ΑΝΩΤΑΤΟ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΚΡΗΤΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ:
«Η δημοσιονομική πολιτική σταθεροποίηση της Ελληνικής οικονομίας – Οι δημοσιονομικοί δείκτες – Το έλλειμμα και το δημόσιο χρέος»

Εισηγητής: ***κ. Σφακιανάκης Εμμανουήλ***

Ομάδα: ***Βλημάκη Ελευθερία***
Ιερωνυμάκης Βασίλης-Δημήτρης
Κουρνιανού Μαρία

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη…….3
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο Η Δημοσιονομική πολιτική στην Ελλάδα, η Ένταξη στην Ε.Ο.Κ (Δεκαετία 1980-1990)…….4
1.1 Λίγο πριν το 1980 τα διαρθρωτικά προβλήματα της Ελλάδας και η ένταξη μας στην Ε.Ο.Κ (Μάρτιος 1979)……....5
1.2 Τα Βασικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας……....6
1.2.1 Πληθωρισμός……6
1.2.2 Απασχόληση-Εξωτερική μετανάστευση……8
1.2.3 Η κατανομή του εισοδήματος……..10
1.2.4 Η περιφερειακή ανάπτυξη……11
1.3 Προσαρμογή της οικονομικής πολιτικής……...12
1.3.1 Οικονομία και οικονομική πολιτική στην Ελλάδα……...12
1.3.2 Ο μεταβαλλόμενος χαρακτήρας της οικονομικής πολιτικής……15
1.3.3 Η Δημοσιονομική πολιτική……..21
1.4 Δημόσιο χρέος – Οι ιδιαιτερότητες της Ελληνικής περίπτωσης……32
1.4.1 Η ακτινογραφία του δημόσιου χρέους/ελλειμμάτων……32
1.4.2 Αδυναμία ελέγχου των δημοσίων ελλειμμάτων (διαρθρωτικά) χαμηλών δημόσιων εσόδων……33
1.4.3 Επιβολή ανορθόδοξων σταθεροποιητικών προγραμμάτων……35
1.5 Η ένταξη της Ελλάδας στη Ε.Ο.Κ……..43
1.5.1 Εισαγωγή……..43
1.5.2 Οι διαπραγματεύσεις……48
1.5.3 Οι Εναρμονίσεις της νομοθεσίας και της πολιτικής……50
1.5.4 Οι διαρθρωτικές αλλαγές……..56
1.5.5 Η οικονομική ανάπτυξη……59
1.5.6 Εξάρτηση……...60
1.5.7 Γενικό συμπέρασμα……..61
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο Η Δημοσιονομική πολιτική στη Ελλάδα – Ένταξη στην Ε.Ε – Δημοσιονομικοί δείκτες (Δεκαετία 1990-2000)……...63
2.1 Η δημοσιονομική πολιτική της Ελλάδας την δεκαετία 1990-2000……....64
2.1.1 Δημοσιονομική πολιτική 1990-1993..……64
2.1.2 Σημάδια βελτίωσης της ελληνικής οικονομίας 1993 -1996……..…..74
2.1.3 Οικονομική πολιτική & το χρονοδιάγραμμα της ΟΝΕ 1996 -2000.....81
2.2 Δημόσιο χρέος……91
2.2.1 Η περίοδος (1988 - 1992)……91
2.2.2 Η περίοδος εξυγίανσης (1993 - 1996)…….....93
2.2.3 Η μείωση του λόγου του χρέους προς το Α.Ε.Π (1997 – 2000) ……...94
2.3 Ένταξη της Ελλάδας στην Ε.Ε……...98
2.3.1 Εισαγωγή στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση……..98
2.3.2 Θεωρητικό πλαίσιο……101
2.3.3 Γέννηση και ανάπτυξη της κοινότητας…… 101
2.3.4 Οι Ευρωπαϊκές συνθήκες……..109
2.3.5 Η συνθήκη του Μάστριχτ……110
2.3.6 Η συνθήκη του Άμστερνταμ……113
2.3.7 Η συνθήκη της Νίκαιας……114

2.3.8 Προς ένα σύνταγμα της ένωσης……115
2.3.9 Ευρωπαϊκή κοινότητα και Ευρωπαϊκή ένωση……..119
2.3.10 Οι αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής κοινότητας……..122
2.3.11 Τα οικονομικά της κοινότητας……..128
2.3.12 Η δομή και οι λειτουργίες των Ευρωπαϊκών θεσμών……...130
2.3.13 Η Ευρωπαϊκοί θεσμοί……131
2.3.14 Το Ευρωπαϊκό συμβούλιο……131
2.3.15 Η Ευρωπαϊκή επιτροπή……132
2.3.16 Η οικονομική και κοινωνική επιτροπή……..135
2.3.17 Η επιτροπή των περιφερειών……136
2.3.18 Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο……136
2.3.19 Το συμβούλιο……137
2.3.2 0 Το ευρωπαϊκό δικαστήριο……139
2.3.21 Το Ευρωπαϊκό και ελεγκτικό συνέδριο……143
2.3.22 Η κοινοτική διαδικασία λήψης αποφάσεων……..144
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3° Η δημοσιονομική πολιτική στην Ελλάδα –Η Ένταξη της Ελλάδας της Ο.Ν.Ε – Οι δημοσιονομικοί δείκτες (Δεκαετία 2000 - 2009)……146
3.1 Ο.Ν.Ε και το νέο μακροοικονομικό πλαίσιο οικονομικής διαχείρισης……..148
3.1.1 Ο.Ν.Ε και νομισματική πολιτική……..153
3.1.2 Ο.Ν.Ε και δημοσιονομική πολιτική……..158
3.1.3 Ο.Ν.Ε, εθνική οικονομική πολιτική και προσαρμογή……..169
3.2 Δημόσιο χρέος……171
3.2.1 Σύνθεση χρέους κεντρικής κυβέρνησης……...176
3.2.2 Λόγοι αύξησης δημοσίου χρέους……177
3.2.3 Εγγυήσεις του δημοσίου……...177
3.3 Στα πρόθυρα της επιτήρησης η Ελλάδα……180
3.3.1 Υπό επιτήρηση η Ελλάδα για το έλλειμμα……..182
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ……...187
ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ-ΛΥΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ……...193
ΕΙΔΙΚΟ ΜΕΡΟΣ……..195
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ……..196

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η ταχεία αποκλιμάκωση του χρέους της *γενικής κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ, αποτε*λεί τα τελευταία χρόνια, βασικό στόχο της κυβερνητικής πολιτικής. Το γεγονός ότι η δημοσιονομική πολιτική θα έχει πλέον το κύριο βάρος για τη σταθεροποίηση της ελληνικής οικονομίας μετά την ένταξη της Ελλάδος στη ζώνη ευρώ, καθιστά το δημόσιο χρέος μια από τις πλέον κρίσιμες μακροοικονομικές μεταβλητές για τη διαμόρφωση των υπόλοιπων δημοσιονομικών μεγεθών. Πέραν όμως αυτού, ο περιορισμός του συνεπάγεται την εξοικονόμηση σημαντικών πόρων, οι οποίοι μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη χρηματοδότηση άλλων τομέων της οικονομίας

Στη δεκαετία του 1980 και μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1990 η ελληνική οικονομία αντιμετώπισε συνθήκες παρατεταμένης οικονομικής στασιμότητας ,η οποίας εκδηλώθηκε κυρίως με ανικανότητα παραγωγής νέου πλούτου ,μεγάλα εξωτερικά ελλείμματα, υψηλό πληθωρισμό και ανεργία , εξελίξεις με αρνητικές συνέπειες στο επίπεδο ευημερίας του ελληνικού λαού. Τα κρίσιμα αυτά οικονομικά προβλήματα σε συνδυασμό με τις μακροχρόνιες διαρθρωτικές αδυναμίες και την υψηλή αστάθεια που παρουσίαζε το μακροοικονομικό και παραγωγικό σύστημα της οικονομίας δημιουργούσαν ένα κλίμα αβεβαιότητας , καθώς επίσης ανησυχία και προβληματισμό για το μέλλον της Ελλάδας στο νέο ευρωπαϊκό και διεθνές οικονομικό περιβάλλον.

Η θετική απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Κορυφής ,της 19ης Ιουνίου 2000 στην Πορτογαλία,για τη συμμετοχή της Ελλάδας στο τρίτο στάδιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) και στη ζώνη του ενιαίου νομίσματος (ευρω) από την 1η Ιανουαρίου του 2001 αποτέλεσε σταθμός στη μεταπολεμική ιστορία της ελληνικής οικονομίας. Η Ελλάδα έχοντας ικανοποιήσει τα απαιτούμενα ,ονομαστικά,κριτήρια σύγκλισης που όριζε η Συνθήκη του Μάαστριχτ έγινε το δωδέκατο μέλος της ΟΝΕ .Η εξέλιξη αυτή ανοίγει, τουλάχιστον σε επίπεδο προσδοκιών, νέους ορίζοντες και δυνατότητες ανάπτυξης στην ελληνική οικονομία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο

Η Δημοσιονομική Πολιτική Στην Ελλάδα
Η Ένταξη στην Ε.Ο.Κ
(Δεκαετία 1980-1990)

1.1 ΛΙΓΟ ΠΡΙΝ ΤΟ 1980
ΤΑ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΚΑΙ Η ΕΙΣΟΔΟΣ ΜΑΣ ΣΤΗΝ ΕΟΚ(ΜΑΡΤΙΟΣ 1979)

Είναι αναμφισβήτητο ότι η Ελληνική οικονομία, μετά το 1960 και ως σήμερα κατόρθωσε να πραγματοποιήσει ταχείς ρυθμούς οικονομικής αναπτύξεως και ταχείς ρυθμούς αυξήσεως του κατά κεφαλήν εισοδήματος των κατοίκων της.

Ακόμη, τα προβλήματα ανεργίας και υποαπασχολήσεως είναι τώρα λιγότερο σοβαρά από ότι στο παρελθόν ενώ οι εξαγωγές βιομηχανικών προϊόντων έρχονται, από απόψεων ποσοστών πρώτες στο σύνολο των εξαγωγών μας.

Η εικόνα όμως, αυτή ευημερίας της ελληνικής οικονομίας περικλείει επικίνδυνες τάσεις, που συνεχώς εντείνονται, όπως και σοβαρές διαρθρωτικές αδυναμίες, που αν δεν αντιμετωπιστούν, θα την οδηγήσουν σε αδιέξοδο.

Ο βασικός λόγος των αδυναμιών και ιδιομορφιών αυτών της ελληνικής οικονομίας θα έπρεπε πρωταρχικά, να αποδοθεί στο γεγονός της ελλείψεως οποιουδήποτε αναπτυξιακού προγράμματος, που να περιλαμβάνει βραχυχρόνιους και μακροχρόνιους στόχους, για μια υγιή οικονομική εξέλιξη. Τα διάφορα αναπτυξιακά μέτρα και κίνητρα έφεραν και εξακολουθούν να φέρουν τη σφραγίδα της συμπτωματικότητας, της ανάγκης, αντιμετωπίσεως προβλημάτων που δεν σηκώνουν αναβολή και γι' αυτό είναι συχνά σπασμωδικά. Φυσικά η ίδια αντιμετώπιση των οικονομικών προβλημάτων σε εθνικό επίπεδο εφαρμόσθηκε και στα προβλήματα σε περιφερειακό επίπεδο. Και τα αποτελέσματα είναι γνωστά, ιδίως, στους κατοίκους της επαρχίας: Ο διευρυνόμενος υδροκεφαλισμός της περιοχής της πρωτεύουσας, που στη εξέλιξη του κινδυνεύει να καταπιεί όλη την υπόλοιπη χώρα.

Ο απρογραμμάτιστος τρόπος που αναπτύχθηκε η ελληνική οικονομία, και που αναφέρεται σε δικτατορικές και δημοκρατικές κυβερνήσεις, είχε ως βασικές συνέπειες την δημιουργία βασικού συνέπειες την δημιουργία διαρθρωτικού πληθωρισμού, την αυξανόμενη εξάρτηση της από αλλοδαπή και τη ανυπαρξία της απαραίτητης βασικής υποδομής, που θα μπορούσε, μελλοντικά, να την οδηγήσει σε στάδιο της αυτοδύναμης οικονομικής

αναπτύξεως. Τα πολύ βασικά αυτά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας, που θα τα αναπτύξουμε στη συνέχεια, θα έπρεπε φυσιολογικά να αναζητήσουν λύση, στο μέλλον, μέσα στους κόλπους στης ΕΟΚ. Και ακριβώς το ερώτημα είναι αν θα μπορέσουν να βρουν λύση.[8]

1.2 ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

1.2.1 ΠΛΗΘΩΡΙΣΜΟΣ

Ως πρώτο διαρθρωτικό πρόβλημα της ελληνικής οικονομίας και τον τελευταίο καιρό ανησυχητικά επίκαιρο είναι αναμφισβήτητα ο πληθωρισμός. Το πρόβλημα του πληθωρισμού, που είδη συνδυάζετε στην Ελλάδα με το πρόβλημα της στασιμότητας δεν είναι το ίδιο με το αντίστοιχο των ήδη ανεπτυγμένων καπιταλιστικών οικονομιών της υφηλίου. Είναι πολύ διαφοροποιημένο και από της απόψεως των αιτιών, που τον προκαλούν αλλά και από της απόψεως των μέσων, που θα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν για την αντιμετώπιση του. Σε μερικές από τις ανεπτυγμένες καπιταλιστικές οικονομίες είναι πιθανόν ότι ένας σημαντικός λόγος του στασιμοπληθωρισμού μπορεί να αποδοθεί σε αδιέξοδα, που όμως είναι γνωστό δημιουργεί στη εξέλιξη του το ώριμα πια καπιταλιστικό σύστημα. Ένας δεύτερος λόγος πληθωρισμού στη αλλοδαπή μπορεί να προέρχεται από αυξήσεις της αμοιβής της εργασίας πολύ βραχυπρόθεσμα ενδέχεται να είναι υψηλότερες από την παραγωγικότητα των εργαζομένων και των δείκτη τιμών καταναλωτή. Και τέλος, κάποιο ρόλο παίζουν, αναμφισβήτητα στον πληθωρισμό των αναπτυγμένων καπιταλιστικών οικονομιών και οι πρόσφατες ανατιμήσεις πετρελαίου.

Στην περίπτωση, όμως, της χώρας μας, εκτός του τρίτου λόγου που οπωσδήποτε εντείνει τις πληθωριστικές πιέσεις, δηλαδή οι ανατιμήσεις της τιμής του πετρελαίου, διότι οι δύο πρώτοι λόγοι θα πρέπει αναμφίβολα να

απορριφθούν. Γιατί ασφαλώς η χώρα μας δεν ανήκει ακόμη στην κατηγορία των ώριμων καπιταλιστικών και βιομηχανοποιημένων οικονομιών, ώστε να μπορεί να αποδοθούν στην λειτουργία του συστήματος τα φαινόμενα του στασιμοπληθωρισμού της. Η ελληνική οικονομία παρά το σχετικά υψηλό της βιοτικό επίπεδο, δεν μπορεί ακόμα να χαρακτηρισθεί ως βιομηχανοποιημένη καπιταλιστική οικονομία. Και γιατί, ακόμη όλα τα επίσημα στατιστικά δεδομένα αποδεικνύουν, ότι οι αυξήσεις μισθών υπολείπονται και δεν προτρέχουν των αυξήσεων της παραγωγικότητας της εργασίας και του δείκτη τιμών καταναλωτή. Επομένως είναι σφάλμα, και μάλιστα σφάλμα, που δεν οδηγεί πουθενά, η εμμονή εμφανίσεως των αυξήσεων των μισθών ως του κύριου μοχλού προκλήσεως πληθωριστικών πιέσεων στη χώρα μας.

Οι λόγοι του πληθωρισμού στην Ελλάδα είναι ιδιόμορφοι, όπως και ολόκληρη η ελληνική οικονομία και ο τρόπος που αυτή αναπτύχθηκε αποτελούν ειδική περίπτωση.

Για τη περίπτωση της Ελλάδας δεν είναι σωστή η απλή και γενική διαπίστωση βάση της οποίας ο πληθωρισμός οφείλεται στο ότι η συνολική προσφορά ζήτηση στην οικονομία υπερβαίνει την συνολική προσφορά της. Αντίθετα, ότι επιβάλλεται να διακρίνουμε δυο ομάδες ζητήσεως και να δεχθούμε ότι η καταναλωτική τους συμπεριφορά είναι εντελώς διαφορετική. Η πρώτη ομάδα ζητήσεως αποτελείται από τους αυτοαπασχολούμενους, στους οποίους ανήκουν όλοι όσοι εργάζονται για δικό τους λογαριασμό, δεν είναι δηλαδή μισθωτοί. Και η δεύτεροι ομάδα ζητήσεως αποτελείται από τους μισθοσυντήρητους και τους αγρότες.

Μπορούμε χωρίς δυσκολία να δεχθούμε την εύλογη υπόθεση ότι το περιεχόμενο των δύο αυτών καταναλωτικών ομάδων δεν είναι ομοιόμορφο, εφόσον τα εισοδήματα των αυτοαπασχολούμενων είναι, βάση των επίσημων στοιχείων, ανώτερα από τα εισοδήματα των μισθωτών-αγροτών. Οι αυτοαπασχολούμενοι γενικά, έχουν ικανοποιήσει τις βασικές ανάγκες και γι' αυτό οι συνεχιζόμενες, με ταχύ ρυθμό αυξήσεις των εισοδημάτων τους είναι πιθανότερο να στραφούν κατά ένα μεγάλο ποσοστό στην απόκτηση κυρίως εισαγόμενων βιομηχανικών προϊόντων, που τις περισσότερες φορές μπορούν

να χαρακτηρισθούν και ως πολυτελή όπως την απόκτηση διαρκών καταναλωτικών αγαθών (κυρίως ακινήτων) και υπηρεσιών του τριτογενή.

Στην χώρα μας οι διαρθρωτικοί παράγοντες της κατανομής της απασχολήσεως, της κατανομής του εισοδήματος και του τρόπου οικονομικής αναπτύξεως, που ως τώρα ακολουθήθηκε, καταλήγουν στην συνεχή διεύρυνση των εισοδημάτων των απασχολούμενων σε σχέση με τα εισοδήματα των μισθωτών-αγροτών. Κι ενώ η καταναλωτική συμπεριφορά των μισθωτών-αγροτών όχι μόνο δεν είναι πληθωριστική, αλλά αντίθετα ενισχύει την εσωτερική αγορά ελληνικών βιομηχανικών προϊόντων προς την οποία, κυρίως απευθύνεται στη ζήτηση ακινήτων και υπηρεσιών του τριτογενή και κατά το δεύτερο σκέλος τις διευρύνει το έλλειμμα του ισοζυγίου λογαριασμών και συμβάλλει στην διατήρηση περιορισμένης αγοράς βιομηχανικών προϊόντων στο εσωτερικό.

Τα μέτρα της λιτότητας προς όλες τις κατευθύνσεις κινδυνεύουν να εντείνουν τα φαινόμενα του στασιμοπληθωρισμού που είδη εμφανίζονται στην ελληνική οικονομία από το 1975 γιατί θα αυξηθούν κατά πάσα πιθανότητα τα εισοδήματα των μισθωτών-αγροτών από τα οποία κυρίως εξαρτάται το επίπεδο της εσωτερικής ζητήσεως. Όταν τα μέτρα εφαρμόζονται εναντίον του πληθωρισμού δεν λαμβάνουν υπ' όψη τις ιδιόμορφες δομές της κάθε οικονομίας είναι γνωστό ότι μπορεί να οδηγήσουν σε φαύλο κύκλο χωρίς τελικά και να αναχαιτίσουν το κύμα του πληθωρισμού.

1.2.2 ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ – ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ

Ο όγκος και η διάρθρωση της απασχολήσεως στην ελληνική οικονομία εμφανίζει πληθώρα ιδιομορφιών.

Η πρώτη διαπίστωση που μπορεί να γίνει από οποιονδήποτε μελετήσει προσεχτικά τα σχετικά στατιστικά δεδομένα είναι ότι η ανάπτυξη που πραγματοποιήθηκε στη χώρα μας από το 1960-1980, όχι μόνο δεν αύξησε τις ευκαιρίες απασχολήσεως, αλλά αντίθετα τις μείωσε. Πράγματι, ο ενεργός πληθυσμός της χώρας μας ήταν μεγαλύτερος στην απογραφή του 1961 από ότι

σε αυτήν του 1971 λόγω της αθρόας εξωτερικής μετανάστευσης και σύμφωνα με όλες τις εκτιμήσεις μειώνεται συνέχεια έκτοτε. Έτσι η Ελλάδα εμφανίζεται με τον πιο γερασμένο πληθυσμό της Ευρώπης, αφού στις χώρες της ΕΟΚ ο ενεργός πληθυσμός της αντιπροσωπεύει το 42% του συνολικού, ενώ σ' εμάς το 35% βάση της κοινής εξαγγελίας του Υπουργείου Γεωργίας και της Στατιστικής Υπηρεσίας το ποσοστό αυτό εμφανίζεται από 35% ΣΕ 31%, σε μια προσπάθεια μειώσεως του αγροτικού πληθυσμού από 34%, που για πάρα πολλούς λόγους φαίνετε να ανταποκριθεί στην πραγματικότητα. Όταν επομένως διακηρύσσουμε ότι η χώρα μας δεν αντιμετωπίζει οξύ πρόβλημα ανεργίας , όπως συμβαίνει σε πολλές χώρες της Δυτ. Ευρώπης και στην Αμερική, ας μη ξεχνούμε ότι το 1/6 του ενεργού πληθυσμού μας εγκατέλειψε, τα τελευταία 15 χρόνια, την χώρα μας προς αναζήτηση καλύτερης τύχης και ότι το σύνολο της απασχολήσεως μειώνετε και δεν αυξάνει με την προσπάθεια της οικονομικής αναπτύξεως. Επιπλέον πρέπει βα προστεθεί ότι αν η δηλωμένη ανεργία δεν συμπεριλαμβάνετε στα οξύτατα προβλήματα της ελληνικής οικονομίας, δεν μπορεί να υποστηριχθεί το ίδιο και για την κεκαλυμμένη ανεργία, που ακόμη κυμαίνεται σε υψηλά επίπεδα στον πρωτογενή και τριτογενή τομέα.

Η δεύτερη βασική διαπίστωση αφορά την διάρθρωση της απασχολήσεως στην ελληνική οικονομία. Ενώ η ανάπτυξη σε όλες τις χώρες που προηγήθηκαν συμβάλει στην αναλογική αύξηση του αριθμού των μισθοσυντήρητων, μέσα στον ενεργό πληθυσμό, στη χώρα μας δεν συμβαίνει κάτι τέτοιο. Στις πιο ανεπτυγμένες χώρες ευρωπαϊκές και μη, το ποσοστό των μισθοσυντήρητων αντιπροσωπεύει το 82% του ενεργού πληθυσμού, στις αναπτυσσόμενες ευρωπαϊκές οικονομίες το ποσοστό αυτό είναι το 72% και στην Ελλάδα μόνο το 42%. Εκτός από ότι αυτή η συντριπτική διαφορά μεταξύ της χώρας μας και χωρών πιο αναπτυγμένων αλλά και το ίδιο περίπου ανεπτυγμένων, φαινομενικά τουλάχιστον, μ' αυτήν αποδεικνύει την σοβαρή καθυστέρηση των διαρθρωτικών δομών της ελληνικής οικονομίας, επιβάλλεται να λαμβάνετε υπ' όψη πριν από την λήψη φορολογικών και άλλων μέτρων.[5]

1.2.3 Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ

Ο τρόπος με τον οποίο πραγματοποιείτε η κατανομή του εισοδήματος σε μια οικονομία έχει σημασία όχι μόνο για λόγους γενικότερης κοινωνικής δικαιοσύνης, αλλά όπως είδαμε και παραπάνω στα περί στασιμοπληθωρισμού και ανεπάρκειας των βιομηχανικών επενδύσεων, και για καθαρά οικονομικούς λόγους. Εξάλλου, η προσπάθεια οικονομικής αναπτύξεως έχει την ιδιότητα νε μεταβάλλει τον τρόπο κατανομής, ακριβώς γιατί καταλήγει σε σημαντικές διαρθρωτικές αλλαγές της απασχολήσεως.

Έτσι θα πρέπει να χαρακτηρισθεί ως εκπληκτική η διαπίστωση ότι στην Ελλάδα κατά την κρίσιμη για ανάπτυξη της περίοδο 1960-1976, δεν είναι δυνατόν να παρατηρηθεί καμία απολύτως μεταβολή του τρόπου κατανομής των εισοδημάτων της, με όποιες μεθόδους ή δείκτες και αν επιχειρηθεί η μέτρηση της. Ο ερευνητής έχει την εντύπωση ότι βρίσκετε σ' ένα κύκλο, μέσα στον οποίο περιστρέφονται με τις ίδιες πάντοτε κινήσεις τα βασικά μεγέθη που προσδιορίζουν την τελική κατανομή. Μερικά από τα πιο ενδιαφέροντα χαρακτηριστικά του τρόπου κατανομής του εισοδήματος, που παραμένει αναλλοίωτος για ολόκληρη στην περίοδο 1960-1976, είναι και τα ακόλουθα:

α) το αγροτικό εισόδημα κατ' απασχολούμενο αντιπροσωπεύει σταθερά το 1/3 του μέσου κατ' απασχολούμενο εισοδήματος των εργαζομένων στους αστικούς τομεία παραγωγής.

β) η προσωπική κατανομή, που μετρά την απόσταση ανάμεσα στα υψηλότερα και χαμηλότερα εισοδήματα γίνεται πιο άνιση μετά την επιβολή φορολογίας από ότι ήταν πριν αυτό φυσικά αποτελεί μια επιπλέον εξαιρετική περίπτωση, αφού είναι γνωστό ότι σε όλες τις σχετικά αναπτυγμένες οικονομίες της υφηλίου συμβαίνει το αντίθετο οφείλεται, βασικά στην υψηλή συμμετοχή των έμμεσων φόρων στην Ελλάδα, που έχουν αντίστροφα προοδευτικά και στο γενικά όχι καλά μελετημένο φορολογικό σύστημα, που εφαρμόζεται στην Ελλάδα και που καταλήγει σε μεγάλης εκτάσεως φαινόμενα μετακλήσεως των φόρων και φοροδιαφυγής. Οπωσδήποτε η όλη

δημοσιονομική πολιτική του κράτους καταλήγει σε ουδέτερο ρόλο του δημόσιο τομέα, ο οποίος αν και αποσπά συνεχώς μεγαλύτερα ποσοστά μέσα στο ΑΕΠ δεν συμβάλλει εν τούτοις σε μια δικαιότερη κατανομή του εισοδήματος.

γ) στην περίπτωση της μεγάλης βιομηχανίας το 1/3 μόνο προστιθέμενης αξίας αποτελεί την αμοιβή της εργασίας και τα 2/3 την αμοιβή του κεφαλαίου η αντίθεση σχέση επικρατεί στις σχετικά αναπτυγμένες καπιταλιστικές οικονομίες υφηλίου.

δ) το ποσοστό της φοροδιαφυγής, αν και δεν μπορεί να υπολογισθεί, είναι εντούτοις εξαιρετικά σημαντικό, λόγω της μικρής συμμετοχής των αυτοαπασχολούμενων, μέσα στον ενεργό πληθυσμό.

1.2.4 Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Το πρόβλημα της περιφερειακής αναπτύξεως στον τόπο μας είναι οξύ και χρόνιο, γιατί ουδέποτε ως τώρα αντιμετωπίσθηκε με συνέπεια και συνέχεια. Η αντιμετώπιση του θα έπρεπε υποχρεωτικά να γίνει, όχι με μεμονωμένα μέτρα που άλλοτε ευνοούν την Α και άλλοτε την Β γεωγραφικής περιοχή της χώρας, αλλά με την κατάρτιση ενός περιφερειακού προγράμματος, το οποίο να εντάσσεται στο εθνικό και να περιλαμβάνει στόχους βραχυχρόνιους και μακροχρόνιους, όπως και τα μέσα για την πραγματοποίηση τους. Η λεγόμενη ισόρροπη, δηλαδή σύγχρονη ανάπτυξη όλων των περιφερειών της χώρας είναι απραγματοποίητο όνειρο όχι μόνο για την οικονομία της Ελλάδας με τα πολύ περιορισμένα μέσα, άλλα και για οικονομίες πολύ πλουσιότερες απ' αυτήν. Η προσπάθεια για περιφερειακή ανάπτυξη, στην Ελλάδα, θα έπρεπε να αποβλέπει στη μείωση των διαφόρων αναπτύξεως μεταξύ κέντρου και περιφέρειας, που σημαίνει με άλλα λόγια την ανάγκη μιας ειλικρινούς και μακροχρόνιας προσπάθειας μειώσεως της αναλογικής οικονομικής σημασίας της περιοχής της πρωτεύουσας και αντίστοιχης αυξήσεως της οικονομικής της περιφέρειας. Μια τέτοια όμως προσπάθεια δεν θα έπρεπε σε κάποια περίπτωση να καταλήξει σε ρυθμούς αναπτύξεως θα ήταν απαραίτητο να

μελετήσει, προηγουμένως, τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της κάθε περιφέρειας, να θέσει χρονικά ιεραρχημένους στόχους για τη διαδοχική ανάπτυξη των πόλων έλξεως και να κατανείμει το σύνολο των εσόδων του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων, ανάλογα με τους εκάστοτε επιδιωκόμενους στόχους, σε περιφερειακό επίπεδο. Είναι εμφανές ότι αν το εθνικό πρόγραμμα προβλέπει ρυθμούς αναπτύξεως, οι περιφέρειες που θα αποφασισθεί να γίνουν πόλοι έλξεως θα πρέπει να πραγματοποιήσουν ταχύτερους ρυθμούς, ενώ η περιοχή της πρωτεύουσας χαμηλότερους του μέσου όρου. Εντούτοις όλα τα προγράμματα που κατά καιρούς καταρτίσθηκαν και που περιλάμβαναν και περιφερειακά προγράμματα κατέληγαν στο να ενθαρρύνουν τη διαχρονική αύξηση της αναλογικής σημασίας της περιοχής της πρωτεύουσας στην εθνική οικονομία. Και γι' αυτό τα προγράμματα αυτά δεν ήταν περιφερειακά και γι' αυτό οι διαφορές μεταξύ κέντρου και επαρχίας όχι μόνο δεν εμφανίζουν τάσεις μειώσεως αλλά και συνεχώς διευρύνονται.[11]

1.3 ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

1.3.1 ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Τα βασικά χαρακτηριστικά και οι κύριες κατευθύνσεις της οικονομικής πολιτικής μιας μικρής και ανοικτής οικονομίας, όπως η ελληνική, έχουν ιδιαίτερη σημασία στον προσδιορισμό των οικονομικών μεγεθών, όπως της παραγωγής, της απασχόλησης, της νομισματικής σταθερότητας, της εξωτερικής ισορροπίας και γενικότερα της αναπτυξιακής δύναμης. Η οικονομική πολιτική αποτελούσε, σε όλη την μεταπολεμική περίοδο, βασικό εργαλείο παρέμβασης του ελληνικού κράτους την λειτουργία του οικονομικού μηχανισμού και ρύθμιση της οικονομικής συγκυρίας, παρά τις

έντονες ιδεολογικές και πολιτικές αντιθέσεις που έχουν συχνά προκύψει για το χαρακτήρα και τις κατευθύνσεις της. Το κρίσιμο βέβαια ζήτημα για την ελληνική οικονομία και κοινωνία ήταν και είναι η αποτελεσματικότητα της ασκούμενης οικονομικής πολιτικής, η επίτευξη δηλαδή των κεντρικών επιδιωκόμενων στόχων της και οι κοινωνικές συνέπειες της.

