή με την πλειοψηφία του 85% των δικαιωμάτων ψήφου, καθώς κάθε δικαίωμα ψήφου αντιστοιχεί σε κεφάλαιο 100.000 Ευρώ κατά τα πρότυπα του ΔΝΤ.

Τα ΚΜ που αιτούνται διάσωση μέσω του ΕΜΣ είναι υποχρεωμένα να έχουν υπογράψει ένα μνημόνιο συμφωνίας, το οποίο περιλαμβάνει τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις και τους στόχους της δημοσιονομικής εξυγίανσης για να αποκατασταθεί η χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Μετά την υποβολή αιτήματος βοήθειας, το ΚΜ αξιολογείται σε ζητήματα χρηματοπιστωτικής σταθερότητας από Τρόικα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΕΚΤ και ΔΝΤ), προκειμένου να αποφασιστεί ποιο είδος προγράμματος διάσωσης πρέπει να εφαρμοστεί (Verhelst, 2011). Επιπλέον το ΚΜ οφείλει να έχει επικυρώσει τη Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ γνωστή ως «Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Σύμφωνο».

Στο πλαίσιο της επίτευξης περαιτέρω αύξησης της χρηματοοικονομικής σταθερότητας στην Ευρωζώνη, η ΕΚΤ, έλαβε την απόφαση στις 6 Σεπτεμβρίου 2012, μετά την αναταραχή γύρω από τα ιταλικά και ισπανικά ομόλογα, να αγοράζει, όταν υπάρχει ανάγκη από τη δευτερογενή αγορά βραχυπρόθεσμα ομόλογα χωρών της Ευρωζώνης, ώστε να μειώνονται τα επιτόκια των ομολόγων ΚΜ, τα οποία οι κερδοσκόποι είχαν βάλει στο στόχαστρο με γνώμονα την υποψία ότι κινδυνεύουν να εγκαταλείψουν το ευρώ. Προκειμένου η ΕΚΤ να παρέμβει το ΚΜ θα πρέπει να τηρεί τις αυστηρές και αποτελεσματικές προϋποθέσεις που συνδέονται με το μνημόνιο (MoU) του ΕΜΣ, ώστε να διατηρείται η σταθερότητα των τιμών στην Ευρωζώνη, η οποία αποτελεί προτεραιότητα της ΕΚΤ και να διασφαλίζεται ότι οι εθνικές κυβερνήσεις διατηρούν το κατάλληλο κίνητρο για την εφαρμογή των απαιτούμενων δημοσιονομικών προσαρμογών και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Οι χώρες που βρίσκονται σε προγράμματα διάσωσης, όπως παραμένει ακόμα η Ελλάδα, δεν θα στηρίζονται από την ΕΚΤ, πριν ανακτήσουν την πλήρη πρόσβαση στις αγορές, την οποία η ΕΚΤ ορίζει ως τη στιγμή που το ΚΜ μπορεί να βγει με επιτυχία στις χρηματαγορές και να εκδώσει νέα σειρά δεκαετών κρατικών ομολόγων.

Η παρέμβαση της ΕΚΤ για την αγορά ομολόγων από τις αγορές κεφαλαίου αποτελεί έμπνευση του προέδρου της ΕΚΤ Mario Draghi, και η συμβολή της υπήρξε καθοριστική στη μείωση των αποκλίσεων των αποδόσεων των ομολόγων της Ευρωζώνης και στον εφησυχασμό των χρηματαγορών, ωστόσο η εφαρμογή της στην πράξη παραμένει περιορισμένη (Howarth and Quaglia, 2013: 333-346). Από το 2013 και μετά, όλα τα ΚΜ της Ευρωζώνης υποχρεούνται να εισαγάγουν «ρήτρες συλλογικής δράσεις» όταν εκδίδουν νέα κρατικά ομόλογα (De Grauwe, 2013). Η πρακτική συνέπεια αυτού είναι η ακόλουθη. Όταν στο μέλλον, η κυβέρνηση στρέφεται προς τον ΕΜΣ για να λάβει χρηματοδότηση, οι ιδιώτες κάτοχοι ομολόγων μπορεί να κληθούν να μοιραστούν την αναδιάρθρωση του χρέους. Με άλλα λόγια, μπορεί να τους ζητηθεί να αναλάβουν μέρος των ζημιών. Αυτό μπορεί να φαίνεται να είναι μια καλή απόφαση. Οι ομολογιούχοι θα αναγκαστούν να σκεφτούν βαθύτερα όταν επενδύουν σε κρατικά ομόλογα, όταν τα ομόλογα αυτά μπορεί να μην είναι τόσο ασφαλή όσο νόμιζαν. Πολλοί αναλυτές εκτιμούν ότι η πρόθεση μπορεί να είναι καλή, το αποτέλεσμα ενδεχομένως όμως θα είναι αρνητικό (De Grauwe, 2010).

1.10 Η δέσμη των δύο νομοθετικών μέτρων

Η κρίση χρέους κατέστησε σαφές ότι οι εθνικές οικονομικές και δημοσιονομικές πολιτικές, που εφαρμόζονται από τα ΚΜ της Ευρωζώνης, έχουν ή μπορούν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις σε άλλα ΚΜ. Μετά από αυτή τη διαπίστωση κρίθηκε αναγκαίο να συμπληρωθούν ώστε να γίνουν αυστηρότερες ορισμένες από τις ρυθμίσεις της «δέσμης των έξι νομοθετικών μέτρων» λαμβάνοντας υπόψη τις προβλέψεις των νέων διακυβερνητικών συμφωνιών σε ότι αφορά την εποπτεία των δημοσιονομικών πολιτικών των ΚΜ της ευρωζώνης. Μια από τις βασικότερες ρυθμίσεις των παραπάνω μέτρων είναι η Ενισχυμένη Εποπτεία (De la Parra, 2013). Το πεδίο ελέγχου και συντονισμού των δημοσιονομικών πολιτικών της ΟΝΕ επεκτάθηκε πέρα από το χρέος και το έλλειμμα σε κάθε πτυχή ή επιλογή οικονομικής επιλογής, που θα μπορούσε να επιφέρει μακροοικονομικές ανισορροπίες. Η Εποπτεία αυτή έχει ως στόχο να ενισχύσει την ασκούμενη εποπτεία ειδικά για τα ΚΜ της Ευρωζώνης και να δημιουργήσει το αναγκαίο πλαίσιο εποπτείας με τους πολιτικούς όρους από τους οποίους εξαρτάται η χρηματοδοτική συνδρομή, που λαμβάνουν τα ΚΜ από τους ευρωπαϊκούς και διεθνείς μηχανισμούς στήριξης και να εντατικοποιηθεί η δημοσιονομική εποπτεία, έτσι ώστε αυτή να είναι ανάλογη με τη σοβαρότητα των χρηματοοικονομικών προβλημάτων που αντιμετωπίζει κάθε μέλος της Ευρωζώνης (Κανονισμός ΕΕ 1176/2011). Για την ικανοποίηση των παραπάνω αναγκών θεσπίστηκε η ενισχυμένη οικονομική και δημοσιονομική εποπτεία στο πλαίσιο της ευρωζώνης (Κανονισμός ΕΕ 472/2013). Η ενισχυμένη εποπτεία εφαρμόζεται στις εξής περιπτώσεις: α) Έπειτα από απόφαση της Επιτροπής ένα ΚΜ μπορεί να τεθεί υπό ενισχυμένη εποπτεία, όταν αυτό αντιμετωπίζει ή απειλείται από σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική του σταθερότητα, που ενδέχεται να έχουν δυσμενείς δευτερογενείς επιπτώσεις σε άλλα ΚΜ της ευρωζώνης β) υπό το καθεστώς ενισχυμένης εποπτείας τίθεται κάθε ΚΜ που λαμβάνει χρηματοδοτική συνδρομή σε προληπτική βάση από άλλα ΚΜ ή τρίτες χώρες ή τους ευρωπαϊκούς μηχανισμούς χρηματοδοτικής στήριξης (ΕΜΧΣ, ΕΤΧΣ και ΕΜΣ) ή από διεθνή χρηματοπιστωτικό οργανισμό, όπως το ΔΝΤ γ) Τα ΚΜ που έχουν βγει από ένα πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής στο πλαίσιο χορήγησης χρηματοδοτικής συνδρομής μπορούν να παραμείνουν υπό καθεστώς ενισχυμένης εποπτείας εφόσον δεν έχει εξοφληθεί τουλάχιστον το 75% της συνδρομής που έχουν λάβει.

Με την καθιέρωση του ευρωπαϊκού εξαμήνου στο πλαίσιο της διαδικασίας της πολυμερούς εποπτείας των δημοσιονομικών πολιτικών των ΚΜ της Ένωσης (ΣΛΕΕ, άρθρο 121) η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εισηγήθηκε τη *δέσμη των δύο νομοθετικών μέτρων*, καθώς το *ευρωπαϊκό εξάμηνο* παρουσίαζε κάποια προβλήματα. Πιο συγκεκριμένα δεν διασφαλιζόνταν ότι τα ΚΜ θα λάβουν υπόψη τους τις συστάσεις του Συμβουλίου κατά τη σύνταξη των προϋπολογισμών τους. Παράλληλα παρατηρείται έλλειψη συνοχής μεταξύ δύο ευρωπαϊκών εξαμήνων, αφού η διαδικασία συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των ΚΜ διακόπτονταν τον Ιούλιο και ξανάρχιζε τον Φεβρουάριο του επόμενου έτους. Τέλος απουσίαζαν εναρμονισμένοι, κοινοί δημοσιονομικοί κανόνες, που να εφαρμόζονται κατά τη σύνταξη και ψήφιση των εθνικών προϋπολογισμών, ώστε να διευκολύνεται η εκτίμησή τους από τα εποπτικά όργανα της Ένωσης (Dimopoulos, 2012).

Για την κάλυψη των παραπάνω κενών και τη συμπλήρωση του ευρωπαϊκού εξαμήνου θεσπίστηκε ένα κοινό δημοσιονομικό χρονοδιάγραμμα με ενισχυμένες εξουσίες εποπτείας και εκτίμησης από την Επιτροπή, κοινοί δημοσιονομικοί κανόνες για τα ΚΜ της Ευρωζώνης, ενώ προβλέπονται ειδικοί κανόνες για τα ΚΜ που υπάγονται στο διορθωτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και τη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος (Κανονισμός ΕΕ 473/213). Ξεκινώντας από τον δημοσιονομικό κύκλο του 2014 το κοινό δημοσιονομικό χρονοδιάγραμμα καθορίζει μια σειρά από χρονικά ορόσημα. Τα ΚΜ της Ευρωζώνης πρέπει μέχρι τις 30 Απριλίου να δημοσιεύουν τα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά σχέδιά τους (προγράμματα σταθερότητας), μαζί με τις προτεραιότητες πολιτικής για την ανάπτυξη και την απασχόληση για τους επόμενους 12 μήνες (Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων) στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού εξαμήνου για τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής. Αντίστοιχα μέχρι τις 15 Οκτωβρίου, τα ΚΜ πρέπει να δημοσιεύουν το σχέδιο προϋπολογισμού για το επόμενο έτος, ενώ μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου, πρέπει να τον εγκρίνουν. Η Επιτροπή θα εξετάζει και θα εκφέρει γνώμη σχετικά με κάθε σχέδιο προϋπολογισμού το αργότερο μέχρι τις 30 Νοεμβρίου. Οι γνώμες της Επιτροπής σχετικά με τους εθνικούς προϋπολογισμούς και την Ευρωζώνη αποσκοπούν στη διευκόλυνση των συζητήσεων στο Eurogroup κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του (Κανονισμός ΕΕ 472/2013: 1-4).

Στο πλαίσιο διασφάλισης της τήρησης της υποχρέωσης διόρθωσης του υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος σύμφωνα με το άρθρο 126 ΣΛΕΕ λήφθηκαν μια σειρά από επιπλέον μέτρα. Εάν το Συμβούλιο αποφασίσει ότι σε ένα ΚΜ υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα, αυτό υποχρεούται να υποβάλλει στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο, Πρόγραμμα Οικονομικής Εταιρικής Σχέσης, «στο οποίο περιγράφει τα μέτρα πολιτικής και τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που είναι απαραίτητες προκειμένου να διασφαλιστεί μια αποτελεσματική και διατηρήσιμη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος καθώς και μια ανάπτυξη του εθνικού του προγράμματος μεταρρυθμίσεων και σταθερότητας, λαμβάνοντας πλήρως υπόψη τις συστάσεις του Συμβουλίου σχετικά με την εφαρμογή των ολοκληρωμένων κατευθυντηρίων γραμμών για την οικονομική πολιτική και την πολιτική απασχόλησης του ενδιαφερόμενου ΚΜ» (Κανονισμός ΕΕ 473/2013: άρθρο 9 παρ. 1). Η εφαρμογή του προγράμματος και τα σχετικά ετήσια δημοσιονομικά προγράμματα παρακολουθούνται από το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Τα Προγράμματα Μακροοικονομικής Προσαρμογής εκφράζουν την μονομερή πολιτική δέσμευση του ΚΜ απέναντι στα υπόλοιπα μέλη για τα διορθωτικά μέτρα που προτίθεται να λάβει για να μειώσει τα υπερβολικά του ελλείμματα και να ενισχύσει την ανταγωνιστικότητα και τη μακροπρόθεσμη βιώσιμη ανάπτυξη του. Επίσης τα ΚΜ της Ευρωζώνης υποχρεούνται να γνωστοποιούν εκ των προτέρων και εγκαίρως στο Eurogroup και στην Επιτροπή, υποβάλλοντας σχετική έκθεση, τα σχέδιά τους για την έκδοση κρατικών ομολόγων (Κανονισμού ΕΕ 473/2013: άρθρο 8).

Στην Επιτροπή ανατίθεται η εξουσία να εκτιμά τον βαθμό κινδύνου μη διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος εντός της προθεσμίας, που προβλέπει η σύσταση του Συμβουλίου. Αν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκτιμήσει ότι υπάρχει κίνδυνος μη τήρησης της προθεσμίας για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος, απευθύνει σύσταση προς το ενδιαφερόμενο ΚΜ σχετικά με την πλήρη εκτέλεση των μέτρων που προβλέπονται στη σύσταση ή στην απόφαση ειδοποίησης που έχει εκδώσει το Συμβούλιο, τη λήψη άλλων μέτρων, ή και τα δύο, εντός προθεσμίας συμβατής με την προθεσμία για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος. Εντός της προθεσμίας, το ΚΜ υποχρεώνεται να κοινοποιήσει στην Επιτροπή τα μέτρα που λαμβάνει για την υλοποίησή της μαζί με τις εκθέσεις, που περιλαμβάνουν τη δημοσιονομική επίπτωση όλων των μέτρων διακριτικής ευχέρειας, τους στόχους για τις δημόσιες δαπάνες και τα έσοδα, πληροφορίες σχετικά με τα ληφθέντα μέτρα και τη φύση αυτών που προβλέπεται να ληφθούν για την επίτευξη των στόχων, καθώς και πληροφορίες για

άλλες ενέργειες στις οποίες έχει προχωρήσει με σύσταση της Επιτροπής (Κανονισμός ΕΕ 473/2013). Στις 5 Δεκεμβρίου του 2012, παρουσιάστηκε η Έκθεση προς μια Ουσιαστική ΟΝΕ, η οποία δημιουργούσε έναν οδικό χάρτη για την ενίσχυση της ΟΝΕ μέσω της δημιουργίας ενός ενοποιημένου χρηματοοικονομικού πλαισίου, ενός ενοποιημένου δημοσιονομικού πλαισίου, ενός ενοποιημένου πλαισίου οικονομικής πολιτικής, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα και την αναγκαία δημοκρατική νομιμοποίηση και λογοδοσία της λήψης αποφάσεων, και τέλος την ενίσχυση της κεντρικής εποπτείας των εθνικών προϋπολογισμών μέσω του Two-Pack.

Σε μια προσπάθεια για την παραγωγή αξιόπιστων και συγκρίσιμων στατιστικών στοιχείων των οικονομικών δεδομένων στην ΕΕ, χρησιμοποιούνται πλέον λογιστικά και στατιστικά πρότυπα τα οποία είναι κοινά στα ΚΜ και εφαρμόζονται πλέον ενιαία σύμφωνα με τις οδηγίες που αναλύονται στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών, το οποίο είναι γνωστό ως ΕΣΟΛ 95 (ESA 95). Με την Οδηγία 2011/85/ΕΕ (Άρθρο 3) τα εθνικά λογιστικά πρότυπα υπόκεινται επιπλέον σε εσωτερικό έλεγχο και ανεξάρτητο λογιστικό έλεγχο. Τα ΚΜ είναι υποχρεωμένα να μεριμνούν για την έγκαιρη και τακτική δημοσίευση των δημοσιονομικών δεδομένων της γενικής κυβέρνησης. Σε αυτή την κατεύθυνση οφείλουν να δημοσιεύουν σε ταμειακή βάση κάθε μήνα, τα στοιχεία που αφορούν την κεντρική διοίκηση, την περιφερειακή και την τοπική αυτοδιοίκηση, καθώς και τη μεθοδολογία που έχουν εφαρμόσει για την αντιστοίχιση των στατιστικών τους δεδομένων σε βάσει του ΕΣΟΛ 95.

1.11 Η αναθεώρηση του καθεστώτος των διαρθρωτικών και επενδυτικών Ταμείων της ΕΕ

Στο πλαίσιο της κατάρτισης του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2014-2020 (στο εξής ΠΔΠ 2014-2020) της Ένωσης άλλαξαν σημαντικά οι κανόνες που διέπουν την λειτουργία των Ταμείων της ΕΕ, με στόχο την κοινή στρατηγική τους, το συντονισμό των πολιτικών τους και την ελαχιστοποίηση των επικαλύψεων. Σε αυτή την κατεύθυνση τέθηκαν μετρήσιμοι βραχυπρόθεσμοι και μεσοπρόθεσμοι στόχοι, ενώ στο εξής προϋπόθεση για την εκταμίευση των κονδυλίων θα είναι η εκπλήρωση συγκεκριμένων όρων. Πολύ σημαντική είναι η νέα ρύθμιση σύμφωνα με την οποία ενισχύεται η διασύνδεση των διαρθρωτικών και επενδυτικών προγραμμάτων με την γενικότερη οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ. Πιο αναλυτικά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή

μπορεί να ζητήσει την αναθεώρηση των εθνικών προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από το ΠΔΠ 2014-2020 στην περίπτωση που θεωρεί αναγκαίο να αντιμετωπιστούν συγκεκριμένες μακροοικονομικές ανισορροπίες ή όταν ένα κράτος μέλος βρίσκεται σε πρόγραμμα προσαρμογής. Τέλος η Επιτροπή μπορεί να προτείνει την αναστολή μέρους ή όλων των υποχρεώσεων ή πληρωμών στην περίπτωση που το κράτος μέλος δεν λάβει τα απαραίτητα διορθωτικά μέτρα στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος ή της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών ή δεν έχει εφαρμόσει πιστά το πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής. Ουσιαστικά θα διακόπτεται η χρηματοδότηση από τα Ταμεία της ΕΕ στα δημοσιονομικά απείθαρχα ΚΜ. Με κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά τα διαρθρωτικά ταμεία, που εκδόθηκε το Μάρτιο του 2012, η αξιοποίηση των διαρθρωτικών ταμείων θα στηρίζεται σε Σύμφωνα Εταιρικής Σχέσης (ΣΕΣ), στα οποία θα προβλέπονται τα εξής :α) Σε περίπτωση που ένα ΚΜ ενισχύεται από το ESM, η Επιτροπή μπορεί να αναθεωρεί τα ΣΕΣ και τα Επιχειρησιακά Προγράμματα μονομερώς β) Η Επιτροπή έχει άμεση δυνατότητα συμμετοχής στη διαχείριση των προγραμμάτων, χωρίς προηγούμενη έγκριση των ΚΜ, εφόσον αυτά έχουν στηριχθεί από το ESM γ) Η εκταμίευση θα εξαρτάται από την επίτευξη των στόχων των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων και από την εκπλήρωση των όρων μακροοικονομικής πολιτικής, ενώ σε περίπτωση απόκλισης μπορεί να υπάρξει ακύρωση ή αναστολή της χρηματοδότησης δ) η αποδέσμευση πόρων θα εξαρτάται από την εκπλήρωση όρων που έχουν συμφωνηθεί εκ των προτέρων και από τις επιδόσεις που υπάρχουν κατά την εφαρμογή των ΣΕΣ.