Οι σημαντικές αλλαγές που έχουν συντελεστεί στο διεθνές οικονομικό περιβάλλον τις τελευταίες δεκαετίες έχουν αυξήσει το ειδικό βάρος της οικονομικής πολιτικής στη διαμόρφωση των αναγκαίων εκείνων συνθηκών που απαιτεί σήμερα ο οικονομικός εκσυγχρονισμός και η οικονομική ανάπτυξη. Το παράδοξο είναι ότι η αναβάθμιση του ρόλου της οικονομικής πολιτικής συμβαίνει σε μια εποχή όπου οι κυρίαρχες οικονομικές και πολιτικές αντιλήψεις, υποταγμένες στο σύγχρονο μύθο της αγοράς αμφισβητούν το σταθεροποιητικό και αναπτυξιακό ρόλο της. Σε αντίθεση με τις κυρίαρχες αντιλήψεις, ο ρόλος της οικονομικής πολιτικής εξακολουθεί να είναι κρίσιμος τόσο για την βραχυχρόνια όσο και την μακροχρόνια πορεία και συμπεριφορά της οικονομίας. Το ίδιο κρίσιμη είναι και η επιλογή του κατάλληλου μείγματος οικονομικής πολιτικής από τις εκάστοτε κυβερνήσεις, για την εξυπηρέτηση των συμφερόντων της χώρας και την κοινωνική συνοχή.

Οι κοινωνικές προτεραιότητες και ο χαρακτήρας της οικονομικής πολιτικής είναι αποτελέσματα των συσχετισμών οικονομικής, κοινωνικής και πολιτικής δύναμης, καθώς επίσης και της ιδεολογικής διαμάχης που συντελείται μέσα στην ελληνική κοινωνία. Εναλλακτικά μείγματα δημοσιονομική, νομισματικής και εισοδηματικής πολιτικής και τα χαρακτηριστικά των διαρθρωτικών παρεμβάσεων εκφράζουν συγκεκριμένες πολιτικές επιλογές για τον κοινωνικό επιμερισμό του κόστους της μακροοικονομικής σταθερότητας και του οφέλους της ανάπτυξης, για το μέγεθος της κρατικής παρουσίας στην οικονομία, για το βαθμό κυριαρχίας των δυνάμεων της αγοράς. Η ευθύνη λοιπόν για την ασκηθείσα οικονομική πολιτική και των συνεπειών της μοιράζεται ανάμεσα σε όλους τους κοινωνικούς, πολιτικούς, επιχειρηματικούς και συνδικαλιστικούς φορείς της χώρας, οι αντιθέσεις και

οι συμφωνίες των οποίων διαμορφώνουν τις προϋποθέσεις και καθορίζουν τις δυνατότητες και τον τρόπο προσαρμογής της οικονομίας στις νέες συνθήκες σε εθνικό και παγκόσμιο επίπεδο.

Η άσκηση της οικονομικής πολιτικής στη χώρα μας, στο μεγαλύτερο διάστημα των τελευταίων δύο δεκαετιών, έχει γίνει σε συνθήκες ασφυκτικών εσωτερικών και εξωτερικών περιορισμών. Τους εσωτερικούς περιορισμούς δημιούργησαν κυρίως οι έντονες μακροοικονομικές αλλά και οι μακροχρόνιες διαρθρωτικές ανισορροπίες της οικονομίας, η εμπλοκή του μηχανισμού συσσώρευσης, η παραγωγική στασιμότητα και η ασθενική και άτολμη επενδυτική παρουσία του ιδιωτικού τομέα. Η προσδιοριζόμενη από τα προαναφερόμενα χαρακτηριστικά οικονομική δομή της χώρας δημιούργησε τη βάση της αυξανόμενης κρατικής παρέμβασης. Η δομή του πολιτικού συστήματος της χώρας λειτούργησε ωστόσο ως ένας επιπλέον περιορισμός της οικονομική διαχείρισης.

Η ύπαρξη δικτύου κομματικών-πελατειακών σχέσεων έχει δημιουργήσει μια ιδιότυπη σχέση πολιτικής και οικονομίας που συχνά περιορίζει τις επιλογές οικονομικής πολιτικής στις ανάγκες χειραγώγηση της οικονομίας, έτσι ώστε να εξυπηρετηθούν ψηφοθηρικοί στόχοι, προεκλογικές δεσμεύσεις και επανεκλογικές επιδιώξεις. Η πολιτική δομή της χώρας και η παρουσία του πολιτικού-εκλογικού κύκλου δημιουργούν ένα ιδιαίτερο πλαίσιο αξιολόγησης της οικονομικής πολιτικής. Η τελευταία φαίνεται να είναι συνδεδεμένη με ένα σύνθετο πλέγμα παραγόντων που περιλαμβάνει: α) κοινωνικοπολιτικές συμμαχίες β) ιδεολογικά στοιχεία γ) πολιτικές αξίες, παραδόσεις, διαμορφωμένες συνήθειες και πρακτικές και δ) τις προσπάθειες των κυβερνήσεων να ισορροπήσουν στις προεκλογικές δεσμεύσεις και υποσχέσεις προς τους ψηφοφόρους τους και στις πραγματικές ανάγκες της οικονομίας μέσω των τελικών επιλογών και παρεμβάσεων τους.

Η ιδιότυπη σχέση πολιτικής και οικονομίας που υπάρχει στη χώρα μας λειτουργεί αποτρεπτικά για οποιοδήποτε μακροχρόνιο οικονομικό σχεδιασμό και για τη διαμόρφωση μιας ουσιαστικής αναπτυξιακής στρατηγικής, ενώ

κυριαρχεί η ευκαιριακή διαχείριση, η οποία συνήθως είναι προσανατολισμένη σε βραχυχρόνιους οικονομικούς στόχους.

Τους εξωτερικούς περιορισμούς δημιούργησαν η κυριαρχία του νεοφιλελεύθερου μοντέλου οικονομική πολιτικής, οι διεθνής οργανισμοί (ΔΝΤ,ΟΟΣΑ), που με τις παρεμβατικές εκθέσεις τους λειτούργησαν ως φορείς του μοντέλου αυτού και μοχλοί πίεσης για την εφαρμογή του, οι απορυθμισμένες παγκόσμιες αγορές και η επιλογή ένταξης της χώρας μας αρχικά στην ΕΟΚ και στη δεκαετία 1990 στην ΟΝΕ.[14]

1.3.2 Ο ΜΕΤΑΒΑΛΛΟΜΕΝΟΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Η περίοδος 1981-2000 μπορεί να διακριθεί σε συγκεκριμένες υποπεριόδους σε αντιστοιχία των πολιτικών – εκλογικών κύκλων που γνώρισε η χώρα μας βάσει των πολιτικών κομμάτων που άσκησαν την κυβερνητική εξουσία, της οικονομικής πολιτικής που εφάρμοσαν και των βουλευτικών εκλογών που έγιναν στη χώρα μας. Ειδικότερα, η υπό εξέταση περίοδος μπορεί να διακριθεί στους εξής πολιτικούς-εκλογικούς κύκλους: α) 1981-1985 και 1985-1989, β) 1989-1990 και 1990-1993 και γ) 1994-1996 και 1996-2000. Η επιλογή αυτή επιτρέπει την ανάλυση όλων των περιπτώσεων που η ασκηθείσα οικονομική πολιτική εκδήλωσε ασυνέχεια και έντονες μεταβολές, κυρίως σε έτη εθνικών εκλογών.

Η παραπάνω επιλογή των πολιτικών-εκλογικών κύκλων και η συσχέτισή τους με τις επιδόσεις της οικονομίας και την ασκηθείσα οικονομική διαχείριση δεν μπορεί να θεωρηθεί απόλυτη, καθώς η οικονομική εξέλιξη έχει μια ιστορική συνέχεια. Η επιλογή μας στηρίζεται στην διαφοροποίηση των στοιχείων της οικονομικής διαχείρισης και των δεδομένων της οικονομίας σύμφωνα με τις πολιτικές και εκλογικές εξελίξεις που συντελέστηκαν στη χώρα μας. Η πολιτική περιοδόλογηση της οικονομικής διαχείρισης δίνει τη δυνατότητα μιας βαθύτερης ιστορικής ερμηνείας του χαρακτήρα και των αλλαγών της ασκούμενης οικονομικής πολιτικής, του

ιδεολογικού στίγματος της, των εξωτερικών και εσωτερικών περιορισμών της και των επιδιωκόμενων στόχων και προτεραιοτήτων της. Η έλλειψη του ιστορικού και του πολιτικού προσδιορισμού του μηχανισμού λήψης οικονομικών αποφάσεων περιορίζει σημαντικά την ανάλυση και την κατανόηση των επιλογών οικονομικής πολιτικής και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της.

Βασικοί δείκτες αξιολόγησης της οικονομικής πολιτικής και της οικονομικής συγκυρίας παρουσιάζονται αναλυτικά στον Πίνακα 1.1 και αναλύονται στις ενότητες που ακολουθούν 1.2 η παρουσίαση των στοιχείων γίνεται σύμφωνα με την επιλεγμένη πολιτική εκλογική περιεδολόγηση. Η επιλογή μας αυτή προσφέρει την αναγκαία εμπειρική υποστήριξη στην ανάλυση που ακολουθεί, ώστε να κατηγοριοποιηθεί η συγκριτική αξιολόγηση της οικονομικής πολιτικής που εφάρμοσαν οι εκάστοτε κυβερνήσεις. Τον ίδιο στόχο εξυπηρετεί και η ένταξη του έτους 1980 στη στατιστική ανάλυση των αντίστοιχων χρονολογικών σειρών.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.1

Ελλάδα: Βασικοί Οικονομικοί Δείκτες

(Μέσος ρυθμός μεταβολής %)

Έτος	Πληθ.	Δμ.Ελ./ ΑΕΠ	Δμ.Χρ,/ ΑΕΠ	M1	M3	Βρ.Επιτ.	Ισοτ.Δρχ.
1980	24,9	-2,6	28,6	13,8	24,1	14,3	-13,4
1981	24,5	-9,1	34,5	25,2	36,4	14,3	-10,2
1982	21,1	-6,8	41,3	16,2	28,5	15,3	-8,0
1983	20,2	-7,6	41,9	15,3	22,0	15,3	-18,1
1984	18,5	-8,4	48,0	20,7	30,8	17,8	-14,3
1985	19,3	-11,7	54,7	24,4	28,1	18,4	-15,9
1986	23,0	-9,5	55,9	9,4	20,3	18,5	-21,3
1987	16,4	-9,2	62,2	14,2	24,0	19,1	-9,8
1988	13,5	-11,5	66,8	15,4	23,1	19,3	-7,3
1989	13,7	-14,4	69,9	30,0	24,4	19,0	-7,5
1990	20,4	-16,1	80,7	25,2	15,3	23,0	-8,1
1991	19,5	-11,5	83,3	10,1	12,3	23,3	-11,5
1992	15,9	-12,8	89,0	12,9	14,4	21,7	-8,3
1993	14,4	-13,8	111,6	13,0	15,0	21,2	-9,2
1994	10,9	-10,0	109,3	25,6	8,8	19,0	-7,1
1995	8,9	-10,6	110,1	12,7	10,3	15,5	-3,5
1996	8,2	-7,5	112,2	12,7	9,3	12,8	-1,1
1997	5,5	-4,0	109,5	12,8	9,6	10,3	-1,9
1998	4,7	-2,5	105,4	13,4	8,9		

1.2 ΠΙΝΑΚΑΣ (συνέχεια)

Έτος	ΑΕΠ%	ΚΚ/ ΑΕΠ	Ελ.Τρ. Συν.	Ανεργ.	Πρ. Μισθ.	Παραγ. Εργ.
1980	0,7	50,2	-4,6	2,7	-5,1	1,2
1981	-1,6	52,3	-5,4	4,0	-1,2	-4,9
1982	-1,1	56,6	-4,1	5,8	5.7	-1,6
1983	-1,1	52,8	-4,5	7,9	2,9	-2,5
1984	2,0	52,9	-5,2	8,1	2,2	1,5
1985	2,5	49,9	-8,1	7,8	4,1	1,4
1986	0,5	43,2	-3,7	7,4	-7,7	-0.9
1987	-2,3	41,0	-2,2	7,4	-3,6	-3,0
1988	4,3	42,5	-1,5	7,7	3,8	4.1
1989	3,8	43,4	-3,8	7,5	9,3	2,7
1990	0,0	43,4	-4,3	7,0	2.6	-2,2
1991	3,1	45,8	-1,7	7,7	-4,5	5,0
1992	0,7	46,0	-2,1	8,7	-3,2	-0,6
1993	-1,6	47,4	-0,8	9,7	-3,7	-2,6
1994	2,0	47,7	-0,1	9,6	0,9	0,9
1995	2,1	48,4	-2,5	10,0	4,2	1,3
1996	2,4	51,0	-3,7	10,3	2,8	0,6
1997	3,2	52,7	-4,0	10,3	4,9	3,5
1998	3,7	49,7	-3,0	10,9	2,3	0,3

Πηγή: ΥΠΕΘΟ

Ορισμοί Μεταβλητών:

ΠΛΗΘ= Πληθωρισμός

ΔΗ.ΕΛ/ΑΕΠ= Δημόσιο Έλλειμα/ΑΕΠ

ΔΗ.ΧΡ/ΑΕΠ= Δημόσιο Χρέος/ΑΕΠ

Μ1,Μ3= Δείκτες Ρευστότητας

ΒΡ.ΕΠΙΤ= Βραχυχρόνιο επιτόκιο

ΙΣΟΤ.ΔΡΧ= Σταθμισμένη Συναλλαγματική ισοτιμία της Δραχμής

ΑΕΠ%= Ρυθμός Μεταβολής του ΑΕΠ

ΚΚ/ΑΕΠ= Κατά Κεφαλήν/ΑΕΠ

ΕΛ.ΤΡ.ΣΥΝ= Έλλειμμα Τρεχουσών Συναλλαγών

ΑΝΕΡΓ.=Ανεργία

ΠΡ.ΜΙΣθ.= Πραγματικός Μισθός

ΠΑΡΑΓ.ΕΡΓ= Παραγωγικότητα εργασίας (% Μεταβολές)

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.3

Πολιτική-Εκλογική Περιοδολόγηση Βασικών

Οικονομικών Δεικτών

	80-81	**81-85**	**86-89**	**89-93**	**90-93**	**94-98**	**96-98**
Παραγωγή-Ανεργία							
ΑΕΠ (% Μεταβολή)	-0,4	0,1	1,6	1,2	0,5	2,7	3,1
Ανεργία	3,3	6,7	7,5	8,1	8,3	10,2	10,5
Τιμές και Αμοιβή εργασίας							
ΓΔΤΚ	24,7	20,7	16,6	16,8	17,5	7,6	6,1
Μέσος Πραγματικός Μισθός	-3,1	2,7	0,4	0,1	-2,2	3	3,3
Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών	-5	-5,4	-2,8	-2,5	-2,2	-2,6	-3,6
						94-97	
Συναλλαγματική ισοτιμία (%Μεταβολή)	-11,8	-13,3	-11,5	-8,9	-9,2	-3,4	
Δείκτες Δημοσιονομικής Πολιτικής							
Έλλειμμα Γενικής Κυβέρνησης	-5,8	-8,7	-11,1	-13,7	-13,5	-6,9	-4,7
Χρέος Γενικής Κυβέρνησης	31,5	44	63,7	86,9	91,1	109,3	109
Δείκτες Νομισματικής Πολιτικής							
M1	19,3	20,4	17,2	18,2	15,3	15,4	13
M3	30,2	29,2	22,9	16,3	14,2	9,4	9,3
Ονομαστικό επιτόκιο	14,3	16,2	19	21,6	22,3	14,4	12,5

Πηγή: ΥΠΕΘΟ

1.3.3 ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Η κυριαρχία συντηρητικών πολιτικών δυνάμεων στο διεθνές πολιτικό σκηνικό και η επικράτηση του νεοφιλελευθερισμού ως κυρίαρχου μοντέλου οικονομικής πολιτικής καθώς επίσης και η ένταξης της χώρας στην ΕΟΚ δημιουργούσαν ένα ασφυκτικό εξωτερικό περιβάλλον μεγάλων πιέσεων στην εθνική οικονομία και το πολιτικό σύστημα της Ελλάδας. Επιπρόσθετα, η οικονομική συγκυρία στο εσωτερικό της χώρας και άσχημη κατάσταση της παγκόσμιας οικονομίας στις αρχές της δεκαετίας του 1980 πολλαπλασίαζαν τους περιορισμούς στην άσκηση εθνικής οικονομικής πολιτικής, ειδικά στην περίπτωση που η τελευταία έθετε εναλλακτικούς οικονομικούς στόχους και κοινωνικές προτεραιότητες.

Κατά τη διάρκεια των ετών 1980-1981, οι μακροοικονομικές ανισορροπίες της εθνικής οικονομίας είχαν χειροτερέψει ως αποτέλεσμα της δεύτερης πετρελαϊκής κρίσης. Η όξυνση των μακροοικονομικών προβλημάτων, η βιομηχανική κρίση στην οποία είχε εισέλθει η οικονομία και η παρατεταμένη επενδυτική ανεπάρκεια και η αποχή του ιδιωτικού τομέα από ανάληψη επενδυτικών πρωτοβουλιών αντανακλούσαν την καθυστερημένη δομή της ελληνικής οικονομίας, τις διαρθρωτικές αδυναμίες του παραγωγικού συστήματος, το μεγάλο έλλειμμα ανταγωνιστικότητα της και το πρόβλημα της προσαρμογής της στο νέο οικονομικό και τεχνολογικό περιβάλλον. Το μοντέλο οικονομικής ανάπτυξης και μεταπολεμικές επιλογές της οικονομικής πολιτικής είχαν εγκλωβίσει την οικονομία στη υπανάπτυξη και την οικονομική και τεχνολογική εξάρτηση από το πολυεθνικό κεφάλαιο. Στα πλαίσια των ραγδαίων ευρωπαϊκών και παγκόσμιων οικονομικών και τεχνολογικών εξελίξεων, η δημιουργία συνθηκών μακροοικονομικής σταθερότητας και ανάπτυξης ήταν αναγκαία προϋπόθεση για την οικονομική και κοινωνική πρόοδο της Ελλάδας, όπως και για τη πολιτική σταθερότητα και τον εκδημοκρατισμό της.

Με την εφαρμογή ενός μείγματος μακροοικονομικής πολιτικής και διαρθρωτικών παρεμβάσεων στον πραγματικό τομέα της οικονομίας με σκοπό την επίτευξη τριών βασικών στόχων:

Πρώτον, την μείωση του πληθωρισμού και του ελλείμματος του ισοζυγίου πληρωμών. Ο πολύ υψηλός πληθωρισμός της χώρας σε συνδυασμό με την αυξανόμενη εισαγωγική διείσδυση αμέσως μετά τη χρονιά της ένταξης της Ελλάδας στη ΕΟΚ δημιούργησαν μια ανησυχητική κατάσταση στον εξωτερικό τομέα της οικονομίας. Το αυξανόμενο έλλειμμα του ισοζυγίου πληρωμών προκαλούσε αύξηση του εξωτερικού χρέους και της οικονομικής εξάρτησης της χώρας. Ο πληθωρισμός και το ισοζύγιο πληρωμών διαμόρφωναν ένα ευάλωτο και ασταθές μακροοικονομικό περιβάλλον.

Ωστόσο, ο διαρθρωτικός χαρακτήρας και των δύο προβλημάτων καθιστούσαν την μακροοικονομική πολιτική ανεπαρκές εργαλείο αποτελεσματικής αντιμετώπισης τους, χωρίς την εφαρμογή κατάλληλων μέτρων προσφοράς που θα συνέβαλαν στην ποσοτική και στην ποιοτική βελτίωση του παραγωγικού συστήματος της οικονομίας.

Δεύτερον, τη μείωση της ανεργίας και την αύξηση του ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης. Σύμφωνα με τη φιλοσοφία της νέας οικονομικής στρατηγικής, μοχλοί της ανάκαμψης των επενδύσεων και της ανάπτυξης της οικονομίας θα ήταν οι επιχειρούμενες διαρθρωτικές παρεμβάσεις σε συνδυασμό με τις πολιτικές διαχείρισης της εσωτερικής ζήτησης. Κεντρική επιδίωξη των διαρθρωτικών παρεμβάσεων ήταν η αύξηση της παραγωγικότητας και η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας την ελληνικών εξαγωγών. Σημαντικό ρόλο στην αύξηση του όγκου των επενδύσεων και στην οικονομική μεγέθυνση θα αναλάμβανε ο δημόσιος τομέας της οικονομίας. Η διαρθρωτική αυτή μεταβολή, στο βαθμό που θα πραγματοποιούνταν, θα προκαλούσε κρίσιμο μετασχηματισμό στη δομή του μεταπολεμικού μοντέλου συσσώρευσης που είχε εφαρμοστεί στη χώρα που ανέθετε την ανάπτυξη της οικονομίας πρωτίστως στον ιδιωτικό τομέα και στις δυνάμεις της αγοράς.

Τρίτον, δικαιότερη διανομή του εισοδήματος. Η αύξηση του πραγματικού εισοδήματος των εργαζομένων βρισκόταν στο επίκεντρο της

μακροοικονομικής διαχείρισης και είχε ένα διττό στόχο. Πρώτον, μέσω της βελτίωσης της θέσης των χαμηλότερων εισοδηματικών τάξεων η κυβέρνηση θα επιτύχαινε ένα υψηλότερο επίπεδο κοινωνικής δικαιοσύνης. Δεύτερον, μέσω της αναδιανομής του εισοδήματος και της προσδοκώμενης αύξησης της ιδιωτικής κατανάλωσης η κυβέρνηση θα στήριζε ένα υψηλότερο επίπεδο εσωτερικής ζήτησης, που θα ανέκοπτε την πτωτική πορεία του ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης και θα επέτρεπε τη δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών για σταθερή οικονομική ανάκαμψη. Στην αναπτυξιακή; δυναμική της οικονομίας θα συνέβαλε και η μείωση των δανειακών αναγκών του δημόσιου τομέα και η ορθολογικότερη κατανομή της πίστης.

Δεδομένων των μακροοικονομικών ανισορροπιών και ελπίζοντας στην επίτευξη των βασικών της στόχων, ένα μείγμα σταθεροποιητικής μακροοικονομικής πολιτικής με επεκτατικό ωστόσο προσανατολισμό, έτσι ώστε να ενισχυθεί η ανάκαμψη της οικονομίας. Οι δύο αυτές αντικρουόμενες όψεις της οικονομικής διαχείρισης δημιουργούσαν έλλειψη εσωτερικής συνέπειας και συνοχής ειδικά μεταξύ του περιοριστικού χαρακτήρα της νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής και του επεκτατικού χαρακτήρα της εισοδηματικής πολιτικής που εφαρμόστηκε.

Πιο συγκεκριμένα, πρωταρχικός στόχος της νομισματικής και πιστωτικής πολιτικής ήταν να συμβάλει στη δημιουργία προϋποθέσεων που θα εξασφάλιζαν τη σταθεροποίηση και ανάπτυξη της οικονομίας, με κινητοποίηση περισσότερων αποταμιευτικών πόρων και αποτελεσματικότερη κατανομή τους (Τράπεζα της Ελλάδος 1983,1984, OECD 1983-84). Μεταξύ 1981-1984, η νομισματική πιστωτική πολιτική είχε έντονα αντιπληθωριστικό χαρακτήρα. Βασικός στόχος ήταν ο πληθωρισμός και οι πληθωριστικές προσδοκίες να εισέλθουν σε φάση αποκλιμάκωσης, ώστε να περιοριστούν οι αρνητικές επιδράσεις που προκαλούσε η παγκόσμια ύφεση στο ισοζύγιο πληρωμών.

Η προσαρμογή της νομισματικής-πιστωτικής πολιτικής στους πιο πάνω στόχους θα πραγματοποιούταν μέσω της μείωσης της πιστωτικής επέκτασης προς το δημόσιο και ειδικότερα προς τον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας

(Τράπεζα της Ελλάδας 1983). Ως αποτέλεσμα, ο ρυθμός μεταβολής της προσφοράς χρήματος την τριετία 1982-1984 μειώθηκε σε επίπεδο αρκετά χαμηλότερο του 1981. Η πιστωτική πολιτική επικεντρωνόταν στη χρηματοδότηση των μικρών και μεσαίων βιομηχανικών και αγροτικών επιχειρήσεων (Τράπεζα της Ελλάδας 1983, OECD 1983) στηρίζοντας με τον τρόπο αυτό τις παραγωγικές επενδύσεις και την αναπτυξιακή πλευρά της οικονομικής πολιτικής. Άμεση συνέπεια της σφικτής νομισματικής πολιτικής ήταν η σταδιακή αύξηση των ονομαστικών και των πραγματικών επιτοκίων. Η αύξηση των εγχώριων επιτοκίων ως ένα βαθμό αντανακλούσε και τη διεθνή ανοδική τάση των επιτοκίων ως αποτέλεσμα της εφαρμογής αυστηρών μονεταριστικών πολιτικών στις περισσότερες χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ, αλλά και της γενικότερης διαδικασίας ολοκλήρωσης των παγκόσμιων αγορών χρήματος και κεφαλαίου.

Ειδικότερα, καταργήθηκε η Νομισματική Επιτροπή και η εφαρμογή της νομισματικής και πιστωτικής πολιτικής μεταβιβάστηκε στην Τράπεζα της Ελλάδος. Η θεσμική αυτή μεταβολή ενίσχυσε το ρόλο και την ευθύνη της Κεντρικής Τράπεζας, χωρίς βέβαια να της παραχωρεί θεσμική ανεξαρτησία, και αύξησε την ευεξία στην εφαρμογή της νομισματικής και πιστωτικής πολιτικής, μέσα στα όρια της γενικής οικονομικής πολιτικής που αποφάσιζε η κυβέρνηση. Επίσης, τέθηκαν σε νέα βάση οι σχέσεις της Κεντρικής Τράπεζας με το ελληνικό δημόσιο και επιβλήθηκαν όρια στο δανεισμό της κυβέρνησης από την Τράπεζα της Ελλάδος για τη χρηματοδότηση του κρατικού προϋπολογισμού, τακτικού και επενδύσεων (Τράπεζα της Ελλάδος 1983). Τέλος, επαναπροσδιορίστηκε το θεσμικό πλαίσιο και η διαδικασία κατανομής πίστης και επιβλήθηκε από την Κεντρική Τράπεζα ένα σύστημα ποινών για τις εμπορικές τράπεζες, που δεν θα εφάρμοζαν την πιστωτική πολιτική της κυβέρνησης, (ώστε να ωφεληθούν οι επενδύσεις στον παραγωγικό τομέα της οικονομίας (Τράπεζα της Ελλάδος 1983).

Την ίδια περίοδο, εφαρμόστηκε περιοριστική δημοσιονομική πολιτική, σε μια προσπάθεια να μειώσει το δημοσιονομικό έλλειμμα και τις δανειακές ανάγκες του δημόσιου τομέα, έτσι (ώστε να ανακόψει την ανοδική εξέλιξη του

δημόσιου χρέους και να αποκλιμακώσει τον πληθωρισμό (Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 1983, 1984). Η μείωση των δανειακών αναγκών του δημόσιου τομέα προβλεπόταν μέσου της συγκράτησης των δημόσιων δαπανών και της αύξησης των δημόσιων εσόδων. Η μείωση του δημόσιου ελλείμματος θα αύξανε την αποτελεσματικότητα και την αντιπληθωριστική πειθαρχία της νομισματικής πολιτικής. Για την αποφυγή εμπλοκών στο αναπτυξιακό σκέλος της οικονομικής πολιτικής, η κυβέρνηση θα επιδίωκε το συνδυασμό της μείωσης του δημόσιου ελλείμματος με ανακατανομή των δημόσιων δαπανών σε όφελος των κοινωνικών δαπανών και των δημόσιον επενδύσεων.

Μέσω του πεντάχρονου προγράμματος οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης 1983-1987 την παραγωγική αναδιάρθρωση της οικονομίας και το θεσμικό εκσυγχρονισμό της ελληνικής κοινωνίας. Σημαντική θέση στην προσπάθεια αυτή είχε η διαμόρφωση ενός νέου πλαισίου λειτουργίας του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης. Η κυβέρνηση θα επιδίωκε την προώθηση ενός σχεδίου αποκέντρωσης του μηχανισμού λήψης αποφάσεων σε όλα τα επίπεδα, με τη δημοκρατική συμμετοχή των εργαζομένων, των πολιτών, των συνεταιρισμών και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές διαδικασίες .

Η διαδικασία του εκσυγχρονισμού απαιτούσε τη λήψη μεσο-μακροχρόνιων μετρούν και την προώθηση σημαντικών μεταρρυθμίσεων σε πολλούς τομείς της οικονομικής και κοινωνικής ζωής της χώρας, όπως την παιδεία, την αναδιάρθρωση της παραγωγής στους βασικούς τομείς μέσω ενός νέου συστήματος επενδυτικών κινήτρων, την προώθηση προγραμμάτων ανάπτυξης έρευνας και τεχνολογίας, τη βελτίωση των υποδομών και των κοινωνικών υπηρεσιών. Κινητήριος δύναμη των μεταρρυθμίσεων θα ήταν ο κρατικός τομέας της οικονομίας, ο οποίος σε συνεργασία με τον ιδιωτικό θα αναλάμβανε επενδυτικές πρωτοβουλίες σε κλαδικό και περιφερειακό επίπεδο. Το βάθος, η έκταση και η υλοποίηση των αλλαγών αυτών θα προσδιόριζαν αφενός τη δημιουργία συνθηκών αυτοδύναμης οικονομικής.

Ο αντιπληθωριστικός χαρακτήρας της οικονομικής πολιτικής, με εξαίρεση την εισοδηματική πολιτική, έμεινε ουσιαστικά αμετάβλητος μέχρι το 1984. Την ίδια χρονιά οι μακροοικονομικές επιδόσεις της οικονομίας παρουσίαζαν μικρή βελτίωση συγκριτικά με το 1981, με εξαίρεση την αρνητική εξέλιξη του δημόσιου χρέους και της ανεργίας που συνέχιζαν την ανοδική τους πορεία. Η στήριξη της εγχώριας ζήτησης φαίνεται ότι τροφοδότησε, ως ένα βαθμό, το μηχανισμό της μεγέθυνσης, ο ρυθμός του οποίου έδειξε τάση ανάκαμψης· Ωστόσο, ο πολύ υψηλός πληθωρισμός και τα μεγάλα ελλείμματα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών αποκάλυπταν το μέγεθος των διαρθρωτικών προβλημάτων και ανισορροπιών της ελληνικής οικονομίας και τις αδυναμίες και ακαμψίες του παραγωγικού συστήματος. Η διατήρηση του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών σε υψηλά επίπεδα και η αύξηση του το 1984 περιόριζε τις επιλογές της οικονομικής πολιτικής.

Έτσι, το 1984, η ελληνική οικονομία εξακολουθούσε να αναζητά το δρόμο προς τη σταθερότητα και τη διαμόρφωση κατάλληλων συνθηκών ανάπτυξης. Η νομισματική πολιτική, από το 1984 και κυρίως στη διάρκεια του 1985, αν και συνέχισε περισσότερο ρητορικά να διατηρεί τον αντιπληθωριστικό χαρακτήρα της, έγινε επεκτατική, ώστε να εξυπηρετήσει τις αυξημένες δανειακές ανάγκες του δημόσιου τομέα. Ο ρυθμός μεταβολής της προσφοράς χρήματος (με βάση τους δείκτες MI και M3) αυξήθηκε σημαντικά τη διετία 1984-1985 σε σχέση με τα αμέσως δύο προηγούμενα χρόνια. Η δημοσιονομική πολιτική, χαλάρωσε αρκετά, κυρίως στο σκέλος των δαπανών, προκαλώντας σημαντική αύξηση των κρατικών δανειακών αναγκών.

Η δημοσιονομική πολιτική κατάφερε να συγκρατήσει μέχρι το 1984 την αύξηση του δημόσιου ελλείμματος, όχι όμως και του δημόσιου χρέους το οποίο εκδήλωνε βαθύτερες διαρθρωτικές αδυναμίες του δημόσιου τομέα και γενικότερα της ελληνικής οικονομίας, καθώς επίσης και ασυνέπειες οικονομικής διαχείρισης.

Οι μακροοικονομικές επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας το 1985 δείχνουν ότι το μείγμα μακροοικονομικής και διαρθρωτικής πολιτικής που εφάρμοσε η κυβέρνηση δεν πέτυχε το επεκτατικό και αναπτυξιακό αποτέλεσμα που

επιδίωκε. Διατηρήθηκε ο καταναλωτικός χαρακτήρας της κατανομής των πόρων της οικονομίας και το έλλειμμα παραγωγικών επενδύσεων. Αυτό βέβαια δεν συνεπάγεται μόνο την αποτυχία της μακροοικονομικής πολιτικής. Και οι πολιτικές προσφοράς δεν πέτυχαν την απαραίτητη παραγωγική αναδιάρθρωση και τον θεσμικό εκσυγχρονισμό, παράγοντες οι οποίοι σε μεγάλο βαθμό προσδιορίζουν τις μακροοικονομικές ανισορροπίες της ελληνικής οικονομίας.

Αξιολογώντας την οικονομική κατάσταση της χώρας την περίοδο 1981-1985 από ιστορική σκοπιά, εκτιμούμε ότι για ακόμη μια φορά η δημοσιονομική πολιτική που εφαρμόστηκε δεν είχε την απαιτούμενη αξιοπιστία και δεν κατάφερε να ενεργοποιήσει τις υγιείς επιχειρηματικές και παραγωγικές δυνάμεις του τόπου, (ώστε να δημιουργήσει ένα κύμα εκσυγχρονισμού, παραγωγικής ανασυγκρότησης, οικονομικής ανάπτυξης και σταθερότητας. Η οικονομική πολιτική που εφαρμόστηκε αποτέλεσε μια φορτισμένη ιδεολογικά συνέχεια στις μεταπολεμικές παλινδρομήσεις, τις αναστολές, τις αβεβαιότητες και τις εκλογικές σκοπιμότητες των κυβερνήσεων και των ασκούντων την οικονομική πολιτική, παρά την υψηλή ρητορική που την συνόδευε, στα πλαίσια μιας άτολμης οικονομίας ανήμπορης να επιταχύνει το βηματισμό της στο δρόμο της προόδου.[3]

Η ελληνική οικονομία ήταν σε άσχημη κατάσταση το 1985. Η παραγωγική στασιμότητα και η όξυνση των βασικών μακροοικονομικών ανισορροπιών δημιουργούσαν επιτακτικά την ανάγκη ανάληψης πρωτοβουλιών. Οι εξελίξεις αυτές συνέβαιναν σε μία εποχή όπου η οικονομική συγκυρία, μορφοποιημένη από τις άμεσες ανάγκες της οικονομίας για σταθεροποίηση, τις πιέσεις των διεθνών αγορών και την κυριαρχία του νεοφιλελευθερισμού διαμόρφωνε τις προϋποθέσεις για μια ριζική αλλαγή στο χαρακτήρα και τον προσανατολισμό της οικονομικής πολιτικής στην Ελλάδα.

Επιδίωξη της νέας κυβέρνησης ήταν η εφαρμογή ενός περισσότερο ορθολογικού και συντονισμένου συνδυασμού μέτρων δημοσιονομικής, νομισματικής και εισοδηματικής πολιτικής για την αποτελεσματικότερη χρησιμοποίηση των οικονομικών πόρων και την ταχεία σταθεροποίηση της οικονομίας. Στα πλαίσια της νέας προσέγγισης, η ανάπτυξη της οικονομίας

εμφανιζόταν ως το φυσιολογικό αποτέλεσμα της μακροοικονομικής σταθερότητας και των θετικών συνεπειών της τελευταίας στη λειτουργία των αγορών και στη συμπεριφορά του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας.

Πιο συγκεκριμένα, το Πρόγραμμα έθετε ως πρωταρχικούς στόχους: Πρώτον, την εξασφάλιση ισορροπίας στον εξωτερικό τομέα της οικονομίας, ώστε να σταματήσει το ισοζύγιο πληρωμών να είναι βασικός περιοριστικός παράγοντας της οικονομικής ανάπτυξης. Δεύτερον, την όσο το δυνατόν ταχύτερη μείωση του πληθωρισμού για να επιτευχθεί βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας. Τρίτον, τη σταθεροποίηση και μείωση του δημόσιου και του εξωτερικού χρέους της χώρας. Και οι τρεις στόχοι απαιτούσαν την εφαρμογή περιοριστικής μακροοικονομικής πολιτικής.

Η άσκηση αυστηρής δημοσιονομικής πολιτικής ήταν ο ένας από τους δύο βασικούς πυλώνες του Προγράμματος. Η κυβέρνηση θα επιδίωκε τη σημαντική μείωση του ελλείμματος του δημόσιου τομέα ως ποσοστού του ΑΕΠ μέσω της συγκράτησης του ρυθμού αύξησης των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού και της αύξησης των φορολογικών εσόδων. Η συγκράτηση της αύξησης των δαπανών θα στηριζόταν στη σημαντική επιβράδυνση της δημόσιας απασχόλησης και στη μείωση δαπανών για αποδοχές και συντάξεις, σύμφωνα με την αυστηρή εισοδηματική πολιτική που προέβλεπε το Πρόγραμμα, και των δαπανών για επιδοτήσεις και δημόσιες επενδύσεις (Τράπεζα της Ελλάδος 1986, OECD 1986, Σημίτης 1989α). Η μόνη κατηγορία δαπανών που προβλεπόταν να αυξηθεί σημαντικά ήταν η δαπάνη για εξυπηρέτηση του χρέους της κεντρικής διοίκησης, λόγω του υπερσυσσωρευμένου χρέους και των υψηλών επιτοκίων.

Η προβλεπόμενη αύξηση των δημόσιων εσόδων θα στηρίζονταν σε μεγάλο βαθμό σε σειρά μέτρων και ρυθμίσεων που απέβλεπαν στην αποτελεσματικότερη σύλληψη της φορολογητέας ύλης και στη διεύρυνση της φορολογικής βάσης (Τράπεζα της Ελλάδος 1986, OECD 1986). Η χρόνια ανεπάρκεια και τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά του ελληνικού φορολογικού συστήματος καθιστούσαν ωστόσο τις προβλέψεις για τα δημόσια έσοδα αρκετά αισιόδοξες. Η έκτακτη εισφορά στα κέρδη επιχειρήσεων, στο εισόδημα

των ελεύθερων επαγγελματιών και στο εισόδημα από ενοίκια εκτός από την συνεισφορά τους στην αύξηση των δημόσιων εσόδων θα περιόριζαν την άνιση κατανομή των φορολογικών βαρών σε βάρος των εργαζομένων (Σημίτης 1989α).

Όπως επισημαίνεται στην Έκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδας (1986) η δημοσιονομική εξυγίανση και προσαρμογή ήταν ιδιαίτερης σημασίας για την επιτυχία του προγράμματος σταθεροποίησης. Η προσαρμογή δεν περιοριζόταν μόνο στη μείωση του ελλείμματος της κεντρικής διοίκησης, αλλά επεκτεινόταν στη δραστική περικοπή των ελλειμμάτων των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών. Τελικά, οι δημοσιονομικές εξελίξεις δεν επιβεβαίωσαν τις αισιόδοξες προβλέψεις του Προγράμματος, κυρίως όσον αφορά την αύξηση των δημόσιων εσόδων. Η βελτίωση στα βασικά δημοσιονομικά μεγέθη ήταν μικρότερη της προσδοκώμενης και μερικώς οφειλόμενη και στην ευνοϊκή διεθνή συγκυρία, ειδικά στις θετικές εξελίξεις στην αγορά πετρελαίου το 1986 (Σπράος 1989).

Η δέσμη μέτρων για τη σταθεροποίηση της οικονομίας περιελάμβανε επίσης την εφαρμογή αυστηρής νομισματικής πολιτικής, η οποία εξακολουθούσε να έχει σημαντικό ρόλο στη στήριξη της διαδικασίας αποκλιμάκωσης του πληθωρισμού. Ο ρόλος αυτός απαιτούσε ευελιξία στη χρησιμοποίηση των μέσων νομισματικής πολιτικής, ιδιαίτερα της πολιτικής επιτοκίων και της συναλλαγματικής πολιτικής. Η βαθμιαία απελευθέρωση της διεθνούς κίνησης κεφαλαίων δημιουργούσε ένα ευαίσθητο χρηματοπιστωτικό περιβάλλον και, όπως έχει ήδη τονιστεί, περιόριζε τους βαθμούς ελευθερίας της νομισματικής πολιτικής. Το νομισματικό πρόγραμμα για το 1986-1987 προέβλεπε σημαντική επιβράδυνση της συνολικής πιστωτικής επέκτασης κυρίως προς το δημόσιο τομέα και της συνολικής προσφοράς χρήματος (Τράπεζα της Ελλάδος 1986, 1987, OECD 1986-87). Από τα διαθέσιμα στοιχεία του Πίνακα 1 παρατηρούμε ότι οι δύο βασικοί δείκτες ποσοτικοποίησης της ρευστότητας πράγματι εκδηλώνουν σημαντική υποχώρηση. Η στενότητα ρευστότητας εκδηλώθηκε με αύξηση των ονομαστικών αλλά και των πραγματικών επιτοκίων. Επιπρόσθετα, το

Πρόγραμμα προέβλεπε τη χρηματοδότηση των δανειακών αναγκών του δημόσιου τομέα από την εξωτραπεζική αγορά.

Η κυβέρνηση προχώρησε επίσης, μέσω της συναλλαγματικής πολιτικής της, σε εφάπαξ υποτίμηση της δραχμής της τάξης του 15% επιδιώκοντας την υποστήριξη της ανταγωνιστικότητας. Το πρόγραμμα προέβλεπε μετά την υποτίμηση να διατηρηθεί σταθερή η πραγματική ισοτιμία της δραχμής και η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας να καθορίζεται από την προσαρμογή του κόστους εργασίας. Η συναλλαγματική πολιτική στόχευε αποκλειστικά στην αντιμετώπιση του προβλήματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών μέσω της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας. Η επιτυχία της συναλλαγματικής πολιτικής ήταν συνάρτηση της εισοδηματικής πολιτικής που θα εφαρμοζόταν. Η αποτελεσματικότητα της υποτίμησης εξαρτιόταν από το μέτρο που θα της επιτρεπόταν να επηρεάσει τους πραγματικούς μισθούς (Σπράος 1989).

Η εισοδηματική πολιτική αποτελούσε το δεύτερο πυλώνα της σταθεροποιητικής πολιτικής. Ο ρόλος της θεωρείτο κρίσιμος ειδικά στην επίτευξη των στόχων της ανταγωνιστικότητας και του πληθωρισμού (Σημίτης 1989α, Σπράος 1989). Το Πρόγραμμα περιελάμβανε νέα τροποποίηση του συστήματος της ΑΤΑ. Ειδικότερα, η αναπροσαρμογή των ονομαστικών μισθών και ημερομισθίων θα γίνονταν πλέον ανά τετράμηνο σύμφωνα με τον προβλεπόμενο πληθωρισμό και με την αφαίρεση της επίδρασης στον τιμάριθμο του εισαγόμενου πληθωρισμού. Η τροποποιημένη ΑΤΑ αφορούσε τα εισοδήματα των εργαζομένων στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα, που οι συνολικές ακαθάριστες μηνιαίες αποδοχές τους δεν ξεπερνούσαν τις 150.000 δραχμές (Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 1986). Η αλλαγή αυτή στο καθεστώς διαμόρφωσης των μισθών θεωρήθηκε ως η αρχή μίας προς το κάτω κίνησης του μηχανισμού μισθών-τιμών με θετικές επιπτώσεις στον πληθωρισμό.

Το αποτέλεσμα ήταν η σοβαρή μείωση των πραγματικών μισθών των εργαζομένων (περισσότερο από 11%) στη διάρκεια της διετίας 1986-1987. Η μείωση των πραγματικών μισθών θα λειτουργούσε απορροφητικά ως προς το κόστος της υποτίμησης, ώστε να μην περάσει στον πληθωρισμό,

εξουδετερώνοντας τις θετικές επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα. Για να υποστηρίξει την πολιτική της η κυβέρνηση, δημιούργησε, μέσω νομοθετικής αλλαγής, τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων στις επιχειρήσεις εκείνες που θα προχωρούσαν σε εισοδηματικές παραχωρήσεις πέρα των ορίων που έθετε η εισοδηματική πολιτική της κυβέρνησης (Τράπεζα της Ελλάδος 1986).

Η εισοδηματική πολιτική είχε αρχίσει να γίνεται πιο αυστηρή ήδη από το 1983. Τα νέα ωστόσο χαρακτηριστικά της, όπως διαμορφώνονται μέσω της δεύτερης θεσμικής τροποποίησης του συστήματος της ΑΤΑ, δίνουν σαφώς ένα διαφορετικό χαρακτήρα στη μακροοικονομική πολιτική που εφαρμόστηκε από το ΠΑΣΟΚ στη διετία 1986-1987. Η μείωση των πραγματικών μισθών οδήγησε σε μείωση του διαθέσιμου εισοδήματος και στην πτώση του κόστους εργασίας. Όσον αφορά το κόστος εργασίας η μείωση που επιτεύχθηκε (13,3% το 1986 και 10,6% το 1987, Τράπεζα της Ελλάδος, 1988) ήταν σημαντική και θα μπορούσε να συγκριθεί με επίπεδα παλαιότερων δεκαετιών. Η μείωση αυτή του κόστους εργασίας δεν έφερε τα προσδοκώμενα αποτελέσματα στον τιμάριθμο, καθώς η απελευθέρωση των τιμών από τα μέσα του 1986 και οι κερδοσκοπικές τάσεις που ακολούθησαν την εισαγωγή του φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) τον Ιανουάριο του 1987 (OECD 1987) λειτούργησαν αντίρροπα, προκαλώντας αυξητικές πιέσεις στις τιμές.

Η εφαρμογή του σταθεροποιητικού προγράμματος έγινε στη βάση της εφαρμογής του ορθόδοξου μηχανισμού διαχείρισης της ζήτησης μιας οικονομίας η οποία βρίσκεται σε κατάσταση υπερθέρμανσης. Με τη μόνη διαφορά ότι η ελληνική οικονομία δεν χαρακτηριζόταν μόνο από συμπτώματα υψηλού πληθωρισμού, αλλά και από παρατεταμένη ύφεση εξαιτίας χρόνιων παραγωγικών στρεβλώσεων και αδυναμιών. Κεντρικό ρόλο στη διαδικασία ταχείας οικονομικής προσαρμογής είχε η άμβλυνση της ανισορροπίας στο δημοσιονομικό ισοζύγιο και η μείωση της πραγματικής δαπάνης της οικονομίας. Η επίτευξη μακροοικονομικής σταθερότητας θεωρήθηκε ως αναγκαία προϋπόθεση για τη μείωση της αβεβαιότητας και τη βελτίωση του επενδυτικού κλίματος, παράγοντες απαραίτητοι για την αντιμετώπιση της επενδυτικής ανεπάρκειας και την επαναφορά της οικονομίας στο δρόμο της

ανάπτυξης. Με τη νέα οικονομική στρατηγική του έδινε πλέον έμφαση στην αναγκαιότητα εφαρμογής σταθεροποιητικού σοκ στην οικονομία, ώστε να απελευθερωθούν πόροι που θα ανακατανεμηθούν μέσω της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και των επενδύσεων στον παραγωγικό τομέα της οικονομίας.

Η επίτευξη του στόχου αυτού ήταν εφικτή μόνο με δραστική μείωση των πραγματικών εισοδημάτων και της εσωτερικής ζήτησης, κυρίως μέσω της μείωσης της ιδιωτικής και δημόσιας κατανάλωσης . Συνεπώς, η δημοσιονομική και η εισοδηματική πολιτική ανέλαβαν το δύσκολο έργο της διαμόρφωσης των αναγκαίων προϋποθέσεων για την αποκλιμάκωση του πληθωρισμού και τη βελτίωση του ισοζυγίου πληρωμών [16].

1.4 ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΡΕΟΣ

ΟΙ ΙΔΙΑΙΤΕΡΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ

1.4.1 Η ΑΚΤΙΝΟΓΡΑΦΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΧΡΕΟΥΣ/ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΩΝ

Το πρόβλημα του υψηλού δημόσιου χρέους και ελλειμμάτων, άρχισε να διαπιστώνεται στις αρχές της δεκαετίας του ’80. Ως ποσοστά, μέσα στο ΑΕΠ, τα παραπάνω αυτά μεγέθη, διερευνήθηκαν εξακολουθητικά, έκτοτε, και το ίδιο συνέβη και με τις δαπάνες εξυπηρέτησής τους.

Το σύνολο του δημοσίου χρέους αυξήθηκε σε απόλυτους αριθμούς και τρέχουσες τιμές, 27 φορές, στην περίοδο 1980- 1992. Η αύξηση αυτή δεν θα είχε σημασία, αν παράλληλα δεν αυξανόταν αυτό, και ως ποσοστό μέσα στο ΑΕΠ. Επειδή, ωστόσο, ο ρυθμός αύξησης του δημοσίου χρέους ήταν ταχύτερος του αντίστοιχου του ΑΕΠ, καθ' όλη αυτή την εδώ εξεταζόμενη περίοδο, το περί ου ο λόγος ποσοστό το 1992 από 40% το 1980 πέρασε στο 127% (περίπου), δηλαδή υπερτριπλασιάστηκε. Πιο ανησυχητική, ωστόσο, είναι η εξέλιξη, στην ίδια αυτή χρονική περίοδο, των δαπανών εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους, που σε απόλυτους αριθμούς

αυξήθηκαν 66 φορές, και ως ποσοστό μέσα στο ΑΕΠ αυξήθηκαν κατά 8 φορές, έτσι που το 38% περίπου του ΑΕΠ μας να διατίθεται για τοκοχρεολύσια. Οι εξελίξεις αυτές συνιστούν μια πρώτη και πολυσύνθετη ιδιαιτερότητα της περίπτωσης του ελληνικού δημοσίου χρέους.[2]

1.4.2 ΑΔΥΝΑΜΙΑ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΩΝ ΛΟΓΩ (ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΑ) ΧΑΜΗΛΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ

Η συνεχιζόμενη, και μετά την αναγνώριση του διευρυνόμενου δημοσίου χρέους ως βασικού προβλήματος της οικονομίας μας, αύξηση των δημοσίων ελλειμμάτων, και σε απόλυτους αριθμούς, αλλά και ως ποσοστό μέσα στο ΑΕΠ οφείλεται στην αδυναμία κάλυψης των ετησίων δημοσίων εξόδων με τα ετήσια δημόσια έσοδα.

Τα συνεχή αυτά ελλείμματα προστίθενται στο συνολικό δημόσιο χρέος και, απαιτώντας τη σύναψη νέων δανείων, πυροδοτούν τις δαπάνες εξυπηρέτησης του.

Έτσι, μπορούμε να επικαλεσθούμε έναν φαύλο κύκλο, ο οποίος και, βασικά, διαφοροποιεί την ελληνική περίπτωση, από τις υπόλοιπες, επίσης, προβληματικές από την άποψη του δημοσίου χρέους οικονομίες, δηλαδή το Βέλγιο, την Ιταλία και την Ιρλανδία.

Οι χώρες αυτές δεν εξακολουθούν να τροφοδοτούν το δημόσιο χρέος τους και τις δαπάνες εξυπηρέτησής του, όπως η Ελλάδα.

Πράγματι, η χώρα μας, ακόμη και μετά το 1985 (που αρχίζει η εφαρμογή του πρώτου σταθεροποιητικού προγράμματος ΠΑΣΟΚ), δεν είναι σε θέση να εξισορροπήσει τρέχουσες δημόσιες δαπάνες, με τρέχοντα δημόσια έσοδα. Ο κύριος λόγος αυτής της ιδιόρρυθμης εξέλιξης στην Ελλάδα, είναι θεσμικός-διαρθρωτικός και εξηγεί, εν μέρει, τους λόγους, για τους οποίους οι αρμόδιοι για την εφαρμογή των σταθεροποιητικών προγραμμάτων, από το 1985 ως και το 1991, προσπάθησαν να δώσουν λύσεις, μέσω της συμπίεσης των δημόσιων δαπανών, και όχι μέσω της αύξησης των δημοσίων εσόδων.

Οι άμεσοι φόροι αδυνατούν να αυξηθούν, ως ποσοστό στο ΑΕΠ, για ολόκληρη την περίοδο 1981-92. Όπως είναι γνωστό, και στην αρχή και στο τέλος της εξεταζόμενης περιόδου, το ποσοστό αυτό αμέσων φόρων, μέσα στο ΑΕΠ, είναι το χαμηλότερο ανάμεσα στις χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ και, από μόνο του, σε θέση να εξηγήσει τη δημιουργία υψηλού δημοσίου χρέους και ελλειμμάτων. Επομένως, από την αρχή αυτής της περιόδου, οπότε και αναγνωρίστηκε, ως σοβαρό πρόβλημα, θα έπρεπε η λύση του να αναζητηθεί στην προσπάθεια αύξησης των εσόδων: εμμέσων φόρων, μια και οι άμεσοι, εξαιτίας της μη δυνάμενης να περιορισθεί παραοικονομίας και φοροδιαφυγής, δεν θεωρείται δυνατόν (λόγω υψηλού πολιτικού κόστους) να αυξηθούν σε άξιο λόγου βαθμό. Αυτό, αποδεικνύει την αναπόφευκτη (με τις υφιστάμενες συνθήκες) δημιουργία ελλειμμάτων, εφόσον για ολόκληρη περίοδο 1981-91 τα τρέχοντα έσοδα του δημοσίου ήταν κατώτερα από τα τρέχοντα έξοδά του. Η διαφορά, ωστόσο, αυτή δεν μπορεί να αποδοθεί σε, αντικειμενικά, υψηλές δημόσιες δαπάνες, αλλά σε ανεπαρκέστατα δημόσια έσοδα.

Πράγματι, η προσπάθεια μείωσης των κρατικών δαπανών, αν και εξαιρετικά οδυνηρή σε πολλές περιπτώσεις, δεν μπόρεσε ωστόσο να καταλήξει σε σημαντικής έκτασης αποτελέσματα. Οι κρατικές δαπάνες το 1991 αυξήθηκαν νε ρυθμό ταχύτερο από τον αντίστοιχο του 1990, και ελαφρώς βραδύτερο αυτού του 1989.

Η εμμονή στη φιλοσοφία περιορισμού, με κάθε θυσία, των δημόσιων δαπανών, και σε πείσμα των τόσο πενιχρών της αποτελεσμάτων, απορρέει βέβαια από την υιοθέτηση της άποψης, ότι ο δημόσιος τομέας, στην Ελλάδα, είναι μεγαλύτερος αυτού που θα έπρεπε, και ο περιορισμός του θα συνδεθεί, οπωσδήποτε, με ευνοϊκές, εν γένει συνέπειες. Βέβαια, η άποψη αυτή, έστω και τόσο ευρέως διαδεδομένη είναι πέρα για πέρα εσφαλμένη, ειδικά στη χώρα μας, και συγχέει προφανώς την ανάγκη για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα, με την ανάγκη περιορισμού του μεγέθους του. Διότι, όντως, ο ελληνικός δημόσιος τομέας, μετρούμενος με βάση το ποσοστό της απασχόλησής του, μέσα στη συνολική, εμφανίζεται

να είναι ο πλέον συρρικνωμένος, ανάμεσα στα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ, με μοναδική εξαίρεση αυτήν της Ιαπωνίας.

Γίνεται ξεκάθαρο, πως για την ελληνική περίπτωση, οποιαδήποτε προσπάθεια περιορισμού των δημοσίων δαπανών (ή του μεγέθους του δημόσιου τομέα):

- Θα την απομακρύνει από τη σύγκλισή της, με τις αντίστοιχες διαρθρώσεις των λοιπών μελών της Κοινότητας
- Θα είναι επικίνδυνη, διότι «περικοπές στις δαπάνες, χωρίς ταυτόχρονη αύξηση στα έσοδα θα διευρύνουν τις κοινωνικές ανισότητες και τα βάρη εξυγίανσης θα τα επωμισθούν οι ασθενέστερες τάξεις» (Νικολάου, 1992).

Επομένως, όταν τον Ιούνιο του 1992, οι διεθνείς οργανισμοί «εν απελπισία» διαπίστωσαν τα πενιχρότατα αποτελέσματα του σταθεροποιητικού μας προγράμματος και βέβαια αναζητούσαν λύσεις, το ΔΝΤ και η ΕΟΚ είχαν κατ' αρχήν δίκαιο, προτείνοντας αύξηση των έμμεσων φόρων (εφόσον με τις παρούσες συνθήκες, δεν είναι δυνατή αύξηση των αμέσων φόρων), ενώ ο ΟΟΣΑ είχε άδικο, προτείνοντας να περικοπούν, ακόμη περισσότερο, οι ήδη τόσο συρρικνωμένες κρατικές δαπάνες.

Συμπερασματικά, λοιπόν, θα πρέπει να υπογραμμισθεί ότι το ελληνικό δημόσιο χρέος και τα ελλείμματα, σε αντίθεση με ό,τι επικρατεί, σχετικά, διεθνώς, δεν έχουν ελπίδες περιορισμού τους χωρίς τη δραστική μεταβολή θεσμών και διαρθρώσεων.[7]

1.4.3 ΕΠΙΒΟΛΗ ΑΝΟΡΘΟΔΟΞΩΝ ΣΤΑΘΕΡΟΠΟΙΗΤΙΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Η Ελλάδα, μόνη ανάμεσα στις λοιπές τρεις, επίσης προβληματικές, από την άποψη υψηλού δημοσίου χρέους (Βέλγιο, Ιταλία, Ιρλανδία), χώρες, επέλεξε την εφαρμογή μιας ανορθόδοξης και, όπως θα δειχθεί στη συνέχεια, αναποτελεσματικής σταθεροποιητικής- αντιπληθωριστικής πολιτικής, η οποία περιλαμβάνει και έλεγχο μισθών (αλλά όχι πια και τιμών).

Στην επιλογή αυτής της πολιτικής, που όπως τονίστηκε ήδη, έχει γενικά αποτύχει, εκεί όπου (σπανιότατα) εφαρμόστηκε, συνέκλιναν οι αρμόδιοι γι' αυτήν, μετά το 1985, αποκλειστικά και μόνον επειδή δεν κατόρθωσαν να επιφέρουν τις απαραίτητες θεσμικές μεταβολές, οι οποίες θα περιόριζαν τα δημόσια ελλείμματα. Και, πιο συγκεκριμένα, την υιοθέτηση ενός ορθολογικού φορολογικού συστήματος. Έτσι, λοιπόν, επειδή τα όρια εξασφάλισης πρόσθετων δημοσίων εσόδων, με το ισχύον φορολογικό σύστημα, είχαν εξαντληθεί (όχι, όμως, και με βάση τη φοροδοτική ικανότητα του συνόλου των Ελλήνων), κατέφυγαν στον περιορισμό της αγοραστικής δύναμης μισθωτών και συνταξιούχων, με πολλαπλούς τρόπους. Η μείωση, ωστόσο, αυτή που κατά ορισμένες εκτιμήσεις είναι 4%, και κατά άλλες 12% (μόνον, για το 1992) δεν ταυτίζεται με τις επιπτώσεις, που αυτή έχει πάνω στην ισορροπία των μακροοικονομικών μεγεθών της ελληνικής οικονομίας. Για κάτι τέτοιο, είναι επιβεβλημένο, αν και πρακτικά εξαιρετικά δύσκολο, να εκτιμηθεί η επίδραση αυτής της συρρίκνωσης της αγοραστικής δύναμης των μισθωτών, σε σχέση:

- πρώτον, με την εξέλιξη όλων των υπόλοιπων εισοδημάτων, που δεν είναι μισθοί
- δεύτερον, με την εξέλιξη των παραοικονομιών εισοδημάτων
- τρίτον, με την εξέλιξη της ροπής για κατανάλωση των επί μέρους κατηγοριών εισοδημάτων, για προϊόντα και υπηρεσίες, που παράγονται στο εσωτερικό της χώρας και για προϊόντα και υπηρεσίες που εισάγονται
- τέταρτον, με τις μεταβολές, που η συρρίκνωση αυτή της αγοραστικής δύναμης των μισθωτών επιφέρει στις επιλογές της συνολικής ιδιωτικής κατανάλωσης, ως προς το βαθμό ενθάρρυνσης περισσότερο και λιγότερο παραγωγικών δραστηριοτήτων
- πέμπτον, με τις εξελίξεις, που αυτή επιφέρει στη σχέση μεταβολών του εισοδήματος και κρατικών εσόδων
- έκτον, με την εξέλιξη της πραγματικής σύγκλισης της ελληνικής οικονομίας προς μέσο επίπεδο οικονομιών της Κοινότητας, και που μετριέται με τον λόγο του κατά κεφαλή ελληνικού ΑΕΠ προς το μέσο κατά κεφαλή ΑΕΠ των χωρών της Κοινότητας.

Οι πηγές συρρίκνωσης της αγοραστικής δύναμης μισθωτών και συνταξιούχων, είναι πλέον ή εμφανείς, και εντελώς ενδεικτικά παραθέτουμε.

α) Από φορολογία εισοδήματος

Σε κάποια ελάχιστα αλλά πολύ αποκαλυπτικά στοιχεία της φορολογίας εισοδήματος για περίοδο μόνον δύο ετών.