1.12 Οι προτάσεις του Προέδρου Γιούνκερ

Στις 22 Ιουνίου του 2015, ο Πρόεδρος Γιούνκερ έδωσε στη δημοσιότητα την έκθεση των πέντε Προέδρων με τίτλο: «Η ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης». Η έκθεση παρέχει έναν οδικό χάρτη για την εμβάθυνση και την ολοκλήρωση της ΟΝΕ. Οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις θα πρέπει να εφαρμοστούν σε δύο διαδοχικές φάσεις. Στο πρώτο στάδιο (1η Ιουλίου 2015-30 Ιουνίου 2017), τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και τα ΚΜ «θα βασιστούν σε υφιστάμενα μέσα και θα κάνουν την καλύτερη δυνατή χρήση των ισχυουσών Συνθηκών». Στο δεύτερο στάδιο (μέσα 2017-2025), «θα συμφωνηθούν συγκεκριμένα μέτρα με περισσότερο εκτεταμένο χαρακτήρα με σκοπό να ολοκληρωθεί η οικονομική και θεσμική αρχιτεκτονική της ΟΝΕ». Όσον

αφορά τον οικονομικό «πυλώνα» της ONE, η έκθεση συνιστά σε κάθε μέλος να δημιουργήσει μια αρχή για την ανταγωνιστικότητα η οποία θα είναι «υπεύθυνη για την παρακολούθηση των επιδόσεων και των πολιτικών στον τομέα της ανταγωνιστικότητας». Στόχος είναι οι φορείς αυτοί να «βοηθήσουν στην αποτροπή της οικονομικής απόκλισης» και «να αυξηθεί η ιδιοποίηση των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων σε εθνικό επίπεδο». Η έκθεση προτείνει, επίσης, ότι πρέπει να δημιουργηθεί ένα σύστημα αρχών ανταγωνιστικότητας της ζώνης του ευρώ που θα πρέπει να συγκεντρώνει τις εθνικές αυτές αρχές και την Επιτροπή, η οποία θα συντονίζει τις ενέργειες των εθνικών αρχών ανταγωνιστικότητας σε ετήσια βάση.

Όσον αφορά την προτεινόμενη δημοσιονομική ένωση, η έκθεση των πέντε Προέδρων προβάλλει δύο προτάσεις. Η πρώτη πρόταση αφορά τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συμβουλευτικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου. Αυτό το σώμα θα συντονίζει και θα συμπληρώνει τα εθνικά δημοσιονομικά συμβούλια που έχουν συσταθεί (Κανονισμός 473/2013). Το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο θα παρέχει μια δημόσια και ανεξάρτητη αξιολόγηση των προϋπολογισμών και της εκτέλεσής τους, ασκώντας πρόσθετη πίεση στις κυβερνήσεις να λάβουν σοβαρά υπόψη τους δημοσιονομικούς κανόνες της ΕΕ. «Ένα τέτοιο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο θα πρέπει να οδηγήσει σε καλύτερη συμμόρφωση προς τους κοινούς δημοσιονομικούς κανόνες και σε έναν ισχυρότερο συντονισμό των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών» (Έκθεση των Πέντε Προέδρων: Σχέδιο για την ενίσχυση της ONE από την 1η Ιουλίου 2015). Η δεύτερη πρόταση συνίσταται στη δημιουργία μιας λειτουργίας δημοσιονομικής σταθεροποίησης για τη ζώνη του ευρώ, ώστε να αντιμετωπίζονται καλύτερα οι κρίσεις που δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν αποκλειστικά σε εθνικό επίπεδο.

Σύμφωνα με την έκθεση η ΕΕ, ως η δεύτερη μεγαλύτερη οικονομία του κόσμου δεν μπορεί να λειτουργήσει αποκλειστικά μέσω συνεργασίας βάσει κανόνων. Προκειμένου να εξελιχθεί η ζώνη του ευρώ σταδιακά προς μια ουσιαστική ONE, θα πρέπει να μετακινηθεί από ένα σύστημα που βασίζεται σε κανόνες και κατευθυντήριες γραμμές για τη διαμόρφωση των εθνικών οικονομικών πολιτικών, προς ένα σύστημα περαιτέρω επιμερισμού της κυριαρχίας στο πλαίσιο κοινών θεσμικών οργάνων, τα περισσότερα από τα οποία υπάρχουν ήδη και μπορούν σταδιακά να αναλάβουν αυτή την αποστολή. Στην πράξη, αυτό θα απαιτήσει από τα ΚΜ να αποδεχθούν όλο και περισσότερο την από κοινού λήψη αποφάσεων σχετικά με στοιχεία των αντίστοιχων εθνικών

προϋπολογισμών και των οικονομικών πολιτικών τους. Η έκθεση αυτή αποτελεί μία σαφή πολιτική παρακαταθήκη ωστόσο με αβέβαιη κατάληξη αν λάβουμε υπόψη τις πολιτικές εξελίξεις στην ΕΕ ιδιαίτερα μετά την επικράτηση του Brexit στο βρετανικό δημοψήφισμα τον Ιούνιο του 2016 και την αναμονή των εκλογικών αποτελεσμάτων σε μια σειρά από ΚΜ το 2017.

Καθώς είδαμε παραπάνω, η ΟΝΕ έχει διανύσει μία μακρά πορεία, κατά την οποία εξελίχθηκε και βελτιώθηκε, έτσι ώστε να μπορεί να λειτουργήσει μέσα σε ένα ολοένα και ανταγωνιστικότερο διεθνές περιβάλλον και να αντεπεξέλθει στις ανάγκες της κοινής αγοράς. Ωστόσο, παρά τη μακρά διαδικασία οικοδόμησης της, η ΟΝΕ, δεν κατάφερε να αποκτήσει το θεσμικό πλαίσιο που θα την προστάτευε από μία ενδεχόμενη οικονομική κρίση. Με αυτό το δεδομένο, το οποίο πολλοί εντοπίζουν ότι οφείλεται σε εγγενείς δομικές αδυναμίες της ΟΝΕ και άλλοι στην έλλειψη πολιτικής βούλησης, η ΕΕ υπέστη πλήγματα, τα οποία έφτασαν ακόμα και στη συζήτηση για μια ενδεχόμενη έξοδο ΚΜ, από την Ευρωζώνη ή ακόμα και τη διάλυση αυτής. Η Ένωση προχώρησε και σε άλλα δραστικά μέτρα, τα οποία εντείνουν τον οικονομικό έλεγχο και την εποπτεία, συνδράμουν τη δημιουργία σταθερών οικονομιών και σκοπεύουν σε μία αναπτυξιακή πολιτική, μέσω της οποίας θα ξεπεραστούν τα υπάρχοντα προβλήματα, αλλά και θα προληφθούν μελλοντικά. Σε αυτή την προσπάθεια, ωστόσο, η ΕΕ στράφηκε για την απόκτηση τεχνογνωσίας στο ΔΝΤ, το οποίο έχει μεγάλη εμπειρία και τεχνογνωσία, ενέργεια η οποία δέχθηκε κριτική καθώς πρόκειται για ένα διεθνή οργανισμό, ο οποίος απέκτησε ρόλο στα τεκταινόμενα στο εσωτερικό της ΕΕ. Αντίστοιχη κριτική υπήρξε για τα αποτελέσματα που είχαν τα προγράμματα της ΕΕ και του ΔΝΤ στις χώρες του ευρωπαϊκού νότου και κυρίως στην Ελλάδα, ενώ αυξάνονται οι φωνές για διαχείριση των υποθέσεων της Ένωσης: από τα δικά της όργανα σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές αξίες και με μεγαλύτερη δημοκρατικότητα και νομιμοποίηση κερδίζουν διαρκώς έδαφος σε μια Ενωμένη Ευρώπη, η αποτελεσματικότητα της οποίας αμφισβητείται από πολλούς τόσο στο εξωτερικό όσο και στο εσωτερικό της (Bergsten, 2012).

Κεφάλαιο 2. Μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής για την αντιμετώπιση της κρίσης στην Ελλάδα

2.1 Η έναρξη της ελληνικής κρίσης: Σύντομη ιστορική αναδρομή

Μετά το 1974, η ύπαρξη επαναλαμβανόμενων δημοσιονομικών ελλειμμάτων στην Ελλάδα, οδήγησε στη δημιουργία ενός μη βιώσιμου χρέους ως αναλογία προς το ΑΕΠ. Κατά τη δεκαετία του 1980 τα δημοσιονομικά ελλείμματα γνώρισαν αλματώδη αύξηση και έκτοτε αποτέλεσαν μόνιμο χαρακτηριστικό. Το δημόσιο χρέος διπλασιάστηκε μέσα σε 5 χρόνια από το 1980 φτάνοντας το 58% του ΑΕΠ το 1986. Η πορεία αυτή συνεχίστηκε μέχρι το 1993 ανεβαίνοντας στο 113%, ενώ κατά την περίοδο 1996-1999 φάνηκε να ακολουθείται μια πιο βιώσιμη και σφιχτή δημοσιονομική πολιτική με περιορισμό των διαρθρωτικών ελλειμμάτων και υποχώρηση του χρέους στο 104% (2000). Η ελληνική οικονομία δεν αντιμετώπισε τις διαρθρωτικές αδυναμίες της παρά τα κονδύλια που διατέθηκαν για αυτό το σκοπό από την ΕΕ, ενώ παράλληλα υπήρξε κακοδιαχείριση των δημόσιων εσόδων (Καζάκος, 2010: 65-68). Εντούτοις, η Ελλάδα εκπληρώνοντας τα περισσότερα από τα κριτήρια σύγκλισης του Μάαστριχτ προσχώρησε στην Ευρωζώνη. Με βάση τα επίσημα στοιχεία την περίοδο της ένταξης στην ΟΝΕ το έλλειμμα με τη χρήση «δημιουργικής λογιστικής» και τη βοήθεια της επενδυτικής εταιρείας Goldman Sachs βρισκόταν στο όριο του 3%, ενώ το χρέος ως προς το ΑΕΠ βρισκόταν σε πτώση, απέχοντας όμως αρκετά από το προβλεπόμενο 60% που προέβλεπε η Συνθήκη. Οι υψηλές αναπτυξιακές επιδόσεις ενόψει των Ολυμπιακών Αγώνων της Αθήνας σε συνδυασμό με τους ευνοϊκούς όρους δανεισμού μετά την εισαγωγή του Ευρώ οδήγησαν στην μείωση του χρέους στο 98% (2003). Το χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ με σύμμαχο τους ψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης σταθεροποιήθηκε μέχρι το 2007 κοντά στο 100%. Ωστόσο η Ελλάδα είχε χάσει τη δυνατότητα να επωφεληθεί τους υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης (2000-2007) και να καταστήσει βιώσιμο το χρέος. Το 2008 το χρέος επέστρεψε στο 113% για να εκτιναχθεί στο 129% (2009) (Αργείτης κ.α., 2011).

Η είσοδος της Ελλάδας στην Ευρωζώνη (2001), προσέφερε τη δυνατότητα δανεισμού με χαμηλά επιτόκια για τη χρηματοδότηση της δημόσιας και ιδιωτικής κατανάλωσης, προκαλώντας επιδείνωση του ισοζυγίου της Γενικής Κυβέρνησης και του ισοζυγίου

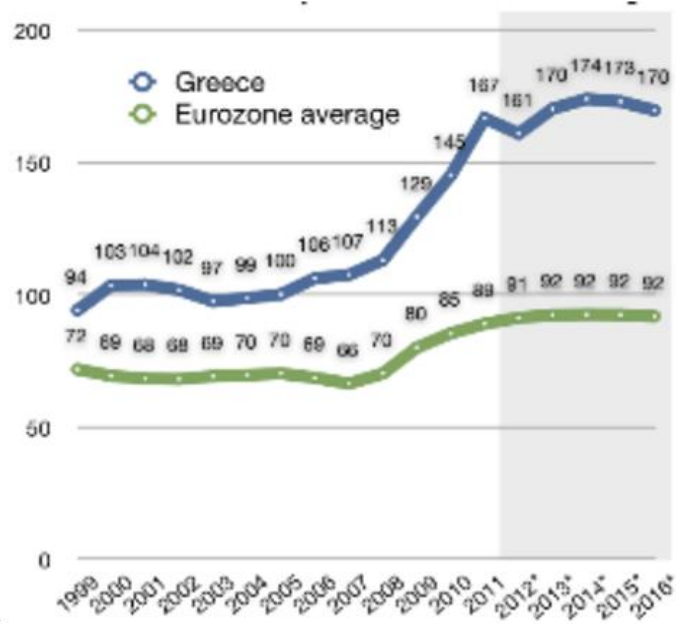
τρεχουσών συναλλαγών. Λόγω των χρόνιων διαρθρωτικών αδυναμιών ήταν σχεδόν αναπόφευκτο ότι η Ελλάδα θα αντιμετώπιζε προβλήματα ανταγωνιστικότητας και όξυνση των εμπορικών της ελλειμμάτων με τα ΚΜ της Ευρωζώνης. Παράλληλα, η αύξηση της εισροής κεφαλαίων, κυρίως από τις ισχυρότερες οικονομίες της ΕΕ, δεν προκάλεσε βελτίωση των όρων ανταγωνιστικότητας της Ελληνικής οικονομίας, παρά μια αύξηση της εσωτερικής ζήτησης και της οικονομικής μεγέθυνσης, καθώς και διόγκωση των εξωτερικών ελλειμμάτων του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών (Wihlborg et al, 2010). Ωστόσο, η αύξηση του δημόσιου χρέους μέχρι το ξέσπασμα της κρίσης υπήρξε μικρότερη σε σχέση με την περίοδο 1981-1994 κατά την οποία η Ελλάδα διατηρούσε το εθνικό της νόμισμα. Παράλληλα, υπερβολικές αυξήσεις στο μοναδιαίο κόστος εργασίας και σταθερά υψηλότεροι ρυθμοί αύξησης των τιμών προκάλεσαν μείωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας και συγκριτικά μεγαλύτερη πραγματική ανατίμηση του ευρώ έναντι άλλων νομισμάτων. Η Ελλάδα βίωσε επί σειρά ετών ένα φαύλο κύκλο δίδυμων ελλειμμάτων: το έλλειμμα του Δημοσίου και το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, όπου κυρίως το πρώτο τροφοδοτούσε το δεύτερο (Schraeder & Laaser, 2010). Το ξέσπασμα της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης (Σεπτέμβριος 2008) προκάλεσε μια σειρά από κρίσεις μια εκ των οποίων είναι η ελληνική κρίση. Η κρίση της ελληνικής οικονομίας ξεκίνησε ως κρίση ρευστότητας, εξελίχθηκε σε κρίση δημόσιου χρέους και, ακολούθως, σε γενικευμένη οικονομική, κοινωνική και πολιτική κρίση, για να καταλήξει σε κρίση παραμονής στην Ευρωζώνη ή σε κρίση «δραχμοποίησης» (Kotios et al, 2011). Η Ελλάδα εντάχθηκε στο ιδιαίτερα ανταγωνιστικό περιβάλλον της ΟΝΕ, χωρίς να προβεί άμεσα στις αναγκαίες θεσμικές και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, εξυγίανση του κράτους και χωρίς να διασφαλίσει την ανταγωνιστικότητά της.

Η ελληνική κρίση ξέσπασε μετά την αναθεώρηση των στατιστικών στοιχείων για το έλλειμμα και το δημόσιο χρέος (τέλη 2009). Το πραγματικό έλλειμμα κατέληξε στο 15,8% αντί της αρχικής εκτίμησης 6%-8 %, ενώ διαπιστώθηκε ότι η οικονομία είχε εισέλθει σε ύφεση από το 2008. Στο σημείο αυτό είναι ενδιαφέρον να δούμε πως διαμορφώθηκε το δημόσιο έλλειμμα μεταξύ 2001-2009. Από τα στοιχεία της περιόδου φαίνεται ότι σημειώθηκε σημαντική αύξηση των δημοσίων δαπανών μεταξύ 2007-2009, ενώ τα δημόσια έσοδα παρέμειναν σταθερά με αποτέλεσμα τον εκτροχιασμό του ελλείματος (Μελάς, 2013: 178). Ωστόσο, θα πρέπει να λάβουμε υπόψη επιπλέον παραμέτρους, ώστε να καταλάβουμε τι πραγματικά συνέβη. Η πρώτη παράμετρος

αφορά στη σύγκριση των πρωτογενών δημοσίων δαπανών σε σχέση με τον αντίστοιχο μέσο όρο των πρωτογενών δημοσίων δαπανών της ΕΕ-15 (Σακκελαρόπουλος, 2014: 64-66). Με εξαίρεση μόνο το 2008, οι ελληνικές πρωτογενείς δημόσιες δαπάνες υπολείπονται των αντίστοιχων ευρωπαϊκών. Το πρόβλημα σε σχέση με τις δημόσιες δαπάνες εντοπίζεται στο ποσοστό του ΑΕΠ που η Ελλάδα πλήρωνε για την αποπληρωμή τόκων και όχι στο διογκωμένο ελληνικό δημόσιο τομέα. Σύμφωνα με μελέτη (Αργείτης κ.α., 2011) κατά την περίοδο 1995-2009 οι πρωτογενείς δημόσιες δαπάνες βρίσκονται μεσοσταθμικά 2-3 μονάδες χαμηλότερα από τις αντίστοιχες των ΚΜ της ΕΕ-15, καθώς οι γενικές δαπάνες βρίσκονταν στο 46,1% έναντι 47,7%. Αντίστοιχα οι κοινωνικές μεταβιβάσεις στην Ελλάδα βρισκόταν στο 35,4% έναντι 42,1% του μέσου όρου της ΕΕ-15. Αντιθέτως οι αμυντικές δαπάνες ανέρχονταν στο 2,9% έναντι 1,6%, ενώ οι γενικές δημόσιες δαπάνες στις οποίες περιλαμβάνονταν και οι τόκοι του δημόσιου χρέους ανέρχονταν σε 11% έναντι 7,1% του ευρωπαϊκού μέσου όρου (Αργείτης κ.α., 2011: 22-23). Από τα παραπάνω στοιχεία προκύπτει το συμπέρασμα πως το βασικό πρόβλημα μέχρι το 2009 στη δομή των δημοσίων δαπανών έγκειται στις αυξημένες αμυντικές δαπάνες και στο κόστος δανεισμού και εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους.

Μια δεύτερη παράμετρος είναι η υστέρηση των δημοσίων εσόδων σε σχέση με την ΕΕ-15, γεγονός που συνέβαλε καθοριστικά στην αύξηση του δημοσίου ελλείμματος. Τα φορολογικά στοιχεία της περιόδου 2000-2005 δείχνουν πως ο μέσος όρος της φορολογικής επιβάρυνσης ΕΕ-15 κινείται μεταξύ 27,2%-30,2% ενώ η Ελλάδα κινείται μεταξύ 16,3%-19,9% (Αργείτης κ.α., 2011: 18). Επιπλέον η εκτεταμένη φοροδιαφυγή, η φοροαποφυγή και η παραοικονομία δημιούργησαν ένα εκρηκτικό μείγμα. Τα παραπάνω σε συνδυασμό με την χαμηλή ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας οδήγησαν στη διόγκωση του ελλείμματος και στην κρίση μέσω της ραγδαίας ανόδου της απόδοσης των δεκαετών ελληνικών ομολόγων (Βαρουφάκης κ.α., 2011: 42).

Διάγραμμα 3. Το ελληνικό χρέος σε σύγκριση με τον μέσο όρο της Ευρωζώνης



Πηγή: Eurostat

Η Ελλάδα οδηγήθηκε στα πρόθυρα ανεξέλεγκτης χρεοκοπίας τον Μάιο του 2010 ως επακόλουθο ενός συνδυασμού κοινωνικοοικονομικών, πολιτικών και ψυχολογικών παραγόντων. Παράλληλα, η έλλειψη γνώσης και διάθεσης συνεννόησης των πολιτικών στελεχών προκάλεσαν αύξηση της πολιτικής αστάθειας και αβεβαιότητα, η οποία αύξησε το ρίσκο στις διεθνείς κεφαλαιαγορές και τις αποδόσεις των ελληνικών ομολόγων μειώνοντας με αυτό τον τρόπο την αξία των εγχώριων περιουσιακών στοιχείων (Αργεΐτης, 2012: 112-115). Η αβεβαιότητα προκάλεσε κύμα φυγής των εγχώριων κεφαλαίων και επιχειρήσεων στο εξωτερικό σε χώρες, οι οποίες αποτελούσαν ασφαλείς προορισμούς (Μητσόπουλος & Πελαγίδης, 2012: 463-465). Ένα μεγάλο τμήμα της ελληνικής κοινωνίας παρασύρθηκε από το κύμα λαϊκισμού που σάρωσε την χώρα και αρνείται ακόμα και σήμερα, κάθε είδους μεταρρύθμιση ή διαρθρωτική αλλαγή της ελληνικής οικονομίας. Η Ελλάδα, προκειμένου να αποφύγει την άτακτη χρεοκοπία ήρθε σε συμφωνία με το ΔΝΤ και την ΕΕ. Στο πρώτο Μνημόνιο, καθώς και στα επόμενα δύο περιγράφονται οι υποχρεώσεις που ανέλαβε η Ελλάδα και περιελάμβαναν δημοσιονομική προσαρμογή, διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, καθώς και το χρονοδιάγραμμα των δόσεων που θα καταβάλλονταν από τους αντισυμβαλλόμενους. Για τον έλεγχο της τήρησης των υποχρεώσεων της χώρας και την εξειδίκευση των υποχρεώσεων της επόμενης περιόδου, στο Μνημόνιο ορίστηκε το χρονοδιάγραμμα των επιθεωρήσεων αξιολόγησης κλιμακίων των υπερεθνικών οργανισμών στην Ελλάδα. Οι αξιολογήσεις προβλέπονταν κάθε τρίμηνο και θα είχαν

διάρκεια δύο εβδομάδες, εντούτοις οι αναβολές ήταν συνεχόμενες και συχνά κρατούσαν μήνες ή μπορούσαν να οδηγήσουν όπως αποδείχθηκε αργότερα ακόμα και στην υπογραφή ενός νέου προγράμματος. Η διαχείριση της ελληνικής κρίσης, τόσο από την πλευρά της ελληνικής κυβέρνησης, όσο και από την ΕΕ, συνιστά παράδειγμα προς αποφυγή (Featherstone, 2011). Ασφαλώς, τα αίτια της ελληνικής κρίσης είναι πολλά και το πρόβλημα του υπερβολικού χρέους προκλήθηκε, κυρίως από λάθη της οικονομικής πολιτικής των τελευταίων 30 ετών, ωστόσο και οι ευθύνες των θεσμικών οργάνων της ΕΕ είναι σημαντικές.