Πίνακας
Μερικά στοιχεία φορολογίας εισοδήματος

	1991	1992
	Μέσο κατά κεφαλή δηλωθέν εισόδημα	Μέσο κατά κεφαλή δηλωθέν εισόδημα
1. Μισθωτοί	2.074.828	2.590.032
2. Έμποροι-βιομήχανοι	1.318.719	1.604.652
3. Εισοδηματίες	832.808	1.132.799
4. Γεωργοί	653.682	978.145
5. Ελεύθ. Επαγγ.	2.652.317	3.346.615
6. Συνταξιούχοι	1.807.453	2.218.059

Πηγή: ΕΣΥΕ

Δεν μπορεί να υπολογισθεί ούτε η τεράστια φοροδιαφυγή, ούτε η ανεξέλεγκτη παραοικονομία. Είναι, ωστόσο, αρκούντως, ενδεικτικά, μια και οι μισθωτοί και συνταξιούχοι εμφανίζονται πλουσιότεροι, και του μέσου εισοδήματος, αλλά και των εμπόρων - βιομηχάνων. Και, βέβαια, δεν χρειάζεται να επαναλάβουμε μετρήσεις, που έγιναν ήδη, στο παρελθόν. Όμως, πάντοτε, εντελώς ενδεικτικά αν προσθέσουμε και:

- το γεγονός, ότι για τα έτη 1987, 88,89 και 90, ο πληθωρισμός έτρεχε αντίστοιχα με 14,3%, 15,6%, 12,7%, και 19,3% και βέβαια δεν χρειάζεται να υπογραμμισθεί, ότι αυτός ευνοεί τα εισοδήματα, που δεν είναι μισθοί
- το γεγονός, ότι το μέσο κόστος ανά απασχολούμενο στην Ελλάδα, μειώθηκε μεταξύ του 1985-1988

- το γεγονός ότι τα κέρδη των επιχειρήσεων ήταν υψηλά: 232% αύξηση από το 1986 ως το 1990
- το γεγονός, ότι στην ήδη υπάρχουσα παραοικονομική δραστηριότητα, που εκτιμάται γύρω (ή και πάνω) στο 50% της επίσημης, προστίθεται και η πληροφορία ότι 150 δις. Δρχ. φοροδιαφεύγουν από ενοικίαση εκτάσεων, προς γεωργική καλλιέργεια
- το γεγονός, ότι για το 1991 (και κατ' αναλογία για όλα τα έτη), από την ανάλυση των στοιχείων προκύπτει ότι το μέσο δηλωθέν εισόδημα όλων των κατηγοριών φορολογουμένων ανέρχεται σε 1.730.000 δρχ., ενώ των μισθωτών και συνταξιούχων είναι ανώτερο του μέσου αυτού εθνικού όρου (αντίστοιχα, 2.074.800 δρχ. και 1.807.500 δρχ.) και των εμποροβιομηχάνων, κατώτερο κατά 400.000 δρχ. (1.318.000) του μέσου όρου.

Ανεξήγητο είναι, λοιπόν, το πώς, η όλη συζήτηση περί "σταθεροποίησης της οικονομίας", κατορθώνει να παραμένει σε ανεκτά επίπεδα σοβαρότητας, όταν κάτω από τις συνθήκες αυτές, οι μισθωτοί με τους συνταξιούχους καταβάλλουν το 60% (και πλέον) του συνολικού βάρους άμεσης φορολογίας. Η μείωση της αγοραστικής δύναμης των μισθωτών, μέσω του ισχύοντος φορολογικού συστήματος, είναι εξαιρετικά σημαντική, μια και στα πλαίσια ενός δίκαιου και ορθολογικού συστήματος, δεν θα έπρεπε αυτοί να συμμετέχουν, με ποσοστό, μέσα στο σύνολο, ανώτερο του 27-30%. Χάνουν, έτσι, για το 1991, περίπου 12,6 δις δρχ. αγοραστικής δύναμης, ή 78.000 περίπου δρχ. κατά μέσον όρο, ετήσια, ο κάθε μισθωτός – συνταξιούχος.

Είναι, λοιπόν, ξεκάθαρο πως κάτω από τέτοιες συνθήκες, δεν μπορούμε να επικαλεσθούμε την ύπαρξη "φορολογικής ηθικής", και κατά το τελευταίο κυνήγι φοροφυγάδων… μια και είναι πλέον ή βέβαιο πως αυτό γίνεται, αποκλειστικά, και μόνον για να αυξηθούν τα δημόσια έσοδα. Πρόκειται, επομένως, για σπασμωδικό μέτρο, που δεν εντάσσεται σε μια πιο μακρόχρονη και υγιέστερη προσπάθεια επιβολής ορθολογικού

φορολογικού συστήματος, όπως και σ' αυτή της δημιουργίας υψηλότερου βαθμού φορολογικής ηθικής.

β) Έμμεση φορολογία

Οι έμμεσοι φόροι, που φαίνονται ως η μοναδική λύση, με τις παρούσες διαρθρώσεις, για την αντιμετώπιση των δημοσίων ελλειμμάτων, εμφανίζουν αύξηση, μεταξύ του 1989 και του 1992, ίση με 106%. Η αύξηση αυτή, των εμμέσων φόρων, που:

- έχουν το χαρακτηριστικό της αντιπροοδευτικής φορολογίας
- μετακυλίονται, κατά συντριπτικό ποσοστό στους καταναλωτές, και τουλάχιστον κατά 80%
- είναι επαχθέστεροι, αναλογικά, στα χαμηλά εισοδήματα και
- τροφοδοτούν τον πληθωρισμό,

και επιπλέον, φυσικά, αφαιρούν σημαντικό τμήμα της αγοραστικής δύναμης κάθε μισθωτού, της τάξεως των 130.000 δρχ., περί-που,(για το 1991 βέβαια με πολύ κατά προσέγγιση υπολογισμούς) ή 20,7 δισ. δρχ. στο σύνολο τους.

γ) Έλεγχος-πάγωμα μισθών

Αν, ήδη, στα παραπάνω, προσθέσουμε και τη συνεχή μείωση του κόστους εργασίας, ανά απασχολούμενο, έστω και της τάξη; μόνον του 4%, για το 1992, που έχουν ομολογήσει οι αρμόδιοι, ως απώλεια αγοραστικής δύναμης των μισθωτών (και, που στην πραγματικότητα βέβαια, είναι πολύ μεγαλύτερη), θα πρέπει να προσθέσουμε, ως απώλεια αγοραστικής δύναμης, κατ' απασχολούμενο, και άλλες 84.000 δρχ.

Έτσι, φθάνουμε, για το 1992, εντελώς κατά προσέγγιση (αλλά, πάντως, όχι πολύ μακριά από την πραγματικότητα), σε μείωση τη: αγοραστικής δύναμης των μισθωτών (και συνταξιούχων) της τάξεως του 14%. Αν, λοιπόν το επίσημα δηλωθέν εισόδημα των μισθωτών, μέσα στο συνολικό,

αντιπροσωπεύει, περίπου το 70% ενώ το μερίδιο των μισθών στο συνολικό εισόδημα είναι μόνο 38% αυτό θα πρέπει να μειωθεί, κατά 14%, δηλαδή, να αντιπροσωπεύει, μόνον το 60% της συνολικής αγοραστικής δύναμης, και ιδιωτικής ζήτησης.

Όμως, φυσικά, το συνολικό εισόδημα της Ελλάδας, δεν είναι 100, όπως επίσημα, εμφανίζεται, αλλά 150, αν σ' αυτό προστεθεί, όπως επιβάλλεται, και το παραοικονομικό εισόδημα. Αν, λοιπόν, στο εμφανές 100, το 60% μόνον, και αρκούντως αποδεδειγμένα ανήκει στους μισθωτούς, στο εμφανές συν παραοικονομία ίσον 150, η αγοραστική εμβέλεια μισθωτών (και συνταξιούχων) είναι γύρω στο 40%.

Δυστυχώς, η τραγική όψη αυτής της αυταπόδεικτης μακροοικονομικής ανισορροπίας, δεν έχει τελειώσει. Θα πρέπει, αναγκαστικά, σ' αυτήν να προστεθεί και το συνεχώς αυξανόμενο ποσοστό ανεργίας, που αγγίζει το 10% του ενεργού πληθυσμού (και αυτό είναι μόνον το επίσημο). Έτσι, λοιπόν, η πραγματική εμβέλεια της αγοραστικής δύναμης των μισθωτών μέσα στη συνολική, στην Ελλάδα, κατέρχεται ακόμη περισσότερο (έναντι, εδώ, της δυνητικής) και σε περίπου στο 38%.

Πίνακας
Εμβέλεια αγοραστικής δύναμης μισθωτών και λοιπών επαγγελματικών κατηγοριών, μέσα στη συνολική (1991)

Μισθωτοί	38%
Λοιποί	62%

Πηγή: Επεξεργασία επίσημων στοιχείων και εκτιμήσεων παραοικονομίας.

Η Ελλάδα, όπως είναι γνωστό, έχει το χαμηλότερο ποσοστό μισθωτών, στο συνολικό ενεργό πληθυσμό της, σε σύγκριση με τον μέσο όρο της Κοινότητας, και με το αντίστοιχο ποσοστό κάθε χώρας-μέλους της που υπερβαίνει το 85%. Η παρουσία, ωστόσο, των Ελλήνων μισθωτών, σε ότι αφορά τον προσδιορισμό των μακροοικονομικών ισορροπιών της, δεν

ισούται με το επίσημο ποσοστό του 46%, αλλά μόνον αυτό του 38% (με κατά προσέγγιση εκτιμήσεις). Είναι απαραίτητο να τονισθεί ότι ένα από τα κύρια κριτήρια ανάπτυξης είναι και το ποσοστό των μισθωτών, μέσα στο συνολικό ενεργό πληθυσμό. Χώρες, με ποσοστό μισθωτών κατώτερο του 60%, θεωρούνται υποανάπτυκτες, διότι ακριβώς το χαμηλό αυτό ποσοστό μαρτυρεί ανεπαρκή βιομηχανική ανάπτυξη.

Πίνακας
Χώρες με % μισθωτών, στον ενεργό πληθυσμό

Ανώτερο του 60%		Κατώτερο του 60%	
Μ. Βρετανία (1951)	93%	Βενεζουέλα (1941)	59%
Η.Π.Α. (1952)	84%	Φινλανδία (1.950)	58%
Σουηδία (1950)	77%	Ιταλία (193ο)	53%
Sarre (1946)	74%	Ιρλανδή (1946)	51%
Βέλγιο (1952)	74%	Ελλάδα (1946)	46%
Χιλή (1940)	74%	Μεξικό (1950)	46%
Δανία (1952)	73%	Κολομβία (1938)	35%
Δυτ. Γερμανία (1953)	72%	Γιουγκοσλαβία (1953)	3%
Πορτογαλία (1940)	72%	Βελγικό Κονγκό (1952)	17%
Ελβετία (1941)	71%	Πακιστάν (1951)	8%
Νορβηγία (1950)	70%		
Ολλανδία (1947)	69%		
Γαλλία (1954)	65%		
Λουξεμβούργο (1947)	64%		
Αυστρία (1953)	62%		

Είναι αλήθεια, πως είναι αδύνατο να μετρηθεί η έκταση των κινδύνων, που εγκυμονεί για μια οικονομία, το τόσο χαμηλό ποσοστό μισθωτών, μέσα στη συνολική απασχόληση και αγοραστική δύναμη. Και, οπωσδήποτε, το πρόβλημα δεν είναι μόνον κοινωνιολογικό, αλλά και άμεσα οικονομικό, αφού το μέγεθος της μισθωτής εργασίας αναγνωρίζεται ως κριτήριο εξισορροπητικό, επειδή εξασφαλίζει σχετικά υψηλό βαθμό σταθερότητας καταναλωτικών προτύπων, αλλά και επειδή η διόγκωση του αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση (και συνέπεια) εκβιομηχάνισης.

Παρόλο ότι, στη χώρα μας, δεν έχουν γίνει μελέτες, που να αναλύουν τις διαφορές κατανάλωσης, ανάμεσα στις διάφορες κοινωνικοεπαγγελματικές κατηγορίες, με βάση, αφενός μεν κάποιες γενικότερες παραδοχές και αφετέρου τα αναμφισβήτητα συμπεράσματα ορισμένων θεωριών, θα ήταν δυνατόν να βασισθούμε στις ακόλουθες υποθέσεις:

Η ροπή για κατανάλωση (με βάση κυρίως τον ψυχολογικό νόμο του Keynes) είναι τοσούτο μεγαλύτερη, όσο χαμηλότερο είναι το εισόδημα. Το μέσο κατά κεφαλή εισόδημα των μισθωτών είναι κατώτερο του αντίστοιχου των αυτοαπασχολούμενων (παρόλο ότι στην Ελλάδα, η επίσημη αυτή διαφορά σμικρύνεται ή και εξαφανίζεται υπό την επίδραση της γιγαντιαίας φοροδιαφυγής - παραοικονομίας). Άρα το πολύ χαμηλό ποσοστό μισθωτών (είτε αριθμητικά, είτε ως ύψος αγοραστικής δύναμης, είτε και τα δύο, όπως συμβαίνει στην Ελλάδα), περιορίζει το μέγεθος της συνολικής δαπάνης, και ενθαρρύνει ύφεση και ανεργία.

Η ανάγκη ιεράρχησης των αναγκών, όπως και τα διάφορα σημεία της νεοκλασικής θεωρίας, σχετικά με τον προσδιορισμό ισορροπίας - μεγιστοποίησης της ωφέλειας, ευνοούν το συμπέρασμα με βάση το οποίο, η στροφή προς την ζήτηση εισαγομένων καταναλωτικών προϊόντων, στο βαθμό που αυτά χαρακτηρίζονται ως αγαθά πολυτελείας (κατ' αναλογία περισσότερο απ' ό,τι τα αντίστοιχα εγχώρια), εντείνεται όσο περιορίζεται η αριθμητική και εισοδηματική εμβέλεια των μισθωτών, στην οικονομία

3) Εκτός από την ενθάρρυνση παραοικονομίας και φοροδιαφυγής, που μια τέτοια συρρίκνωση της σημασίας των μισθωτών φυσιολογικά προκαλεί, (σε σύγκριση με οικονομίες με υψηλό ποσοστό, αντίστοιχα), είναι επιπλέον απαραίτητο να υπογραμμισθεί ότι αυτή δυσχεραίνει τις απαραίτητες, για την ανάπτυξη, διαρθρωτικές μεταβολές και εντείνει τις μη παραγωγικές και παρασιτικές δραστηριότητες της οικονομίας. Πράγματι, σε οικονομίες που αποθαρρύνεται η ροπή για κατανάλωση, και που ενθαρρύνεται η ζήτηση για τα εισαγόμενα αγαθά και υπηρεσίες, η ροπή για παραγωγική επένδυση είναι πολύ χαμηλή. Αλλά, επιπλέον, σε τέτοιας υφής οικονομίες, γίνεται

πρόωρα (ως προς το στάδιο της οικονομικής ανάπτυξης), με αποτέλεσμα να περιορίζεται ο ρυθμός εφαρμογής της νέας τεχνολογίας (Rostow, 1978). [13]

1.5 Η ΕΝΤΑΞΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΣΤΗΝ ΕΟΚ

1.5.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ένταξη της Ελλάδας στην ΕΟΚ ίσως είναι η πιο δυναμική διαδικασία μεταβολών που αντιμετωπίζουμε από το 1950.

Ποιες είναι όμως αυτές οι μεταβολές; Ποια η δυναμική τους; Ποιες θα είναι οι συνέπειες τους πάνω στην οικονομική ανάπτυξη, πάνω στη γενικότερη κοινωνική και πολιτική εξέλιξη της ελληνικής κοινωνίας;

Είναι δυνατό να προσδιοριστούν με σαφήνεια αυτές οι συνέπειες από τώρα και αν όχι προς ποιες κατευθύνσεις θα πρέπει να τις αναζητήσουμε;

Αυτά είναι μερικά βασικά προβλήματα που επιδιώκουμε να θέσουμε και να διερευνήσουμε.

Ουσιαστικά πρόκειται για μια απόπειρα να προσδιοριστούν οι επιδράσεις που θα ασκήσει η ένταξη πάνω στις κοινωνικές αντιθέσεις, την ανάπτυξη και την έκβαση της ταξικής πάλης στην Ελλάδα, οι επιδράσεις πάνω στις διαδικασίες για τον σοσιαλιστικό μετασχηματισμό που συντελούνται στην ελληνική κοινωνία.

Ας δούμε λοιπόν τι είναι η ΕΟΚ και τι σημαίνει ένταξη της χώρας μας στην κοινότητα.

Συνδεμένοι από καιρό ήδη προσεγγίζουμε την πλήρη ένταξη σε μια κοινότητα αναπτυγμένων καπιταλιστικών χωρών, που βρίσκεται στην πιο κρίσιμη καμπή της. Οι αντιθέσεις του αναπτυγμένου Βορρά και του μεσογειακού Νότου, έκφραση των γενικότερων αντιθέσεων του καπιταλισμού από σημερινό του στάδιο, προωθούν στην ημερήσια διάταξη την αναθεώρηση της κοινής αγροτικής πολιτικής – την πιο ουσιαστική

μορφή οικονομικής ολοκλήρωσης που πέτυχε μέχρι τώρα η ΕΟΚ – και του εσωτερικού καθεστώτος, των οργανωτικών δομών της Κοινότητας.

Οι εσωτερικές πολιτικές εξελίξεις σε δυο για την ώρα χώρες-μέλη (Γαλλία, Ιταλία), δίνουν συγκεκριμένη μορφή και διαγράφουν τις διαστάσεις ενός πραγματικού πολιτικού κινήματος, που αντιτάσσεται στις μονοπωλιακές κοινωνικές σχέσεις στις δυο αυτές χώρες, επιδιώκει τη δημοκρατική αναγέννηση της ΕΟΚ και προωθεί τις πολιτικές προϋποθέσεις που είναι δυνατό να οδηγήσουν στη μετατροπή της Ευρώπης των μονοπωλίων σε Ευρώπη των Εργαζομένων.

Οι σχέσεις της χώρας μας με την ΕΟΚ και στο σημερινό καθεστώς της σύνδεσης και σε εκείνο της ένταξης, δεν είναι εκ των προτέρων καθορισμένες, μια για πάντα δοσμένες. Αντίθετα, αυτές οι σχέσεις διαμορφώνονται καθημερινά και με την ενεργητική, την ορθή ή όχι παρέμβαση της χώρας μας.

Η Κοινή Αγορά είναι μια καπιταλιστική διάρθρωση ανώτερη από κάθε άλλη που γνωρίσαμε μέχρι τώρα. Η εμφάνισή της υπαγορεύεται από νόμους αντικειμενικούς, από την ανάπτυξη των παραγωγικών δυνάμεων που δε χωράει μέσα στα εθνικά σύνορα του σύγχρονου εθνικού κράτους. Η παραγωγική λειτουργία κοινωνικοποιείται σε διαστάσεις που μέχρι χθες ήταν ασύλληπτες, οξύνει συνεπώς τη βασική αντίθεση του συστήματος και προπαντός διαμορφώνει ένα προλεταριάτο ευρωπαϊκό στις διαστάσεις και ιστορικά τόσο ρωμαλέο, που θέτει, τουλάχιστον σε δυο ευρωπαϊκές χώρες, στην ημερήσια διάταξη την κατάλυση του καπιταλισμού.

Οι διαδικασίες σοσιαλιστικού μετασχηματισμού που προωθούνται σε μια χώρα, αυτόματα γενικεύονται, γίνονται ευρωπαϊκές.

Αν αύριο στην Ιταλία ή στη Γαλλία μπουν οι κομμουνιστές στην κυβέρνηση, τι θα γίνει με την ΕΟΚ; Δύο εκδοχές είναι πιθανές. Οι χώρες θα αποκλειστούν. Όμως, οι ευρωπαϊκές οικονομίες σήμερα είναι συναρθρωμένες. Η οικονομική τους ισορροπία βασίζεται ακριβώς σε αυτή τη συνάρθρωση. Είναι δυνατή η απόσπαση της ιταλικής και γαλλικής

οικονομίας από την ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή χωρίς σοβαρούς τρανταγμούς και αναστατώσεις; Όχι· αντίθετα θα είναι μεγάλο το κοινωνικό και πολιτικό κόστος για τις υπόλοιπες χώρες της ΕΟΚ. Τα οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα θα οξυνθούν σε τέτοιο βαθμό που θα προκαλέσουν ασύλληπτη όξυνση της ταξικής πάλης και βαθιές πολιτικές αλλαγές.

Αν πάλι μείνουν στην ΕΟΚ, βρισκόμαστε μπροστά σε τούτη την αντίφαση. Σε μια Ευρώπη των μονοπωλίων θα μετέχουν εθνικές οικονομίες που μέσα στους κόλπους τους θα προωθούνται αντιμονοπωλιακές αλλαγές. Αυτό το γεγονός θα έχει σοβαρές συνέπειες πάνω στις κοινωνικές διαρθρώσεις, τους πολιτικούς προσανατολισμούς και τις εξωτερικές σχέσεις της Κοινής Αγοράς.

Η Ελλάδα με την ένταξή της στην ΕΟΚ μπαίνει σε όλες αυτές τις διαδικασίες. Το πρόβλημα για μας είναι τούτο: Θα προπαγανδίζουμε τα δεινά που θα προκύψουν από την ένταξη ή θα ενταχθούμε οργανικά και στις διαδικασίες και στο ευρωπαϊκό κίνημα, που δραστηριοποιείται σήμερα για να αλλάξει τις κοινωνικές δομές της καπιταλιστικής Ευρώπης και να τη μετατρέψει σε Ευρώπη των εργαζομένων;

Ανάμεσα στην ΕΟΚ και τις ΗΠΑ υπάρχουν σήμερα αντιθέσεις. Οι αντιθέσεις αυτές οξύνονται σε τέσσερα επίπεδα:

α) Εξωτερικό Εμπόριο

β) Βιομηχανική και ενεργειακή πολιτική

γ) Αμερικανικές επενδύσεις στην Ευρώπη

δ) Νομισματική πολιτική.

Καθημερινά πραγματοποιούνται ρυθμίσεις που αποτελούν συγκεκριμένη αντιμετώπιση αυτών των αντιθέσεων. Σημασία έχει εδώ να δούμε ποια είναι η τάση αυτών των αντιθέσεων, ποιες είναι οι συνέπειες που προκύπτουν από αυτές τις ρυθμίσεις.

Πιστεύουμε ότι οι αντιθέσεις αυτές τείνουν να γίνονται οξύτερες και ακόμα ότι στις διευθετήσεις που πραγματοποιούνται οι ΗΠΑ χάνουν θέσεις.

Υπάρχει μια ηγεμονία των ΗΠΑ στο σημερινό καπιταλιστικό κόσμο, επομένως και στην ΕΟΚ. Η ηγεμονία όμως αυτή δεν αναπαράγεται και μάλιστα σε διαστάσεις μεγαλύτερες. Αντίθετα αυτή η ηγεμονία καθημερινά υπονομεύεται. Τα σημεία που πραγματοποιούνται οι λύσεις των αντιθέσεων ΗΠΑ – Ευρώπης διαγράφουν μια καμπύλη που δείχνει ότι ο ρόλος της Αμερικής στο σύγχρονο κόσμο έχει μια τάση πτωτική. Αναγνώριση ακριβώς αυτής της τάσης είναι οι βασικές παραδοχές της τριμερούς Επιτροπής που έφερε τον Κάρτερ στην εξουσία.

Από δω προκύπτουν δύο βασικές συνέπειες για τη στρατηγική του προοδευτικού κινήματος στην Ευρώπη και την Ελλάδα.

Ο σοσιαλιστικός μετασχηματισμός στις μέρες μας δεν θα προωθεί κατανάγκη με βάση το γνωστό απλουστευτικό μοντέλο που υποθέτει ότι χώρα – χώρα θα αποκόβεται φέτα – φέτα από το διεθνές καπιταλιστικό σύστημα και θα προτίθεται στο παγκόσμιο σοσιαλιστικό σύστημα.

Αντίθετα, φαίνεται ότι η ιστορία θα κινείται πολύ πιο σύνθετα. Σύνολα λαών και κρατών (Ευρώπη, Αδέσμευτοι, Τρίτος Κόσμος) από τη μια θα αυτονομούνται από τι διεθνές ιμπεριαλιστικό κέντρο και από την άλλη θα διαφοροποιούνται κοινωνικά σε μια κατεύθυνση σοσιαλιστικού μετασχηματισμού. Και θα είναι ακριβώς η αυτονόμηση που θα επιτρέπει τους εσωτερικούς μετασχηματισμούς.

Μέσα σ’ αυτά τα πλαίσια πρέπει να δούμε και το πρόβλημα της εθνικής μας ανεξαρτησίας.

Η εθνική ανεξαρτησία δεν είναι δυνατό να αντιμετωπίζεται σαν έννοια απόλυτη. Ξεκινάμε από συγκεκριμένες σχέσεις ασφυκτικής εξάρτησης μέσα στα πλαίσια των διμερών σημερινών σχέσεων από τις ΗΠΑ, που πραγματοποιούνται κύρια μέσα από τους ατλαντικούς μηχανισμούς του ΝΑΤΟ κλπ.

Η βαθμιαία αυτονομούμενη και μετασχηματιζόμενη Ευρώπη διαγράφει συγκεκριμένες δυνατότητες και πλαίσια για να αναζητηθεί εκεί μια ενίσχυση της εθνικής μας ανεξαρτησίας που θα ολοκληρωθεί, όχι σε κάποιο φανταστικό κόσμο, αλλά στην πολιτικοδιαφοροποιούμενη και τελικά, σοσιαλιστικά μετασχηματισμένη Ευρώπη.

Η Ευρώπη θα οικοδομείται στο βαθμό που θα προοδεύει η ύφεση, και η συνεργασία στην ευρωπαϊκή ήπειρο στο βαθμό που θα προωθούνται οι δημοκρατικές και εργατικές δυνάμεις, ενώ αντίστροφα και η οικοδόμηση μιας Ευρώπης ενωμένης, ανεξάρτητης μπορεί να καταστεί παράγοντας που θα βελτιώνει τους όρους του αγώνα για βαθιές, δημοκρατικές, σοσιαλιστικές αλλαγές στην Ευρώπη.

Το πεδίο των κοινωνικών συγκρούσεων, και οι διατάξεις των κοινωνικών δυνάμεων στον καπιταλισμό, δεν καθορίζονται αυθαίρετα ούτε από την εργατική τάξη, ούτε από το κεφάλαιο. Προσδιορίζονται σε κάθε στιγμή από τη συγκεκριμένη φάση καπιταλιστικής ανάπτυξης. Και αυτή με τη σειρά της υπακούει σε κάποιους νόμους κοινωνικούς. Η εργατική τάξη μπορεί να δράσει αποτελεσματικά μόνο όταν διατάξει τις δυνάμεις εκεί που πραγματικά αναπτύσσονται οι αντιθέσεις.

Κατά τη γνώμη μας, το πεδίο όπου αναπτύσσονται οι αντιθέσεις σήμερα στις σχέσεις μας με την ΕΟΚ, 15 χρόνια μετά τη σύνδεση, είναι οι διαπραγματεύσεις για την ένταξη, και οι κοινωνικές συνέπειες που θα προκύψουν από την ένταξη. Η ελληνική εργατική τάξη, ο ελληνικός λαός θα μπορέσει να δράσει αποτελεσματικά μόνο αν διατάξει τις δυνάμεις του πάνω σ' αυτό το πραγματικό πεδίο αντιθέσεων.

Το πραγματικό πεδίο, όπου αναπτύσσονται οι αντιθέσεις στις σχέσεις Ελλάδας – ΕΟΚ, και όπου γίνεται δυνατή η παρέμβαση του λαού, είναι:

α. οι διαπραγματεύσεις

β. οι εναρμονίσεις της νομοθεσίας και της οικονομικής πολιτικής, και

γ. οι αναγκαίες διαρθρωτικές αλλαγές που θα επιτρέψουν στην Ελλάδα να αντιμετωπίσει τις συνέπειες από την ένταξη.[20]

1.5.2 ΟΙ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΙΣ

Οι ίδιες οι διαπραγματεύσεις είναι ένα πεδίο αντιθέσεων. Τα μεγάλα προβλήματα που κυριαρχούν στις διαπραγματεύσεις και απαιτούν συνεχή και άγρυπνη παρακολούθηση από τον πολιτικό κόσμο και το λαό, μπορούμε να κατατάξουμε σε τρεις κατηγορίες:

-Το αντικείμενο. Ποια είναι τα θέματα πάνω στα οποία δεχόμαστε να διαπραγματευτούμε.

-Η μεθοδολογία. Ποια διαδικασία προτείνουμε στις διαπραγματεύσεις.

-Οι στόχοι. Ποιες είναι οι επιδιώξεις που προβάλλουμε.

Τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής κοινότητας, είναι μέλη του ΝΑΤΟ. Μέλη της ΕΟΚ (π.χ. Δυτική Γερμανία), συστηματικά προωθούν τις στρατηγικές και γενικότερες επιδιώξεις των ΗΠΑ στον ευρωπαϊκό χώρο. Λογικά πρέπει να υποθέσουμε ότι στις διαπραγματεύσεις για την ένταξη, θα ασκηθούν σοβαρές πιέσεις προς την Ελλάδα, για να επανέλθει στο στρατιωτικό ΝΑΤΟ, «να τακτοποιήσει τις εκκρεμότητές της» με τις βάσεις, και να εντάξει την εξωτερική της πολιτική στα συμφέροντα της Ατλαντικής Συμμαχίας.

Πέρα όμως απ' αυτό η ΕΟΚ αναζητά και επιδιώκει να διαμορφώσει μια κοινή ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική. Η άμεση ένταξη της Ελλάδας σε μια στιγμή που οι ελληνοτουρκικές σχέσεις βρίσκονται σε ένταση, θα υποχρέωναν την ΕΟΚ να πάρει σαφή θέση πάνω σε θέματα που είναι ζωτικά για ένα μέλος.

Στα σοβαρά προβλήματα, πάνω στα οποία θα πρέπει να 'χουν κοινή στάση οι 9, θα προστεθούν ακόμη μερικά. Στις δυσχέρειες που αντιμετωπίζουν για να διαμορφώσουν μια κοινή εξωτερική πολιτική, θα προστεθούν νέες. Συνεπώς, έχει και η Ευρώπη τους δικούς της λόγους να ασκεί πιέσεις στην Ελλάδα για υποχωρήσεις πάνω σε ζωτικά εθνικά θέματα.

Η Ελλάδα οφείλει να αποσυσχετίσει τις διαπραγματεύσεις για την ένταξη από οποιοδήποτε άλλο θέμα που αφορά την εξωτερική της πολιτική και τα εθνικά της συμφέροντα. Οφείλει όχι μόνο να διακηρύξει, αλλά να επιμείνει ότι διαπραγματεύεται αυστηρά μόνο πάνω στη Συμφωνία της Ρώμης, τη Συμφωνία της Αθήνας και το λεγόμενο «κοινοτικό κεκτημένο». Οι πιέσεις από την ΕΟΚ θα είναι σταθερές, επίμονες, μεθοδευμένες. Μόνο η πολιτική προετοιμασία, η ετοιμότητα και η επαγρύπνηση του πολιτικού κόσμου και του λαού μπορούν να τις αντιρροπήσουν.

Η Ελλάδα συνδέεται με την ΕΟΚ 15 χρόνια. Η ένταξη θα θεωρηθεί συνέχεια της σύνδεσης; Ή η ένταξη είναι κάτι καινούριο, κάτι που γεννιέται αυτή τη στιγμή, που δε συνδέεται ούτε με ορισμένες πραγματικότητες που έχουν διαμορφωθεί με τη σύνδεση, ούτε με καταστάσεις που δημιουργήθηκαν από τις γνωστές περιπέτειες της σύνδεσης.

Στη σημερινή συγκυρία πιθανά η σύνδεση να αποκτά σημασία. Υπάρχουν και άλλες μεσογειακές χώρες που επιδιώκουν την ένταξη. Η Ελλάδα συνδέεται με την 27803. Πιθανό αυτό να αποτελεί συγκριτικό πλεονέκτημα, τουλάχιστον διαπραγματευτικό, που πρέπει να αξιοποιήσει. Άλλωστε οι όποιοι ευνοϊκοί για την Ελλάδα όροι σύνδεσης, θα αποτελούν προηγούμενο και κατάκτηση και για τις άλλες μεσογειακές χώρες.

Η σπουδή μας να μπούμε και μετά να διαπραγματευτούμε δεν είναι οπωσδήποτε η καλύτερη τακτική. Και μάλιστα, μετά την πείρα που αποκόμισε η 27803 στις διαπραγματεύσεις για την ένταξη της Αγγλίας. Η μελλοντική δυνατότητα της χώρας να βελτιώσει τη θέση της μέσα στην ΕΟΚ, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τους όρους που θα εξασφαλίσει τη στιγμή που θα ενταχθεί.

Υπάρχουν τέλος οι στόχοι που προβάλλουμε στις διαπραγματεύσεις, οι ουσιαστικές επιδιώξεις μας. Όπως έχουν διαμορφωθεί τα πράγματα, βασικός μας στόχος πρέπει να είναι να μπορούμε να μπούμε στην 1a3DI8 με πλήρη δικαιώματα του μέλους. Ταυτόχρονα να διεκδικήσουμε

μεταβατικές διατάξεις και μεταβατική περίοδο για ειδικές περιπτώσεις που υπαγορεύονται από ζωτικά συμφέροντα που αποκτούν για μας ζωτική σημασία (εναρμόνιση αγροτικής πολιτικής για τα κτηνοτροφικά προϊόντα, σχέσεις με Ανατολικές χώρες κλπ.).[16]

1.5.3 ΟΙ ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Δεν είναι υπερβολή να πούμε ότι οι εναρμονίσεις θα επηρεάσουν όλους τους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής ζωής της χώρας. Οι διαδικασίες της οικονομικής προετοιμασίας και οι εναρμονίσεις της νομοθεσίας για την ένταξη θα επηρεάσουν τους ρυθμούς ανάπτυξης, τη διάρθρωση της οικονομίας, την αγροτική οικονομία, τη βιομηχανική πολιτική, τη συνδικαλιστική και συνεταιριστική νομοθεσία, την κοινωνική πολιτική, την πολιτική εισοδημάτων, την ασφαλιστική πολιτική, το σύστημα μεταφορών, το τραπεζικό σύστημα, τη νομοθεσία για τις επενδύσεις ξένου κεφαλαίου κλπ.

Πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι οι εναρμονίσεις δεν είναι από πριν δοσμένες, προκαθορισμένες από κάποιες κοινοτικές διευθετήσεις ή αυστηρούς κανονισμούς. Είναι σύνθετες διαδικασίες, όπου οι κοινωνικές αντιθέσεις που λειτουργούν μέσα στην ελληνική κοινωνία και κείνες που λειτουργούν ανάμεσα στον ελληνικό λαό και τον μονοπωλιακό χαρακτήρα της ΕΟΚ, θα οξυνθούν ιδιαίτερα. Σ' αυτές τις διαδικασίες το σταθερό δεδομένο είναι η ελληνική πραγματικότητα, η ελληνική οικονομία και νομοθεσία. Με τι αυτή η πραγματικότητα θα εναρμονιστεί δεν είναι αυστηρά καθορισμένο. Είναι ρευστό, μεταβαλλόμενο, «υπό διαμόρφωσιν», μερικές φορές αντιφατικό και προπαντός από χώρο σε χώρο ποικίλλει. Αυτό που θα διαμορφωθεί σαν εναρμονισμένη, προς την Ευρώπη, ελληνική οικονομία και νομοθεσία θα είναι ένα αποτέλεσμα που θα προκύψει από

την έκβαση των αντιθέσεων και προπαντός από την αποφασιστική παρέμβαση του μαζικού κινήματος.

Πολιτικοί θεσμοί

Η ένταξη της Ελλάδας στην ΕΟΚ θα φέρει αλλαγές στην άσκηση των κρατικών λειτουργιών. Με την ένταξη ένα μέρος της πραγματικής εξουσίας θα μεταφέρεται σε τεχνοκρατικά κοινοτικά, δηλαδή εξωελληνικά, κέντρα. Επί πλέον οι σημερινές τάσεις για τη μεταφορά της πραγματικής εξουσίας σε εκτελεστικά όργανα, ουσιαστικά ανεξέλεγκτα, θα ενισχυθούν.

Από δω προκύπτουν κατά τη γνώμη μας τρεις στόχοι:

α) Δημοκρατικός έλεγχος σε βασικούς τομείς (ιδιαίτερα στον δημόσιο τομέα). Οποιεσδήποτε επιτυχίες εδώ θα αντιρροπούν τις πιο πάνω τάσεις.

β) Συμμετοχή στο ευρωπαϊκό κίνημα που επιδιώκει τον εκδημοκρατισμό και τον δημοκρατικό έλεγχο πάνω στα κοινοτικά όργανα, και

γ) Προετοιμασία και ανάπτυξη σχέσεων με τα ευρωπαϊκά κομμουνιστικά και σοσιαλιστικά κόμματα που κινούνται σ' αυτή την κατεύθυνση.

Κοινωνική πολιτική

Οι κοινοτικές ρυθμίσεις για τα εργατικά και τα κοινωνικά προβλήματα, είναι ένα πεδίο ταξικής πάλης. Τα εργατικά κινήματα και οι δημοκρατικές δυνάμεις των χωρών-μελών της ΕΟΚ, έχουν σημειώσει σοβαρές κατακτήσεις που ενσωματώνονται στο «πρόγραμμα της κοινωνικής δράσης». Οι κατακτήσεις των εργαζομένων της Ευρώπης δεν θα ισχύσουν αυτόματα στην Ελλάδα, με την ένταξη. Ήδη ο Σύνδεσμος Βιομηχάνων διατυπώνει την άποψη ότι η ελληνική βιομηχανία δεν είναι δυνατό να αντέξει στον ευρωπαϊκό συναγωνισμό, αν υποχρεωθεί να εφαρμόσει την

κοινωνική πολιτική της ΕΟΚ, ειδικότερα την εβδομάδα των 40 ωρών εργασίας. Και ζητά μεταβατική περίοδο.

Επίσημη κυβερνητική αντίδραση δεν υπάρχει. Γνωρίζουμε όμως την «κυβερνητική ευαισθησία» στα αισθήματα των βιομηχάνων. Μόνο η παρέμβαση του εργατικού κινήματος που πρέπει να μεθοδευτεί από τώρα, μπορεί να υποχρεώσει την κυβέρνηση να εφαρμόσει την κοινωνική πολιτική της ΕΟΚ αμέσως μετά την ένταξη. Η ελληνική εργατική τάξη στις διεκδικήσεις της για την άμεση εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής της ΕΟΚ, μπορεί να βρει ισχυρούς συμμάχους στο συνδικαλιστικό κίνημα της Ευρώπης.

Τελωνειακή ένωση και οικονομική ολοκλήρωση

Εξετάζοντας τις επιπτώσεις της τελωνειακής ένωσης με την ΕΟΚ πάνω στην ελληνική οικονομία θα πρέπει να ξεκινήσουμε απορρίπτοντας μιαν υπεραπλουστευμένη αντίληψη που εξετάζει Ελλάδα και ΕΟΚ σαν δυο ανεξάρτητες μεταξύ τους οικονομίες, η μια μεσαίου και η άλλη υψηλού επιπέδου ανάπτυξης, που όταν βρεθούν στον ίδιο «στίβο» μέσω της τελωνειακής ένωσης είναι νομοτελειακό η δεύτερη να αφανίσει την πρώτη.

Ελλάδα και ΕΟΚ ήδη δεν είναι οικονομικά ανεξάρτητες μεταξύ τους. Η ελληνική βιομηχανία, ιδιαίτερα τα τελευταία 20 χρόνια, προσχώρησε πολύ στην ολοκλήρωσή της στο παγκόσμιο καπιταλιστικό σύστημα και ειδικότερα στο δυτικοευρωπαϊκό. Σήμερα η συμμετοχή της Ελλάδας στον διεθνή καπιταλιστικό καταμερισμό της εργασίας δεν πραγματοποιείται μόνο μέσα από το εμπόριο, αλλά και από την ίδια την οργάνωση της παραγωγής της. Η ολοκλήρωση αυτή στο επίπεδο των παραγωγικών δυνάμεων πραγματοποιείται βέβαια κάτω από τον έλεγχο κύρια των μεγάλων πολυεθνικών μονοπωλίων. Ωστόσο αυτό σημαίνει ότι ο αφανισμός της ελληνικής βιομηχανίας δεν αποτελεί στόχο των μονοπωλίων αυτών ούτε αυτόματη συνέπεια της σύνδεσης ή της ένταξης στην ΕΟΚ. Αντίθετα μια ορισμένη ανάπτυξή της εντάσσεται ακριβώς στα πλαίσια του

νέου αυτού καταμερισμού της εργασίας. Η πείρα των 16 ετών της σύνδεσης το απέδειξαν αυτό περίτρανα διαψεύδοντας τις προβλέψεις περί αφανισμού της βιομηχανίας μας. Επιπλέον, στα πλαίσια της ολοκλήρωσης της Ελλάδας στη δυτικοευρωπαϊκή οικονομία οι τελωνειακοί φραγμοί και η κατάργησή τους αποτελούν έναν και όχι τον μοναδικό ούτε καν τον βασικότερο καθοριστικό παράγοντα.

Άρα, κατά τη γνώμη μας, θα ήταν λάθος να εξετάζουμε το πρόβλημα της ένταξης κύρια σαν πρόβλημα επιπτώσεων μιας τελωνειακής ένωσης βάσει της κλασσικής θεωρίας. Αντίθετα, το βάρος θα πρέπει να πέσει στη μελέτη του τύπου της οικονομικής ανάπτυξης, που θα τείνει να πραγματοποιείται στα πλαίσια της ένταξης στο φως των πραγματικών αναγκών της χώρας και του λαού. Με τη βοήθεια μιας ενεργούς κρατικής πολιτικής, ενός διευρυμένου και δημοκρατικά ελεγχόμενου δημόσιου τομέα, θα πρέπει να επιδιωχθεί η ανασκευή των στρεβλώσεων που θα τείνει να προκαλεί η διαδικασία της ολοκλήρωσης, θα πρέπει να επιδιωχθεί να παρεμποδιστεί η μεταβίβαση του ελέγχου βασικών τομέων της οικονομίας μας σε ξένα συμφέροντα.

Τις συνέπειες που θα έχει η ένταξη πάνω στην ελληνική βιομηχανία, θα πρέπει να τις κατατάξουμε σε τρεις μεγάλες κατηγορίες. Αντίστοιχα πρέπει να είναι και τα μέτρα για την αντιμετώπισή τους.

α. Η ελληνική βιομηχανία θα αναπτύσσεται σαν συμπληρωματική της αναπτυγμένης καπιταλιστικής Ευρώπης. Αυτό θα έχει σοβαρές στρεβλωτικές επιδράσεις πάνω ση βιομηχανική ανάπτυξη της χώρας, πάνω στην οικονομική ανάπτυξη της Ελλάδας γενικότερα. Επομένως ο δημόσιος τομέας οφείλει να αναλάβει πρωτοβουλίες και να ελέγξει τους βασικούς τομείς για την ανάπτυξη. Η ανάπτυξη βασικών τομέων της ελληνικής βιομηχανίας δεν μπορεί να αφεθεί στη δράση του διεθνούς μονοπωλιακού καταμερισμού της εργασίας. Αλλά πρέπει να ‘ναι αποτέλεσμα συνειδητής δημοκρατικής παρέμβασης.

Β. Η ιδιοκτησία πάνω στις βιομηχανικές μονάδες που δρουν στην Ελλάδα είναι δυνατό να αλλάξει. Να περάσει σ’ ένα ποσοστό η για

ολοκλήρωση επιχείρηση από το ελληνικό στο ξένο κεφάλαιο. Η διαδικασία αυτή πραγματοποιείται και σήμερα. Πιθανό να ενταθεί, για αυτό θα πρέπει ειδικά ν' αντιμετωπιστεί με κατάλληλη προσαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας (διεξαγορά – συγχώνευση – νομοθεσία - αντίφαση) στις ελληνικές συνθήκες. Η συμφωνία της Ρώμης προβλέπει για εξαιρετικές περιπτώσεις ένα καθεστώς προστασίας της εθνικής βιομηχανίας των κρατών-μελών, που πρέπει ιδιαίτερα να μελετηθεί και να αξιοποιηθεί από την Ελλάδα.

Γ. Η προσαρμογή της ελληνικής βιομηχανίας στις ευρωπαϊκές συνθήκες.

Τέλος, πρέπει να μελετήσουμε ένα ειδικό πρόβλημα. Οι Έλληνες βιομήχανοι ετοιμάζονται να επικαλεστούν την ένταξη για να εντείνουν την εκμετάλλευση των εργαζομένων, ετοιμάζονται να ρίξουν τα βάρη και τις αρνητικέ συνέπειες απ' την ένταξη πάνω στην εργατική τάξη. Πρέπει να αναμένουμε, ότι στις διαδικασίες της ένταξης και μετά η ταξική πάλη στην Ελλάδα θα ενταθεί, θα πάρει και ιδιαίτερες μορφές.

Εμπορική πολιτική

Όπως είναι γνωστό, από το 1975 η εμπορική πολιτική των χωρών της ΕΟΚ δεν καθορίζεται πια από τις εθνικές κυβερνήσεις αλλά από τα Κοινοτικά όργανα. Η εναρμόνιση της εμπορικής μας πολιτικής και το πέρασμα των αρμοδιοτήτων από την ελληνική κυβέρνηση στην Κοινότητα θα έχει ορισμένες επιπτώσεις στις οικονομικές σχέσεις με τρίτες χώρες, κύρια τις σοσιαλιστικές αλλά και τις χώρες της Μέσης Ανατολής.

Εδώ θα πρέπει να προσεχτεί η ιδιαιτερότητα της Ελλάδας λόγω της γεωγραφικής της θέσης («γέφυρα» Ευρώπης – Μέσης Ανατολής, γειτνίαση με σοσιαλιστικές χώρες), αλλά και του υψηλού βαθμού εξάρτησης ορισμένων εξαγωγών της από τις σοσιαλιστικές χώρες. Ιδιαίτερη σημασία

έχουν οι σχέσεις της Ελλάδας με τις βαλκανικές χώρες για την ανάπτυξη της βόρειας Ελλάδας. Η ιδιαιτερότητα αυτή της Ελλάδας κινδυνεύει να παραγνωριστεί από την Κοινοτική πολιτική. Η Ελλάδα θα πρέπει τόσος στις διαπραγματεύσεις όσο και μετά να καταδείξει τη σημασία για αυτήν των σχέσεων με τις σοσιαλιστικές και τις αραβικές χώρες, αλλά και να τονίσει πως η θετική τους ανάπτυξη όχι μόνο δεν έρχεται σε αντίθεση, αλλά ενισχύει μια θετική επιλογή της ΕΟΚ στην περιοχή.

Η Ελλάδα θα πρέπει από σήμερα να πάρει δραστήρια μέτρα για την ανάπτυξη ων σχέσεων με τρίτες χώρες, έτσι ώστε οι σχέσεις αυτές να αποτελούν «κεκτημένα» κατά την ένταξη. Θα πρέπει ακόμα να προετοιμάζεται να αξιοποιήσει στο έπακρο – όπως οι άλλες χώρες-μέλη – τα περιθώρια αυτονομίας που παρέχει το γεγονός, πώς η ευρύτερη οικονομική συνεργασία εξακολουθεί να υπάγεται στην αρμοδιότητα των κυβερνήσεων. Θα πρέπει μάλιστα να ετοιμάζεται να αποκρούσει τις πιέσεις που μπορούν να της εξασκηθούν στα πλαίσια του καθεστώτος διαβουλεύσεων που προβλέπει η Κοινότητα πριν από την υπογραφή συμφώνου οικονομικής συνεργασίας με τρίτες χώρες.

Νομοθεσία «αντιτράστ»

Ο δημοκρατικός έλεγχος των μονοπωλίων είναι μια ανάγκη εθνική. Για να βγούμε από τη σημερινή οικονομική κρίση, να εξασφαλίσουμε ταχεία οικονομική άνοδο, ανταποκριθούμε αποτελεσματικά στις αυξημένες αμυντικές δαπάνες και να βελτιώσουμε το βιοτικό επίπεδο που βρίσκεται για το μισό του πληθυσμού κάτω από τα ανεκτά όρια, επιβάλλεται να ασκηθεί ένας ουσιαστικός έλεγχος στα μονοπώλια. Πρέπει να αναζητήσουμε έναν αποτελεσματικό και δημοκρατικό έλεγχο πάνω στα στοιχεία που αποτελούν την ουσία της μονοπωλιακής πολιτικής (συσσώρευση, επενδύσεις, χρηματοδότηση, κέρδη, κόστος, τιμές). Η κερδοσκοπική δραστηριότητα του ξένου κεφαλαίου στην Ελλάδα

αναπτύσσεται θεαματικά, και πριν την ένταξη επιβάλλει στις διαπραγματεύσεις, να αναζητήσουμε ειδικές ρυθμίσεις.

Ειδικές ρυθμίσεις της ΕΟΚ προβλέπουν, για λόγους εθνικού, έλεγχο στη δραστηριότητα του ξένου μονοπωλιακού κεφαλαίου. Αναπτυγμένες καπιταλιστικές χώρες της Ευρώπης (η Γαλλία π.χ.) έχουν επικαλεστεί αυτές τις προβλέψεις και έχουν δημιουργήσει ένα προηγούμενο, ένα κοινοτικό κεκτημένο. Αυτό το προηγούμενο η Ελλάδα μπορεί να το αξιώσει και να το αξιοποιήσει.[13]

1.5.4 ΟΙ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ

Προσπαθήσαμε ενδεικτικά να αναφερθούμε σε μερικά προβλήματα που θα προκύψουν από την εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας και της οικονομικής πολιτικής. Αυτές οι εναρμονίσεις προωθούν στην ημερήσια διάταξη τις διαρθρωτικές αλλαγές που έχει ανάγκη ο τόπος. Αναμφισβήτητα είναι εσωτερικές οι αιτίες που κάνουν επιτακτικές τις διαρθρωτικές αλλαγές. Η ένταξη όμως στη ΕΟΚ αντικειμενικά τις προωθεί στο επίκεντρο της πολιτικής ζωής. Ρυθμίσεις θα γίνονται καθημερινά. Το μεγάλο πρόβλημα είναι, αν αυτές οι ρυθμίσεις θα είναι διαποτισμένες από τις κατακτήσεις των εργαζομένων της Ευρώπης και αν θα ανταποκρίνονται στις επείγουσες ανάγκες που αντιμετωπίζουμε σαν λαός και σαν έθνος. Θα εξετάσουμε πιο κάτω τις βασικές διαρθρωτικές αλλαγές που απαιτούνται για μια οικονομική ανάπτυξη σήμερα, όταν διαπραγματευόμαστε την ένταξή μας στην ΕΟΚ.

Οπωσδήποτε το σημερινό χαμηλό μας επίπεδο σε σχέση με άλλες χώρες της Ευρώπης θα επιδράσει πάνω στην οικονομική μας ανάπτυξη. Τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της κάθε οικονομίας δεν είναι δοσμένα από τη φύση. Είναι ιστορική και κοινωνική συνέπεια συγκεκριμένων κοινωνικών σχέσεων, εσωτερικών και διεθνών.

Είμαστε ή άλλη όψη της ανάπτυξης στην Ευρώπη. Η υπανάπτυξη μας είναι συνέπεια της ευρωπαϊκής ανάπτυξης. Για αυτό, πρέπει να εξασφαλίσουμε τούς δρόμους που θα επιτρέψουν να ελαττωθούν οι αποστάσεις και να δημιουργήσουμε στο εσωτερικό τις προϋποθέσεις που θα επιταχύνουν την οικονομική μας ανάπτυξη. Αυτή ή ανάπτυξη δεν μπορεί να αφεθεί στην τυφλή δράση των νόμων ενός συστήματος πού πολλαπλασιάζει τις ανισότητες.

Μπορεί να γίνει μόνο με την κοινωνική και συνειδητή επέμβαση των εργαζομένων της χώρας για μια οικονομική ανάπτυξη που δε θα υπακούει στη μεγιστοποίηση των κερδών, αλλά στην ικανοποίηση των αναγκών του λαού μας.

Ο δημοκρατικός προγραμματισμός προωθείται στην ημερήσια διάταξη. Η «ιδιωτική πρωτοβουλία» στην Ελλάδα παραλύει μέσα στις αντιθέσεις του συστήματος. Μόνο η διεύρυνση και ο εκδημοκρατισμός του δημόσιου τομέα, η δημιουργία δημόσιων φορέων μπορούν να ωθήσουν την αναπτυξιακή διαδικασία και να αντιμετωπίσουν τις αρνητικές συνέπειες από την ένταξη στην ΕΟΚ. Το σημερινό πολυεθνικό μονοπωλιακό κεφάλαιο δεν αντιμετωπίζεται ούτε με κατάρες, ούτε με ξόρκια, ούτε με νόμους. Θα αξιοποιήσουμε εμείς — ένας τομέας δημόσιος κάτω από δημοκρατικό έλεγχο— το πετρέλαιο και το υπέδαφος ή θα το εκμεταλλευτεί το ξένο κεφάλαιο. Αυτό είναι το πραγματικό δίλημμα.

Η βελτίωση της ζωής του Έλληνα αγρότη περνά μέσα από την αύξηση των στρεμματικών αποδόσεων και την αναδιάρθρωση των καλλιεργειών. Μόνο οι μεγάλες βιώσιμες εκμεταλλεύσεις θα είναι ικανές να χρησιμοποιήσουν τη σύγχρονη τεχνική, τις επιστημονικές μεθόδους καλλιέργειας και να προγραμματίσουν την αναδιάρθρωση των καλλιεργειών πού και στις κλιματολογικές συνθήκες της χώρας θα ανταποκρίνεται και τις ανάγκες του λαού θα εξυπηρετεί και το εισόδημα του Έλληνα αγρότη αισθητά θα βελτιώσει.

Η αύξηση μεγέθους δε σημαίνει κατανάγκη απαλλοτρίωση της πλειοψηφίας των μικρών νοικοκυριών. Βεβαίως, η οικονομική ανάπτυξη

επιβάλλει να μειώνεται ο αγροτικός πληθυσμός γιατί μόνο αυτό είναι το σίγουρο βάθρο για μια ουσιαστική βελτίωση του αγροτικού εισοδήματος.

Μπορούμε όμως να δούμε μια μεταβατική περίοδο όπου η βελτίωση του μεγέθους των αγροτικών μονάδων μπορεί να γίνει με τη συνεταιριστική καλλιέργεια των σημερινών νοικοκυριών. Ή ανάπτυξη ενός συνεταιριστικού κινήματος για την καλλιέργεια θα πρέπει να ενισχυθεί τόσο με την τόνωση από τα έξω, με τη διοχέτευση κονδυλίων για μια ουσιαστική άνοδο του σημερινού ατομικού εισοδήματος του Έλληνα αγρότη, όσο και με την ενίσχυση για την αναδιάρθρωση των σημερινών καλλιεργειών και την αντικατάσταση τους με πιο αποδοτικές. Το αγροτικό συνεταιριστικό κίνημα στην παραγωγή συμπληρωμένο με ένα δείκτη συνεταιρισμών διάθεσης των αγροτικών προϊόντων, και σοβαρά θα μειώσει τις τιμές αγοράς αγροτικών προϊόντων από τον καταναλωτή, και το αγροτικό εισόδημα θα ενισχύσει. Για να γίνουν όλα αυτά θα απαιτηθούν μεγάλα χρηματικά ποσά να διοχετευθούν στην καθυστερημένη αγροτική οικονομία, θα απαιτηθούν ταυτόχρονα και γενναίες θεσμικές αλλαγές. Τις πρωτοβουλίες για τις θεσμικές αλλαγές μόνο οι Έλληνες αγρότες μπορούν και πρέπει να αναλάβουν.

Μόνο η ουσιαστική αύξηση του βιοτικού επιπέδου θα μπορούσε να συγκρατήσει τον πληθυσμό στην Ελλάδα. Μετά την ένταξη διευκολύνεται ή μετακίνηση των εργαζομένων μέσα στην ΕΟΚ. Είναι δυνατό να δημιουργηθούν σοβαρά προβλήματα — αυτό βέβαια θα εξαρτηθεί από τη γενικότερη οικονομική συγκυρία — από μια ενδεχόμενη μετακίνηση Ελλήνων εργατών και επιστημόνων προς την Ευρώπη. Από εδώ δε δημιουργούνται μόνο αόριστοι εθνικοί κίνδυνοι, αλλά συγκεκριμένοι κίνδυνοι για την ίδια οικονομική ισορροπία που θα ανατρέπονταν από μια μαζική έξοδο των εργαζομένων.

Βέβαια ή βελτίωση των όρων ζωής στην Ελλάδα μπορεί να στηριχτεί στην οικονομική ανάπτυξη. "Όμως μια ανακατανομή του εισοδήματος θα ήταν αναγκαία και σήμερα και στη διαδικασία τής ανάπτυξης. Γιατί μόνο αυτή θα μπορούσε να βελτιώσει τη ζωή σήμερα και να διατηρεί το βιοτικό

επίπεδο υψηλό, αμβλύνοντας τις αντιθέσεις πού είναι σύμφυτες με την καπιταλιστική ανάπτυξη.

Ο εκδημοκρατισμός των θεσμών και κάθε οικονομικής και κοινωνικής λειτουργίας. Μόνο ο δημοκρατικός έλεγχος μπορεί να αντιρροπήσει τις τάσεις του σύγχρονου κράτους προς την αυταρχία και ενίσχυση των τεχνοκρατικών οργάνων σε βάρος των αντιπροσωπευτικών που θα προκύψουν από την ένταξη στην ΕΟΚ. Η ουσία των διαρθρωτικών αλλαγών πού προτείνουμε είναι:

—Δημοκρατικός Έλεγχος, παρέμβαση του λαού στη συσσώρευση.

—Παρέμβαση στη διανομή του εισοδήματος.

—Εκδημοκρατισμός των θεσμών και όλης τής κοινωνικής λειτουργίας.[18]

1.5.5 Ή ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Ο ελληνικός καπιταλισμός εμφανίζεται την ιμπεριαλιστική περίοδο. Από τη γέννηση του είναι ενσωματωμένος στο διεθνές ιμπεριαλιστικό σύστημα. Ή ανάπτυξη του σε σημαντικό βαθμό προσδιορίζεται από τις ανάγκες του διεθνούς μονοπωλιακού κεφαλαίου.

Σήμερα το πολυεθνικό μονοπωλιακό κεφάλαιο αποδιαρθρώνει το εσωτερικό οικονομικό κύκλωμα. Ή κάθετη ολοκλήρωση του μέσα στα πλαίσια τής ίδιας φίρμας ανάμεσα στις θυγατρικές μονάδες ,και το κέντρο, δημιουργεί νησίδες ανάπτυξης στη χώρα πού τις ενσωματώνει στο διεθνές καπιταλιστικό σύστημα.

Το εξωτερικό εμπόριο και οι διεθνείς οικονομικές σχέσεις βαθαίνουν πιο πολύ την εξάρτηση του ελληνικού καπιταλισμού από το διεθνή Ιμπεριαλισμό.

Ο σημερινός ελληνικός καπιταλισμός σε κάθε στιγμή του με κάθε πράξη του προωθεί τις τάσεις ολοκλήρωσης του με τον ιμπεριαλισμό. Αυτές οι τάσεις αναπτύσσονται ανεξάρτητα από την ένταξη στην ΕΟΚ.

Ποιά είναι η επίδραση που θα έχει η ένταξη πάνω σ' αυτές τις διαδικασίες.

Καταρχήν πρέπει ν' αποφύγουμε την απλούστευση:

Ένταξη σημαίνει επιτάχυνση, μη ένταξη σημαίνει ανάσχεση.

Είναι δυνατό μετά την ένταξη να έχουμε ενίσχυση μιας αυτόνομης, ανεξάρτητης, οικονομικής ανάπτυξης και αντίστροφα μη ένταξη και ενίσχυση τής Ιμπεριαλιστικής ολοκλήρωσης.

Αναμφισβήτητα η ένταξη στην ΕΟΚ διαμορφώνει και πλαίσια και δρόμους ευνοϊκούς για την ιμπεριαλιστική ολοκλήρωση της ελληνικής οικονομίας. Όμως, το καθοριστικό στοιχείο για τις εξελίξεις δεν είναι ή ένταξη. Είναι ή οικονομική πολιτική που θ' ακολουθήσει η Ελλάδα. και η ένταξη — όσο κι αν φαίνεται παράδοξο — με τις αδήριτες ανάγκες για τη θεσμική και οικονομική εναρμόνιση και με την παρέμβαση του δημοκρατικού κινήματος είναι δυνατό να επιταχύνει τις κοινωνικές επεμβάσεις πάνω στη συσσώρευση και τη διανομή του εισοδήματος, αντικειμενικά να εκβιάσει μια κοινωνική πολιτική προς την κατεύθυνση αυτόνομης δημοκρατικής ανάπτυξης.

1.5.6 <u>ΕΞΑΡΤΗΣΗ</u>

Στη σημερινή φάση ανάπτυξης του καπιταλισμού λειτουργεί οπωσδήποτε ή οικονομική εξάρτηση. Πολύπλοκες οικονομικές σχέσεις (εξαγωγή κεφαλαίου, πολυεθνικές, εμπόριο, οικονομική βοήθεια κλπ.) προσδένουν τις λιγότερο αναπτυγμένες καπιταλιστικές χώρες στις ιμπεριαλιστικές. "Ενα σύνθετο πλέγμα πολιτικών σχέσεων και εξαρτήσεων συμπληρώνει αυτή την πρόσδεση. Φαίνεται όμως ότι σήμερα η οικονομική και πολιτική εξάρτηση δεν αρκεί για να εξασφαλίσει τη σταθερή ένταξη όλων των καπιταλιστικών χωρών στο διεθνές Ιμπεριαλιστικό σύστημα. Για αυτό η οικονομική και πολιτική εξάρτηση συμπληρώνεται μ' έναν άμεσο έλεγχο πάνω στις δυνάμεις καταστολής (στρατός - κρατικός μηχανισμός κλπ.) κατευθείαν από τις ΗΠΑ μέσα από τούς στρατιωτικούς

συνασπισμούς. Στη μεταπολεμική Ελλάδα μόνο ο άμεσος έλεγχος στις αντεπαναστατικές δυνάμεις καταστολής και οι ένοπλες επεμβάσεις τρεις φορές μέσα σε 15 χρόνια ανέκοψαν την ομαλή πορεία προς τη δημοκρατία και την εθνική ανεξαρτησία. Η οικονομική και πολιτική εξάρτηση δεν αρκούσαν για κάτι τέτοιο. Η ένταξη στην ΕΟΚ, ενώ μάλλον οδηγεί σε μεγαλύτερη οικονομική εξάρτηση της ελληνικής οικονομίας από τον ευρωπαϊκό καπιταλισμό, δε φαίνεται να ενισχύει τον έλεγχο πάνω στις δυνάμεις καταστολής. Αντίστροφα, μέσα στις συνθήκες της Ευρώπης οι ένοπλες επεμβάσεις γίνονται πιο δυσχερείς και δημιουργούνται κάποιες προϋποθέσεις για να μειωθεί ο άμεσος έλεγχος των ελληνικών δυνάμεων καταστολής από την Ουάσιγκτον.