2.2 Το πρώτο πρόγραμμα: Μνημόνιο Ι (Μάιος 2010-Ιούλιος 2011)

Η εκτίμηση της Eurostat ότι το δημοσιονομικό έλλειμμα της Ελλάδας ανερχόταν στο 13,6%, διπλάσιο από τα καταγεγραμμένο επίσημο ποσοστό υπήρξε η σταγόνα που ξεχείλισε το ποτήρι για τις χρηματαγορές. Στις 23 Απριλίου 2010 η ελληνική κυβέρνηση ζήτησε επισήμως χρηματοδοτική συνδρομή από τα ΚΜ της ΕΕ, την ΕΚΤ και το ΔΝΤ. Προκειμένου η Ελλάδα να λάβει χρήματα υιοθέτησε ένα πολυετές πρόγραμμα με στόχο τη δημοσιονομική και διαθρωτική προσαρμογή, την αντιμετώπιση του προβλήματος χρέους, τις μακροοικονομικές ανισορροπίες και την ανάκτηση της χαμένης ανταγωνιστικότητας (Μαρής, 2014). Τα ΚΜ της Ευρωζώνης συνέδραμαν την Ελλάδα μέσω ενός τριετούς προγράμματος διμερών δανείων ύψους 80 δισεκατομμυρίων ευρώ με τις παραπάνω προϋποθέσεις. Το ΔΝΤ ήρθε σε συμφωνία με την ελληνική κυβέρνηση για σύμπραξη μέσω μιας συμφωνίας προληπτικού χαρακτήρα ύψους 30 δισεκατομμυρίων ευρώ. Έπειτα από Σύνοδο Κορυφής των ηγετών της Ευρωζώνης οριστικοποιήθηκαν οι διαδικασίες για τη χορήγηση πακέτου στήριξης προς την Ελλάδα ύψους 110 δισεκατομμυρίων ευρώ. Η ελληνική κυβέρνηση ξεκίνησε την υλοποίηση του προγράμματος με στόχο τη μείωση του ελλείμματος, το οποίο μειώθηκε κατά το ένα τρίτο σε 10,5% στα τέλη του 2010 (IMF, 2011a: 6). Παρόλα αυτά η ελληνική κυβέρνηση δεν κατάφερε να συγκρατήσει την κατακόρυφη αύξηση της ανεργίας και την αύξηση του χρέους, το οποίο έφτασε γρήγορα στο 145% του ΑΕΠ (Καζάκος, 2011: 34-37).

2.3 Το δεύτερο πρόγραμμα: Μνημόνιο ΙΙ (Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016)

Η Τρόικα, αποτελούμενη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την ΕΚΤ και το ΔΝΤ, διαπίστωσε έπειτα από τέσσερεις αξιολογήσεις του προγράμματος ότι υπήρχε απόκλιση μεταξύ των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων και της πραγματικότητας. Έπειτα από αυτή τη διαπίστωση η Σύνοδος Κορυφής στις 21 Ιουλίου 2011 ανακοίνωσε μια σειρά από πρόσθετα μέτρα για τη στήριξη της ελληνικής οικονομίας. Η μετάδοση της κρίσης και σε άλλα ΚΜ όπως η Πορτογαλία, η Ισπανία, και σε μικρότερο βαθμό η Ιταλία οδήγησαν τη Σύνοδο Κορυφής να πάρει σημαντικές αποφάσεις για τη δημοσιονομική δομή του Ευρώ, η οποία δεν επαρκούσε για την αντιμετώπιση της κατάστασης. Σε αυτό το πλαίσιο εγκρίθηκε ένα δεύτερο πακέτο διάσωσης για την Ελλάδα με στόχο την εξασφάλιση της βιωσιμότητας του χρέους με πρόβλεψη για μείωση του στο 120% μέχρι το 2020. Το πρόγραμμα περιελάμβανε επιπλέον στήριξη 109 δισεκατομμύρια ευρώ, εθελοντική συμμετοχή από τον ιδιωτικό τομέα, περίπου 37 δισεκατομμύρια ευρώ, παράταση των προθεσμιών λήξης του χρέους και μείωση των επιτοκίων δανεισμού, μέτρα που αντιστοιχούσαν σε κούρεμα του χρέους της τάξης του 20% (Τζαννάτος, 2016). Ακόμα, αποφασίστηκαν μέτρα για την ενίσχυση της δημοσιονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ, τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του ΕΤΧΣ για την προσχώρηση στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας. Το ΕΤΧΣ θα αποτελούσε το χρηματοδοτικό σχήμα για την επόμενη εκταμίευση στην Ελλάδα. Η χορήγηση των δανείων προς την Ελλάδα συνεχίστηκε με βάση τον προγραμματισμό που είχε γίνει και η πέμπτη δόση εκταμιεύθηκε κανονικά (Ιούλιος 2011). Θα πρέπει να σημειωθεί ότι όταν συμφωνήθηκε το δεύτερο Μνημόνιο (Οκτώβριος 2011), υπήρχε η προσδοκία ότι η Ελλάδα μπορούσε να τηρήσει τις δεσμεύσεις του προγράμματος προσαρμογής και να μειώσει το έλλειμμα της στο 2,5% του ΑΕΠ μέχρι το 2014 και παράλληλα να εμφανίσει πρωτογενή πλεονάσματα. Τέλος υπήρχε η εκτίμηση ότι το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων θα μπορούσε δυνητικά να αποφέρει έσοδα 20 δισεκατομμυρίων, ποσό που θα μπορούσε να μειώσει το δημόσιο χρέος κατά 20%, ενώ μια ενδεχόμενη αύξηση της απορροφητικότητας των κονδυλίων του ΕΣΠΑ θα μπορούσε να δώσει ώθηση στην ελληνική οικονομία.

Το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015 ψηφίστηκε από την Ελληνική Βουλή (30 Ιουλίου 2011) και εγκρίθηκε από την Τρόικα με προοπτική να

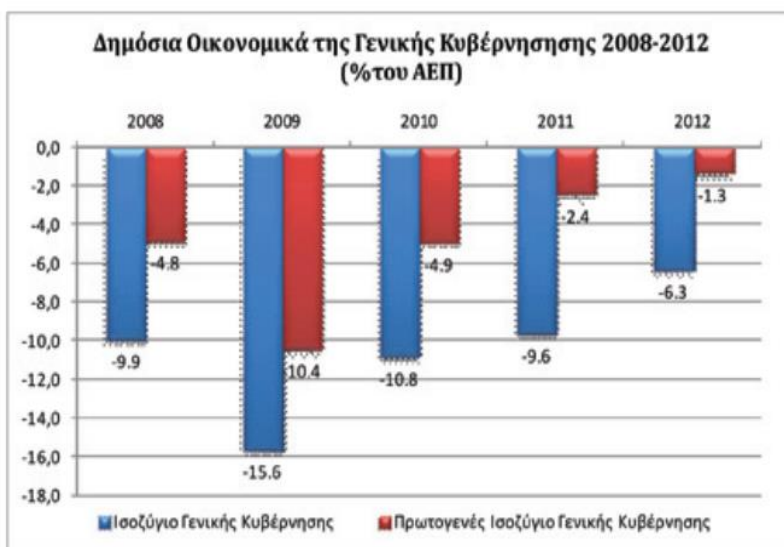
εκταμιευθεί κανονικά η έκτη δόση σύμφωνα με το πρόγραμμα τον Οκτώβριο του 2011. Η εκταμίευση δεν έγινε καθώς τα έσοδα της Γενικής Κυβέρνησης υστερούσαν κατά 4,2% σε σχέση με το 2010, γεγονός που οφειλόταν στην μεγαλύτερη της αναμενόμενης ύφεσης κατά 6% και στο νέο φορολογικό σύστημα, το οποίο παρείχε ευνοϊκότερη μεταχείριση του ατομικού εισοδήματος. Η αύξηση των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού κατά 7% σε συνδυασμό με τη ραγδαία αύξηση της ανεργίας οδήγησε στην εκτίμηση ότι η εφαρμογή του προγράμματος είχε εκτροχιαστεί. Στις 26-27 Οκτωβρίου έπειτα από διαπραγματεύσεις αποφασίστηκε ένα νέο πακέτο διάσωσης, το οποίο δόθηκε έπειτα από δήλωση της συνόδου κορυφής ότι η Ελλάδα αποτελούσε μοναδική περίπτωση και έπρεπε να έχει ειδική αντιμετώπιση (Δήλωση της Συνόδου Κορυφής, Βρυξέλλες 26 Οκτωβρίου 2011).

Στις 14 Μαρτίου 2012, οι υπουργοί οικονομικών της Ευρωζώνης και το ΔΝΤ ενέκριναν ένα δεύτερο γύρο οικονομικής βοήθειας για την Ελλάδα, ύψους 164,5 δισεκατομμυρίων ευρώ. Αυτή τη φορά, οι εταίροι της Ελλάδας στην Ευρωζώνη διέθεσαν 144,7 δισ. ευρώ μέσω της Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, ενός ταμείου διάσωσης που άρχισε να λειτουργεί τον Αύγουστο του 2010. Ακόμη επιτεύχθηκε συμφωνία με τους επενδυτές για μείωση του υπέρογκου χρέους της Ελλάδας κατά σχεδόν 200 δισ. ευρώ. Τα χρήματα θα εκταμιεύονταν σε δόσεις που θα καταβάλλονταν από τον Μάρτιο του 2012 μέχρι τον Δεκέμβριο του 2014, παράλληλα με την ολοκλήρωση καθοριστικών μεταρρυθμίσεων για την αναζωογόνηση της ελληνικής οικονομίας (Οικονομικό Δελτίο Alpha Bank, 2012). Τον Νοέμβριο του 2012, οι υπουργοί Οικονομικών της Ευρωζώνης και το ΔΝΤ συμφώνησαν να βοηθήσουν την Ελλάδα μειώνοντας το κόστος των δανείων και παρέχοντας περισσότερο χρόνο για την αποπληρωμή τους.

Το νέο πακέτο θα χρηματοδοτούσε την Ελλάδα με 100 δισεκατομμύρια μέχρι το 2014. Τα χρήματα αυτά θα κατευθύνονταν στην ανακεφαλαιοποίηση των ελληνικών τραπεζών και την εθελοντική ανταλλαγή ομολόγων με τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα (PSI) με ονομαστικό κούρεμα της τάξης του 50%. Εκείνη την περίοδο ο ιδιωτικός τομέας υπήρχε η εκτίμηση ότι κατείχε ελληνικά κρατικά ομόλογα ύψους 200 δισεκατομμυρίων ευρώ. Εφόσον το PSI ήταν επιτυχές το ελληνικό χρέος θα μειωνόταν κατά περίπου 100 δισεκατομμύρια ευρώ. Τα ΚΜ της Ευρωζώνης θα συνέβαλαν στη δέσμη του PSI μέχρι το ποσό των 30 δισεκατομμυρίων ευρώ (Halikias, 2015). Ακόμα

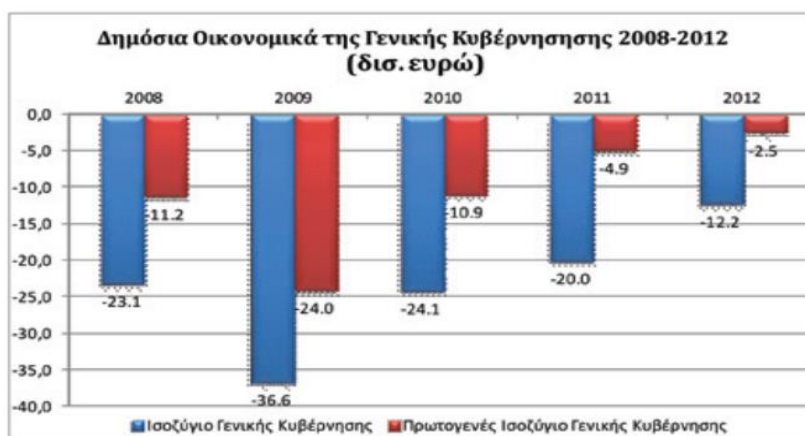
αποφασίστηκε ότι το ΕΤΧΣ θα μπορούσε να παρεμβαίνει περισσότερο στις δευτερογενείς αγορές και να παρέχει πιστωτική ενίσχυση των νέων χρεογράφων που εκδίδονταν από τα ΚΜ. Η κυβέρνηση δεσμευόταν να συνεχίσει τα προσυμφωνημένα και να προχωρήσει σε νέες περικοπές δαπανών και μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος. Η Βουλή θα έπρεπε να εγκρίνει το νέο πρόγραμμα με αυξημένη πλειοψηφία 180 εδρών και τη συναίνεση της αντιπολίτευσης. Ο πρωθυπουργός Γιώργος Παπανδρέου επέμενε να θέσει τη συμφωνία στην κρίση του ελληνικού λαού μέσω δημοψηφίσματος, ιδέα που αντιμετωπίστηκε με οργή όχι μόνο από τους ευρωπαίους εταίρους αλλά και στο εσωτερικό του κυβερνώντος κόμματος ΠΑΣΟΚ, με αποτέλεσμα την παραίτηση του και την ανάληψη της προεδρίας από τον τεχνοκράτη πρώην αντιπρόεδρο της ΕΚΤ Λουκά Παπαδήμο και τη στήριξη τριών κομμάτων. Η ανάληψη της πρωθυπουργίας από τον Λουκά Παπαδήμο παρουσίαζε ομοιότητες με την περίπτωση του Μάριο Μόντι στην Ιταλία την ίδια περίοδο. Η νέα κυβέρνηση έπρεπε να ολοκληρώσει το επικαιροποιημένο PSI και το πρώτο μέρος του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων ύψους 1,5 δισεκατομμυρίου ευρώ. Ακολούθησαν οι εκλογές του 2012 και το νέο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016, το οποίο με τη σειρά του έφερε ένα νέο πακέτο μέτρων λιτότητας πλήττοντας δημοσίους και ιδιωτικούς υπαλλήλους, συνταξιούχους και ελεύθερους επαγγελματίες. Ωστόσο τα νέα μέτρα και οι διαρθρωτικές αλλαγές της περιόδου 2012-2014 δημιούργησαν για πρώτη φορά οριακό πρωτογενές πλεόνασμα, χωρίς όμως να υπάρξει ουσιαστική αύξηση του ΑΕΠ.

Γράφημα 2



Πηγή: ANT

Γράφημα 3

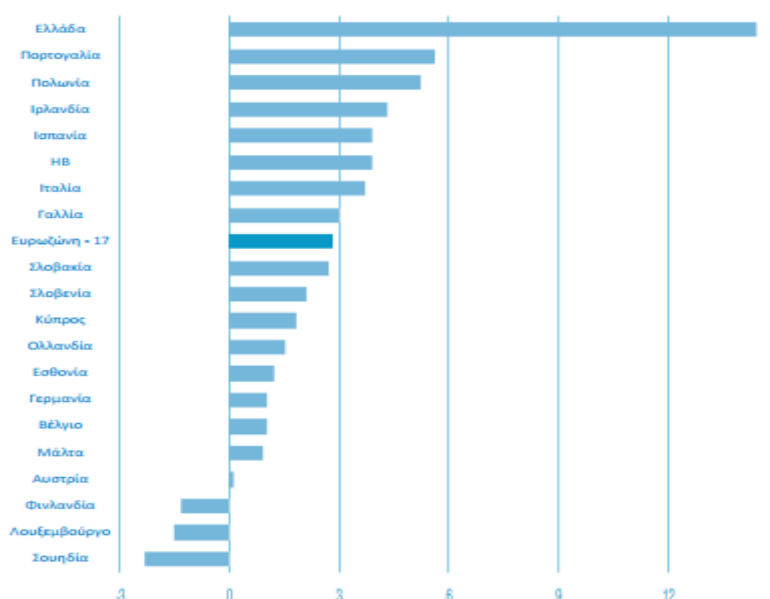


Πηγή: ΔΝΤ

Σύμφωνα με την επικαιροποιημένη έκθεση Euro Plus Monitor την άνοιξη του 2013, η Ελλάδα σημείωσε την πιο αξιόλογη δημοσιονομική προσαρμογή μεταξύ 2009-2012, ανάμεσα στα ΚΜ της Ευρωζώνης, την Πολωνία, τη Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο (Γράφημα 3).

Γράφημα 4

Σωρευτική μεταβολή στο υποκείμενο πρωτογενές δημοσιονομικό ισοζύγιο του 2012 σε σχέση με το 2009, % ΑΕΠ



Πηγή: Berenberg Bank and the Lisbon Council, The Euro Plus Monitor: Επικαιροποιημένη Έκδοση Άνοιξη 2013, βασισμένο στις πιο πρόσφατες εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Εντούτοις ακόμα και η μεγάλη μείωση του ελλείμματος στον προϋπολογισμό κατά 9 και πλέον ποσοστιαίες μονάδες μεταξύ 2009-2012 υποβαθμίζει το πραγματικό μέγεθος της δημοσιονομικής προσαρμογής που επιτεύχθηκε λαμβάνοντας υπόψη ότι πραγματοποιήθηκε εν μέσω βαθιάς ύφεσης. Τα αποτελέσματα είναι αξιοσημείωτα, εάν

κάποιος εξετάσει το διαρθρωτικό ισοζύγιο του προϋπολογισμού. Το διαρθρωτικό ισοζύγιο είναι ο καθοριστικός δείκτης δημοσιονομικής πειθαρχίας στην Ευρωζώνη. Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο της ΟΝΕ ορίζει ότι το διαρθρωτικό έλλειμμα δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 0,5% του ΑΕΠ (Treaty on Stability, Coordination and Governance in the EMU, Title III, Fiscal Compact, Article 3).

Διάγραμμα 4

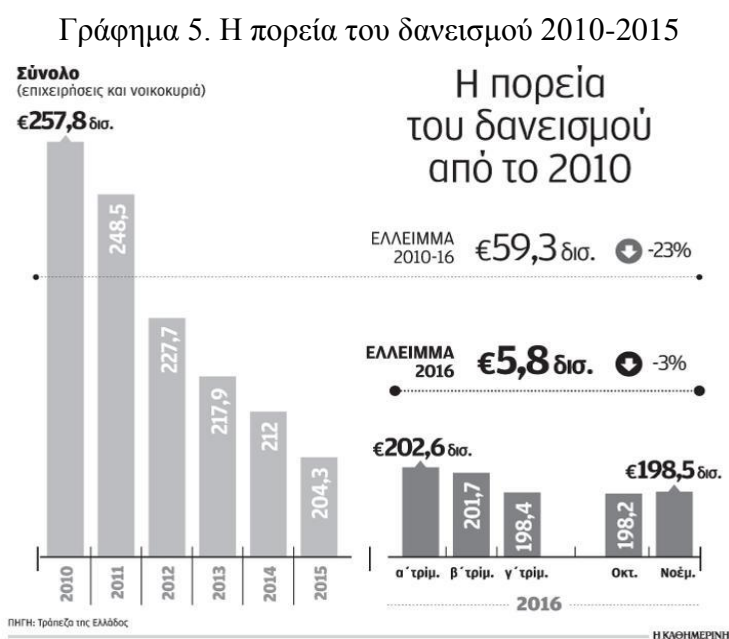


Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, European Economic Forecast, Statistical Annex, Spring 2013

Η εντυπωσιακή δημοσιονομική προσαρμογή υπήρξε το αποτέλεσμα ενός αυστηρού και εμπροσθοβαρούς προγράμματος λιτότητας. Ωστόσο, το βάρος της είχε βαρύτατες επιπτώσεις στην πραγματική οικονομία, με την Ελλάδα να έχει απολέσει περισσότερο από το 25% του ΑΕΠ της σε σχέση με το 2008 (Βαληνάκης & Μαραβέγιας, 2013: 40-42). Η ένταση της δημοσιονομικής προσαρμογής επιδείνωσε την ύφεση, η οποία υποσκάπτει την αποτελεσματικότητα της προσπάθειας για δημοσιονομική εξυγίανση. Ως αποτέλεσμα της απότομης μείωσης του ΑΕΠ, η αναλογία δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ έχει επιδεινωθεί, παρά το εθελοντικό κούρεμα την άνοιξη του 2012 (PSI) και της επαναγοράς μέρους του υπόλοιπου χρέους αργότερα μέσα στο ίδιο έτος. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Ιούλιος 2013), το δημόσιο χρέος ανερχόταν πλέον στο 160% του ΑΕΠ (Εκθεση Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους, 2014). Με δεδομένο τους ταχείς ρυθμούς μείωσης του δημοσιονομικού ελλείμματος, η επιδείνωση της αναλογίας χρέους προς ΑΕΠ αποτελεί κατά κύριο λόγο συνάρτηση της κατακόρυφης πτώσης του ΑΕΠ.