1.5.7 ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Ας προσπαθήσουμε να συνδέσουμε τα μερικά συμπεράσματα σ' ένα γενικό.

Η ένταξη θα οξύνει τις ταξικές αντιθέσεις και την ταξική πάλη στην Ελλάδα, θα τις οξύνει και όταν εναρμονίζεται ή νομοθεσία και ή οικονομία και όταν θα διαμορφώνονται οι σχέσεις τής χώρας με την ιμπεριαλιστική ΕΟΚ.

Το θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο θα πραγματοποιείται η ταξική πάλη μπορεί να γίνει πιο ευνοϊκό εφόσον οι ελληνικές εναρμονίσεις θα διαποτίζονται από τις θεσμικές κατακτήσεις των εργαζομένων τής Δυτικής Ευρώπης.

Το πολιτικό πλαίσιο στην Κοινότητα είναι πιο προωθημένο. Το ελληνικό κίνημα μετέχοντας σ' ένα σύνολο κρατών, όπου προωθούνται πιο ριζικοί πολιτικοί και κοινωνικοί στόχοι θα διευκολύνεται να προβάλει αντίστοιχους στόχους.

Ή ένταξη δεν εμποδίζει ούτε ματαιώνει την κοινωνική εξέλιξη. Τροποποιεί, δίνει νέα μορφή στις συνθήκες μέσα στις όποιες αναπτύσσονται οι αντιθέσεις. Δημιουργεί καινούργιες αντικειμενικές

δυνατότητες. Αν οι νέες συνθήκες είναι πιο ευνοϊκές για τους εργαζόμενους είναι ένα θέμα που πρέπει πιο συστηματικά να ερευνηθεί. Κατά τη γνώμη μου γίνονται πιο ευνοϊκές. "Όμως δεν είναι αυτό το αποφασιστικό. Το αποφασιστικό είναι εάν οι προοδευτικές πολιτικές δυνάμεις του τόπου αξιοποιήσουν αυτές τις συνθήκες για την παρέμβαση του Λαού.[21]

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^{Ο}

Η Δημοσιονομική Πολιτική Στην Ελλάδα – Ένταξη στην Ε.Ε – Δημοσιονομικοί Δείκτες (Δεκαετία 1990-2000)

2.1 Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΤΗΝ ΔΕΚΑΕΤΙΑ 1990-2000

2.1.1 ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ 1990-1993

Στο τέλος της δεκαετίας του 1980 βρίσκει την Ελλάδα να παλινδρομεί μεταξύ μακροοικονομικής αστάθειας, παραγωγικής στασιμότητας και πολιτικής αβεβαιότητας.

Όπως επισημαίνεται, η πορεία της ελληνικής οικονομίας στο τέλος της δεκαετίας του 1980 παρουσίαζε συνεχή επιδείνωση που θα μπορούσε να οδηγήσει σε μη ανατρέψιμες τάσεις αν δεν εφαρμοζόταν κατάλληλη οικονομική διαχείριση. Η οικονομική πολιτική που ασκήθηκε μεταξύ των τριών εκλογικών αναμετρήσεων αποδείχθηκε τελικά αναποτελεσματική ως προς την επίτευξη των σταθεροποιητικών επιδιώξεών της. Η δύσκολη οικονομική κατάσταση περιπλεκόταν ακόμη περισσότερο από την παρατεταμένη πολιτική αβεβαιότητα και την ασάφεια που διέκρινε την κατεύθυνση της οικονομικής πολιτικής.

Η Οικουμενική Κυβέρνηση ανακοίνωσε μια σειρά μέτρων για τη μείωση του δημοσίου ελλείμματος, το οποίο είχε πάρει εκρηκτικές διαστάσεις. Πρακτικά προχώρησε στην αναπροσαρμογή των τιμών ορισμένων αγαθών και υπηρεσιών που προσφέρονταν από δημόσιες επιχειρήσεις, στην κατάργηση ορισμένων έμμεσων φόρων (Τράπεζα της Ελλάδος 1990.) Τα μέτρα για την αύξηση των δημόσιων εσόδων δεν ήταν επαρκή για να ανακόψουν την ανοδική τάση των δημόσιων ελλειμμάτων. Η φοροδιαφυγή προσέλαβε μεγαλύτερες διαστάσεις, ενώ η συγκράτηση των δημόσιων δαπανών ήταν ανέφικτη σε συνθήκες πολιτικής αστάθειας και οικονομικής αβεβαιότητας. Η χρηματοδότηση των ελλειμμάτων είχε οδηγήσει στη δημιουργία πρόσθετης ρευστότητας στην οικονομία, υπονομεύοντας την αντιπληθωριστική κατεύθυνση της νομισματικής πολιτικής. Η εισοδηματική πολιτική διατήρησε τον επεκτατικό της

χαρακτήρα με σημαντικές επιπτώσεις στην αύξηση του κόστους εργασίας εξαιτίας και της επενδυτικής ανεπάρκειας.

Το μείγμα αυτό μακροοικονομικής πολιτικής και οι αδυναμίες που εκδηλώθηκαν κατά την εφαρμογή του οφειλόταν κυρίως στο γεγονός ότι ήταν αποτέλεσμα ευθραύστων κυβερνητικών συνεργασιών χωρίς δυνατότητα προγραμματικών και ιδεολογικών συγκλίσεων

Οι δυσμενείς τάσεις που επικράτησαν στην ελληνική οικονομία στην διάρκεια του 1989 συνεχίσθηκαν και κατά το 1990, με αποτέλεσμα την περαιτέρω σοβαρή επιδείνωση των βασικών ανισορροπιών της ελληνικής οικονομίας. Η παρατεταμένη συνύπαρξη υψηλών ρυθμών πληθωρισμού και πολύ χαμηλών ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης και τα μεγάλα ελλείμματα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών ήταν ανάμεσα στα κεντρικά προβλήματα της οικονομίας. Το πρόβλημα όμως που κυριαρχούσε στην οικονομική συγκυρία του 1989-1990 και ταυτόχρονα δημιουργούσε τη μεγαλύτερη πίεση στην οικονομική πολιτική ήταν το πολύ υψηλό δημόσιο έλλειμμα και χρέος που άφηνε πίσω της η δεκαετία του 1980. Το πρόβλημα αυτό σε συνδυασμό με τη νέα περίοδο ύφεσης στην οποία σταδιακά εισερχόταν η ελληνική οικονομία υπονόμευε σημαντικά τις προσπάθειες δημοσιονομικής προσαρμογής που επιχειρούσε τότε η χώρα μας, για να πετύχει τη μακροοικονομική σταθεροποίηση της και τη μείωση του αναπτυξιακού χάσματος της με τις υπόλοιπες χώρες-μέλη της ΕΕ (OECD 1991/92).

Η δεκαετία του 1990 άρχιζε με την μακροοικονομική σταθερότητα και την οικονομική ανάπτυξη να εξακολουθούν να είναι οι ανέφικτοι στόχοι της οικονομικής πολιτικής στην Ελλάδα. Τα διαρθρωτικά προβλήματα και οι αδυναμίες του παραγωγικού συστήματος συνέχιζαν να δημιουργούν εμπλοκές στην ανάπτυξη της χώρας και ανισορροπίες στον εσωτερικό και εξωτερικό τομέα της οικονομίας. Οι οικονομικές πολιτικές που εφαρμόστηκαν στη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 δεν κατάφεραν να πετύχουν τη ζωτική, για την οικονομική πρόοδο της χώρας, παραγωγική αναδιάρθρωση και να απελευθερώσουν την ανάπτυξη της οικονομίας από

τη χρόνια παραγωγική ανεπάρκεια και τις ακαμψίες της εγχώριας προσφοράς. Οι μακροοικονομικές πολιτικές που εφαρμόστηκαν επικεντρώθηκαν κυρίως στη βραχυχρόνια αντιμετώπιση των μακροοικονομικών ανισορροπιών, χωρίς να συνεισφέρουν στην εφαρμογή στρατηγικών και πολιτικών παραγωγικής ανασυγκρότησης και εκσυγχρονισμού της οικονομίας.

Από τον Απρίλιο του 1990 η άσκηση της οικονομικής πολιτικής, η αντιμετώπιση των σοβαρών μακροοικονομικών ανισορροπιών που είχαν εκδηλωθεί στις αρχές του ίδιου έτους επέβαλε τη λήψη περιοριστικών μέτρων για τη βαθμιαία σταθεροποίηση της οικονομίας και την ανάκτηση της εμπιστοσύνης των αγορών. Τρείς ήταν οι βασικοί στόχοι 1) η μείωση των δημόσιων ελλειμμάτων, 2) η σταθεροποίηση του ισοζυγίου πληρωμών και 3) η αποκλιμάκωση του πληθωρισμού. Η ασκηθείσα μακροοικονομική πολιτική σε όλες τις μορφές της έγινε περιοριστική.

Ειδικότερα, προέβη αμέσως σε αυξήσεις κυρίως της φορολογίας αλλά και των τιμών των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας με σκοπό την εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών και τη μείωση των διαχειριστικών ελλειμμάτων των δημόσιων επιχειρήσεων. Στον τομέα της εισοδηματικής αποφασίστηκαν αλλαγές στις ρυθμίσεις που είχαν γίνει στον τρόπο καταβολής της ΑΤΑ από την Οικουμενική Κυβέρνηση με κεντρική επιδίωξη τη μείωση του πραγματικού εισοδήματος των εργαζομένων. Η τροποποίηση της ΑΤΑ έγινε με τρόπο ώστε να μην συμπεριλαμβάνει τις επιπτώσεις στις τιμές από τις αυξήσεις των έμμεσων φόρων, των τιμολογίων των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας και των ανατιμήσεων των καυσίμων (Τράπεζα της Ελλάδος 1991).

Οι προσαρμογές που έγιναν στη δημοσιονομική και στην εισοδηματική πολιτική δεν αποδείχθηκαν επαρκείς για να ανακόψουν την περαιτέρω επιδείνωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών. Τα ελλείμματα και το χρέος του δημόσιου τομέα συνέχιζαν την ανοδική τους πορεία και έφτασαν στο 16.1% και 80.7% του ΑΕΠ αντίστοιχα. Ο πληθωρισμός ήταν επίσης σε ιδιαίτερα υψηλό επίπεδο και ροκάνιζε την ανταγωνιστικότητα της

οικονομίας, χειροτερεύοντας την ανισορροπία του εξωτερικού ισοζυγίου. Η αύξηση του πληθωρισμού στη διάρκεια του 1990 ήταν εν μέρει αποτέλεσμα της αύξησης των έμμεσων φόρων και των τιμολογίων κοινής ωφέλειας. Η επιβράδυνση του ανοδικού ρυθμού της οικονομίας, που είχε αρχίσει προοδευτικά από το 1989, έγινε κάμψη το 1990. Το ισοζύγιο πληρωμών σημείωσε περαιτέρω επιδείνωση, η οποία σε μεγάλο βαθμό αντανακλούσε τη χρόνια ελλειμματικότητα του εμπορικού ισοζυγίου. Πρέπει να σημειώσουμε, ότι η οικονομία την περίοδο αυτή αντιμετώπισε και μια άσχημη, διεθνή οικονομική συγκυρία, αποτέλεσμα των αρνητικών συνεπειών της βαλκανικής κρίσης.

Για να αντιμετωπιστούν οι δυσμενείς αυτές εξελίξεις, τέθηκε σε εφαρμογή ένα μεσοχρόνιο Πρόγραμμα δημοσιονομικής εξυγίανσης, σταθεροποίησης και προσαρμογής της οικονομίας για την τριετία 1991-1993. Το πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής θα συνοδευόταν από ευρείας έκτασης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στο χρηματοπιστωτικό τομέα της οικονομίας και στις αγορές εργασίας και προϊόντων (OECD 1992/93). Ουσιαστικά επιχείρησε την πλήρη προσαρμογή της οικονομικής πολιτικής στη νεοφιλελεύθερη πλατφόρμα των προτεινόμενων από τους Διεθνείς Οργανισμούς (ΔΝΤ και ΟΟΣΑ) πακέτων μέτρων σταθεροποίησης της οικονομίας.

Το πρόγραμμα δημοσιονομικής εξυγίανσης έθετε δύο κεντρικές προτεραιότητες. Την άμεση άσκηση έντονα περιοριστικής μακροοικονομικής πολιτικής, κυρίως δημοσιονομικής και εισοδηματικής πολιτικής και την αποκρατικοποίηση της οικονομίας. Ήλπιζαν ότι με την αξιόπιστη εφαρμογή του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και των ιδιωτικοποιήσεων θα δημιουργούσε τις προϋποθέσεις για την βαθμιαία αποκατάσταση συνθηκών οικονομικής σταθερότητας και ανάπτυξης στην Ελλάδα.

Η μετατόπιση του κέντρου βάρους της μακροοικονομικής διαχείρισης στους δύο αυτούς άξονες ήταν αποτέλεσμα τριών κυρίως παραγόντων. Πρώτον, των πράγματι δυσμενών εξελίξεων στα βασικά δημοσιονομικά

μεγέθη που αποσταθεροποιούσαν το μακροοικονομικό σύστημα με προεκτάσεις σε όλα τα επίπεδα της οικονομικής δομής της χώρας. Δεύτερον, Οι δυσμενείς οικονομικές εξελίξεις διαμόρφωναν την κατάλληλη οικονομική συγκυρία για την προώθηση και εφαρμογή του νεοφιλελεύθερου-μονεταριστικού μοντέλου οικονομικής πολιτικής. Όπως θα σημειώσουμε παρακάτω, ανήγαγε την ποσοτική σχέση δημόσιου-ιδιωτικού τομέα σε κεντρικό άξονα της οικονομικής πολιτικής της για την επίτευξη συνθηκών οικονομικής ανάπτυξης. Η υπερδιόγκωση του δημοσίου τομέα και των δημόσιων ελλειμμάτων ήταν οι βασικές αιτίες των απογοητευτικών επιδόσεων της οικονομίας στη δεκαετία του 1980.

Τρίτον, η πορεία της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία δημιούργησε κρίσιμους εξωτερικούς περιορισμούς στην άσκηση εθνικής μακροοικονομικής πολιτικής, ιδιαίτερα μετά το 1992. Ήταν γνωστό ότι η δραστική μείωση του πληθωρισμού και του δημόσιου ελλείμματος ήταν βασικές προϋποθέσεις για την πλήρη ένταξη της χώρας στη μελλοντική οικονομική και νομισματική ένωση των χωρών-μελών της Ε.Ε.

Η δεκαετία του 1990 είχε έτσι από το ξεκίνημα της ορισμένα ιδιαίτερα πολιτικά και ιδεολογικά χαρακτηριστικά με σημαντικές επιπτώσεις στους προσανατολισμούς της μακροοικονομικής πολιτικής και στην ιεράρχηση των επιδιωκόμενων στόχων και προτεραιοτήτων της.

Η προσαρμογή και σύγκλιση που απαιτούσε η ένταξη της ελληνικής οικονομίας στην ΟΝΕ ήταν ένα δύσκολο εγχείρημα, δεδομένου ότι θα έπρεπε να ολοκληρωθεί μέσα στη δεκαετία του 1990 και σε ένα περιβάλλον όπου όλες οι χώρες της ΕΕ θα επιδιώκουν τους ίδιους στόχους, χωρίς να αντιμετωπίζουν πολλές από αυτές τις μείζονες ανισορροπίες και τις εγγενείς διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας. Παλινδρομήσεις, πειραματισμοί, και ασυνέπεια στην άσκηση της οικονομικής πολιτικής δεν θα είχαν πλέον μονοσήμαντες επιπτώσεις στις επιδόσεις της εθνικής οικονομίας. Θα υπονόμευαν τη διεθνή αξιοπιστία της χώρας και την πορεία της ένταξης της προς την ΟΝΕ.

Βασική προτεραιότητα του προγράμματος δημοσιονομικής εξυγίανσης ήταν η σταδιακή μείωση των δημόσιων ελλειμμάτων και η σταθεροποίηση και αναστροφή της ανοδικής τάσης του δημόσιου χρέους σε σχέση με το ΑΕΠ. Η κυβέρνηση θα επιδίωκε, μέσω της δημοσιονομικής προσαρμογής, την ταχεία αποκλιμάκωση του πληθωρισμού και τη βελτίωση του ευθραύστου ισοζυγίου πληρωμών (OECD 1991/92). Η δημοσιονομική εξυγίανση και η μείωση του ελλείμματος της κεντρικής διοίκησης θα προερχόταν μέσω της περικοπής των δημόσιων δαπανών, αλλά κυρίως μέσω της αύξησης των δημόσιων εσόδων. Η μείωση του ρυθμού αύξησης των δημόσιων δαπανών που επιτεύχθηκε στην περίοδο του Προγράμματος ήταν μικρότερη της προγραμματισμένης. Η συγκράτηση των δημόσιων δαπανών ήταν αποτέλεσμα κυρίως της πολύ σφικτής εισοδηματικής πολιτικής που οδήγησε σε πραγματική μείωση του εισοδήματος των δημόσιων υπαλλήλων και συνταξιούχων, της μείωσης των δημόσιων υπαλλήλων και της αναδιάρθρωσης του δημόσιου χρέους (OECD 1991/92, Τράπεζα της Ελλάδος 1992.)

Η αύξηση των δημόσιων εσόδων θα στηριζόταν σε μεγάλο βαθμό σε σειρά μέτρων και ρυθμίσεων που απέβλεπαν στην αποτελεσματικότερη σύλληψη της φορολογητέας ύλης και στη διεύρυνση της φορολογικής βάσης. Πρόσθετα έσοδα θα πραγματοποιούνταν από την εκποίηση προβληματικών επιχειρήσεων και τη διάθεση κτηματικών ομολόγων και μετοχών επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας(Τράπεζα της Ελλάδος 1992). Το 1992 έγινε μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος. Κύριο χαρακτηριστικό της μεταρρύθμισης ήταν η μείωση των ανωτέρων συντελεστών φορολόγησης φυσικών και νομικών προσώπων (OECD 1991/92). Η φορολογική μεταρρύθμιση, η οποία προκάλεσε μεγαλύτερες δυσχέρειες στην εφαρμογή της δημοσιονομικής πολιτικής μειώνοντας τα έσοδα από φόρους, ενώ κατέστησε το φορολογικό σύστημα της χώρας ακόμη λιγότερο προοδευτικό. Τελικά η εξέλιξη των δημόσιων εσόδων ως αποτέλεσμα των δυσκολιών που αντιμετωπίστηκαν στην υλοποίηση του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων, αλλά και εξαιτίας της εκτεταμένης

φοροδιαφυγής (Τράπεζα της Ελλάδος 1993). Παράλληλα με την προσδοκώμενη μείωση του ελλείμματος της κεντρικής διοίκησης, η κυβέρνηση προγραμμάτιζε την περικοπή των ελλειμμάτων των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών, ώστε να πετύχει τη μείωση του ελλείμματος του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Τις επιδιώξεις της οικονομικής σταθεροποίησης εξυπηρετούσε και η νομισματική πολιτική, η οποία έφερε άμεσα το κύριο βάρος της ανάσχεσης της ανοδικής εξέλιξης του πληθωρισμού και έμμεσα, μέσω της αύξησης της ανταγωνιστικότητας, της βελτίωσης της ισορροπίας του ισοζυγίου πληρωμών. Κύριο χαρακτηριστικό των νομισματικών και πιστωτικών εξελίξεων μεταξύ 1991-1993 ήταν η έντονη επιβράδυνση του ρυθμού αύξησης της προσφοράς χρήματος και της συνολικής εγχώριας πιστωτικής επέκτασης. Η επιλογή αυτή οδήγησε στη διατήρηση υψηλών ονομαστικών και πραγματικών επιτοκίων. Βασική επιδίωξη της νομισματικής πολιτικής ήταν επίσης η συγκράτηση του ρυθμού αύξησης της πιστωτικής επέκτασης προς το δημόσιο τομέα, ώστε να αυξηθεί η χρηματοδότηση του δημόσιου ελλείμματος από την μη τραπεζική αγορά.

Η συναλλαγματική πολιτική είχε επίσης αντιπληθωριστικό χαρακτήρα. Όπως έχουμε ήδη αναφέρει, η αλλαγή κατεύθυνσης της συναλλαγματικής πολιτικής είχε αρχίσει από τα τέλη της δεκαετίας του 1990. Στόχος της συναλλαγματικής πολιτικής ήταν να μην καλύπτει πλήρως τη διαφορά του πληθωρισμού μεταξύ της Ελλάδας και των εμπορικών της εταίρων, ώστε να ενισχύσει την αντιπληθωριστική προσπάθεια της νομισματικής και εισοδηματικής πολιτικής, αλλά και να επιτευχθεί σταθερότητα στην ισοτιμία της δραχμής έναντι του ECU. Στα πλαίσια της μακροοικονομικής διαχείρισης της κυβέρνησης η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας θα εξαρτιόταν από το ρυθμό μεταβολής της αμοιβής εργασίας.

Το δεύτερο επίκεντρο του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής ήταν η εισοδηματική πολιτική, βασικός στόχος της οποίας ήταν η συγκράτηση του αυξητικού ρυθμού των χρηματικών μισθών και ημερομισθίων. Στα πλαίσια της πολιτικής αυτής, καταργήθηκε από τον

Ιανουάριο του 1991 το σύστημα της ΑΤΑ, ενώ ο προσδιορισμός των αποδοχών των εργαζόμενων του ιδιωτικού και του ευρύτερου δημόσιου τομέα θα ήταν αντικείμενο συλλογικών διαπραγματεύσεων. Με τη θεσμική αυτή αλλαγή επιδίωξε τη μείωση του πραγματικού μισθού και του κόστους εργασίας. Η πολιτική μισθών για το 1992 ήταν ακόμη πιο αυστηρή. Με νομοθετικές ρυθμίσεις απαγόρευσαν οποιαδήποτε αύξηση των αποδοχών για όλες τις κατηγορίες μισθωτών του ευρύτερου δημόσιου τομέα, ενώ στον ιδιωτικό τομέα οι αυξήσεις ήταν σημαντικά χαμηλότερες από τον πληθωρισμό.

Έχοντας ως βασική της επιδίωξη τη επίτευξη των κριτηρίων της Συνθήκης του Μάαστριχτ, παρουσίασε τους βασικούς στόχους του Προγράμματος Σύγκλισης, 1992-1998, το Δεκέμβριο του 1992.Τα Προγράμματα Οικονομικής Σύγκλισης ήταν μια από τις απαιτήσεις που έθετε η Συνθήκη του Μάαστριχτ στις χώρες μέλη της ΕΕ που επιθυμούσαν την ένταξη τους στην ΟΝΕ. Βάσει των Προγραμμάτων αυτών οι εθνικές κυβερνήσεις αποδείκνυαν τη σταθερότητα των στόχων της οικονομικής πολιτικής τους στην ικανοποίηση των κριτηρίων της Συνθήκης.

Το πρόγραμμα προσάρμοσε πλήρως τους βασικούς στόχους και το πλαίσιο άσκησης εθνικής οικονομικής πολιτικής στις απαιτήσεις που έθετε η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Η Ελλάδα έπρεπε να προωθήσει τη μακροοικονομική και διαρθρωτική προσαρμογή που απαιτείται για να επιτευχθούν οι βασικοί στόχοι της νομισματικής σταθερότητας και της ανάπτυξης στα πλαίσια της ένταξης της στην ΟΝΕ. Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, η οικονομία εξακολουθούσε να αντιμετωπίζει μείζονες ανισορροπίες στην παραγωγική και μακροοικονομική δομή της. Συνεπώς η χώρα μας χρειαζόταν να καταβάλλει έντονη προσπάθεια για να πετύχει την απαιτούμενη οικονομική προσαρμογή.

Το Πρόγραμμα Σύγκλισης βασιζόταν σε δύο άξονες. Πρώτον, στη συνέχιση και εντατικοποίηση της διαδικασίας μακροοικονομικής προσαρμογής. Δεύτερον, στη συνέχιση και ενίσχυση των διαρθρωτικών αλλαγών ‘εκκαθάρισης’ των αγορών και της αποκρατικοποίησης. Στο

επίπεδο της προσαρμογής της οικονομικής πολιτικής, θα πρέπει να σημειώσουμε τα εξής. Η ταχεία αποκλιμάκωση του πληθωρισμού, σε επίπεδο που να προσεγγίζει τους ρυθμούς πληθωρισμού στα λοιπά κράτη μέλη και η δραστική και μόνιμη μείωση των δημόσιων ελλειμμάτων ήταν οι βασικές προϋποθέσεις για τη συμμετοχή της Ελλάδας στην ΟΝΕ. Οι μακροοικονομικές επιδόσεις της οικονομίας δεν είχαν επαληθεύσει τις προβλέψεις των Προγραμμάτων αυτών και ο υψηλός πληθωρισμός και τα μεγάλα δημόσια ελλείμματα συνέχιζαν να κλονίζουν τη σταθερότητα της ελληνικής οικονομίας, εγείροντας αμφιβολίες και ερωτηματικά για την αποτελεσματικότητα των πολιτικών που είχαν εφαρμοστεί. Το Πρόγραμμα Σύγκλισης δημιουργούσε αναμφίβολα ένα νέο περιβάλλον με υψηλότερο αυστηρότητας και πειθαρχίας στην άσκηση της οικονομικής πολιτικής, ειδικά της δημοσιονομικής πολιτικής. Επιπλέον, κρίσιμο στοιχείο ήταν και η περιορισμένη χρονική περίοδος που η Ελλάδα διέθετε για την ολοκλήρωση της διαδικασίας οικονομικής σύγκλισης και για την ένταξη της στην ΟΝΕ. Η κατάσταση της οικονομίας και η προοπτική της ένταξης αποθάρρυναν μικροκομματικού τύπου πολιτικές παρεμβάσεις στην οικονομία, ενώ ταυτόχρονα δημιουργούσαν μεγάλη πίεση για τον εξορθολογισμό της οικονομικής διαχείρισης.

Στο Δημοσιονομικό σκέλος, Το Πρόγραμμα προέβλεπε τη μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και της νομισματικής χρηματοδότησής τους. Στη μείωση θα συνέβαλε η αύξηση των δημόσιων εσόδων, ως ποσοστό του ΑΕΠ, η οποία θα προερχόταν από τη διερεύνηση της φορολογικής βάσης, τη μείωση της φοροδιαφυγής και διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις (OECD 1992/93). Επίσης, η κυβέρνηση προσδοκούσε συγκράτηση των δημόσιων δαπανών, που θα ήταν αποτέλεσμα κυρίως της περιοριστικής πολιτικής προσλήψεων, της μείωσης του μεριδίου των επιχορηγήσεων και επιδοτήσεων στο ΑΕΠ και της εισοδηματικής πολιτικής.

Στο νομισματικό σκέλος, το Πρόγραμμα Σύγκλισης προέβλεπε την ενίσχυση της αντιπληθωριστικής κατεύθυνσης της νομισματικής και

συναλλαγματικής πολιτικής. Η μείωση του πληθωρισμού και η σταθεροποίηση της ισοτιμίας της δραχμής, στην προοπτική ένταξή της στο Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (ΜΣΙ), έπαιζαν κεντρικό ρόλο στο νομισματικό σχεδιασμό της κυβέρνησης. Σχεδιαζόταν επίσης και η θεσμική μεταβολή στο καθεστώς λειτουργίας της Κεντρικής Τράπεζας (Τράπεζα της Ελλάδος 1992).

Η αυστηρή εισοδηματική πολιτική αποτελούσε βασικό προσδιοριστικό στοιχείο της επιτυχίας του Προγράμματος. Η μείωση των πραγματικών μισθών ήταν το αναγκαίο μέσο στήριξης της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας. Η αξιόπιστη εφαρμογή των αυστηρών μακροοικονομικών πολιτικών ήταν η αναγκαία συνθήκη για την ανάκαμψη των επενδύσεων και για την εμπέδωση της διαδικασίας μακροοικονομικής προσαρμογής.

Η Ελλάδα επιχείρησε την εφαρμογή αυστηρών μακροοικονομικών πολιτικών προσαρμογής της ζήτησης, μέσω ανακατανομής του πλούτου σε βάρος της εργασίας, διευρυμένες με στοιχεία πολιτικών προσφοράς, βάσει του νεοφιλελεύθερου οικονομικού δόγματος. Σύμφωνα με το ερμηνευτικό πρότυπο της κυβέρνησης, θεμελιακό στοιχείο της οικονομικής στρατηγικής της ήταν η μείωση των δανειακών αναγκών και η εξυγίανση του δημόσιου τομέα. Η επιτυχία στους στόχους αυτούς θα έκριναν την επιτυχία του προγράμματος σταθεροποίησης και προσαρμογής της οικονομίας, αλλά και την επιτυχία του προγράμματος διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Ο συνδετικός κρίκος της σταθεροποιητικής και αναπτυξιακής πολιτικής ήταν το πρόγραμμα αποκρατικοποίησης. Αυτό είναι ένα από τα βασικά σημεία που διαφοροποιούσαν την οικονομική πολιτική που ασκήθηκε στη διάρκεια της τριετίας 1990-1993, με την οικονομική πολιτική που είχε εφαρμοστεί μετά το 1981 στην Ελλάδα.

Σύμφωνα με το νεοφιλελεύθερο μοντέλο οικονομικής πολιτικής, η μείωση των δημόσιων ελλειμμάτων και γενικότερα ο περιορισμός του δημόσιου τομέα είναι η αναγκαία συνθήκη για εξασφάλιση συνθηκών νομισματικής σταθερότητας και ταχείας οικονομικής μεγέθυνσης. Η επίτευξη των παραπάνω στόχων θα οδηγούσε στην απελευθέρωση

εγχώριας αποταμίευσης που θα μπορούσε να ανακατανεμηθεί προς τη χρηματοδότηση ιδιωτικών επενδύσεων. Η προσδοκώμενη μείωση των πραγματικών επιτοκίων, αποτέλεσμα της μείωσης των δανειακών αναγκών του δημόσιου τομέα, θα κινητοποιούσε το μηχανισμό των ιδιωτικών επενδύσεων. Στην ενεργοποίηση του μηχανισμού αυτού θα συνέβαλλε και η άσκηση αυστηρής εισοδηματικής πολιτικής η οποία θα μείωνε το πραγματικό μισθό και το κόστος εργασίας.[15]

2.1.2 ΣΗΜΑΔΙΑ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ 1993-1996

Το 1994 η οικονομική κατάσταση της Ελλάδας έδειχνε σημάδια βελτίωσης. Επίσης το διεθνές περιβάλλον είχε βελτιωθεί σημαντικά στις αρχές του ίδιου έτους. Μετά από μια τριετή ύφεση, που είχε αναπόφευκτα επηρεάσει τις εξελίξεις της ελληνικής οικονομία, η ανάκαμψη στις ευρωπαϊκές οικονομίες λειτουργούσε θετικά για την οικονομία σε μια κρίσιμη περίοδο για την Ελλάδα. Η ελληνική οικονομία το 1994 είχε πολύ περιορισμένα χρονικά περιθώρια για να πετύχει την αναγκαία οικονομική, διαρθρωτική και θεσμική προσαρμογή της και να ικανοποιήσει τα κριτήρια που έθετε η Συνθήκη του Μάαστριχτ.

Για την οικονομική πολιτική που ασκούσε η νέα κυβέρνηση ήταν πολύ σημαντική η διερεύνηση του κατά πόσο τα σημάδια ανάκαμψης που εκδήλωνε η οικονομία μπορούσαν να αποδοθούν στην αρχή της μετάβασης σε μια κατάσταση μονιμότερης σταθεροποίησης και στην διαμόρφωση προϋποθέσεων σταθερής ανάπτυξης. Η αισιοδοξία που δημιουργούσαν οι προοπτικές της ελληνικής οικονομίας το 1994 σε συνδυασμό με το χρονοδιάγραμμα της ένταξης της χώρας στην ΟΝΕ αποτέλεσαν τη βάση πάνω στην οποία η τελευταία κυβέρνηση του Α. Παπανδρέου δεσμεύτηκε στη συνέχιση, με μεγαλύτερη συστηματικότητα και αποτελεσματικότητα, της προσπάθειας σταθεροποίησης και ανάκαμψης της οικονομίας.

Ως βασικές αιτίες των δυσχερειών που αντιμετώπισε η ελληνική οικονομία τα υψηλά δημόσια ελλείμματα και τη σημαντική καθυστέρηση που υπήρχε στην υλοποίηση των διαρθρωτικών αλλαγών.

Η άσχημη δημοσιονομική κατάσταση στην οποία είχε περιέλθει η χώρα και οι εμπλοκές στην πορεία αποκρατικοποίησης της οικονομίας και 'εκκαθάρισης' των αγορών και των ισχυρών αντιδράσεων που είχαν εκδηλωθεί από το εργατικό -συνδικαλιστικό κίνημα- καθιστούσαν την πορεία της Ελλάδας στην ΟΝΕ μετέωρη και αβέβαιη. Η κατάσταση αυτή δημιουργούσε κλίμα ανησυχίας στις αγορές.

Τα υψηλά δημόσια ελλείμματα και το μεγάλο και αυξανόμενο δημόσιο χρέος θεωρήθηκε ότι διατηρούσαν τον πληθωρισμό και τα επιτόκια σε υψηλά επίπεδα, με συνέπεια να παρεμποδίζεται η ανάκαμψη των επενδύσεων. Επίσης, η αύξηση της ανεργίας, η στασιμότητα της οικονομικής δραστηριότητας και το έλλειμμα κοινωνικής συνοχής δημιουργούσαν νέους αυστηρούς περιορισμούς στην οικονομική πολιτική.

Για κάθε μελετητή της ελληνικής οικονομίας είναι πράγματι προκλητικό το γεγονός να διαπιστώνει ότι στα μέσα περίπου της δεκαετίας του 1990, οι στόχοι της οικονομικής σταθερότητας και ανάπτυξης εξακολούθησαν να είναι κεντρικοί στόχοι της οικονομικής πολιτικής όχι μόνο στη διάρκεια της δεκαπενταετίας μετά το 1980, αλλά, περισσότερο δραματικά, σε όλη την μεταπολεμική οικονομική ιστορία της χώρας. Η ελληνική οικονομία βρισκόταν πλέον για πάνω από δύο δεκαετίες σε κατάσταση μόνιμης στασιμότητας, ενώ η οικονομική πολιτική ήταν εγκλωβισμένη στα ίδια διλήμματα που έθεταν η νομισματική σταθεροποίηση και η ανάπτυξη του παραγωγικού συστήματος. Η κατάσταση αυτή αποτελούσε απόδειξη της διαχρονικής ανεπάρκειας και αναποτελεσματικότητας των ασκούμενων οικονομικών πολιτικών και της ανευθυνότητας των εξουσιών ν' αντιμετωπίσουν με σοβαρότητα τα πραγματικά προβλήματα της οικονομίας. Αλλά επίσης και της πρακτικής του εύκολου και γρήγορου κέρδους, αποτέλεσμα τις περισσότερες φορές κερδοσκοπικών ενεργειών, σχέσεων διαπλοκής, παγιωμένων αντιλήψεων,

ξεπερασμένων δράσεων και συμπεριφορών στο εσωτερικό του επιχειρηματικού τομέα και της διεκδίκησης συντεχνιακών συνήθως συμφερόντων από την πλευρά των συνδικαλιστικών φορέων της χώρας.

Η δημοσιονομική πολιτική επιδίωξε άμεσα την δραστική μείωση των δημόσιων δαπανών ελλειμμάτων και του πληθωρισμού. Η αντιμετώπιση των δύο αυτών βασικών ανισορροπιών ήταν απαραίτητη προϋπόθεση για την επίτευξη υψηλών και διατηρήσιμων ρυθμών ανάπτυξης μεσοπρόθεσμα. Στο πλαίσιο αυτό, η δημοσιονομική πολιτική θα έπρεπε να φέρει το κύριο βάρος της οικονομικής σταθεροποίησης. Με το γενικό Κρατικό Προϋπολογισμό του 1994, η εξουσία εκδήλωνε την πρόθεση της να λάβει αποτελεσματικά μέτρα στην κατεύθυνση της δημοσιονομικής εξυγίανσης. Παράλληλα, η νομισματική και συναλλαγματική πολιτική θα διατηρούσε τον αντιπληθωριστικό του χαρακτήρα. Στην ίδια κατεύθυνση θα στρατεύονταν και η εισοδηματική πολιτική.

Οι σημαντικές αποκλίσεις που εκδηλώθηκαν το 1993 σε βασικά μεγέθη της οικονομίας από τους στόχους του Προϋπολογισμού και του Προγράμματος Σύγκλισης 1993-1998 κατέστησαν, για την νέα κυβέρνηση αναγκαία την αναθεώρηση του Προγράμματος προκειμένου να ληφθούν υπόψη τα νέα δεδομένα της οικονομίας και να προσδιοριστούν τα μέσα πολιτικής που θα στήριζαν την προσπάθεια προσαρμογής. Οι βασικοί μεσοπρόθεσμοι στόχοι και το πλαίσιο οικονομικής πολιτικής προσδιορίζονταν στο αναθεωρημένο Πρόγραμμα Οικονομικής Σύγκλισης, που κάλυπτε την περίοδο 1994-1999. Κρίσιμη επιδίωξη του νέου Προγράμματος ήταν να εξασφαλιστεί μέχρι το 1998 η ικανοποίηση των κριτηρίων οικονομικής σύγκλισης που έθετε η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ώστε να ήταν σε θέση η Ελλάδα να συμμετάσχει πλήρως στο τελικό στάδιο της ΟΝΕ, το οποίο προβλεπόταν να αρχίσει την 1^{η} Ιανουαρίου 1999. Παράλληλα, το Πρόγραμμα ιεραρχούσε σε υψηλό επίπεδο προτεραιότητας τη συνέχιση των διαρθρωτικών αλλαγών στην οικονομία.

Στον τομέα της δημοσιονομικής προσαρμογής, βασική επιδίωξη ήταν να περιοριστούν οι καθαρές δανειακές ανάγκες του ευρύτερου κυβερνητικού τομέα ως ποσοστό του ΑΕΠ. Για την επίτευξη του δημοσιονομικού αυτού στόχου, θα έπρεπε ο κρατικός προϋπολογισμός να εμφανίζει σημαντικά πρωτογενή πλεονάσματα, έτσι ώστε αρχικά να αποκλιμακωθεί και προοδευτικά να μειωθεί ο λόγος του δημοσίου χρέους προς το ΑΕΠ. Η κυβέρνηση θα επιδίωκε λοιπόν την άσκηση αρκετά περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής. Το πρόγραμμα προέβλεπε στο σκέλος των δαπανών την πραγματική μείωση της δημόσιας κατανάλωσης , αποτέλεσμα κυρίως της αυστηρής εισοδηματικής πολιτικής, του περιορισμού των προσλήψεων και των λοιπών καταναλωτικών δαπανών των υπουργείων και των οργανισμών (Πρόγραμμά Σύγκλισης 1994). Όσον αφορά τις δημόσιες επενδύσεις επιθυμία ήταν, με την συμβολή του δευτέρου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, να αυξηθούν σημαντικά και να αποτελέσουν τον κύριο προωθητικό παράγοντα της ζήτησης, της απασχόλησης και της παραγωγής.

Η αύξηση των δημοσίων εσόδων μέχρι το 1996 και τη μετέπειτα σταθεροποίηση του. Η αύξηση αυτή θα προερχόταν από τη διερεύνηση της φορολογικής βάσης, την αύξηση των συντελεστών υφισταμένων φόρων και την περιστολή της φοροδιαφυγής, σύμφωνα με τις φορολογικές αλλαγές έγιναν το 1994, νόμοι 2187/94, 2198/94, 2214/94 (Πρόγραμμα Σύγκλισης 1994). Επίσης, ο περιορισμός της αύξησης του δημοσίου χρέους θα διευκολυνόταν από επιπλέον έσοδα που θα προέρχονταν από τη μετοχοποίηση δημοσίων επιχειρήσεων στο Χρηματιστήριο Αθηνών.

Η βελτίωση του δημοσιονομικού ισοζυγίου σε συνδυασμό με την βελτίωση των υποδομών, την αύξηση των δημοσίων επενδύσεων και τα μέτρα διαρθρωτικής προσαρμογής, θα έθεταν τις προϋποθέσεις για την ανάπτυξη της οικονομίας κατά την δεύτερη περίοδο του Προγράμματος Σύγκλισης 1997-1999. Η επιτάχυνση της ανόδου της οικονομικής δραστηριότητας, ως αποτέλεσμα της αύξησης των ιδιωτικών επενδύσεων

και της ιδιωτικής κατανάλωσης, θα διευκόλυνε την περαιτέρω μείωση των καθαρών δανειακών αναγκών.

Η ελληνική οικονομία έκανε σημαντικά βήματα προς τη διαμόρφωση συνθηκών μακροοικονομικής σταθερότητας. Σημείωσε πρόοδο στην προσπάθεια ονομαστικής σύγκλισης προς τις επιδόσεις των κρατών-μελών της ΕΕ. Όλα τα μεγέθη στα οποία αναφέρονται τα κριτήρια σύγκλισης της Συνθήκης για την ΕΕ εξελίχθηκαν ικανοποιητικά, με εξαίρεση το δημόσιο χρέος. Η πτωτική τάση του πληθωρισμού συνεχίστηκε, αλλά η σύγκλιση του προς το μέσο ρυθμό πληθωρισμού της ΕΕ ήταν περιορισμένη. Η σταθερότητα της συναλλαγματικής ισοτιμίας της δραχμής συνέβαλε καθοριστικά στην αποκλιμάκωση του πληθωρισμού και των επιτοκίων. Παρά ταύτα, η ένταξη της δραχμής στο ΜΣΙ αποδείχτηκε ανέφικτη μέσα στο 1996.

Μικρή πρόοδος σημειώθηκε επίσης στο δημοσιονομικό ισοζύγιο. Το 1996 το έλλειμμα του δημόσιου τομέα μειώθηκε στο 7,5% του ΑΕΠ. Είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι για πρώτη φορά μετά το 1981 η μείωση του δημόσιου ελλείμματος πραγματοποιήθηκε σε έτος εκλογών, αντανακλώντας την πειθαρχία της οικονομικής πολιτικής και την εξομάλυνση του εκλογικού κύκλου. Το δημόσιο χρέος συνέχισε ωστόσο την ανοδική του τάση, φτάνοντας το ύψος ρεκόρ του 112.2% του ΑΕΠ.

Συνεπώς, παρά τις παρατεταμένες προσπάθειες η δημοσιονομική προσαρμογή που επιτεύχθηκε δεν προσέγγισε ικανοποιητικά το επίπεδο που απαιτείτο για να γίνει δυνατή, καταρχήν η σταθεροποίηση του δημόσιου χρέους και στη συνέχεια η μείωση του, ως ποσοστού του ΑΕΠ. Το γεγονός αυτό ήταν ιδιαίτερα σημαντικό και υποδήλωνε την πολύ εύθραυστη δημοσιονομική κατάσταση της οικονομίας. Μετά από περίπου έξι χρόνια συνεχούς εφαρμογής αυστηρών σταθεροποιητικών πολιτικών, η επίτευξη της αναγκαίας δημοσιονομικής προσαρμογής απαιτούσε νέα μακροχρόνιες θυσίες. Οι δημοσιονομικές ανισορροπίες εξακολουθούσαν να είναι μεγάλες και συνδέονταν με βασικές διαρθρωτικές αδυναμίες του δημόσιου τομέα και του παραγωγικού συστήματος. Η μείωση, ωστόσο, του

δημόσιου ελλείμματος δημιουργούσε κλίμα αισιοδοξίας, ειδικά στην περίπτωση που η αναπτυξιακή μηχανή θα έμπαινε σε λειτουργία. Παρά ταύτα, το δημόσιο έλλειμμα υπερέβαινε κατά πολύ το μέσο επίπεδο στις χώρες της ΕΕ (4,2% του ΑΕΠ το 1996) και την τιμή αναφοράς (3%) που καθόριζε η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Ο σοβαρότερος όμως περιοριστικός παράγοντας της δημοσιονομικής διαχείρισης εξακολουθούσε να ήταν ο λόγος του δημόσιου χρέους σο ΑΕΠ, ο οποίος παρέμενε κατά πού υψηλότερος του αντίστοιχου μέσου επιπέδου του δημόσιου χρέους στην ΕΕ (73% του ΑΕΠ το 1996) και σχεδόν διπλάσιος της τιμής του αντίστοιχου κριτηρίου σύγκλισης.

Το 1996 ο ρυθμός οικονομικής μεγέθυνσης συνέχισε να αυξάνεται για τρίτη συνεχή χρονιά και έφτασε στο 2,4%. Ο ρυθμός αυτός ήταν υψηλότερος του μέσου ρυθμού μεγέθυνσης των χωρών της ΕΕ που την ίδια χρονιά ήταν 1,8%, σηματοδοτώντας έτσι θετικές εξελίξεις στον τομέα της πραγματικής σύγκλισης της ελληνικής οικονομίας. Η επιτάχυνση του ρυθμού ανόδου του ΑΕΠ συνοδεύτηκε ωστόσο με οριακή αύξηση του ποσοστού της ανεργίας, η οποία έφτασε στο 10,3% το 1996 και αποτελούσε πλέον βασικό πρόβλημα της μακροοικονομικής διαχείρισης. Θα πρέπει στο σημείο αυτό να σημειώσουμε ότι το ποσοστό της ανεργίας, η οποία έφτασε στο 10,3% το 1006 και αποτελούσε πλέον βασικό πρόβλημα στης μακροοικονομικής διαχείρισης. Θα πρέπει στο σημείο αυτό να σημειώσουμε ότι το ποσοστό αυτό ανεργίας ήταν για την Ελλάδα το υψηλότερο των τελευταίων δεκαετιών, και οριακά χαμηλότερο από το μέσο ποσοστό χωρών της ΕΕ που την ίδια χρονιά ήταν στο 10,9%.

Το ενθαρρυντικό στοιχείο του νέου μακροοικονομικού περιβάλλοντος που διαμορφώνονταν το 1996 στην Ελλάδα ήταν το γεγονός, ότι η επιτάχυνση της οικονομικής δραστηριότητας αντανακλούσε εκτός από την αύξηση των δημόσιων επενδύσεων και την άνοδο των ιδιωτικών επενδύσεων, εξέλιξη που θα συνέβαλε στην αναβάθμιση της παραγωγικής βάσης της οικονομίας. Θετική ήταν επίσης και η εξέλιξη των μέσων πραγματικών μισθών. Μεταξύ 1994-1996, οι πραγματικοί μισθοί

αυξήθηκαν 7,9%. Το γεγονός αυτό διαμόρφωνε μια νέα κατάσταση στην οικονομική πολιτική, αφού καθιστούσε δεδομένο ότι είναι εφικτή η μακροοικονομική σταθεροποίηση με την οικονομική μεγέθυνση και την κοινωνική συνοχή.

Οι εξελίξεις στον τομέα της πραγματικής σύγκλισης της οικονομίας αντανακλούν τις επιπτώσεις διαφόρων παραγόντων, από τους οποίους ορισμένοι ασφαλώς συνδέονται με την οικονομική συγκυρία. Ωστόσο, σημαντικό ρόλο και μεγάλο μερίδιο ευθύνης είχε και η ασκούμενη οικονομική πολιτική σε συνδυασμό με διαρθρωτικούς παράγοντες που συνδέονται με τα χαρακτηριστικά της εγχώριας παραγωγής. Η κατάσταση της ελληνικής οικονομίας το 1996 έκανε σαφές ότι οι βασικές μακροοικονομικές ανισορροπίες και διαθρωτικές αδυναμίες του παραγωγικού συστήματος δεν είχαν αντιμετωπιστεί επαρκώς και απαιτούσαν μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα από την εφαρμοζόμενη οικονομική πολιτική, ή ένα διαφορετικό μείγμα πολιτικής, ώστε να εξομαλυνθούν οι παράγοντες εκείνοι του μακροοικονομικού συστήματος που συμβάλλουν στην ανατροφοδότηση των ανισορροπιών του παραγωγικού συστήματος. Όπως επισημαίνεται και στις εκθέσεις του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδας (1994, 1995, 1996) και σύμφωνα πάντα με το κυρίαρχο πρότυπο οικονομικής διαχείρισης, η δημοσιονομική προσαρμογή και η μείωση του συνολικού δημόσιου χρέους θα δημιουργούσαν θετικές εξελίξεις προς την κατεύθυνση αυτή. Θα επιτάχυναν επίσης την υλοποίηση των αναγκαίων διαρθρωτικών αλλαγών που θα οδηγούσαν στη διεύρυνση και στην ποιοτική αναβάθμιση της παραγωγικής βάσης και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ελληνική οικονομίας.

Επομένως, η βασική πρόκληση για την οικονομική πολιτική στα μέσα της δεκαετίας του 1990 ήταν για ακόμη μια φορά ο άριστος συνδυασμός της νομισματικής σταθερότητας και της δημοσιονομικής εξυγίανσης με την διεύρυνση και ποιοτική αναβάθμιση του παραγωγικού δυναμικού της χώρας. Και αυτό όχι μόνο για να ικανοποιηθούν τα κριτήρια

της Συνθήκης του Μάαστριχτ για την συμμετοχή της Ελλάδας στην ΟΝΕ, αλλά και για να δημιουργηθούν οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την επίτευξη καλύτερων μακροοικονομικών επιδόσεων μέσω της αναπτυξιακής δυναμικής της οικονομίας. Μόνο έτσι θα ήταν δυνατή η επίτευξη σταθερά υψηλών ρυθμών μεγέθυνσης, η απορρόφηση της ανεργίας και η ισορροπία στο εξωτερικό ισοζύγιο.[8]

2.1.3 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ & ΤΟ ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΤΗΣ ΟΝΕ 1996-2000

Το χρονοδιάγραμμα της ένταξης της χώρας στην ΟΝΕ και οι καθυστερήσεις που υπήρχαν όσον αφορά την ικανοποίηση βασικών κριτηρίων της Συνθήκης του Μάαστριχτ δημιουργούσαν ασφυκτικούς περιορισμούς και πιέσεις που θα προέκυπτε από τις εθνικές εκλογές του Σεπτεμβρίου του 1996. Εάν η οικονομική πολιτική που εφαρμοζόταν τα προηγούμενα χρόνια ήταν η κατάλληλη για την σταθεροποίηση και ανάπτυξη της οικονομίας, τότε αναμφίβολα θα έπρεπε η νέα κυβέρνηση να πετύχει το μεγαλύτερο βάθος στις επιδράσεις που θα είχε στους βασικούς στόχους της, με άλλα λόγια ν' αυξήσει την αποτελεσματικότητά της. Τα στενά χρονικά περιθώρια που έθετε η ένταξη της χώρας στην ΟΝΕ δεν επέτρεπαν ωστόσο νέα καθυστερήσεις και πολύ περισσότερο πειραματισμούς πολιτικής.

Η μεγάλη απόκλιση μεταξύ επιδόσεων της οικονομίας και των τιμών στόχων που όριζαν τα κριτήρια της Συνθήκης του Μάαστριχτ έδιναν στην προσπάθεια της ένταξης της χώρας στην ΟΝΕ χαρακτήρα εθνικής πρόκλησης. Η διάβαση της χώρας μέσα από το 'μονόδρομο' της ΟΝΕ του Μάαστριχτ προσδιόριζε απόλυτα τα όρια των οικονομικών εξελίξεων στην διάρκεια του δευτέρου μισού της δεκαετίας του 1990.

Στο Πρόγραμμα Σύγκλισης 1994-1999, Η Ελλάδα οδηγήθηκε σε αναθεώρηση της διαχρονικής εξέλιξης των μακροοικονομικών μεγεθών πολιτικής που θα στήριζαν την νέα προσπάθεια ονομαστικής και πραγματική σύγκλισης.

Η οικονομική στρατηγική της νέας κυβέρνησης προσδιοριζόταν στο νέο αναθεωρημένο Πρόγραμμα Σύγκλισης, το οποίο καθιστούσε ως απολύτως αναγκαία τη συνέχιση με συνέπεια του ίδιου πλαισίου οικονομικής διαχείρισης. Η μακροοικονομική πολιτική θα είχε έντονα αντιπληθωριστικό χαρακτήρα, ενώ κεντρικός άξονας της θα εξακολουθούσε να είναι η δημοσιονομική προσαρμογή. Η συντελεσθείσα βελτίωση των δημοσιονομικών μεγεθών στην τριετία 1994-1996 δεν διασφάλιζε μόνιμη βάση τη μείωση των ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους σε σχέση με το ΑΕΠ. Για να αντιμετωπιστεί το δημοσιονομικό πρόβλημα της χώρας σε μονιμότερη βάση, ήταν επιτακτική η λήψη πρόσθετων διαρθρωτικών μέτρων στο δημόσιο τομέα που θα αντιμετώπιζαν τα γενεσιουργά αίτια των δημοσιονομικών ανισορροπιών (Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 1996).

Μετά την κατάθεση του προϋπολογισμού του 1996, ψηφίστηκαν δύο νόμοι με του οποίους εισήχθηκαν διαρθρωτικές ρυθμίσεις για την αύξηση των εσόδων και τη συγκράτηση των δημόσιων δαπανών. Συγκεκριμένα –με το Ν.2459/97- καταργήθηκαν πλήθος φορολογικών απαλλαγών και επιβλήθηκαν φόροι στην ακίνητη περιουσία και στο εισόδημα από τόκους τίτλων του Δημοσίου. Με το δεύτερο νόμο (Ν.2469/97) δημιουργήθηκε ένα πλαίσιο εξορθολογισμού και ελέγχου των δημόσιων δαπανών (Τράπεζα της Ελλάδος 1998). Οι φορολογικές αλλαγές και τα μέτρα για τον εξορθολογισμό και την βελτίωση του ελέγχου των δημόσιων δαπανών θα συνέβαλαν σημαντικά στη μείωση του ελλείμματος του κρατικού προϋπολογισμού . Η προσπάθεια αυτή θα ενισχύονταν από την λήψη περαιτέρω μέτρων για την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής και την επιτάχυνση της διαδικασίας αποκρατικοποιήσεων.

Η νομισματική πολιτική ήταν σταθερά προσανατολισμένη στην βαθμιαία αποκλιμάκωση του πληθωρισμού και συνέχιζε την αυστηρή παρακολούθηση των δύο βασικών ενδιάμεσων στόχων, της σταθερότητας της συναλλαγματικής ισοτιμίας της δραχμής και της συγκράτησης της νομισματικής και πιστωτικής επέκτασης μέσα σε όρια συνεπή με την επιδιωκόμενη υποχώρηση του πληθωρισμού. Η σοβαρότητα του προβλήματος του πληθωρισμού επέβαλε ωστόσο στις νομισματικές αρχές της χώρας την απευθείας στόχευση του επιδιωκόμενου πληθωρισμού, ώστε να αυξηθεί η αντιπληθωριστική αποτελεσματικότητα της εφαρμοζόμενης νομισματικής πολιτικής (Τράπεζα της Ελλάδος 1998).

Η αποτελεσματικότητα του νέου μείγματος σταθεροποίησης μακροοικονομικής πολιτικής σε μεγάλο βαθμό ήταν εξαρτημένη από τα χαρακτηριστικά που θα είχε η εισοδηματική πολιτική και την έκταση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Δεδομένης της αλλαγής του χρονοδιαγράμματος για την ένταξη της Ελλάδας στην ΟΝΕ τι 2001, η ελληνική οικονομία κέρδιζε πολύτιμο χρόνο ώστε να δοκιμαστεί ένας νέος συνδυασμός μέσων πολιτικής που να περιλαμβάνει την αντιπληθωριστική προσαρμογή του κόστους εργασίας και την επιταχυνόμενη προώθηση διαρθωτικών μεταρρυθμίσεων σε όλους τους τομείς της οικονομίας.

Το 1997 ήταν ένα κρίσιμο έτος για τις οικονομίες των χωρών της ΕΕ επειδή έπρεπε να επιτύχουν τον αναγκαίο βαθμό διατηρήσιμης οικονομικής σύγκλισης για την συμμετοχή τους στο τελικό στάδιο της ΟΝΕ. Για την ελληνική κυβέρνηση ήταν πολύ σημαντική η αξιολόγηση των οικονομικών και νομισματικών εξελίξεων και της οικονομικής πολιτικής που ασκήθηκε στη διάρκεια του πρώτου έτους της θητείας της, επειδή θα μπορούσε να προβεί σε συγκεκριμένες διαπιστώσεις σχετικά με την κατάσταση της οικονομίας το 1997, καθώς και τις προοπτικές που υπήρχαν για την εδραίωση νομισματικής σταθερότητας και διατηρήσιμης ανάπτυξης.

Η ιστορική συγκυρία που διαμόρφωνε η ένταξη της Ελλάδας στην ΟΝΕ απαιτούσε πολύ λεπτούς χειρισμούς και υψηλή συνέπεια για να είναι αποτελεσματική η μακροοικονομική διαχείριση και να επιτευχθεί τελικά ο

στόχος της ένταξης. Η σωστή αξιολόγηση των δεδομένων δύο χρόνια πριν την λήξη της νέας προθεσμίας ένταξης της Ελλάδας στην ΟΝΕ θα οδηγούσε σε συγκεκριμένα συμπεράσματα ως προς τις βασικές επιδιώξεις της οικονομικής πολιτικής τους κινδύνους και τις προκλήσεις που αντιμετώπιζε.

Το 1997 συνεχίστηκε η πρόοδος προς τη σταθεροποίηση της οικονομίας. Ο πληθωρισμός υποχώρησε αισθητά σε 5,5%, το χαμηλότερο επίπεδο από τα μέσα της δεκαετίας του 1970. Σημαντική ήταν επίσης η μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης κατά 3,5 εκατοστιαίες μονάδες σε 4% του ΑΕΠ. Η αυξητική τάση του δημόσιου χρέους αντιστράφηκε και μειώθηκε στο 109,5% του ΑΕΠ, δημιουργώντας αισιοδοξία για συνέχιση της καθοδικής του πορείας. Οι εξελίξεις αυτές συντελούνταν παράλληλα με την επιτάχυνση του ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης που έφτασε στο 3,2%. Οι συνθήκες όμως στην αγορά εργασίας και στο ισοζύγιο πληρωμών εξακολουθούσαν να μην ήταν ικανοποιητικές. Το ποσοστό ανεργίας παρέμεινε αμετάβλητο στο 10,3%, ενώ το έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών διευρύνθηκε ελαφρά στο 4% του ΑΕΠ. Η εικόνα που παρουσίαζε η πορεία της ονομαστικής σύγκλισης αν και θετική σηματοδοτούσε ταυτόχρονα την ανάγκη για περαιτέρω λήψη μέτρων στην κατεύθυνση της νομισματικής σταθερότητας. Η κατάσταση ωστόσο στον πραγματικό τομέα της οικονομίας δημιουργούσε αβεβαιότητα και κινδύνους για την έκταση και το βάθος της διατηρησιμότητας της μακροοικονομικής προσαρμογής.

Επιπλέον, κατά τους τελευταίους μήνες του 1997 και στις αρχές του 1998, εκδηλώθηκαν ισχυρές πιέσεις στην δραχμή. Αν και εξωγενείς παράγοντες, όπως η νομισματική αναταραχή στην ανατολική Ασία, έδωσαν τον έναυσμα της εξέλιξης αυτής, το μέγεθος και η διάρκεια των πιέσεων αντανακλούσαν ορισμένα χαρακτηριστικά της οικονομικής δομής της χωράς. Ανάμεσα στους κυριότερους παράγοντες που ενίσχυαν και συντηρούσαν τις πιέσεις ήταν η απώλεια ανταγωνιστικότητας που είχε σημειωθεί από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 και το μεγάλο έλλειμμα

τρεχουσών συναλλαγών, αποτέλεσμα κυρίως των διαρθρωτικών προβλημάτων της οικονομίας και του μείγματος οικονομικής πολιτικής που εφαρμόζονταν, αλλά και των κερδοσκοπιών κινήσεων τους διεθνούς χρηματιστικού κεφαλαίου εξαιτίας των προσδοκιών υποτίμησης της δραχμής λόγω της προβλεπόμενης ένταξης της στο ΜΣΙ.

Ως αποτέλεσμα των εξελίξεων αυτών, αποφασίστηκε τον Μάρτιο του 1998 την ένταξη της δραχμής στο ΜΣΙ και την ταυτόχρονη προσαρμογή της ισοτιμίας της με υποτίμηση της τάξης του 12,3%. Με την ένταξη της δραχμής στο ΜΣΙ και σε συνδυασμό με την διακύμανση της συναλλαγματικής ισοτιμίας εντός περιορισμένων ορίων η ελληνική οικονομίας πληρούσε μια βασική προϋπόθεση για την συμμετοχή της στην ΟΝΕ το 2001. Η εξέλιξη αυτή ταυτόχρονα δημιουργούσε ένα νέο μακροοικονομικό περιβάλλον και πλαίσιο άσκησης νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής.