2.4 Το τρίτο πρόγραμμα: Μνημόνιο ΙΙΙ (Αύγουστος 2015 - Σήμερα)

Παρά το γεγονός ότι μέχρι τα τέλη του 2014 το δημόσιο χρέος ήταν μεγάλο, ωστόσο παρέμενε βιώσιμο. Παρ' όλα αυτά μετά τη διαπραγμάτευση, η οποία διήρκησε το πρώτο εξάμηνο του 2015 και την αβεβαιότητα, η οποία τη συνόδευσε, η Ελλάδα αναγκάστηκε να δανειστεί 86 δισεκατομμύρια ευρώ, ποσό το οποίο αύξησε σημαντικά το δημόσιο χρέος καθιστώντας το μη βιώσιμο. Οι πέντε μήνες της διαπραγματεύσεως προκάλεσαν μεγάλη ζημιά στην ελληνική οικονομία. Η αποτυχία της διαπραγμάτευσης οδήγησε στο κλείσιμο των τραπεζών και την αναθέρμανση των απειλών για ενδεχόμενο Grexit. Αν συνυπολογίσει κανείς την ύφεση, η διαπραγμάτευση του τρίτου προγράμματος κόστισε πάνω από 100 δισεκατομμύρια ευρώ χωρίς να μπορεί να υπολογιστεί το ημερήσιο κόστος από τα Capital Controls (Οικονομίδης, 2017). Το κόστος εξυπηρέτησης του χρέους προς τα ΚΜ της Ευρωζώνης βραχυπρόθεσμα παραμένει χαμηλό, ωστόσο μακροπρόθεσμα το κόστος εξυπηρέτησης του προβλέπεται να αυξηθεί. Σε αυτή την κατεύθυνση οι συμφωνίες με τους δανειστές θα πρέπει να περιλαμβάνουν επιμήκυνση των λήξεων, μια περίοδο χάριτος 20 ετών για την αποπληρωμή των δανείων και κλείδωμα των επιτοκίων στα σημερινά χαμηλά επίπεδα (Εκθεση Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους, 2014). Εφόσον οι στόχοι επιτευχθούν η ελληνική οικονομία θα μπορέσει να αναπτυχθεί χωρίς να πληρώνει τόκους για αρκετά χρόνια και εφόσον αναπτυχθεί να μπορέσει να αποπληρώσει τα δάνεια της.



Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος & Η Καθημερινή 30.12.2016

2.5 Μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα

Το μέγεθος και το κόστος του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα βρέθηκε από την αρχή στο μικροσκόπιο της Τρόικας. Οι δαπάνες για μισθοδοσία του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα ανέρχονταν στο 13% (2009). Το μισθολογικό κόστος είχε αυξηθεί κατά περίπου 30% από την ένταξη της Ελλάδας στο Ευρώ, έναντι αντίστοιχης αύξησης 20% στην Ευρωζώνη, δηλαδή 10% πάνω από το μέσο όρο της Ευρωζώνης κατά την περίοδο 1995-2009 και «μηγότερα από ότι θα έπρεπε να ήταν εάν αυτό είχε εξελιχθεί σύμφωνα με το δυνητικό ΑΕΠ» (Τζαννάτος, 2013: 96). Το πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής στηρίχθηκε σε μια διαδικασία εσωτερικής υποτίμησης, η οποία στόχευε στο να προσαρμόσει το μισθολογικό κόστος στα μακροοικονομικά πρότυπα μέσω περικοπών και χαμηλότερων αποζημιώσεων. Σύμφωνα με τα μακροοικονομικά πρότυπα, το μισθολογικό κόστος του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα θα έπρεπε να μειωθεί στο 9%-10%, επίπεδο που βρισκόταν πριν από την ένταξη στο Ευρώ (Εκθεση ΟΟΣΑ, 2011). Η δημοσιονομική προσαρμογή προέβλεπε ότι το μισθολόγιο του δημόσιου τομέα θα εναρμονιζόταν με εκείνο του ιδιωτικού τομέα και τις πρακτικές που ακολουθούσε, καθώς σύμφωνα με αναλύσεις πριν το 2010 οι μισθοί των δημοσίων υπαλλήλων βρίσκονταν περίπου 11% πάνω από εκείνους του ιδιωτικού τομέα με βάση τα χαρακτηριστικά των εργαζομένων και το είδος της απασχόλησης. Το νέο σύστημα μισθοδοσίας είχε στόχο να συνδέσει τους μισθούς με την παραγωγικότητα και εισήγαγε την «αμοιβή κινήτρου απόδοσης», μέχρι και 25% του μισθού για την επίτευξη στόχων μετά από θετική αξιολόγηση ή πάγωμα του μισθού έως 50% έπειτα από αρνητική αξιολόγηση. Παρά τις δραματικές μειώσεις που σημειώθηκαν το 2010-2012 η απόκλιση μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα δεν εξαλείφθηκε πλήρως. Με το νέο σύστημα αξιολόγησης προβλέπονταν ομοιόμορφες μειώσεις της τάξης του 10%-15% για τους χαμηλόμισθους και σταθερές ή μεγαλύτερες αποδοχές για τις δύο υψηλότερες βαθμίδες. Ωστόσο οι μειώσεις διέφεραν ανάλογα με το υπουργείο, καθώς για παράδειγμα τα στελέχη των ενόπλων δυνάμεων υπέστησαν μεγαλύτερες μειώσεις από το σύνολο σχεδόν των πολιτικών υπαλλήλων. Παράλληλα, οι εβδομαδιαίες ώρες εργασίας αυξήθηκαν από 37,5 σε 40 και μειώθηκαν οι επιμίθιες πληρωμές για υπερωρίες. Για πρώτη φορά εισήχθη ο θεσμός της μερικής απασχόλησης και της άδειας άνευ αποδοχών στο Δημόσιο Τομέα, ενώ περιοριστήκαν σημαντικά οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου. Στο πλαίσιο της πολιτικής περιορισμού του μισθολογικού κόστους περικόπηκαν τα επιδόματα για διάφορες δραστηριότητες, όπως για παράδειγμα ο

αριθμός των αμειβόμενων επιτροπών και συμβουλίων, επιδόματα και μόνους, ενώ αντίστοιχα μειώθηκαν και τα επιδόματα στις ΔΕΚΟ (Υπουργείο Οικονομικών, «Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2011-2014, Απρίλιος 2011). Τα παραπάνω μέτρα είχαν ως στόχο μείωση του μισθολογικού κόστους κατά 770 εκατομμύρια ευρώ (2011), επιπλέον 600 εκατομμύρια ευρώ (2012), 448 εκατομμύρια ευρώ (2013), 306 εκατομμύρια ευρώ (2014) και 71 εκατομμύρια (2015) (Τζαννάτος, 2013: 104-105).

Η απασχόληση στο Δημόσιο θα έπρεπε να μειωθεί κατά 20% μέχρι τα τέλη του 2015, μείωση η οποία θα ερχόταν μέσω περιορισμού των συμβασιούχων, λιγότερες προσλήψεις έναντι των αποχωρήσεων και μέσα από εθελούσια έξοδο, προκειμένου να αποφευχθεί η αναταραχή στο δημόσιο τομέα και η κυβέρνηση να αποφύγει το πολιτικό κόστος. Κάθε σκέψη να υπάρξουν απολύσεις δημοσίων υπαλλήλων ακόμα και όσων είχαν διοριστεί με πλαστά πιστοποιητικά σταδιακά εγκαταλείφθηκε από όλες τις κυβερνήσεις (2009-2016). Στόχος των μέτρων ήταν η αναλογία του δημόσιου τομέα ως προς το εργατικό δυναμικό της χώρας να φτάσει σε επίπεδα κάτω από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ στο 15% από 20,7% που βρισκόταν πριν το 2008 (Βάση Δεδομένων ILO, LABORSTA). Από το πρώτο Μνημόνιο υπήρχε πρόβλεψη για το κλείσιμο των μη απαραίτητων δημοσίων φορέων με στόχο την εξοικονόμηση του 0,5% του ΑΕΠ ετησίως. Ο ακριβής αριθμός των δημοσίων φορέων ήταν άγνωστος, καθώς αρκετοί από αυτούς τους φορείς δεν υπάγονταν απευθείας στην κυβέρνηση. Ωστόσο ένα πολύ μικρό ποσοστό από αυτούς τους φορείς συγχωνεύτηκαν ή έκλεισαν από το 2010. Προκειμένου να μειωθεί ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων θεσπίστηκε ο κανόνας «μία πρόσληψη ανά δέκα αποχωρήσεις» αρχικά για την περίοδο 2012-2015 (Υπουργείο Οικονομικών, «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», Ιούνιος 2011), κανόνας ο οποίος ισχύει μέχρι και σήμερα (2016). Το πλεονάζον προσωπικό και οι εργαζόμενοι των φορέων που θα συγχωνεύονταν ή θα έκλειναν τοποθετήθηκε σε εργασιακή εφεδρεία με αμοιβή κατά μέσο όρο στο 60% των αποδοχών μέχρι 12 μήνες και την περικοπή του επιδόματος παραγωγικότητας κατά 50%. Ακόμα μειώθηκαν οι αμυντικές δαπάνες και οι εισακτέοι στις στρατιωτικές και αστυνομικές σχολές. Τέλος, μέσω της εφαρμογής του προγράμματος «Καλλικράτης» το 2010 μειώθηκε σημαντικά ο αριθμός των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των επιδοτήσεων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Πιο αναλυτικά ο αριθμός των δήμων μειώθηκε από 1034 σε 325 και οι υπόλοιποι οργανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης από 6.000 σε 2.000. Ο αριθμός των εκλεγμένων λειτουργών μειώθηκε σχεδόν κατά το

ήμισυ από 31.000 σε 16.000. Τέλος οι θέσεις εργασίες στους δήμους μειώθηκαν κατά 30.000 ενώ οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου κατά 50%, με στόχο την μείωση του αριθμού των απασχολούμενων στο δημόσιο κατά 150.000 (Τζαννάτος, 2016: 107-108).

Ουσιαστικά, η σημαντικότερη μείωση των δημοσίων υπαλλήλων επήλθε μέσω των αθρόων συνταξιοδοτήσεων και τη δραστική περικοπή των συμβασιούχων. Μια σειρά από τομείς όπως η υγεία, η εκπαίδευση και οι αστυνομικές δυνάμεις επηρεάζονται σοβαρά από την έλλειψη έμπειρου προσωπικού και τη σταδιακή αποψίλωση τους. Αναμφίβολα ο δημόσιος τομέας είχε πλεονάζων προσωπικό και ήταν επιλεκτικά γενναιόδωρος με κάποιες ομάδες εργαζομένων και συντεχνίες. Ωστόσο θα πρέπει να σημειωθεί ότι η συζήτηση σχετικά με τον δημόσιο τομέα τόσο στην Ελλάδα όσο και στο εξωτερικό, βρίθεται από την έλλειψη πραγματικών δεδομένων και στερεοτύπων (Ammerman, 2011). Η συνολική απασχόληση στο δημόσιο τομέα μειώθηκε κατά 82.400 άτομα το 2010 ή σχεδόν 10% του εκτιμώμενου αριθμού των εργαζομένων. Η αντίστοιχη μείωση των εργαζομένων από συμβάσεις ορισμένου χρόνου ήταν 30.000. Σε υλοποίηση των ανωτέρω μέτρων περίπου 30.000 εργαζόμενοι άνω των 60 ετών τέθηκαν σε εργασιακή εφεδρεία με το 60% του μισθού τους μέχρι τα τέλη του 2011.

Παρά το γεγονός ότι είχε προγραμματιστεί να ακολουθήσουν την ίδια πορεία άλλοι 120.000 εργαζόμενοι μέχρι το 2015, τα νομικά εμπόδια και οι συχνές κυβερνητικές αλλαγές ουσιαστικά πάγωσαν αυτές τις πρωτοβουλίες. Η κυβερνητική αλλαγή (Ιανουάριος 2015) πάγωσε πολλές από τις μεταρρυθμίσεις όπως η εργασιακή εφεδρεία και η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων, με αποτέλεσμα την καθυστέρηση της αξιολόγησης και της χρηματοδότησης του ελληνικού προγράμματος. Ο κανόνας μία πρόσληψη ανά δέκα αποχωρήσεις εφαρμόστηκε επιλεκτικά και στην πορεία ατόνησε. Από την έναρξη του πρώτου μνημονίου (Ιούλιος 2011) η κυβέρνηση προχώρησε σε νέες προσλήψεις στο δημόσιο τομέα προκειμένου να καλυφθούν κενά σε υπηρεσίες του Δημοσίου, τα οποία οξύνθηκαν τα τελευταία χρόνια. Ενδεικτικά η κυβέρνηση (Ιούλιος 2011) ενέκρινε 8.300 νέες προσλήψεις στον δημόσιο τομέα, 2.316 μεταθέσεις από τις ΔΕΚΟ σε άλλες υπηρεσίες του δημοσίου τομέα και 34.581 νέες εποχικές συμβάσεις ή συμβάσεις εργασίες ορισμένου χρόνου (Τζαννάτος, 2016: 109-110).

2.6 Φορολογικά έσοδα και συλλογή εσόδων

Ένα άλλο σημαντικό πρόβλημα είναι οι ληξιπρόθεσμες οφειλές προς το Δημόσιο, οι οποίες μετά από την αύξησή τους κατά 890 εκατ. ευρώ τον Νοέμβριο του 2016, ανέρχονται πλέον στο συνολικό ποσό των 94,2 δισεκατομμυρίων. Από το σύνολο των ληξιπρόθεσμων οφειλών, τα 12,6 δισ. ευρώ είναι «νέα χρέη», δηλαδή δημιουργήθηκαν εντός του 2016. Σύμφωνα επίσης με τα στοιχεία της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων, καταγράφονται 4,3 εκατ. οφειλέτες του Δημοσίου, εκ των οποίων το 49% έχει ήδη υποστεί ή κινδυνεύει από αναγκαστικά μέτρα είσπραξης (Καθημερινή, 03/01/2017). Ειδικότερα, σε 1,68 εκατομμύρια φορολογουμένων δύναται να ληφθούν αναγκαστικά μέτρα είσπραξης, ενώ ήδη υπό αυτά τα μέτρα τελούν 826.211 φορολογούμενοι. Ωστόσο δεν είναι σαφές σε ποιο βαθμό αυτές οι οφειλές είναι εισπράξιμες ή όχι. Μεγάλος αριθμός ληξιπρόθεσμων οφειλών σχετίζεται με εταιρίες που έχουν πτωχεύσει ή έχουν σταματήσει τη λειτουργία τους εδώ και πολλά χρόνια και οι φορολογικές αρχές είχαν ελλιπή πληροφόρηση. Ο περιορισμός της φοροδιαφυγής και η εντατικοποίηση προσπάθειας είσπραξης φορολογικών εσόδων όχι μόνο για δημοσιονομικούς λόγους, αλλά και για λόγους αποκατάστασης της κοινωνικής δικαιοσύνης υπήρξε τουλάχιστον σε ρητορικό επίπεδο δέσμευση των ελληνικών κυβερνήσεων χρόνια πριν το ξέσπασμα της κρίσης. Το ζήτημα της φοροδιαφυγής και των θεμάτων που σχετίζονται με αυτήν όπως είναι η παραοικονομία και η διαφθορά, πλήττουν συνεχώς όλες τις χώρες στον πλανήτη, πόσο μάλλον σε μια περίοδο που η έντονη οικονομική κρίση έχει επηρεάσει αρνητικά την οικονομική και κοινωνική ευημερία των περισσότερων χωρών, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας (Τάτσος, 2012).

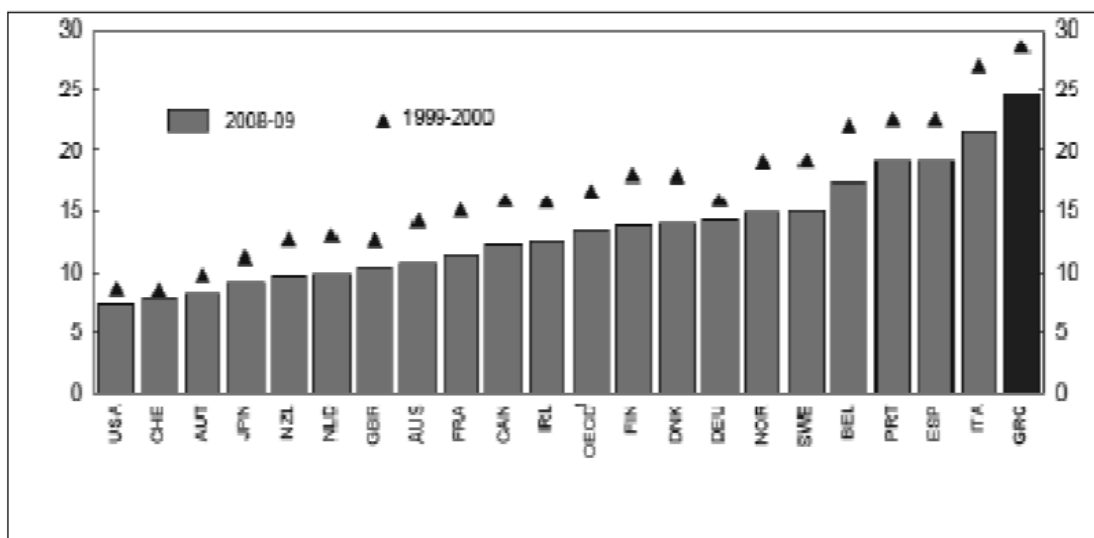
Διάγραμμα 5



Οι αλλαγές στη φορολογία καθώς και οι προσθήκες σε αυτές από το 2009 μέχρι το 2016 υπήρξαν αρκετές για να απαριθμηθούν στο πλαίσιο μιας διπλωματικής εργασίας, ωστόσο θα επιχειρηθεί μια προσπάθεια παρουσίασης καταγραφής των μέτρων που αφορούν τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης, τη μείωση της φοροδιαφυγής και την αύξηση των φορολογικών συντελεστών. Το φορολογικό σύστημα που επιβλήθηκε μετά το 2011 επέβαλε ψηλότερους φόρους σε σχέση με το παλαιό σύστημα, καθώς επιβάλλονται ψηλότεροι φόροι σε όλες τις εισοδηματικές ομάδες εκτός από τα νοικοκυριά εκείνα με μηνιαίο εισόδημα 417 ευρώ ή λιγότερο, αφού το ετήσιο αφορολόγητο για τους μισθωτούς και τους συνταξιούχους μειώθηκε από 12.000 ευρώ σε 5.000 ευρώ ανάλογα με το μέγεθος της οικογένειας για να αυξηθεί πάλι στη συνέχεια, χωρίς ωστόσο να φτάσει τα προ κρίσης επίπεδα (Τζαννάτος, 2016: 114-115).

Το νέο σύστημα φορολογίας περιείχε σημαντικές αδικίες ιδιαίτερα για μισθωτούς και συνταξιούχους, ενώ περιείχε σημαντικές επιβαρύνσεις για τα μεσαία στρώματα και τους χαμηλόμισθους. Παράλληλα αυξήθηκαν σημαντικά οι έμμεσοι φόροι για τα καύσιμα, τα προϊόντα καπνού και τα οιοπνευματώδη ποτά κατά 33%. Ο ΦΠΑ αυξήθηκε από 19% σε 23% και το 2015 σε 24%, από 11% σε 13% και από 5,5% σε 6,5% ανάλογα με τις υπηρεσίες και τα αγαθά που εφαρμόζεται. Οι στόχοι της αύξησης της φορολογίας αναμενόταν να αποφέρουν επιπλέον έσοδα 6,6 δισεκατομμύρια ευρώ το 2012, 5,4 δισεκατομμύρια ευρώ το 2013 και το 2014 και τέλος 2,9 δισεκατομμύρια ευρώ το 2015. Επιπλέον αναμενόταν σημαντικά έσοδα 1,4 δισεκατομμύρια ευρώ από το φόρο εισοδήματος στη μεγάλη ακίνητη περιουσία πριν τη θέσπιση του ΕΕΤΗΔΕ και του ΕΝΦΙΑ. Με βάση το πρώτο Μνημόνιο η διεύρυνση της φορολογικής βάσης αναμενόταν να αυξήσει τα φορολογικά έσοδα κατά 2,9% του ΑΕΠ. Η απόδοση των φόρων δεν ήταν η αναμενόμενη εξαιτίας της μεγαλύτερης ύφεσης από εκείνη που είχε υπολογιστεί σε συνδυασμό με το μεγάλο ποσοστό παραοικονομίας και της αδήλωτης εργασίας (Διάγραμμα 6). Συνολικά οι αυξημένοι φόροι εισοδήματος και η αύξηση στον ΦΠΑ σε συνδυασμό με τις περικοπές κατά 50% των φοροαπαλλαγών στόχευαν σαφώς την τάξη των χαμηλών και μεσαίων εισοδημάτων, αφού σε αυτές τις εισοδηματικές κατηγορίες η φορολογική επιβάρυνση ήταν υψηλότερη εξαιτίας της μείωσης του αριθμού των φορολογικών κλιμακίων και της εισαγωγής υψηλότερων φορολογικών συντελεστών στις χαμηλότερες κατηγορίες εισοδημάτων (Γιαννίτσης και Ζωγραφάκης, 2016: 149-155).

Διάγραμμα 6. Παραοικονομία ως ποσοστό % του ΑΕΠ



Πηγή: OECD (2012)

Σε μια προσπάθεια να περιοριστούν οι απώλειες εσόδων θεσπίστηκε ένα ειδικό τέλος ακινήτων, η είσπραξη του οποίου θα γινόταν μέσω των λογαριασμών της ΔΕΗ. Η ακίνητη περιουσία του ιδιωτικού τομέα είχε εκτιμηθεί σε 1 τρισεκατομμύριο ευρώ και η κυβέρνηση Παπανδρέου αποφάσισε να επιβάλει ένα τέλος ακινήτων περίπου στο 2% προκειμένου να καλύψει τις απώλειες εσόδων. Ένα άλλο μέτρο το οποίο πολύ γρήγορα ατόνησε και τελικώς εγκαταλείφθηκε ήταν η κάρτα αποδείξεων. Η κάρτα αυτή θα χρησιμοποιούταν υποχρεωτικά από τους φορολογούμενους από τον Ιανουάριο του 2012 με στόχο να καταχωρούνται ηλεκτρονικά οι συναλλαγές αγαθών και υπηρεσιών. Η συλλογή ενός ελάχιστου ποσού αποδείξεων έγινε πλέον αναγκαία καθώς εκτός από το τεκμαρτό εισόδημα υπολογιζόταν πλέον και οι τεκμαρτές δαπάνες (Γιαννίτσης και Ζωγραφάκης, 2016: 73-102). Η επιτυχία του μέτρου ήταν εξωτερικά αμφίβολη από την αρχή, καθώς σημαντικά οργανωτικά προβλήματα καθυστέρησαν την έκδοσή τους, ενώ δεν έτυχαν ιδιαίτερης υποστήριξης από το ευρύτερο καταναλωτικό κοινό με αποτέλεσμα το μέτρο να ατονήσει. Η «εισφορά αλληλεγγύης», η οποία επιβλήθηκε το 2010 με χρονικό ορίζοντα το 2015 και η οποία πλέον παρατάθηκε μέχρι το 2018, είχε ως στόχο να συμβάλει στην πληρωμή επιδομάτων λόγω της ραγδαίας αύξησης της ανεργίας. Πρόκειται για έναν πρόσθετο φόρο, ο οποίος επιβάλλεται προοδευτικά στο ήδη φορολογηθέν ατομικό εισόδημα, με συντελεστή 1%-5% ανάλογα με το εισοδηματικό κλιμάκιο στο οποίο ανήκει ο κάθε φορολογούμενος. Για τους υψηλόβαθμους δημοσίους υπαλλήλους, αξιωματούχους και βουλευτές, το ποσοστό ανέρχεται σε 5%. Η είσπραξη της εισφοράς αλληλεγγύης γίνεται πλέον σε μηνιαία βάση από τους μισθούς και τις συντάξεις μέσω κρατήσεων πριν την καταβολή τους.

Για την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής και των εκκρεμών φορολογικών υποθέσεων επιχειρήθηκαν κάποιες μεταρρυθμίσεις της λειτουργίας των φοροεισπρακτικών μηχανισμών. Σε αυτή την κατεύθυνση δημιουργήθηκαν νέα συστήματα διαχείρισης πληροφοριών και μια εξειδικευμένη διοικητική δομή έπειτα από τον εκσυγχρονισμό της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων. Αρχικά επεβλήθησαν πρόστιμα για τις φορολογικές παραβάσεις, τα οποία κατά τον πρώτο χρόνο της δημοσιονομικής προσαρμογής το 2010, σημείωσαν αύξηση 182% σε σχέση με το 2009 και ανήλθαν σε 3,4 δισεκατομμύρια ευρώ. Οι έλεγχοι στους ελεύθερους επαγγελματίες, καθώς και τα πρόστιμα για αδήλωτα περιουσιακά στοιχεία πολλαπλασιάστηκαν, ωστόσο οι εκκρεμείς φορολογικές υποθέσεις σημείωσαν ανοδική πορεία, η οποία συνοδευόταν από χαμηλή εισπραξιμότητα των προστίμων και των ληξιπρόθεσμων οφειλών.

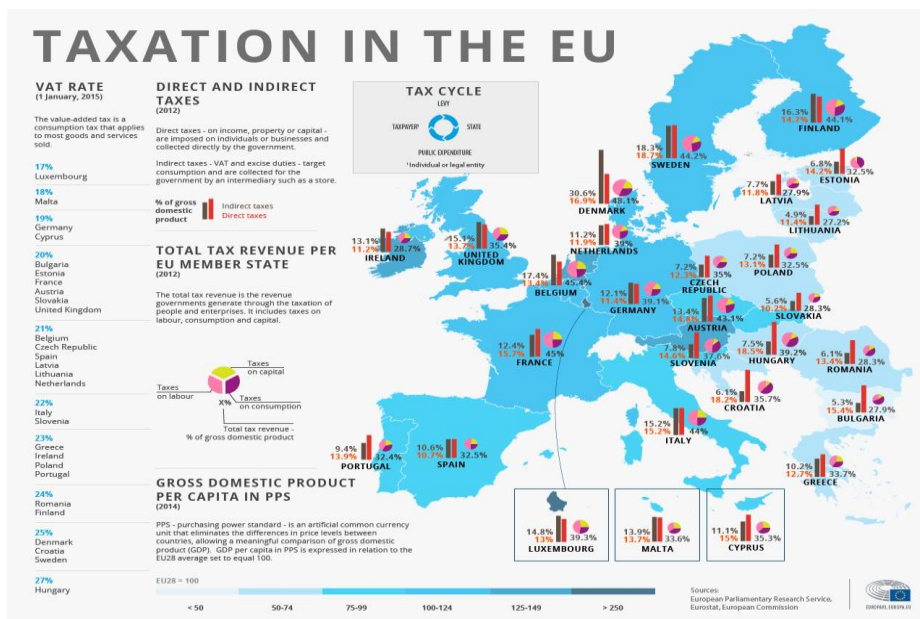
Η ψήφιση του τρίτου Μνημονίου το καλοκαίρι του 2015 περιελάμβανε μια σειρά από νέα φορολογικά μέτρα τα οποία επιβάρυναν την οικονομία, καθώς η φοροδοτική ικανότητα των πολιτών έχει αρχίσει να εξαντλείται. Πιο συγκεκριμένα η κυβέρνηση αποφάσισε τη συνέχιση επιβολής του ΕΝΦΙΑ και τα επόμενα χρόνια, παρά τις προεκλογικές εξαγγελίες του ΣΥΡΙΖΑ. Όπως συμφωνήθηκε λίγους μήνες αργότερα, η κυβέρνηση ενέκρινε στα τέλη του 2015 μια νέα μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική στρατηγική για την περίοδο 2016-19, η οποία περιλαμβάνει μια σειρά από διαρθρωτικές δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις όπως: α) η μεταρρύθμιση του κώδικα φορολογίας εισοδήματος β) η σταδιακή κατάργηση της προτιμησιακής φορολογικής μεταχείρισης των αγροτών στο πλαίσιο του κώδικα φορολογίας εισοδήματος, με ποσοστά που ορίζονται στο 20% για το φορολογικό έτος 2016 και στο 26% για το φορολογικό έτος 2017 γ) η επέκταση της φορολόγησης των μεικτών εσόδων από τυχερά παιχνίδια ύψους 30% δ) η αύξηση του φορολογικού συντελεστή επί του ετήσιου εισοδήματος από ενοίκια, κάτω των 12.000 ευρώ στο 15% (από 11%) και άνω των 12.000 ευρώ στο 35% (από 33%) ε) σταδιακή κατάργηση της ειδικής φορολογικής μεταχείρισης του ναυτιλιακού κλάδου στ) σταδιακή κατάργηση της επιστροφής του ειδικού φόρου κατανάλωσης στο πετρέλαιο κίνησης ντίζελ για τους αγρότες. Επιπλέον εκτός από τα παραπάνω μέτρα, οι αρχές δεσμεύονται να θεσπίσουν, τον Οκτώβριο του 2015, αξιόπιστα διαρθρωτικά μέτρα που θα αποφέρουν τουλάχιστον το 0,75% του ΑΕΠ με ισχύ από το 2017 και το ένα τέταρτο 0,25% του ΑΕΠ με ισχύ από το 2018 για να στηρίξουν την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου στόχου για πρωτογενές πλεόνασμα

ύψους 3,5%. Οι αρχές δεσμεύονται να λάβουν περαιτέρω διαρθρωτικά μέτρα σχετικά με τις αμυντικές δαπάνες και την φορολογική μεταρρύθμιση.

Η κυβέρνηση θέσπισε σημαντική μεταρρύθμιση στον τομέα του ΦΠΑ (Ιούλιο 2015), με στόχο την απλοποίηση της δομής του συστήματος ΦΠΑ, τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης, καθώς και την εξάλειψη και τον εξορθολογισμό των εξαιρέσεων, δημιουργώντας ετήσια έσοδα ύψους περίπου 1% του ΑΕΠ. Η κυβέρνηση δεσμεύθηκε επίσης για μεταρρυθμίσεις όπως: α) οι μειωμένοι συντελεστές του ΦΠΑ για τα νησιά θα καταργηθούν πλήρως έως το τέλος του 2016 β) έγκριση μεταρρυθμίσεων στους κώδικες φορολογικής διαδικασίας, θεσπίζοντας νέες ποινικές νομικές διατάξεις για την φοροδιαφυγή και την απάτη, προκειμένου να τροποποιηθεί ο ειδικός ποινικός Νόμος 2523/1997 και κάθε συναφής νομοθεσία, με στόχο τον εκσυγχρονισμό και τη διεύρυνση του ορισμού της φορολογικής απάτης και της φοροδιαφυγής σε όλους τους φόρους γ) Απλοποίηση χρονοδιαγράμματος σχετικά με την πίστωση φόρου για τη φορολογία εισοδήματος δ) αναθεώρηση των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων και προσαρμογή των φορολογικών συντελεστών επί της ακίνητης περιουσίας, για να διασφαλιστεί ότι τα έσοδα από τον φόρο ακίνητης περιουσίας το 2016 θα ανέλθουν στο ποσό των 2,65 δισεκατομμύρια ευρώ.

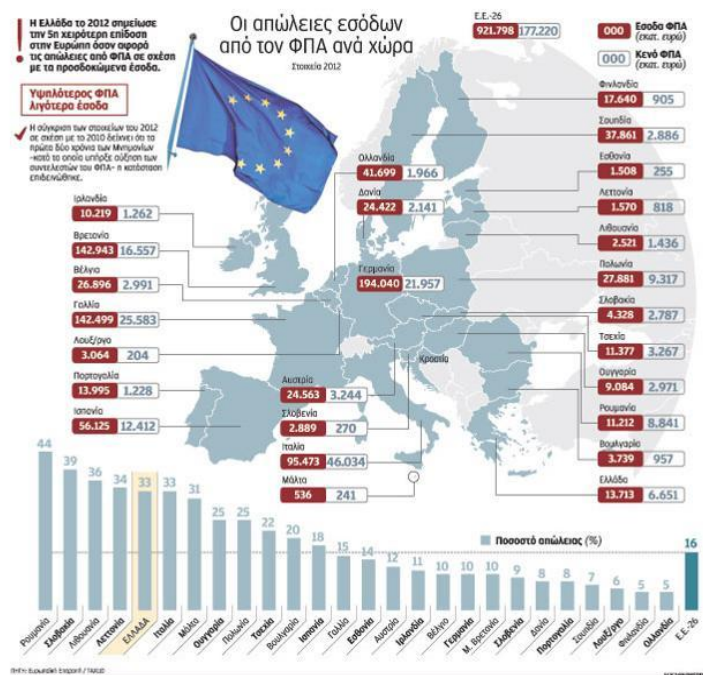
Η φορολογική επιβάρυνση οδήγησε σε υπέρογκους φόρους, με τα φορολογικά έσοδα να είναι αυξημένα κατά μία ποσοστιαία μονάδα συγκριτικά με το 2014. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ (OECD Economic Survey of Greece, 2016), τα φορολογικά έσοδα το 2015 άγγιξαν σχεδόν το 37% του ΑΕΠ, καταγράφοντας μία από τις μεγαλύτερες αυξήσεις μεταξύ των κρατών μελών του Οργανισμού. Η Ελλάδα με βάση τους φόρους ως ποσοστό που πλήρωσαν οι φορολογούμενοι βρίσκεται πολύ κοντά με τις σκανδιναβικές χώρες και τη Γερμανία, ωστόσο οι Έλληνες απολαμβάνουν δημόσιες παροχές που υπολείπονται σημαντικά από τις αντίστοιχες των ανεπτυγμένων οικονομιών της ΕΕ.

Γράφημα 6



Η κυβέρνηση προτίθεται να μεταφέρει τουλάχιστον το 30% του πλεονάσματος που θα επιτευχθεί λόγω επιδόσεων υψηλότερων από τις αναμενόμενες σε ξεχωριστό λογαριασμό που προορίζεται για τη μείωση του χρέους. Επιπλέον, ένα άλλο 30% του πλεονάσματος θα χρησιμοποιηθεί για την εκκαθάριση μη καταβληθεισών κυβερνητικών οφειλών του παρελθόντος.

Γράφημα 7



2.7 Μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής για τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος

Η κρίση δημοσίου χρέους επιτάχυνε τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος. Με την υιοθέτηση των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής, λήφθηκαν μια σειρά από μέτρα για την αντιμετώπιση του ασφαλιστικού προβλήματος μέσω της μείωσης της συμμετοχής του κράτους στη χρηματοδότηση του ασφαλιστικού συστήματος (Ν. 3845/10, 4046/12, 4093/12). Τα Μνημόνια συνέδεσαν την κοινωνική ασφάλιση «με την πορεία της εθνικής οικονομίας και τις δυνατότητες του κρατικού προϋπολογισμού, ενώ ως προς τις επικουρικές συντάξεις, η ουδετερότητα του κρατικού προϋπολογισμού επέβαλε την πλήρη απόσυρση του κράτους, μέσω της θέσπισης της λεγόμενης «ρήτρας μηδενικού ελλείμματος» (Μανεσιώτης, 2013: 57-63). Η προσπάθεια ενοποίησης των ταμείων είχε αρχίσει πριν από τα Μνημόνια, η ενοποίηση ωστόσο ήταν, σε μεγάλο βαθμό, διοικητική και δεν συνοδεύτηκε από την καθιέρωση ενιαίων αρχών και ρυθμίσεων για τους ήδη ασφαλισμένους και συνταξιούχους. Με τον Νόμο 3655/08 επιχειρήθηκε η ενοποίηση των φορέων, προκειμένου να περιοριστεί ο αριθμός τους. Το 2007 το σύστημα αριθμούσε συνολικά 120 ασφαλιστικούς οργανισμούς και 54 ταμεία αλληλοβοηθείας (Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, 2014: 471), ενώ το 2015 οι φορείς κύριας ασφάλισης μειώθηκαν στους 6 (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, ΟΑΕΕ, ΕΤΕΑ, ΟΓΑ, ΕΤΑΠ-ΜΜΕ, ΝΑΤ). Ο ΕΤΕΑ συγκέντρωσε σχεδόν το σύνολο των επικουρικών ταμείων (Ν. 4052/12 & Ν. 3863/10) ενώ θεσπίστηκαν ενιαία όρια συνταξιοδότησης, ενιαίες προϋποθέσεις συνταξιοδότησης και ενιαία εκτίμηση της αναπηρίας (Γιαννίτσης και Ζωγραφάκης, 2016: 199-204). Η εκλογίκευση των δαπανών υγειονομικής περίθαλψης επιδιώχθηκε μέσω της οργάνωσης ενός ενιαίου πλαισίου αγοράς υπηρεσιών υγείας (ΕΟΠΥΥ). Στο φορέα αυτό εντάχθηκαν οι κλάδοι υγείας σχεδόν όλων των ασφαλιστικών φορέων (Ν. 3918/11). Η ενίσχυση της ανταποδοτικότητας έχει κι αυτή μια δημοσιονομική σκοπιμότητα, αφού στοχεύει στη χρηματοδότηση των συντάξεων κατά κύριο λόγο από τις εισφορές και τον περιορισμό του αναδιανεμητικού ρόλου του κράτους (Ν. 3845/10).

Στο πλαίσιο του περιορισμού και της σταδιακής εξάλειψης δημοσιονομικών ελλειμμάτων της γενικής κυβέρνησης, τα Μνημόνια επέβαλαν την άμεση περιστολή των δημοσίων δαπανών για τις συντάξεις. Στα ληφθέντα μέτρα άμεσης απόδοσης, θα μπορούσαμε να εντάξουμε τις περικοπές των συντάξεων, καθώς και τους μηχανισμούς

αυτόματης εξισορρόπησης. Ο καθορισμός ενός ορίου στη χρηματοδότηση των συντάξεων από το κράτος ήταν η αφετηριακή επιλογή της δημοσιονομικής προσαρμογής. Στόχος ήταν η αποφυγή μιας απεριόριστης κρατικής παρέμβασης για κάλυψη των ελλειμμάτων των Ταμείων, η οποία θα υπονόμειε διαρκώς την πραγματοποίηση των λοιπών κρατικών σκοπών και την ισορροπία του κρατικού προϋπολογισμού (Γιαννίτσης, 2014). Προβλέφθηκαν περικοπές στις μεσαίες και υψηλές συντάξεις με την καθιέρωση της εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων με το άρθρο 38 Ν. 3863/10 για τις κύριες, άρθρο 44 παρ. 13 Ν. 3986/11, για τις επικουρικές), με τις επάλληλες μειώσεις συντάξεων, σύμφωνα με τα άρθρα 44 παρ. 11 Ν. 3986/11, 1, παρ. 10 του Ν. 4024/11, καθώς και με τις μειώσεις των Ν. 4051/12 και 4093/12. Σε πρόσθετη συρρίκνωση των συντάξεων οδήγησε η κατάργηση των δώρων εορτών και του επιδόματος αδείας. Θα πρέπει να αναφερθεί ότι οι μειώσεις των συντάξεων επήλθαν οριζοντίως χωρίς αναγκαίες διαφοροποιήσεις με βάση το χρόνο ασφάλισης ή εισοδηματικά κριτήρια. Με τα ληφθέντα μέτρα επιδιώχθηκε η εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών κατά τρόπο μόνιμο που θα διατηρηθεί και στο μέλλον (Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4046/12). Από τις περικοπές των συντάξεων προστατεύθηκαν οι χαμηλοσυνταξιούχοι, καθώς και όσοι λαμβάνουν επίδομα αναπηρίας.

2.8 Θεσμικές μεταρρυθμίσεις για τη βελτίωση της οικονομίας

2.8.1 Ιδιωτικοποιήσεις

Από το πρώτο Μνημόνιο παρουσιάστηκε ένα πρόγραμμα ευρείας κλίμακας ιδιωτικοποιήσεων, το οποίο είχε έναν προκαθορισμένο στόχο, ο οποίος ήταν εξ αρχής υπεραισιόδοξος. Οι αρχικές εκτιμήσεις προέβλεπαν έσοδα 1,5 δισεκατομμύρια ευρώ μέχρι το τέλος του 2011 και 50 δισεκατομμύρια ευρώ μέχρι τα τέλη του 2015. Τα κρατικά περιουσιακά στοιχεία που τέθηκαν προς πώληση περιελάμβαναν τηλεπικοινωνίες, τράπεζες, λιμάνια και υποδομές μεταφορών, τυχερά παιχνίδια, αυτοκινητοδρόμους, νερό, αεροδρόμια, διωλιστήρια, κρατική γη, δικαιώματα εξόρυξης χρυσού και περίπου δύο χιλιάδες ακίνητα (Έκθεση Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους, 2013). Η οικονομική πραγματικότητα και η μακροχρόνια ύφεση που ακολούθησε τα προγράμματα προσαρμογής, προσγείωσε τους στόχους των εσόδων. Προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος η διυπουργική επιτροπή αποκρατικοποιήσεων έλαβε εντολή από την κυβέρνηση να μεταφέρει τα δημόσια περιουσιακά στοιχεία σε ένα νέο κρατικό ταμείο, το ΤΑΠΕΔ, το οποίο περιελάμβανε παρατηρητές

διορισμένους από την ΕΕ, υπό την επίβλεψη της Βουλής και του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στο πρώτο χρόνο λειτουργίας του, τα έσοδα ήταν πενιχρά και ανέρχονταν σε λιγότερα από 400 εκατομμύρια ευρώ. Τα έσοδα από τις αποκρατικοποιήσεις προβλεπόταν ότι θα πήγαιναν κατευθείαν στην αποπληρωμή του δημόσιου χρέους. Με βάση τις προβλέψεις του πρώτου προγράμματος τα προσδοκώμενα έσοδα, περίπου 50 δισεκατομμύρια θα μπορούσαν να μειώσουν την αναλογία χρέους ως προς το ΑΕΠ κατά 20% καθώς και τους αντίστοιχους τόκους.

2.8.2 Περικοπές δαπανών ΔΕΚΟ

Η εξοικονόμηση των χρημάτων προγραμματίστηκε να προέλθει από τις αυξήσεις που επιβλήθηκαν στα εισιτήρια των αστικών συγκοινωνιών και των σιδηροδρόμων. Σε αυτό το πλαίσιο έγινε περιορισμός των ζημιογόνων δρομολογίων προκειμένου να υπάρξει εξορθολογισμός της τιμολόγησης και της δομής τους. Υπήρξαν επίσης σημαντικές αυξήσεις στις τιμές δημόσιων αγαθών όπως για παράδειγμα στην ηλεκτρική ενέργεια, ενώ τα εισιτήρια των Μέσων Μεταφοράς αυξήθηκαν κατά 25% μέσα στο 2013. Οι αυξήσεις έπληξαν κυρίως τα χαμηλότερα οικονομικά στρώματα και τους ανέργους με αποτέλεσμα να αυξηθούν οι ληξιπρόθεσμες οφειλές στις ΔΕΚΟ και η εισιτήριο-διαφυγή. Από ένα μέρος του πληθυσμού υπήρξε αντίδραση, η οποία εκφράστηκε με άρνηση πληρωμών. Η αντίδραση αυτή βρήκε έκφραση μέσω του κινήματος «Δεν πληρώνω», το οποίο έλαβε στήριξη ακόμα και από την αξιωματική αντιπολίτευση την περίοδο 2012-2014.

2.8.3 Μεταρρυθμίσεις δημοσιονομικής διαχείρισης

Μετά την έγκριση του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Σταθερότητας 2012-2015 από τη Βουλή ιδρύθηκε το Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής, ως μια ημιανεξάρτητη αρχή για την παρακολούθηση της εκτέλεσης και των εξελίξεων που αφορούν τον κρατικό προϋπολογισμό και τη βιωσιμότητα του δημοσίου χρέους. Αντίστοιχα οι μηχανισμοί παρακολούθησης των δαπανών στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους ενισχύθηκαν έπειτα από τη δημιουργία μητρώου δεσμεύσεων. Ακόμα επιβλήθηκαν δεσμευτικά ανώτατα όρια δαπανών σε όλα τα υπουργεία. Ακόμη εκπονήθηκαν σχέδια αναδιάρθρωσης ή ιδιωτικοποίησης κρατικών επιχειρήσεων όπως τα Ελληνικά Αμυντικά Συστήματα, η Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία, ο

Οργανισμός Διεξαγωγής Ιπποδρομιών Ελλάδος κ.α. Στο πλαίσιο της αναδιάρθρωσης προβλέπονταν μέτρα όπως οι συγχωνεύσεις και καταργήσεις επιχειρήσεων καθώς και η πώληση περιουσιακών στοιχείων που δεν συνδέονταν με τις βασικές δραστηριότητες των επιχειρήσεων όπως για παράδειγμα το Εμπορευματικό Κέντρο του ΟΣΕ στο Θριάσιο Πεδίο.

2.8.4 Ίδρυση ανεξάρτητης Ελληνική Στατιστικής Αρχής

Έπειτα από το πρόβλημα αξιοπιστίας που υπήρξε με τα στοιχεία για το έλλειμμα το 2009, η ελληνική κυβέρνηση δέχθηκε πιέσεις προκειμένου να διασφαλίσει την αξιοπιστία αυτών των στοιχείων με τη δημιουργία ανεξάρτητης Ελληνικής Στατιστικής Αρχής. Ο πρόεδρος και η πλειοψηφία των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου διορίζονται με πλειοψηφία τεσσάρων πέμπτων από τη Βουλή όπως συμβαίνει με όλες τις ανεξάρτητες αρχές. Η ΕΛΣΤΑΤ παρέχει πλήρη επικύρωση των δεδομένων και των εθνικών στατιστικών στοιχείων έπειτα από αλλαγές που έγιναν σε συνεργασία και υπό την καθοδήγηση της Eurostat στο πλαίσιο του Κοινού Σχεδίου Δράσης για τις Ελληνικές Στατιστικές, JOSGAP, που συμφωνήθηκε με την Eurostat τον Απρίλιο του 2010.

2.8.5 Ίδρυση Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου

Η σύσταση και η λειτουργία του Δημοσιονομικού Συμβουλίου, μιας ανεξάρτητης αρχής υψηλού επιστημονικού επιπέδου αποτελούσε ένα από τα πρώτα διαρθρωτικά μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης που είχε ζητηθεί από την Τρόικα. Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο, στο οποίο εντάχθηκε το γραφείο προϋπολογισμού της Βουλής που επίσης λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή και λαμβάνει την επιστημονική στήριξη του ΚΕΠΕ, ουσιαστικά θα χαράσσει τη δημοσιονομική πολιτική, προτείνοντας μέτρα και δράσεις που αποσκοπούν στη διατήρηση των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών του κράτους. Πρόκειται για ένα ενισχυμένο πλαίσιο δημοσιονομικής επιτήρησης που ζητούσε η τρόικα και συμπεριλήφθηκε στο Μνημόνιο (Απρίλιος 2014) ως υποχρέωση της χώρας (Ν. 4270/2014). Παρά το γεγονός ότι υιοθετήθηκε από την κυβέρνηση Σαμαρά, υλοποιήθηκε από την κυβέρνηση Τσίπρα στα τέλη του 2015. Σημειώνεται πως με το Ν. 4270/2014 προβλέφθηκε η υψηλού βαθμού λειτουργική ανεξαρτησία και λογοδοσία του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου, καθώς σε

αυτόν αναφέρεται πως «το Διοικητικό του Συμβούλιο και το προσωπικό του, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, δεν λαμβάνουν οδηγίες από οποιονδήποτε κυβερνητικό φορέα ή άλλον δημόσιο ή ιδιωτικό οργανισμό, ιδίως από τη Βουλή, το Υπουργικό Συμβούλιο, τον Πρωθυπουργό, ή τον υπουργό Οικονομικών».

Δημοσιονομικά Συμβούλια έχουν ιδρυθεί σε αρκετές χώρες της Ευρώπης, ενώ ποικίλλουν σε σχέση με τον ορισμό και το εύρος των αρμοδιοτήτων τους, ανάλογα με το θεσμικό σχεδιασμό τους. Παρά το γεγονός ότι σε καμιά χώρα τα συμβούλια αυτά δεν ασκούν δημοσιονομική πολιτική, διατελούν σημαντικό ρόλο στη βελτίωση της αξιοπιστίας και της διαφάνειας της δημοσιονομικής πολιτικής (Τριαντόπουλος, 2015). Τα Δημοσιονομικά Συμβούλια πριν από το 2005, ήταν ελάχιστα, με ένα από τα παλαιότερα εκείνο της Ολλανδίας (1947), ενώ στις επόμενες δεκαετίες δημιουργήθηκαν Δημοσιονομικά Συμβούλια στη Δανία, στη Γερμανία, στις ΗΠΑ και στο Βέλγιο (ΤΟ ΒΗΜΑ, 12/03/2015). Τα περισσότερα συστάθηκαν μετά τη χρηματοπιστωτική κρίση σε μια προσπάθεια των ΚΜ για επιβολή και τήρηση των δημοσιονομικών, προκειμένου η ΕΕ να προχωρήσει σε μια πιο ενοποιημένη δημοσιονομική πολιτική και έλεγχο των δημοσιονομικών ελλειμμάτων που οδηγούν σε μεγάλη αύξηση του χρέους (Ράπανος & Καπλάνογλου, 2010).

Με βάση τον νόμο Ν. 4270/2014 οι αρμοδιότητες που δίδονται στο Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο είναι κυρίως αρμοδιότητες που συνήθως έχουν τα συμβούλια «νέας γενιάς», αυτές της αξιολόγησης και του ελέγχου. Πιο αναλυτικά το Δημοσιονομικό Συμβούλιο αξιολογεί τις μακροοικονομικές προβλέψεις πάνω στις οποίες βασίζονται το ΜΠΔΣ και το προσχέδιο και το σχέδιο για τον ετήσιο Κρατικό Προϋπολογισμό, μέσω αξιολογήσεων του βασικού μακροοικονομικού σεναρίου και των άλλων σεναρίων που χρησιμοποιούνται. Παρακολουθεί τη συμμόρφωση με τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες που ενσωματώνονται στο εθνικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου (Τριαντόπουλος, 2015). Προβαίνει σε αξιολογήσεις σχετικά με την εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων, ιδιαίτερα σε σχέση με την απόκλιση από τον μεσοπρόθεσμο στόχο ή την πορεία προσαρμογής προς αυτόν και τους λόγους που οδήγησαν στην απόκλιση αυτή. Τέλος προβαίνει σε προβλέψεις των δημοσιονομικών μεγεθών που είναι απαραίτητα για την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού και τον σχεδιασμό του ΜΠΔΣ. Από το δεύτερο έτος λειτουργίας, το Ελληνικό

Δημοσιονομικό Συμβουλίου θα προβαίνει σε εκ των υστέρων αξιολογήσεις των μακροοικονομικών προβλέψεων, καθώς και σε συστάσεις για τη διόρθωση μεροληπτικών αντιμετώπισεων που επηρεάζουν τις προγνώσεις κατά την εκπόνησή τους (Κουκάκης, 2015). Το Συμβούλιο δημοσιοποιεί, δύο φορές το χρόνο έκθεση που θα επεξηγεί τα συμπεράσματα των αξιολογήσεών του για τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις, τους δημοσιονομικούς στόχους και τα δημοσιονομικά αποτελέσματα.

2.8.6 Νέος Αναπτυξιακός Νόμος 4399/2016

Ο Νέος Αναπτυξιακός Νόμος 4399/ 2016 με τίτλο «Θεσμικό πλαίσιο για τη σύσταση καθεστώτων ενισχύσεων επενδύσεων για την περιφερειακή και οικονομική ανάπτυξη της χώρας – Σύσταση Αναπτυξιακού Συμβουλίου και άλλες διατάξεις» έχει ως στόχο την προσέλκυση επενδύσεων και τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας. Σκοπός του είναι «η προώθηση της ισόρροπης ανάπτυξης με σεβασμό στους περιβαλλοντικούς πόρους, η τεχνολογική αναβάθμιση, η διαμόρφωση μιας νέας εξωστρεφούς εθνικής ταυτότητας, η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας σε τομείς υψηλής προστιθέμενης αξίας και έντασης γνώσης, η προσφορά καλύτερων υπηρεσιών και η εξασφάλιση καλύτερης θέσης της χώρας στο Διεθνή Καταμερισμό Εργασίας» (Πετράκος & Ψυχάρης, 2016: 389). Ο Αναπτυξιακός Νόμος υποστηρίζει οκτώ επιμέρους καθεστώτα ενισχύσεων. Τα επενδυτικά σχέδια που επιδοτούνται βάσει των καθεστώτων του νόμου δεν επιτρέπεται να υπαχθούν σε άλλο καθεστώς κρατικών ενισχύσεων ή καθεστώς «ήσσονος σημασίας». Κατ' εξαίρεση στην απόφαση προκήρυξης των καθεστώτων του παρόντος μπορεί να προβλέπεται η δυνατότητα σώρευσης των ενισχύσεων του καθεστώτος αυτού με τις ενισχύσεις συγκεκριμένων άλλων καθεστώτων, με την προϋπόθεση ότι η σώρευση αυτή δεν οδηγεί σε υπέρβαση της έντασης ή των ποσών ενίσχυσης που ορίζονται στην οικεία απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

2.9 Κριτική στη δημοσιονομική πολιτική των ελληνικών Μνημονίων

Η κριτική που ασκήθηκε στα Μνημόνια αφορά την υπερφορολόγηση κυρίως του ιδιωτικού τομέα. Ο στόχος για άμεση παραγωγή πρωτογενούς πλεονάσματος από το πρώτο πρόγραμμα επιχειρήθηκε να επιτευχθεί με την αύξηση των φόρων και των ασφαλιστικών εισφορών και όχι με διαρθρωτικές αλλαγές και μείωση των δαπανών (Βαληνάκης & Μαραβέγιας, 2013: 42-45). Το μείγμα της δημοσιονομικής πολιτικής

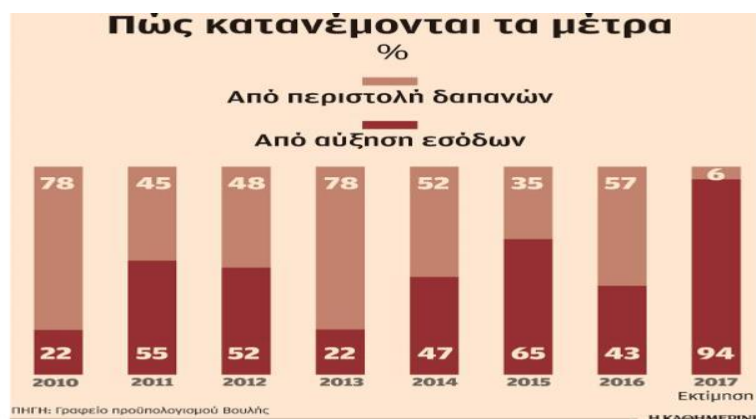
υπήρξε ετεροβαρές καθώς η αύξηση των φόρων στο πρώτο Μνημόνιο (2010-2012) αποτελούσαν το 54,2% έναντι 45,8% μείωσης των δαπανών, μείγμα το οποίο διορθώθηκε με το δεύτερο Μνημόνιο (2013-2014) 72,18% μείωση των δαπανών και 27,82% αύξηση των φόρων για να εκτροχιαστεί στο τρίτο Μνημόνιο (2015-2016) με 82,4% αύξηση φόρων και ασφαλιστικών εισφορών έναντι 17,6% σε μια περίοδο που η φοροδοτική ικανότητα των ελληνικών νοικοκυριών έχει εξαντληθεί, ενώ η διατήρηση της υψηλής ανεργίας διατηρεί σε χαμηλά επίπεδα τις ασφαλιστικές εισφορές και η επιβολή των Capital Controls στις τράπεζες από το καλοκαίρι του 2015 οδηγεί σε ασφυξία και έλλειψη ρευστότητας τις ελληνικές επιχειρήσεις όπως φαίνεται στο γράφημα που ακολουθεί.

Γράφημα 8. Μείγμα Δημοσιονομικής Πολιτικής 2010-2018



Πηγή: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (2017)

Γράφημα 9



Πηγή: Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής & Η Καθημερινή 03.05.2017

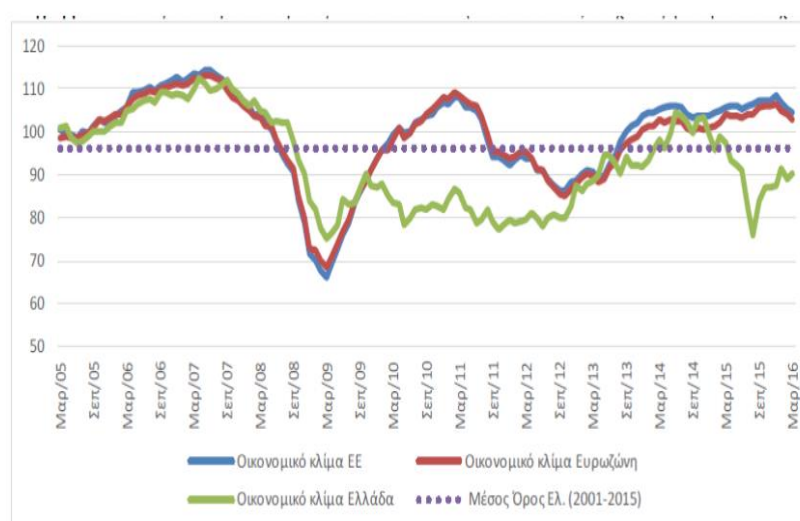
Η εφαρμογή ενός άλλου μείγματος δημοσιονομικής πολιτικής με τον περιορισμό του Δημοσίου και την ταυτόχρονη κατάργηση εκατοντάδων φορέων του Δημοσίου με αμφίβολη χρησιμότητα θα μπορούσε να συμβάλει δραστικά στη μείωση των δαπανών. Στην ίδια κατεύθυνση μέτρα όπως η ιδιωτικοποίηση δημόσιων επιχειρήσεων με στόχο την προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων και τεχνογνωσίας και όχι η εκποίηση τους για την μείωση του δημοσίου ελλείμματος θα μπορούσαν να συμβάλουν στη δημιουργία ενός νέου οικονομικού παραγωγικού μοντέλου.

Πίνακας 1.

Οικονομικοί δείκτες	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Έτος						
Εξέλιξη πραγματικού ΑΕΠ	-5,5%	-9,1%	-7,3%	-3,2%	0,7%	-0,2%
Μέσος ετήσιος πληθωρισμός	4,7%	3,3%	1,5%	-0,9%	-1,3%	-1%
Παραγωγικότητα της εργασίας	100	97,6	96,6	97	97,5	95,4
Ποσοστό ανεργίας	12,7%	17,9%	24,4%	27,5%	26,5%	24%
Εισαγωγές	52,1	48,9	49,5	46,9	48,3	43,6
Εξαγωγές	21,1	24,3	27,6	27,3	27,1	25,9

Πηγή: Eurostat & Ελληνική Στατιστική Αρχή

Γράφημα 10. Δείκτες Οικονομικού Κλίματος Ε.Ε-28 και Ελλάδα (1990-2015=100)



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, DG Ecfm

Πίνακας 2. Δείκτες Οικονομικού Κλίματος (1990 2015=100)

Περιοχή	Ακραίες τιμές ^β		Μέσος όρος									
	Min	Max	2001-2015	2011	2012	2013	2014	2015				
ΕΕ-28	67,2 Μαρ-09	114,1 Ιουν-07	99,8	101,3	91,0	95,9	105,0	106,7				
Ευρωζώνη	70,0 Μαρ-09	113,5 Ιαν-01	99,0	102,2	90,8	93,8	101,3	104,3				
Ελλάδα	74,4 Μαρ-09	111,9 Απρ-04	95,8	81,0	80,3	90,8	99,5	88,7				
Περιοχή	2015											
	I	Φ	M	A	M	I	I	A	Σ	O	N	Δ
ΕΕ-28	104,4	104,7	105,6	106,0	106,0	105,1	106,1	106,5	107,2	107,4	107,2	108,5
Ευρωζώνη	101,5	102,3	103,9	103,8	103,8	103,4	103,9	104,0	105,5	106,1	106,0	106,7
Ελλάδα	95,9	98,8	97,3	93,3	92,0	91,2	82,1	76,1	83,8	87,1	87,1	87,6
Περιοχή	2016											
	I	Φ	M	A	M	I	I	A	Σ	O	N	Δ
ΕΕ-28	106,7	105,3	104,6									
Ευρωζώνη	105,0	103,9	103,0									
Ελλάδα	91,6	89,0	90,1									

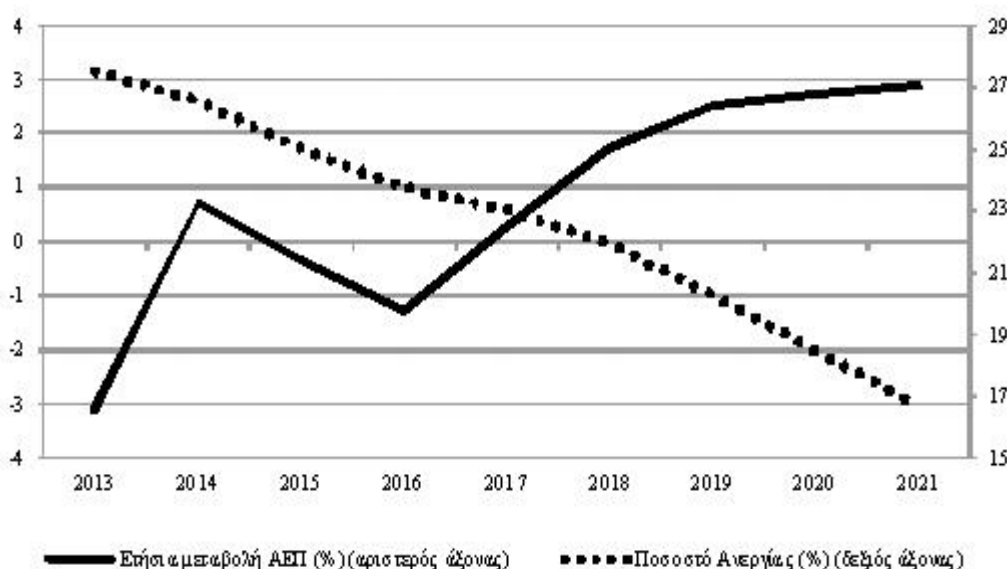
Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή: DG Ecfm (2016)

Παρά τις διαδεδομένες κυβερνητικές εξαγγελίες και τις ρητορικές υπερβολές για πάταξη της φοροδιαφυγής, τα μέτρα προς αυτή την κατεύθυνση υπήρξαν πενιχρά. Μια σειρά από δράσεις όπως ο εκσυγχρονισμός και η χρήση νέων τεχνολογιών, η απλοποίηση του φορολογικού συστήματος, ο έλεγχος και η τιμωρία των παραβατών εξαγγέλθηκαν αλλά συχνά δεν εφαρμόστηκαν. Η χρήση «πλαστικού» χρήματος που προωθείται είναι προς τη σωστή κατεύθυνση ωστόσο η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των φορολογούμενων προς το κράτος για την αποτελεσματική διαχείριση των χρημάτων τους παραμένει το ζητούμενο. Η θέσπιση χαμηλών φορολογικών συντελεστών των επιχειρήσεων από άλλα ΚΜ της ΕΕ, καθώς και η εκροή επιχειρήσεων θα πρέπει να προβληματίσουν το υπουργείο Οικονομικών καθώς η φορολογική πολιτική έναντι των επιχειρήσεων που ασκείται ίσως είναι ατελέσφορη και λανθασμένη. Η κατάσταση δυσχεραίνεται από το γεγονός ότι δεν υπάρχει ανταποδοτικότητα του κράτους στην ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρει στις επιχειρήσεις. Τέλος εκτός από μια ενδεχόμενη μείωση των φορολογικών συντελεστών των επιχειρήσεων και των νοικοκυριών απαιτείται μια ταυτόχρονη επέκταση της φορολογικής βάσης, η οποία παραμένει μικρότερη σε σχέση με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες (Τζαννάτος, 2013: 156-158).

Η φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας με μοναδικό κριτήριο την είσπραξη εσόδων μέσω του ΕΝΦΙΑ για τη συντήρηση ενός αναποτελεσματικού δημοσίου τομέα ή την αποπληρωμή τόκων και δανείων δεν αφήνει κανένα περιθώριο ανταποδοτικότητας, καθώς σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες τα έσοδα κατευθύνονται είτε για τη δημιουργία

υποδομών ή έργων κοινής ωφέλειας, είτε στους ΟΤΑ για οικιστικές παρεμβάσεις, οι οποίες βελτιώνουν την ποιότητα ζωής και αυξάνουν την αξία της ακίνητης περιουσίας (Γιαννίτσης & Ζωγραφάκης, 2016: 170-172). Επιπλέον η αύξηση των εργοδοτικών εισφορών οδηγεί στην αύξηση της μαύρης εργασίας, ιδιαίτερα σε μια οικονομία, η οποία χαρακτηρίζεται από έλλειψη ρευστότητας. Η αδυναμία προσέλκυσης επενδύσεων έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση του ΑΕΠ και των θέσεων εργασίας, ενώ η έλλειψη ευελιξίας στην αγορά εργασίας δεν βοηθάει στην ενσωμάτωση ευαίσθητων ομάδων του πληθυσμού όπως οι γυναίκες και οι νέοι.

Διάγραμμα 7. Μεγέθυνση του ΑΕΠ και ανεργία μέχρι το 2021



Πηγή: Εκτιμήσεις με τη χρήση του Oxford Global Economic Model (GEM)

Συμπεράσματα

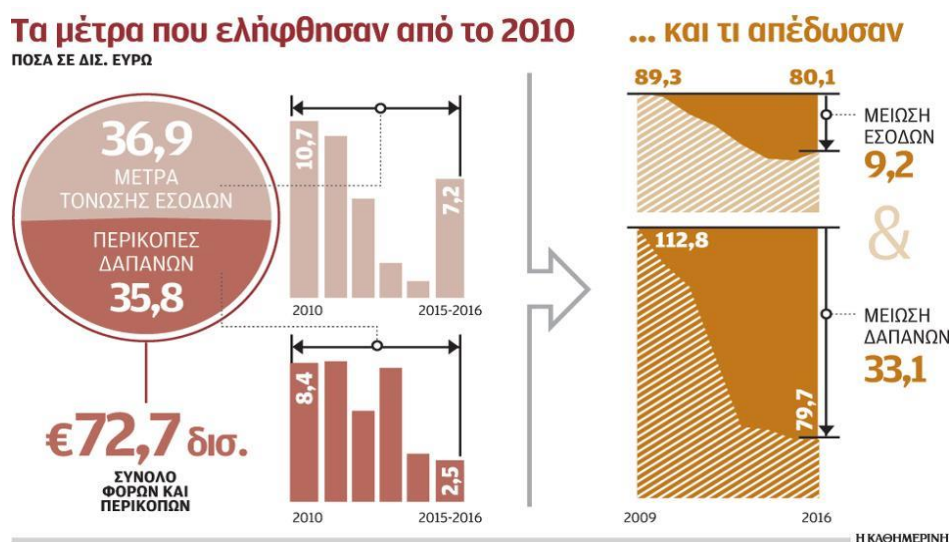
Η προσπάθεια για την εμβάθυνση των κανόνων της οικονομικής διακυβέρνησης για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης εδράζεται στην επιλογή των ΚΜ να ενισχύσουν το συντονισμό των εθνικών οικονομικών πολιτικών, ώστε να αντιμετωπίσουν τις ανεπάρκειες που έφερε στην επιφάνεια η κρίση. Για την αντιμετώπιση του προβλήματος προκρίθηκε ο συντονισμός των εθνικών οικονομικών πολιτικών μέσα από κανόνες και διαδικασίες, που ονομάστηκαν Ευρωπαϊκή

Οικονομική Διακυβέρνηση. Οι νέες ρυθμίσεις επιχειρούν να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα της ΕΕ για να αποφευχθούν στο μέλλον κρίσεις. Οι προσπάθειες για την εμβάθυνση των κανόνων βασίστηκαν στο μοντέλο που υιοθετήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, καθώς πρόκειται για μικρά και αργά βήματα στο πλαίσιο της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Είναι σαφές ότι λείπει η πολιτική βούληση για μια περισσότερο προωθημένη και αποτελεσματικότερη λύση. Επιδιώκεται από τη μια πλευρά η διατήρηση των κρατικών αρμοδιοτήτων και η άρνηση κάθε ιδέας πραγματικής οικονομικής ένωσης ενώ από την άλλη η ενίσχυση του συντονισμού σε τέτοιο βαθμό αφήνει μικρά περιθώρια ελιγμών στα ΚΜ κατά τη διαμόρφωση της δημοσιονομικής τους πολιτικής (De Grauwe, 2016). Η αντίφαση αυτή δημιουργεί σοβαρά ερωτηματικά ως προς την αποτελεσματικότητα των νέων κανονισμών. Από την άλλη, δεν λείπουν οι φωνές αναλυτών που υποστηρίζουν, ότι η Ευρώπη έχει ήδη πάει πολύ μακριά και ότι η προσθήκη επιπλέον αρμοδιοτήτων σε εκείνες που έχουν ήδη μεταφερθεί σε κεντρικό επίπεδο, θα συνιστά απλώς μια απατηλή λύση (Mody, 2013). Από την πλευρά τους συνιστούν μάλλον, την αποσυναρμολόγηση του υπάρχοντος πλέγματος των διαδικασιών εποπτείας και την απλούστευση της ισχύουσας αρχιτεκτονικής ριζικά, δίνοντας έμφαση στην αποκέντρωση και την «ατομική» ευθύνη στα ΚΜ που φτάνει μέχρι και μια ενδεχόμενη πτώχευση.

Τα δημοσιονομικά μέτρα στην περίπτωση της Ελλάδας, υπήρξαν εμπροσθοβαρή και οι εκτιμήσεις υπερβολικά αισιόδοξες, ενώ δεν δόθηκε η απαιτούμενη προσοχή στις αναπτυξιακές προοπτικές και το κοινωνικό κόστος. Παράλληλα οι θεσμικές δυνατότητες της Ελλάδας να εφαρμόσει τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής ήταν περιορισμένη. Η δημοσιονομική προσαρμογή δεν ακολουθούσε την αναγκαία ισορροπία στο μείγμα μεταξύ περικοπών δαπανών, αυξήσεις εσόδων και επιβολής μέτρων λιτότητας. Τα μέτρα αύξησης των εσόδων που επιβλήθηκαν από το 2010 έως και σήμερα (2016), ανέρχονται σε 37 δισεκατομμύρια ευρώ, ωστόσο το αποτέλεσμα δεν έχει θετικό πρόσημο, καθώς σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Eurostat, 2016) στο αντίστοιχο διάστημα τα έσοδα της Ελλάδας μειώθηκαν κατά 9,2 δισεκατομμύρια ευρώ. Συνολικά, οι ελληνικές κυβερνήσεις ψήφισαν κατά την περίοδο των τριών μηνονίων δημοσιονομικά μέτρα ύψους 72,6 δισεκατομμυρίων ευρώ μέσω περικοπών δαπανών, νέων φόρων και λοιπών μέτρων για την τόνωση των εσόδων. Όπως προκύπτει από τα στοιχεία τα φορολογικά μέτρα δεν απέδωσαν τα προσδοκώμενα οφέλη για τον προϋπολογισμό, σε αντίθεση με

τη μείωση δαπανών. Πιο αναλυτικά τα δημοσιονομικά μέτρα στο σκέλος των εσόδων που επιβλήθηκαν την περίοδο 2010-2016 ανέρχονται στα 36,8 δισεκατομμύρια ευρώ. Αντίστοιχα τα μέτρα περιστολής δαπανών το διάστημα 2010-2016 ήταν 35,8 δισεκατομμύρια ευρώ. Οι δαπάνες του προϋπολογισμού συρρικνώθηκαν την ίδια περίοδο κατά 33,1 δισεκατομμύρια.

Γράφημα 11



Πηγή: Η Καθημερινή 12.11.2016

Από τη σύγκριση των παραπάνω στοιχείων προκύπτει ότι το ποσοστό επιτυχίας των κυβερνητικών παρεμβάσεων από τη λήψη μέτρων περικοπής δαπανών για τη μείωση του ελλείμματος του προϋπολογισμού βρίσκεται στο 92%. Παρά την βεβαιότητα για την αποτελεσματικότητα των μέτρων, οι παρεμβάσεις που αφορούν το σκέλος των εσόδων ουσιαστικά αφαιρούσαν εισόδημα από νοικοκυριά και επιχειρήσεις, το οποίο από ότι φαίνεται πήγαινε για την κάλυψη της «μαύρης τρύπας», η οποία δεν μπορεί να κλείσει καθώς τροφοδοτείται από την οικονομική ύφεση και τη λιτότητα. Παράλληλα το ΑΕΠ έχει μειωθεί κατά περίπου 26% ή 61 δισεκατομμύρια ευρώ. Η συρρίκνωση αυτή οφείλεται τόσο στα φορολογικά μέτρα όσο και στις περικοπές δαπανών. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Eurostat, 2016) τα φορολογικά βάρη αυξήθηκαν την τελευταία επταετία από 30,8% του ΑΕΠ σε 37,6%, εξέλιξη που θα συνεχιστεί και το 2017. Συγκεκριμένα, τα βάρη για τους φορολογουμένους υπολογίζεται να ανέλθουν στο 37,5% του ΑΕΠ. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat, το 2009 τα φορολογικά βάρη ανέρχονταν στα 73 δισεκατομμύρια ευρώ, όταν το ΑΕΠ βρισκόταν στα επίπεδα των 237,5 δισεκατομμυρίων ευρώ. Σήμερα τα φορολογικά βάρη φθάνουν στα 65,7 δισεκατομμυρίων με το ΑΕΠ συρρικνωμένο κατά 26%.

Σε μεγάλο βαθμό τα προγράμματα που εφαρμόστηκαν στην ελληνική περίπτωση εξυπηρετούσαν στην πράξη περισσότερο τον ευρωπαϊκό στόχο να αποφευχθεί μια ενδεχόμενη κατάρρευση του ευρώ παρά η ανάκαμψη και οι αναπτυξιακές προοπτικές της Ελλάδας. Οι λόγοι αποτυχίας των δημοσιονομικών μέτρων στην περίπτωση της Ελλάδας εστιάζονται σε μια σειρά από παράγοντες όπως: Η αναλογία αύξησης εσόδων και περικοπών δαπανών δεν ήταν η κατάλληλη (Μανεσιώτης, 2013). Δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην αβέβαιη εκ των πραγμάτων αύξηση των εσόδων παρά στις πιο ασφαλείς περικοπές δαπανών. Η αναλογία εσόδων προς δαπάνες ήταν 60 προς 40. Τα μέτρα δεν στόχευαν στην προστασία και στην προσέλκυση επενδύσεων ή σε δημόσιες επενδύσεις σε έργα υποδομής ώστε να αποφευχθεί η οικονομική στασιμότητα. Τα προγράμματα στηρίχθηκαν σε μη ρεαλιστικές υποθέσεις και προβλέψεις σχετικά με την εξέλιξη των δημοσιονομικών δεδομένων, το μέγεθος των δημοσιονομικών πολλαπλασιαστών και τέλος το βάθος και τη σφοδρότητα της κρίσης (Μανεσιώτης, 2013). Δεν υπήρχε σαφής στρατηγική και στόχοι βασισμένοι σε σωστές αναλύσεις, καθώς η αμεσότητα του προβλήματος οδήγησε σε γρήγορες και «πρόχειρες» λύσεις για την αντιμετώπιση του ελληνικού προβλήματος κυρίως με πολιτικούς και όχι με οικονομικούς όρους. Η Ελλάδα αντιμετώπιζε πρόβλημα αφερεγγυότητας, το οποίο ωστόσο αντιμετωπίστηκε ως πρόβλημα περιστασιακής ρευστότητας. Το αρχικό μείγμα, η ένταση και το χρονοδιάγραμμα του προγράμματος προσαρμογής ήταν σε σημαντικό βαθμό υπεύθυνα για τις μετέπειτα αλλαγές στο πρόγραμμα, το οποίο αποδείχθηκε αποσπασματικό για την αντιμετώπιση της ελληνικής κρίσης.

Σε αντίθεση με τις υπόλοιπες χώρες της Ευρωζώνης, οι οποίες μπήκαν σε προγράμματα προσαρμογής, στην περίπτωση των ελληνικών προγραμμάτων σε ελάχιστες περιπτώσεις τηρήθηκαν τα χρονοδιαγράμματα που τέθηκαν από τα τρία μνημόνια. Συχνά οι διαπραγματεύσεις για τους στόχους της επόμενης περιόδου διήρκησαν αρκετούς μήνες, ενώ στην περίπτωση της τρέχουσας δεύτερης αξιολόγησης (2017) οι διαπραγματεύσεις συνεχίζοντα για πάνω από οκτώ μήνες, ενώ η πρώτη αξιολόγηση ολοκληρώθηκε ύστερα από 12 μήνες. Αντίστοιχα η τελευταία αξιολόγηση του δεύτερου προγράμματος δεν ολοκληρώθηκε ποτέ, ενώ υπό δραματικές συνθήκες, όπως αυτές διαμορφώθηκαν μετά τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος για τα μέτρα «Γιούνκερ», η Ελλάδα οδηγήθηκε στην υπογραφή ενός τρίτου προγράμματος, το οποίο ενδεχομένως να είχε αποφύγει. Οι καθυστερήσεις στις αξιολογήσεις των ελληνικών προγραμμάτων οφείλεται τόσο σε αντικειμενικές δυσκολίες προσαρμογής της

ελληνικής οικονομίας, όσο και σε καθαρά μικροπολιτικές σκοπιμότητες των εκάστοτε κυβερνήσεων, οι οποίες έδειξαν εξαιρετική αντοχή στην αποφυγή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

Αναμφίβολα τα ελληνικά προγράμματα ήταν τα δυσκολότερα και βαρύτερα από όλα τα προγράμματα, τα οποία εφαρμόστηκαν σε χώρες της ευρωζώνης. Συχνά οι υποχρεώσεις ήταν πολλές και σύνθετες, απαιτούσαν εξειδικευμένες και μακροχρόνιες διαπραγματεύσεις, ενώ τα προς εκταμίευση ποσά ήταν πολύ υψηλά. Σε ορισμένες περιπτώσεις η πλευρά των δανειστών ζητούσε υπερβολικά πολλά δημοσιονομικά μέτρα για την επίτευξη συγκεκριμένων δημοσιονομικών στόχων, με αποτέλεσμα την πεισματική αντίδραση όχι μόνο των ελληνικών κυβερνήσεων, αλλά και της ελληνικής κοινωνίας, η φοροδοτική ικανότητα και οι αντοχές της οποίας γρήγορα εξαντλήθηκε. Οι καθυστερήσεις που παρατηρήθηκαν πέρα από τους κινδύνους που έκρυβαν, περιόρισαν το περιθώριο διαπραγματευτικών ελιγμών της ελληνικής πλευράς, ενώ είχαν σημαντικές επιπτώσεις στην «πραγματική» οικονομία, καθώς εντείνεται η αβεβαιότητα με συνέπεια την αναβολή στη λήψη επενδυτικών και καταναλωτικών αποφάσεων, εκροή καταθέσεων από το τραπεζικό σύστημα, μείωση της οικονομικής δραστηριότητας και του ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης, ο οποίος με εξαίρεση το 2014 παραμένει σε αρνητικό πρόσημο μετά το 2008. Η Ελλάδα δημιούργησε ένα τεράστιο έλλειμμα αξιοπιστίας, το οποίο έχει αρχίσει να διαβρώνει τόσο τον ευρωπαϊκό προσανατολισμό της ελληνικής κοινωνίας όσο και την παραμονή της χώρας στον πυρήνα της Ευρωζώνης με αποτέλεσμα να αμφισβητείται συχνά η ικανότητα της χώρας να μείνει στην Ευρωζώνη και να επανέρχεται στο προσκήνιο η απειλή για ένα ενδεχόμενο Grexit.

Η ελληνική κυβέρνηση το καλοκαίρι του 2015 υπέγραψε το τρίτο ελληνικό πρόγραμμα προσαρμογής, το οποίο θέτει ως στόχο 3,5% του ΑΕΠ για το πρωτογενές πλεόνασμα, ενώ το ΔΝΤ προτείνει πολύ μικρότερο πλεόνασμα στο 1,5% του ΑΕΠ. Επιπλέον η Τράπεζα της Ελλάδος θεωρεί το 3,5% υπερβολικά φιλόδοξο στόχο. Με βάση αυτά τα δεδομένα η κυβέρνηση θα πρέπει να διαπραγματευθεί με τους Ευρωπαίους εταίρους ένα μικρότερο πρωτογενές πλεόνασμα. Η διαπραγμάτευση του στόχου θα πρέπει να συνοδεύεται από τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις, οι οποίες θα συμβάλλουν στην μείωση των δημοσίων δαπανών όπως ο περιορισμός των κρατικών φορέων, η μείωση των φορολογικών συντελεστών, το άνοιγμα του ανταγωνισμού και ο περιορισμός της

φοροδιαφυγής (Χριστοδουλάκης, 2011). Οι δανειστές επιδιώκουν να μην υπάρχει έλλειμμα στον προϋπολογισμό και να υπάρχει ένα μικρό πλεόνασμα. Η επίτευξη αυτού του στόχου μπορεί να γίνει με δύο τρόπους. Ο πρώτος είναι η αύξηση των φόρων, η οποία βάρυνε την κρίση. Ο δεύτερος είναι η μείωση του δημόσιου τομέα και η παράλληλη αύξηση της αποτελεσματικότητας του αποφεύγοντας τις οριζόντιες περικοπές. Η μείωση των κρατικών δαπανών θα επιτρέψει τη μείωση των φόρων, συμβάλλοντας στην ανάπτυξη της οικονομίας. Σύμφωνα με πρόσφατη έκθεση του, το ΔΝΤ καθιστά σαφές ότι δεν θα υποχωρήσει στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που ζητάει στο ασφαλιστικό και στο φορολογικό, ενώ διαφωνεί με την θέση των ευρωπαίων για υψηλότερους δημοσιονομικούς στόχους και μικρότερη ελάφρυνση του χρέους (Σώκου, 2017). Οι Ευρωπαίοι εταίροι σε αντίθεση με το ΔΝΤ υποστηρίζουν ότι το χρέος είναι βιώσιμο λόγω της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης, η οποία οδήγησε στη διάσωση της Ελλάδας όταν αυτό κατέστη αναγκαίο το 2012 και το 2015, ενώ υποστηρίζουν ότι οι συζητήσεις για ένα ενδεχόμενο Grexit πυροδοτήθηκαν όταν η Ελλάδα αντιμετώπισε κρίσεις γιατί δεν επιτεύχθηκαν οι δημοσιονομικοί στόχοι.

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η ΕΕ βρίσκεται σε μια πρωτοφανή θεσμική κρίση. Συνήθως οι συζητήσεις για το μέλλον της Ευρώπης αρχίζουν από τους στόχους και τα οράματα. Η ΕΕ βρίσκεται μπροστά σε κρίσιμα διλήμματα που θα καθορίσουν το μέλλον της ως περιφερειακός οργανισμός κρατών αλλά και ως διεθνής δρώντας. Η ΕΕ δυσκολεύεται να πάρει τις αναγκαίες αποφάσεις, οι οποίες θα της επιτρέψουν να προχωρήσει στο μέλλον. Στον 21^ο αιώνα η ΕΕ έχει να επιλέξει ανάμεσα σε δύο επιλογές: είτε να μετεξελιχθεί σε ένα μια ομοσπονδία που θα πρωταγωνιστεί στη διαμόρφωση της νέας διεθνούς οικονομικής και πολιτικής τάξης είτε να περιοριστεί σε ένα δευτερεύοντα ρόλο διαχείρισης της κοινής αγοράς (Τσάτσος, 2001: 56-64). Τα βαθύτερα αίτια της κρίσης πηγάζουν από την αναποφασιστικότητα για τη μελλοντική καθώς από τη μία τα ΚΜ δεν μπορούν να συμφωνήσουν σε ένα νέο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας και ανάπτυξης και από την άλλη, οι πολίτες αμφισβητούν τη δυνατότητα της να λειτουργήσει ως ένας φορέας προστασίας της κοινωνικής, οικονομικής και αμυντικής τους ασφάλειας. Η ΕΕ αντιμετωπίζει, πέρα από την οικονομική κρίση, μια κρίση εμπιστοσύνη εκ μέρους των πολιτών, η διαχείριση της οποίας θα καθορίσει τη μέλλον της στη διεθνή τάξη πραγμάτων.

Βιβλιογραφία

Ελληνική βιβλιογραφία

Αργεΐτης, Γ., Δαφέρμος, Γ. και Νικολαΐδη, Μ. (2011), *Κρίση δημόσιου χρέους στην Ελλάδα: Αιτίες και προοπτικές*, Επιστημονικές Εκθέσεις 4, Ινστιτούτο ΓΣΕΕ, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.ineobservatory.gr/sitefiles/files/report4.pdf> (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

Αργεΐτης, Γ., (2012). *Χρεοκοπία και οικονομική κρίση: Αποτυχία και κατάρρευση του ελληνικού μοντέλου καπιταλισμού*. Αθήνα: Αλεξάνδρεια.

Βαληνάκης, Γ., Καζάκος Π. και Μαραβέγιας Ν. (2014). *Η έξοδος από την κρίση: Εφαρμόσιμες εναλλακτικές προτάσεις*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Βαρουφάκης, Γ., Πατώκος, Τ., Τσερκετζής, Λ. και Κουτσοπέτρος, Χ. (2011). *Η Οικονομική κρίση στην Ελλάδα και στην Ευρώπη το 2011*. Αθήνα: ΙΝΕ-ΓΣΕΕ.

Γιαννίτσης, Τ. (2013). *Η Ελλάδα στην Κρίση*, Αθήνα: Πόλις.

Γιαννίτσης, Τ. και Ζωγραφάκης, Στ. (2016). *Ανισότητες, φτώχεια, οικονομικές ανατροπές στα χρόνια της κρίσης*. Αθήνα: Πόλις.

Γιώτη-Παπαδάκη, Ο. (2011), *Ευρωπαϊκή πολιτική ολοκλήρωση και πολιτικές αλληλεγγύης*. 2^η έκδοση. Αθήνα: Κριτική.

Καζάκος, Π. (2010). *Από τον ατελή εκσυγχρονισμό στην κρίση: Μεταρρυθμίσεις, χρέη και αδράνειες στην Ελλάδα (1993-2010)*. Αθήνα: Πατάκης.

Καζάκος, Π. (2011). *Μετά το «Μνημόνιο»: Οικονομική πολιτική στην Ελλάδα υπό διεθνή έλεγχο*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Κατσέλη, Λ. και Μαγουλά, Χ. (2005), *Μακροοικονομική Ανάλυση και Ελληνική Οικονομία*, 2η έκδοση, Αθήνα: Τυπωθήτω.

Κολλίντζας, Τρ., Ψαλιδόπουλος, Μ., Καραμούζης, Ν. και Χαρδούβελης, Γκ. (2009), «Η κρίση του 2007-2009: τα αίτια, η αντιμετώπιση και οι προοπτικές», Άρθρο διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: http://www.hardouvelis.gr/FILES/PROFESSIONAL%20WORK/Economy%20and%20Markets%20IV_8_DEC2009.pd (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

Μελάς Κ. (2013). *Μικρά Μαθήματα για την ελληνική οικονομία: Ιδιομορφίες. Ο δρόμος προς το Μνημόνιο: Η ύβρις και η νέμεσις*. Αθήνα: Πατάκης.

Μανεισιώτης, Β. (2013). *Τελικά φταίει ο δημοσιονομικός πολλαπλασιαστής; Το Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Προσαρμογής και η ύφεση της οικονομίας*. Αθήνα: economía.

Μαρής, Γ. (2014), «Η Ένταξη στο Μνημόνιο: Αναγκαστική Επιλογή» Σκλιάς, Π. και Ρουκανάς, Σπ. (επιμ), *Η Ελληνική Πολιτική Οικονομία 2000-2010: Από την ΟΝΕ στο Μηχανισμό Στήριξης*, Αθήνα: Εκδόσεις Λιβάνη.

Μιχοπούλου, Στ. (2014). *Κρίση χρέους, δημοσιονομική λιτότητα και οικονομική κρίση στην Ευρωζώνη*, Αθήνα: Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ: Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων.

Μητσόπουλος, Μ. και Πελαγίδης, Θ. (2012). *Κατανοώντας την Κρίση στην Ελλάδα*. Αθήνα: Ψυχογιός.

Μούσης, Ν. (2015). *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, οικονομία, πολιτική*, 14^η έκδοση. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Πετράκος, Γ. και Ψυχάρης, Ι. (2016). *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα*, 2^η έκδοση. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Ράπανος, Β. και Καπλάνογλου, Γ. (2010). «Ανεξάρτητα Δημοσιονομικά Συμβούλια και ο Πιθανός Ρόλος τους στην Ελλάδα». *Οικονομικό Δελτίο Τράπεζας της Ελλάδος*. Τεύχος 33, Μάιος 2010, σελ. 7-22.

Σακκελαρόπουλος, Σπ. (2014). *Κρίση και κοινωνική διαστρωμάτωση στην Ελλάδα του 21^{ου} αιώνα*. Αθήνα: Εκδόσεις Τόπος.

Τάτσος, Ν. (2001). *Παραοικονομία και Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Τάτσος, Ν. (2012). *Θεωρία των Φόρων και Φορολογική Πολιτική*. Αθήνα: Κριτική.

Τζαννάτος, Ζ. (2016). *Η Ελλάδα των Μνημονίων 2010-2012: Οι αριθμοί, το πρόγραμμα και η διεθνής εμπειρία από το 1980*, Μετάφραση-Επιμέλεια: Βιολέττα Δάλλα. Αθήνα: Gutenberg.

Τριαντόπουλος, Χρ. (2015). «Δημοσιονομικό Συμβούλιο και Αξιολόγηση Οικονομικών Προγραμμάτων Κομμάτων». *Κείμενο Πολιτικής 28. Παρατηρητήριο για την Κρίση*. Αθήνα: ΕΛΙΑΜΕΠ.

Τσάτσος, Δ. (2001). *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία: Για μια Ένωση Λαών με Ισχυρές Πατρίδες*. Αθήνα: Καστανιώτη.

Χριστοδουλάκης, Ν. (2011). *Σώζεται ο Τιτανικός; Από το Μνημόνιο ξανά στην ανάπτυξη*. Αθήνα: Πόλις.

Ξένη βιβλιογραφία

Acharyaa, V. & Steffen, S. (2015). “The “greatest” carry trade ever? Understanding eurozone bank risks”. *Journal of Financial Economics*, 115.2: 215-236.

Ammerman, P. (2011). “Public Sector Employment in Greece-Myths and Realities”, 21 September 2011. Άρθρο διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.philippatticus.com/2011/09/public-sector-employment-in-greece.html?m=0> (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

Armstrong, K. (2013). “The new governance of EU fiscal discipline”. *E.L.Review* 38(5), pp. 601-617.

Baltas, N.C. (2013). “The Greek Financial Crisis and the Outlook of the Greek Economy”. *Journal of Economic Asymmetries* 10, pp. 32-37.

Bergsten, F. (2012). “Why the Euro will Survive: Completing the Continent’s Half-Built House”. *Foreign Affairs*, Vol. 91, No. 5 (September/October 2012).

Begg, D., Vernasca, G., Dornbusch, R. & Fischer, S. (2015). *Εισαγωγή στην Οικονομική*. Τόμος Α΄, 3η έκδοση. Αθήνα: Κριτική.

Carmassi, J., Gros D. & Micossi, S. (2009). “The Global Financial Crisis: Causes and Cures”. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, No. 5, pp. 990-1001.

Chiti, Ed. & Teixeira, P.-G. (2013). “The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis”. *CMLRev*, pp. 683-708.

De Grauwe, P. (2007). *Τα οικονομικά της Νομισματικής Ένωσης*. Κεφάλαιο 9 «Δημοσιονομικές Πολιτικές σε Νομισματικές Ενώσεις». Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 287-317.

De Grauwe, P. (2012). “A self-inflicted crisis”. *CEPS Commentary* 31 May 2012.

De Grauwe, P. (2013). “Design Failures in the Eurozone - can they be fixed? European Commission Directorate: General for Economic and Financial Affairs. Άρθρο διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/ecp491_en.htm (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

De Grauwe, P. (2016). *Economics of Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.

De Gregorio, Merino, Alb. (2012). Legal Developments in the Economic and Monetary Union during the Debt Crisis: The Mechanisms of Financial Assistance, *CMLR* (49), pp. 1613-1646.

Degryse, Ch. (2012). “The new European Economic Governance”, Working Paper European Trade Union Institute. Άρθρο διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-new-European-economic-governance>. (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

De la Parra, S. (2013). The two pack on economic governance: An initial analysis, Brussels: ETUI. Άρθρο διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.etui.org/content/download/12195/100969/file/13%2BBackground%2BAnalys%2B2013%2B03> (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

De Witte, Br. (2011). The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), European Policy Analysis 2011, Άρθρο διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.eui.eu/Projects/EUDO-Institutions/Documents/SIEPS20116ep a.pdf> (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

De Witte, Br. (2012). Treaty Games: Law as Instrument and as Constraint in the Euro Crisis Policy, στο Allen, Fr., Carletti, El. & Simonelli Sav. (eds), *Governance for the Eurozone: Integration or Disintegration?* Florence: EUI, pp.139-160. Άρθρο διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://apps.eui.eu/Personal/Carletti/goveuro.pdf> (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

Dimopoulos, Ang. (2012). The Euro Crisis and the use of “Extra –EU” institutions. ESIL International Economic Law Interest Group, Workshop: International Economic Law, Sovereign Debt and Bilateralism, Valencia September 13-15/9/2012, Ανακοίνωση διαθέσιμη ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: http://ejie2.ugr.es/esil-sedi-iel/images/documents/IG_Valencia_Dimopoulos_EMU.pdf (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

Dinan, D. (2011), “Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis”. *Journal of Common Market Studies*, 49: 103–121.

Dornbusch, R. & Fischer, St. (1993), *Μακροοικονομική*, 5η έκδοση, Αθήνα: Κριτική.

Featherstone, K., (2011). The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime. *Journal of Common Market Studies*, 2, p. 193-217.

Gianviti, F., Krueger, A.O., Pisani-Ferry, J., Sapir, A. & von Hagen, J. (2010). *A European Mechanism for Sovereign Debt Crisis Resolution: A Proposal*. Brussels: Bruegel.

Gioti Papadaki, O. (2014). The Beginning of Dis-integration in the European Union. *Journal of Regional and Socio-Economic Issues*, Vol. 2, Issue 1, P. 85-100.

Hagemann, R. (2010). “Improving Fiscal Performance through Fiscal Councils”. *Economics Department Working Papers* No. 829. Paris: OECD.

Halikias, J. (2015). “The 30 Year Road Leading to the Greek Financial Crisis and the IMF-EU-ECB Bail Out: Investments and Exports Are the Way Out”. *International Journal of Economics & Business Administration (IJEBA)*, Vol. 3I, Issue 1, pp. 67-78.

Howarth, D. and Quaglia, L. (2013a), “Banking on Stability: The Political Economy of New Capital Requirements in the European Union”. *Journal of European Integration*, 35.3: 333-346.

Howarth, D. and Quaglia, L. (2013b), “Banking Union as Holy Grail: Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe's Banks and ‘Completing’ Economic and Monetary Union”. *Journal of Common Market Studies*, 51: 103-123.

Höpner, M. & Rödl, F. (2012). Illegitim und rechtswidrig: Das neue makroökonomische Regime im Euroraum. *Wirtschaftsdienst*, 4/2012, pp. 219-2012.

Hughes, K. (2011). European Politics and the Euro Crisis: Ten Failures. *Friends of Europe*, Policy Paper, November.

Kotios, A., Galanos, G. & Pavlidis, G. (2011). Greece and the Euro: The Chronicle of an Expected Collapse. *Intereconomics*, Vol. 46 (5), pp. 263-269.

Leipold, A. (2012). Making the European Stability Mechanism Work, The Lisbon Council, Policy Brief 2012. Άρθρο διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.lisboncouncil.net/publication/publication/70.html> (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

Louis, J.-V. (2013). “Institutional Dilemmas of the Economic and Monetary Union” στο *European Parliament: Challenges of multi-tier governance in the European Union, Effectiveness, efficiency and legitimacy (Compendium of Notes)*, pp. 51-61.

Pessoa, Arg. (2011). The Euro Area sovereign debt crisis: Some implications of its systemic dimension. MPRA Paper No 35328. Άρθρο διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/35328> (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

Rogoff, K. (2012). A Centerless Euro Cannot Hold. Άρθρο διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.projectsyndicate.org/commentary/a-centerless-euro-cannot-hold> (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

Schrader, K. & Laaser, C.-F. (2010). “Den Anschluss nie gefunden: Die Ursachen der griechischen Tragödie”. *Wirtschaftsdienst*, pp. 540-547.

Schambaugh, J. (2012). The Euro’s Three Crises, Brussels: *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring 2012.

Schelkle, W. (2012). “Good Governance in crisis or a good crisis for governance? A comparison of the EU and the US. *Review of International Political Economy*, 19 (1), pp. 34-58.

Tatsos, N. (2015). Tax policy in Greece during the economic crisis. “*Welfare and Society*” *Working Papers 2/2015*. Scientific Society Cohesion and Development. Διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: http://www.epeksa.gr/assets/variousFiles/file_working%20paper%202nd.pdf (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

Thygesen, N. (2011). Governance in the Euro Area: Approaching an Optimum Currency Area? Άρθρο διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://ineteconomics.org/bretton-woods/paper-presented-bretton-woods-conference-nielsthygesen>

(Πρόσβαση στις 06/03/2017).

Tuori, K. (2012). The European financial crisis: Constitutional aspects and Implications, EUI Law Working Paper 28/2012, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/24301/LAW_2012_28_Tuoripdf?sequence=1

(Πρόσβαση στις 06/03/2017).

Verhelst, St.(2011). “The reform of European Economic Governance: Towards a sustainable Monetary Union”. Egmont Papers 47 (June 2011). Άρθρο διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2013/09/ep47.pdf> (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

Wihlborg C., Willet T., Nan Z., (2010), “The Euro Debt Crisis”, *World Economics*, Vol. 11, no. 4 (October-December 2010), pp. 51-77.

Wolf, M. (2012). “Why the Eurozone Crisis is Not Over”. Άρθρο διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: http://www.iie.com/events/event_detail.cfm?EventID=225 (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

Ziller, J. (2012). “The Reform of the Political and Economic Architecture of the Eurozone’s Governance: A Legal perspective”, στο Allen, Fr., Carletti, El. & Simonelli, Sav. (eds.), *Governance for the Eurozone: Integration or Disintegration?* Florence: EUI, pp.115-138. Άρθρο διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://apps.eui.eu/Personal/Carletti/goveuro.pdf> (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

Zsolt, D., Gouardo, C., Pisani-Ferry, J. and Sapir, A. (2015). “A Comprehensive Approach to the Euro-Area Debt Crisis: Background Estimates”, Bruegel Working Paper 2011/5, February 2011.

Άρθρα Εφημερίδων

Ανώνυμος. «Τι είναι και τι θα κάνει το Δημοσιονομικό Συμβούλιο», *ΤΟ ΒΗΜΑ*, 12/03/2015. Άρθρο διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση <http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=684772> (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

Ανώνυμος. Ξεπέρασαν τα 94 δισ. οι ληξιπρόθεσμες οφειλές προς το Δημόσιο - 12,6 δισ. νέα «φέσια» μόνο το 2016, *Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ* 03/01/2017, άρθρο διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.kathimerini.gr/890225/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/3eperasan-ta-94-dis-oi-lh3ipro8esmes-ofeiles-pros-to-dhmosio---126-dis-nea-fesia-mono-to-2016> (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

Κουκάκης, Θ. (2015). «Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο «πανόπτης» του προϋπολογισμού και του Μεσοπρόθεσμου», *CNN Greece* 10/11/2015. Άρθρο διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.cnn.gr/money/story/5776/to-dimosionomiko-symvoylio-panoptis-toy-proypologismoy-kai-toy-mesoprothesmoy> (Πρόσβαση στις 06/03/2017)

Οικονομίδης, Ν. (2017). «Μύθοι και αλήθειες για τα μνημόνια και το Grexit», *Η Καθημερινή* 12.02.2017.

Παπαδογιάννης, Ι. (2016). «Στα 71,8 δισ. Οι ευρωπαϊκές ενισχύσεις στην Ελλάδα την περίοδο 2000-2015», *Η Καθημερινή* 09.10.2016.

Σώκου, Κ. (2012). «Το Ταμείο επιμένει για μείωση χρέους και μεταρρυθμίσεις», *Η Καθημερινή* 12.02.2017.

Τζώρτζη, Ευ. (2016). «Όνειρο τα οφέλη του QE για την Ελλάδα», *Η Καθημερινή* 30.12.2016.

Τζώρτζη, Ευ. (2017). «Γραφείο προϋπολογισμού Βουλής: «Παγίδα Λιτότητας» η συμφωνία αν δεν γίνουν οι μεταρρυθμίσεις», *Η Καθημερινή* 03.05.2017.

Μελέτες, κείμενα και οικονομικά στοιχεία

Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής (2013). «Το Δημόσιο Χρέος μετά το τέλος του "Μνημονίου"». Ενδιάμεση Έκθεση (Οκτώβριος 2013), σελ. 4-10. Διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.pbo.gr/>. (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής (2014). «Η Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση στη Ζώνη του Ευρώ και η Ελλάδα». Ενδιάμεση Έκθεση (Ιανουάριος 2014), σελ.5-19, Διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.pbo.gr/>. (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

Έκθεση των Πέντε Προέδρων: Σχέδιο για την ενίσχυση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης από την 1η Ιουλίου 2015. Διαθέσιμη ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5240_el.htm (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

ΕΛΙΑΜΕΠ & Brookings Institution (Συλλογικό), *Greek Myths and Realities*, Athens 2016. Μελέτη διαθέσιμη ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/ELIAMEP-BROOKINGS-Greek-Myths-and-Reality.pdf> (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

ΕΚΤ, Γνώμη της 17ης Μαρτίου 20112011 για το σχέδιο απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για την τροποποίησης του άρθρου 136 ΣΛΕΕ σχετικά με την ίδρυση ενός Μηχανισμού Σταθερότητας για τα Κράτη-μέλη με νόμισμα το ευρώ, παρ. 8, Επίσημη Εφημερίδα, C-140.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011), Απαιτήσεις για τα Δημοσιονομικά Πλαίσια των ΚΜ, Οδηγία 2011/85/ΕΕ.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012), *Η οικονομική και νομισματική ένωση και το ευρώ*, http://europa.eu/pol/emu/flipbook/el/files/na7012001elc_002.pdf (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

European Commission (2014), *Completing Europe's Economic and Monetary Union, No 4, Towards Fiscal Union: An Integrated Framework for Sound and Integrated Fiscal Policies*.

European Commission (2014), *Report on Public Finances in EMU*.

European Commission (2015), *Financial Assistance to Greece*.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμά της 23ης Μαρτίου 2011 για το σχέδιο απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για την τροποποίηση του άρθρου 136 ΣΛΕΕ σχετικά με την ίδρυση ενός Μηχανισμού Σταθερότητας για τα Κράτη-μέλη με νόμισμα το ευρώ στην, EUR. PARL. DOC P7_TA(2011)0103.

IMF (2013), "Greece 2013 Article IV Consultation", *Country Report* No 13/154.

IMF (2016), "Greece 2016 Article IV Consultation", *Country Report* No 16/125.

Τράπεζα της Ελλάδος (2013). Μηνιαίο Δελτίο Δεκεμβρίου 2013. Διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: <http://www.bankofgreece.gr> (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

Οικονομικό Δελτίο Alpha Bank (2012), «Η διαχείριση κρίσεων στην ευρωζώνη: η ελληνική περίπτωση». σελ.45-70. Διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: http://www.alpha.gr/files/infoanalyses/oikon_deltio_117.pdf (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

Στοιχεία από τη βάση δεδομένων ILO, LABORSTA.

Τριαντόπουλος, Χρ. (2015). Δημοσιονομικό Συμβούλιο και Αξιολόγηση Οικονομικών Προγραμμάτων Κομμάτων, Παρατηρητήριο για την κρίση: Κείμενο Πολιτικής 28.

Υπουργείο Οικονομικών, «Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2011-2014 Ελλάδα», Απρίλιος 2011.

Διαδικτυακοί Τόποι (Πρόσβαση στις 06/03/2017).

Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο: <https://www.hfisc.gr/>

Επίσημη σελίδα ΕΕ, «Η ιστορία της Ευρωπαϊκής Ένωσης»: www.europa.eu

Επίσημη σελίδα Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ευρώπη 2020:

http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_en.htm

Επίσημη σελίδα Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Οικονομικές και χρηματοδοτικές υποθέσεις, πως προκλήθηκε η κρίση:

http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/the_financial_and_economic_crisis/why_did_the_crisis_happen/index_el.htm

Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Οικονομικές και χρηματοδοτικές υποθέσεις, ΣΣΑ:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_el.htm

Επίσημη σελίδα ΕΚΤ: www.ecb.europa.eu

Επίσημη σελίδα Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου:

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.1.html

Επίσημη σελίδα Η στρατηγική "Ευρώπη 2020": http://ec.europa.eu/europe2020/index_el.htm

Οικονομική Διακυβέρνηση της ΕΕ: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/economic-governance/index_el.htm

Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και την Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ:

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.1.html

Συνθήκη του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Axy0026>

Completing Europe's Economic & Monetary Union:

https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en

European Commission, Economic Performance by Country:

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-performance-country_en

European Commission, European Economy explained:

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-economy-explained_en

"Taxes in Europe" Data Base (TEDB)

https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxes-europe-database-tedb_en