Μετά την ένταξη της δραχμής στο ΜΣΙ και τη προσαρμογή της ισοτιμίας, η ελληνική οικονομίας εισήλθε σε ένα νέο στάδιο στη διαδικασία που οδηγούσε στην ΟΝΕ. Η επιτυχής όμως ολοκλήρωσης αυτής της πορείας εξαρτιόνταν από την αποτελεσματική αντιμετώπιση δύο κρίσιμων προκλήσεων που περιόριζαν ταυτόχρονα το πλαίσιο άσκησης και τους βασικούς στόχους της με χρονικό πεδίο αναφοράς το 2001, δηλαδή το επιδιωκόμενο έτος ένταξης της Ελλάδας στην ΟΝΕ. Η πρώτη και βραχυχρόνια πρόκληση για την κυβέρνηση και την οικονομική στρατηγική της ήταν ο αποτελεσματικός περιορισμός των πληθωριστικών επιπτώσεων της υποτίμησης και η περαιτέρω μείωση του πληθωρισμού σε επίπεδο επίτευξης του κριτηρίου σύγκλισης. Η δεύτερη και μακροπρόθεσμη πρόκληση ήταν η έγκαιρη ολοκλήρωση της πορείας προς την νομισματική σταθερότητα και την υιοθέτηση του ενιαίου ευρωπαϊκού νομίσματος. Κοινή βάση και των δυο προκλήσεων ήταν η αναδιάρθρωση και ενίσχυση, ποσοτική, ποιοτική, του παραγωγικού δυναμικού της χώρας. Η επίτευξη υψηλού και διατηρήσιμου ρυθμού αύξησης του ΑΕΠ ήταν απαραίτητη προϋπόθεση για την μακροχρόνια επίτευξη μακροοικονομική

προσαρμογής, και θα συνέβαλε στη μείωση της ανεργίας και στη ισορροπία του εξωτερικού τομέα της οικονομίας.

Δεδομένης της νέας οικονομικής κατάστασης που προέκυψε από τη συμμετοχή της δραχμής στο ΜΣΙ και της απαιτούμενης προόδου που θα έπρεπε να κάνει ακόμη Ελλάδα για να εξασφαλίσει την ένταξη της στην ΟΝΕ, η κυβέρνηση έκρινε, στα μέσα του 1998, απαραίτητη την αναθεώρηση του Προγράμματος Σύγκλισης, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι βραχυπρόθεσμες και μεσοπρόθεσμες προκλήσεις για την οικονομική πολιτική, ώστε η ελληνική οικονομία να εκπληρώνει όλα τα κριτήρια της Συνθήκης του Μάαστριχτ μέχρι τις αρχές του 2000 και να ενταχθεί στη ΟΝΕ την 1η Ιανουαρίου του 2001. ΤΟ νέο επικαιροποιημένο Πρόγραμμα Σύγκλισης 1998-2001 ήταν ιδιαίτερα κρίσιμο, αφού παρουσίαζε τις τελικές εκτιμήσεις της διαχρονική εξέλιξης των μακροοικονομικών μεγεθών της ελληνικής οικονομίας που θα έκριναν την αξιολόγηση της για ένταξη ή όχι στην ΟΝΕ, της επιτυχίας της ασκούμενης οικονομικής πολιτικής και της ρευστοποίησης μιας περίπου δεκάχρονης πορείας θυσιών του ελληνικού λαού.

Με το νέο Πρόγραμμα και τους προϋπολογισμούς του 1998 και 1999 ουσιαστικά προχώρησε στον επαναπροσδιορισμό του μείγματος αντιπληθωριστικής πολιτικής που θα εφάρμοζε και εξήγγειλε δέσμη συμπληρωματικών μέτρων για την ταχύτερη δημοσιονομική εξυγίανση και την επιτάχυνση της διαρθρωτικής προσαρμογής. Ανάμεσα στις βασικές επιδιώξεις του νέου μείγματος οικονομικής πολιτικής ήταν η επίσπευση της δημοσιονομικής προσαρμογή και η αποκλιμάκωση του πληθωρισμού. Και οι δύο επιλογές πολιτικής κρίνονταν αναγκαίες για να ολοκληρώσει η χώρας μας με επιτυχία την προσπάθεια της για επίτευξη διατηρήσιμης σύγκλισης, ώστε να ενταχθεί στην ΟΝΕ σύμφωνα με το προβλεπόμενο χρονοδιάγραμμα. Η ασκούμενη μακροοικονομική πολιτική θα έπρεπε ωστόσο να γίνει πιο αυστηρή.

Άμεση προτεραιότητα της δημοσιονομικής πολιτικής ήταν η περαιτέρω μείωση του ελλείμματος του κυβερνητικού τομέα σε επίπεδα

αρκετά χαμηλότερα του κριτηρίου της συνθήκης του Μάαστριχτ. Η πολιτική της κυβέρνησης για την ολοκλήρωση της δημοσιονομικής εξυγίανσης και για την σταδιακή και συστηματική μείωση του δημόσιου χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ, θα στηρίζονταν στην περαιτέρω διεύρυνση της φορολογικής βάσης με την εισαγωγή νέων μέτρων (π.χ. φόρος 0.3% επί των χρηματιστηριακών συναλλαγών), στον περιορισμό της φοροδιαφυγής και στην συγκράτηση πρωτογενών δημόσιων δαπανών (OECD 1997/1998, Πρόγραμμα Σύγκλισης ΥΠΕΘΟ 1998). Σημαντική θα ήταν και η συμβολή της εισοδηματική πολιτικής που θα εφαρμοζόταν στο δημόσιο τομέα, η οποία προέβλεπε αυξήσεις της τάξης του 2,5%, καθώς επίσης και η βαθμιαία μείωση της δημόσιας απασχόλησης. Επίσης προβλεπόταν μείωση του ποσοστού της εθνικής συμμετοχής στο πρόγραμμα των δημόσιων επενδύσεων και αύξηση των εσόδων κοινωνικής ασφάλισης μέσω προγράμματος εγγραφής των μεταναστών (OECD 1997/1998). Τέλος, σημαντικά θα ήταν τα έσοδα του κράτους από την υλοποίηση του προγράμματος μετοχοποίησης δημοσίων επιχειρήσεων και ιδιωτικοποίησης κρατικών τραπεζών που θα υλοποιούσε η κυβέρνηση μέχρι το τέλος του 1999 και της μεταρρύθμισης στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (Πρόγραμμα Σύγκλισης 1998).

Οι στόχοι της νομισματικής πολιτικής για το 1998 και τα επόμενα χρόνια πλέον θα καθορίζονταν και θα επιδιώκονταν βάσει του νέου θεσμικού περιβάλλοντος που δημιουργήθηκε μετά την ένταξη της δραχμής στο ΜΣΙ Ι και από τον Ιανουάριο του 1999 στο ΜΣΙ ΙΙ και με την ανεξαρτησία της Κεντρικής Τράπεζας της Ελλάδος. Συγκεκριμένα, με τον νόμο 2548/1997 προσδιορίζονταν οι βασικοί σκοποί και οι κύριες αρμοδιότητες της Κεντρικής Τράπεζας σύμφωνα με τον ρόλο της στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών. Όπως έχουμε ήδη τονίσει στο Κεφάλαιο 1, η διασφάλιση της σταθερότητας του γενικού επιπέδου των τιμών θα ήταν ο πρωταρχικός σκοπός της Τράπεζας της Ελλάδος και, στο βαθμό που ο στόχος αυτός επιτυγχάνεται, θα μπορεί να στηρίζει την γενική οικονομική πολιτική της κυβέρνησης. Για την επίτευξη

του πρωταρχικού της σκοπού τίθενται στη διάθεση της Τράπεζας της Ελλάδος τα απαραίτητα μέσα νομισματικής πολιτικής και διασφαλίζεται η θεσμική ανεξαρτησίας της.

Στα πλαίσια αυτά, άμεσος στόχος της νομισματικής πολιτικής μέχρι το 2000 ήταν ο περιορισμός των πληθωριστικών πιέσεων και η ταχύτερη δυνατή επαναφορά του πληθωρισμού σε πτωτική τροχιά (κάτω του 2% ως το τέλος του 1999), προκειμένου να συγκλίνει προς το μέσο επίπεδο πληθωρισμού των άλλων χωρών της ΕΕ (Τράπεζα της Ελλάδος 1998, 1999). Ο κύριος ενδιάμεσος στόχος της νομισματικής πολιτικής θα ήταν η διατήρηση της σταθερότητας της συναλλαγματικής ισοτιμίας της δραχμής έναντι των ευρωπαϊκών νομισμάτων που συμμετείχαν στο ΜΣΙ, πλησίον της κεντρικής ισοτιμίας και μέσα στο όριο του 2,5%. Ο περιορισμός των διακυμάνσεων της ισοτιμίας της δραχμής ήταν αναγκαίος όχι μόνο για να επιτευχθεί η αποκλιμάκωση του πληθωρισμού, αλλά και για να ικανοποιηθεί το κριτήριο της σταθερότητας της συναλλαγματικής ισοτιμίας. Τελικά, η προς τα κάτω ακαμψία του πληθωρισμού ανάγκασε τις νομισματικές αρχές σε όλη τη διάρκεια της τριετίας 1998-2000 να επιτρέψουν την ανατίμηση της δραχμής πέρα των προβλεπόμενων ορίων διακύμανσης.

Η μεταβολή του πλαισίου άσκησης της νομισματικής πολιτικής μετά την ένταξη της δραχμής στο ΜΣΙ, σε συνδυασμό με την πλήρη ελευθερία στην διασυνοριακή κίνηση κεφαλαίων και την ανάπτυξη χρηματοοικονομικών καινοτομιών, περιόρισαν τη χρησιμότητα των ενδιάμεσων στόχων, όσον αφορά τα νομισματικά και πιστωτικά μεγέθη και την δυνατότητα επίτευξης τους (Τράπεζα Ελλάδος 1998, 1999). Η πολιτικής επιτοκίων εξελίχθηκε σε κύριο μέσο για την επίτευξη του πρωταρχικού στόχου της μείωσης του πληθωρισμού, καθώς και του ενδιάμεσου στόχου της σταθερότητας της συναλλαγματικής ισοτιμίας. Επιδίωξη της νομισματικής πολιτικής θα ήταν η πορεία των επιτοκίων να αντανακλά την πορεία του πληθωρισμού. Μεσοπρόθεσμα η αποκλιμάκωση του πληθωρισμού θα οδηγούσε στη μείωση των επιτοκίων. Το γεγονός

αυτό θα συνέβαλε αφενός στην σύγκλιση τους προς τα επιτόκια των χωρών που θα συμμετέχουν στην ζώνη του ευρώ και αφετέρου στην περαιτέρω ανάκαμψη των ιδιωτικών επενδύσεων και της οικονομικής δραστηριότητας.

Ο αποτελεσματικός έλεγχος του πληθωρισμού δεν θα ήταν δυνατόν να διασφαλιστεί μόνο με την άσκηση αντιπληθωριστικής νομισματικής πολιτικής και τη δημοσιονομική εξυγίανση. Το μακροοικονομικό πλαίσιο του επικαιροποιημένου Προγράμματος Σύγκλισης έκανε αναγκαία την παράλληλη εφαρμογή κατάλληλης εισοδηματικής πολιτικής. Η τελευταία ήταν προσανατολισμένη στην συγκράτηση του κόστους εργασίας σε επίπεδο χαμηλότερο του πληθωρισμού. Οι αυξήσεις στις ονομαστικές αποδοχές των εργαζομένων στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας θα γίνονταν με κριτήριο τον προβλεπόμενο πληθωρισμό και τις μεταβολές της παραγωγικότητας. Σημαντικό ρόλο στην αντιπληθωριστική κατεύθυνση της εισοδηματικής πολιτικής έπαιξε και η συμφωνία που επιτεύχθηκε το 1998 μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων για περιορισμένες αυξήσεις στη διετία 1998-1999, αλλά και η αυστηρή εισοδηματική πολιτική στο δημόσιο τομέα.

Κεντρικό ρόλο στην οικονομική στρατηγική για την επίτευξη συνθηκών διατηρήσιμου ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης είχε επίσης η διαρθρωτική προσαρμογή της οικονομίας. Με το νέο Πρόγραμμα Σύγκλισης, εισηγήθηκε ένα ευρύ πλαίσιο διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων με στόχο την αύξηση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας. ¨όπως υποστηρίζεται στην έκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος (1999), οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στον ιδιωτικό τομέα, με την απελευθέρωση των δυνάμεων της αγοράς και τον περιορισμό των κρατικών παρεμβάσεων, θα συντελέσουν στην ταχύτερη οικονομική ανάπτυξη και, επομένως , στην επίσπευση της δημοσιονομικής προσαρμογής. Οι μεταρρυθμίσεις επεκτείνονταν σε τρεις βασικούς οικονομικούς χώρους: στην αγορά εργασίας, όπου οι μεταρρυθμίσεις επεδίωκαν την απελευθέρωση της αγοράς και την αύξηση της ευκαμψίας της μέσω αλλαγών στις εργασιακές σχέσεις (μερική απασχόληση, ιδιωτικά γραφεία

εργασίας, εισοδηματικές διαπραγματεύσεις σε επίπεδο τοπικό ή επιχείρησης κ.ά.), στις δημόσιες επιχειρήσεις και στις κρατικές τράπεζες με την υλοποίηση προγράμματος ιδιωτικοποίησης τους, στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (Πρόγραμμα Σύγκλισης 1998).

Παρά το γεγονός ότι η διετία 1998-1999 ήταν μια περίοδος αβεβαιότητας και αστάθειας (αναταραχή στις διεθνείς χρηματοπιστωτικές αγορές, κρίση στο Κόσσοβο, αύξηση τιμής πετρελαίου), η ελληνική οικονομία συνέχισε τη βελτίωση βασικών μακροοικονομικών μεγεθών της, πραγματοποιώντας περαιτέρω πρόοδο προς την νομισματική σταθερότητα. Η Ελλάδα από τα μέσα του 1999, Πληρούσε τα τέσσερα από τα πέντε κριτήρια της Συνθήκης του Μάαστριχτ, ενώ βρίσκονταν κοντά στην επίτευξη της τιμής στόχου για τον πληθωρισμό, ο οποίος τελικά επιτεύχθηκε μέσα στο 2000. Αξιόλογη πρόοδος σημειώθηκε και προ της κατεύθυνση της αποκατάστασης της δημοσιονομικής ισορροπίας. Το 1999, το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης περιορίστηκε στο 1,5% του ΑΕΠ, από 2,5% το 1998. Επιπλέον το χρέος της Γενικής Κυβέρνησης μειώθηκε στο 104,2% του ΑΕΠ το 1999 έναντι 105,4% το 1998. Η μείωση του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ για δύο συνεχή έτη συνεπάγεται και την εκπλήρωση του κριτηρίου για το χρέος, όσον αφορά την τάση μείωσης που θέτει η Συνθήκη του Μάαστριχτ.

Παρά την εφαρμογή σταθεροποιητικής μακροοικονομικής πολιτικής στη χώρα μας και την επιβράδυνση του ρυθμού ανόδου της παγκόσμιας οικονομίας, η εγχώρια οικονομική δραστηριότητα αυξήθηκε με υψηλό ρυθμό 3,7% το 1998 και 3,5% το 1999. Θετικό είναι το γεγονός ότι, από την πλευρά της ζήτησης σημειώθηκε αύξηση των ιδιωτικών και κυρίως των δημόσιων επενδύσεων. Αν και οι πραγματικοί μισθοί αυξήθηκαν, οι συνθήκες στην αγορά εργασίας εξακολούθησαν να μη είναι ικανοποιητικές. Το ποσοστό ανεργίας παρουσίασε μικρή αύξηση και έφτασε το 1999 το 10,5%. Η κατάσταση στο ισοζύγιο πληρωμών παρουσίασε βελτίωση με τον έλλειμμα να μειώνεται στο 3% του ΑΕΠ το 1998. Συνολικά, στην διάρκεια του πολιτικού κύκλου 1993-2000 οι οικονομικές επιδόσεις παρουσίασαν

σημαντική βελτίωση κυρίως στην κατεύθυνση της μακροοικονομικής σταθερότητας, με ταυτόχρονη διαμόρφωση κλίματος αισιοδοξίας για την αναπτυξιακή δυναμική της οικονομίας. Η διατηρησιμότητα ωστόσο ων συνθηκών μεγέθυνσης δεν πρέπει να αξιολογηθεί μόνο με κριτήριο το ρυθμό μεταβολής του ΑΕΠ, αλλά απαιτεί βαθύτερη διερεύνηση των συντελουμένων μετασχηματιστικών στο μακροοικονομικό και στο παραγωγικό σύστημα της ελληνικής οικονομίας. [4]

2.2 ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΡΕΟΣ

Οποιαδήποτε συζήτηση για το δημόσιο τομέα στην Ελλάδα στην διάρκεια της δεκαετίας θα ήταν ατελής χωρίς την ανάλυση της εξέλιξης του δημόσιου χρέους.

2.2.1 Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ (1988-1992)

Η απελευθέρωση του ελληνικού τραπεζικού συστήματος, σε συνδυασμό με την απελευθέρωση της κίνησης κεφαλαίων, σήμαινε ότι το Δημόσιο δεν θα μπορούσε πλέον να δανείζεται με προνομιακά επιτόκια. Η υποχρέωση των τραπεζών να επενδύουν σε έντονα γραμμάτια του Δημοσίου περιορίστηκε σταδιακά και το πραγματικό επιτόκιο των έντοκων γραμματίων έγινε θετικό. Η υποχρέωση των τραπεζών να επενδύουν σε έντοκα γραμμάτια μειώθηκε από 40% των καταθέσεων τους στα τέλη του 1990 σε 30% τον Ιούλιο του 1991 και σε 20% τον Ιούλιο του 1992, ενώ καταργήθηκε το Μάιο του 1993. Έως τον Ιούνιο του 1990, το ονομαστικό επιτόκιο των δωδεκάμηνων έντοκων γραμματίων του Δημοσίου ήταν 24%, ενώ ο πληθωρισμός ήταν 20,4%.

Το Δημόσιο άρχισε να διαθέτει έντοκα γραμμάτια προς το μη τραπεζικό κοινό το 1986, με αρκετά ελκυστικά επιτόκια. Το 1986 και το 1987 τα ποσά ήταν σχετικώς μικρά (33 και 175 εκατ. δρχ. αντίστοιχα). Από το 1988 και εξής, ωστόσο, η διάθεση έντοκων γραμματίων του Δημοσίου

προς το μη τραπεζικό κοινό αυξήθηκε σημαντικά. Το 1990, το 43,1% των δανειακών αναγκών του δημοσίου τομέα χρηματοδοτήθηκε από την πώληση έντοκων γραμματίων στο μη τραπεζικό κοινό. Το ποσοστό αυτό ανήλθε σε 68,0% το 1991 και σε 71,2% το 1992.

Επομένως, η δεύτερη περίοδος χαρακτηρίζεται κυρίως από την σημαντική άνοδο των επιτοκίων, παράλληλα με τη ριζική μεταβολή του τρόπου χρηματοδότησης των δημόσιων ελλειμμάτων. Όταν ξεκίνησε αυτό (1988), ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ ήταν 66,8%. Έως το τέλος του 1992, ο λόγος αυτός είχε ανέλθει στο 89% του ΑΕΠ. Εντούτοις, ο πλήρης αντίκτυπος των υψηλότερων επιτοκίων είναι πιο εμφανής στο διάστημα 1992-2000, κατά το οποίο η αρνητική επίδραση των επιτοκίων στη μεταβολή του λόγου του χρέους προς το ΑΕΠ είναι πολύ μικρή (σε σύγκριση με την δεκαετία του ΄80) ή ακόμη ορισμένα έτη

Πέρα από τα υψηλότερα επιτόκια, η υφισταμένη κατάσταση του προϋπολογισμού το 1989 και το 1990 άσκησε ανοδική πίεση στο λόγο του χρέους προς το ΑΕΠ. Κατά την εν λόγω διετία, το μέσο ετήσιο πρωτογενές έλλειμμα υπερέβαινε το 6% του ΑΕΠ (από 3,4% το 1986-1987), ενώ τα πραγματικά (και τα ονομαστικά) επιτόκια των έντοκων γραμματίων του Δημοσίου υπερέβαιναν την πραγματική (και την ονομαστική) αύξηση του ΑΕΠ αντίστοιχα. Όπως είναι γνωστό, εάν οι συνθήκες αυτές επικρατήσουν επί μεγάλο χρονικό διάστημα, ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ μπορεί να αυξηθεί χωρίς όριο.

Τέλος, σημαντικές προσαρμογές ελλείμματος-χρέους πραγματοποιήθηκαν την περίοδο 1990 -1992, καθώς η κεντρική κυβέρνηση ανέλαβε μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις διαφόρων νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου έναντι του τραπεζικού συστήματος (οι οποίες έως εκείνη τη στιγμή δεν καταγραφόταν στο χρέος της γενικής κυβέρνησης). Οι υποχρεώσεις αυτές μετατράπηκαν σε ομόλογα του Δημοσίου (’’δάνεια εξυγίανσης’’) που ανέρχονταν σε 1,8 τρισεκ. δρχ για την τριετία 1990-1992.

Η δημοσιονομική πολιτική άλλαξε σημαντικά από το 1991, καθώς τα ελλείμματα περιορίστηκαν κατά 40% και πλέον. Το 1992 ο προϋπολογισμός της κεντρικής κυβέρνησης παρουσίασε πρωτογενές πλεόνασμα όπου επιτεύχθηκε με την ταυτόχρονη μείωση των πρωτογενών δαπανών και την αύξηση των εσόδων και το 1993 ήταν σχεδόν μηδενικό, ενώ αργότερα εμφανίστηκαν πρωτογενή πλεονάσματα και στους λογαριασμούς της γενικής κυβέρνησης. Σε όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του ΄90 τα πρωτογενή πλεονάσματα συνεχίζονταν και αποτέλεσαν τον κανόνα.

2.2.2 Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΕΞΥΓΙΑΝΣΗΣ (1993-1996)

Παρά την αλλαγή της δημοσιονομικής πολιτικής και την εμφάνιση πρωτογενών πλεονασμάτων στον προϋπολογισμό, ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ χρειάστηκε μερικά χρόνια για να σταθεροποιηθεί και να αρχίσει να μειώνεται. Όχι μόνο η δυναμική του χρέους ήταν τέτοια ώστε η άμεση σταθεροποίηση του λόγου του χρέους προς το ΑΕΠ θα απαιτούσε πολύ υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα, αλλά και το δεύτερο στάδιο της ΟΝΕ (Ιανουάριος 1994) απαιτούσε ενοποίηση των λογαριασμών του Δημοσίου, ιδίως αυτών που τηρούνται στην κεντρική τράπεζα, κάτι που προκάλεσε πολύ μεγάλες προσαρμογές ελλείμματος-χρέους και αλματώδη άνοδο του λόγου του χρέους προς το ΑΕΠ. Αυτό συνέβη επειδή το Δημόσιο τηρούσε τρείς τρεχούμενους λογαριασμούς (λογαριασμός πετρελαιοειδών, συναλλαγματικών διαφορών και συγκέντρωση εισπράξεων και πληρωμών) στην κεντρική τράπεζα, οι οποίοι εμφάνιζαν χρεωστικά υπόλοιπα συνολικού ύψους 3.043 δισεκ, δραχμών. Τα εν λόγω υπόλοιπα έπρεπε να μετατραπούν σε επίσημο χρέος έως τέλος του 1993, προκειμένου η Ελλάδα να εισέλθει στο δεύτερο στάδιο της ΟΝΕ. Δύο από αυτούς τους λογαριασμούς έκλεισαν, ενώ για τον τρίτο απαιτήθηκε να εμφανίζει πάντοτε πιστωτικό υπόλοιπο. Ως εκ τούτου, το Δημόσιο χρειάστηκε να δανειστεί σχεδόν 300 δισεκ, δρχ. περισσότερα από τις δανειακές ανάγκες

του κατά το 1993, έτσι ώστε ο εναπομένων λογαριασμός να έχει πάντοτε πιστωτικό υπόλοιπο. (Συνολικά λόγω αυτών των προσαρμογών, το χρέος αυξήθηκε κατά 3.343 δισεκ, δρχ.) Οι θεσμικές αυτές ρυθμίσεις προκάλεσαν αύξηση του λόγου του χρέους προς το ΑΕΠ κατά 15,9 εκατοστιαίες μονάδες ή κατά 70,4% της συνολικής αύξησης το 1993. Πριν τον Ιούνιο το 1994 έγιναν άλλες θεσμικές ρυθμίσεις έτσι ώστε οι καταθέσεις των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης αντιμετωπίζονταν ως συνθήκες τραπεζικές καταθέσεις και η κεντρική τράπεζα επένδυε τα κατατεθειμένα ποσά σε τίτλους του Δημοσίου επ' ονόματι της .Από τον Ιούνιο του 1994 και εξής τα ποσά αυτά επενδύονται για λογαριασμό και επ' ονόματι των οργανικών κοινωνικής ασφάλισης, ενώ η κεντρική τράπεζα ενεργεί ως εντολοδόχος. Ως εκ τούτο, το ενοποιημένο χρέος της γενικής κυβέρνησης μειώθηκε. Οι προσαρμογές ελλείμματος-χρέους το 1990, το 1991 και ιδίως το 1993 ήταν οι υψηλότερες στη διάρκεια της υπό εξέταση εικοσιπενταετίας.

Πέρα από αυτούς τους έκτακτους παράγοντες, τα πρωτογενή πλεονάσματα που σημειωνόταν κάθε χρόνο, σε συνδυασμό με την επιτάχυνση του ρυθμού αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ από το 1994 και εξής, εξασθένησαν τη δυναμική του χρέους και τελικά σταθεροποίησαν το λόγο του χρέους προς το ΑΕΠ στις αρχές του 1997, παρά το γεγονός ότι τα επιτόκια (αν και μειωνόταν) διατηρήθηκαν υψηλά σε όλη τη διάρκεια της περιόδου. Στα τέλη του 1997 ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ άρχισε να μειώνεται. Η πτωτική τάση διατηρήθηκε, παρά την υποτίμηση της δραχμής το Μάρτιο του 1998 και την κατακόρυφη πτώση της συναλλαγματικής ισοτιμίας του ευρώ έναντι του δολαρίου το 1999 και το 2000. [19]

2.2.3 Η ΜΕΙΩΣΗ ΤΟΥ ΛΟΓΟΥ ΤΟΥ ΧΡΕΟΥΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΑΕΠ (1997-2000)

Τρείς εξελίξεις συνέλαβαν στην εδραίωση της καθοδικής πορείας του λόγου του χρέους προς το ΑΕΠ. Πρώτον, η μείωση των ελλειμμάτων. Το

έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης, το οποίο βρισκόταν στο 10,2% του ΑΕΠ το 1995, υποχώρησε στο 4% έως το 1997. Για το 2000 εκτιμάται ότι ανέρχεται μόλις στο 0.8%. Το πρωτογενές πλεόνασμα αυξήθηκε από 1% του ΑΕΠ το 1995 σε 4,2% το 1997 και εκτιμάται ότι διαμορφώθηκε σε 6,5% το 2000. Δεύτερον ο πληθωρισμός (βάσει του ΔΤΚ) υποχώρησε από 8,9% το 1995 σε 5,5% το 1997 και σε 2,5% τον Ιούνιο του 2000, προκαλώντας μείωση των ονομαστικών επιτοκίων. Τρίτον, τον Ιούνιο του 1997 εκδόθηκαν για πρώτη φορά δεκαετή ομόλογα σταθερού επιτοκίου. Αυτό οδήγησε σε περαιτέρω μείωση των επιτοκίων και έθεσε τέλος στην υψηλή εξάρτηση του Δημοσίου από το βραχυπρόθεσμο δανεισμό. Αρχικά το επιτόκιο των δεκαετών ομολόγων ήταν 8,8% ενώ το επιτόκιο των δωδεκάμηνων έντοκων γραμματίων ήταν 9,7%. Έως τον Ιούνιο του 2000 το επιτόκιο αυτό είχε μειωθεί σε 6,0% ενώ το επιτόκιο των δωδεκάμηνων έντοκων γραμματίων ήταν 6,4%.

Αυτό που χαρακτηρίζει την τελευταία περίοδο (1997-2000) είναι η επιτάχυνση των ιδιωτικοποιήσεων, η οποία στήριξε σε σημαντικό βαθμό τα δημόσια οικονομικά. Μια σειρά από πολιτικές, μεταξύ των οποίων και ένα φιλόδοξο πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων, συνόδευσαν την ένταξη της δραχμής στο ΜΣΙ στα μέσα Μαρτίου του 1998. Η θετική πορεία του χρηματιστηρίου Αξιών Αθηνών (ΧΑΑ) επηρέασε ευνοϊκά και ενίσχυσε τις προσπάθειες για ιδιωτικοποιήσεις, οι περισσότερες εκ των οποίων πραγματοποιήθηκαν το 1998 και το 1999. Τα έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις το 1997, το 1998 και ιδίως το 1999 (ανήλθαν σε δύο τρισεκ. δρχ. περίπου χρησιμοποιήθηκαν για την μείωση του δημόσιου χρέους και συνέβαλαν στην πτωτική τάση του λόγου του χρέους προς το ΑΕΠ.

Λοιπές εξελίξεις που επηρέασαν το λόγο του χρέους προς το ΑΕΠ. Αρκετές άλλες εξελίξεις τη δεκαετία του ΄90 μέχρι το 1999.Η έντονη εξάρτηση από τη βραχυπρόθεσμη χρηματοδότηση (έντοκα γραμμάτια 3,6 και 12 μηνών) στα τέλη της δεκαετίας του ΄80 και στις αρχές της δεκαετίας του ΄90 μείωσαν τη μέση διάρκεια του χρέους σε 2,5 έτη. Αυτό άλλαξε όταν τα μακροπρόθεσμα ομόλογα αντικατέστησαν τα έντοκα γραμμάτια

του Δημοσίου. Το 1990 τα ομόλογα αναλογούσαν στο 13,6% του συνολικού χρέους, ενώ τα έντοκα γραμμάτια στο 47,0%. Το 1999 τα ομόλογα αναλογούσαν στο 78,0% του συνολικού χρέους, ενώ τα έντοκα γραμμάτια στο 3,9%. Η μέση διάρκεια εκτιμάται ότι υπερβαίνει σήμερα τα 6 έτη.

Δεύτερον, στις αρχές της δεκαετίας του ΄90 τα ομόλογα είχαν κυμαινόμενα επιτόκια, τα οποία συνδέονταν με το επιτόκιο των δωδεκάμηνων έντοκων γραμματίων και προσαρμόζονταν μια φορά το χρόνο. Δεκαετή ομόλογα σταθερού επιτοκίου εκδόθηκαν για πρώτη φορά τον Ιούνιο του 1997 και έως το 2000 αναδείχθηκαν στο βασικό χρηματοδοτικό μέσο του Δημοσίου. Η κατακόρυφη πτώση των εκδόσεων έντοκων γραμματίων του Δημοσίου και η έκδοση ομολόγων σταθερού επιτοκίου αντί ομολόγων κυμαινόμενου επιτοκίου μείωσαν σημαντικά την ευαισθησία του δημόσιου χρέους στις μεταβολές των βραχυπρόθεσμων επιτοκίων. Η ίδρυση της ΗΔΑΤ, δηλ. της δευτερογενούς αγορά τίτλων του Δημόσιου, το Μάρτιο του 1998, συνέλαβε στην αύξηση της ρευστότητας, τη μείωση των επιτοκίων δανεισμού του Δημοσίου και τη βελτίωση της διαχείρισης του δημόσιου χρέους.

Τέλος, σημειώνεται ότι σε όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του ΄90 τόσο τα βραχυπρόθεσμα όσο και τα μακροπρόθεσμα επιτόκια διατηρήθηκαν σε υψηλά επίπεδα, σε σύγκριση με τα επιτόκια που επικρατούσαν στις διεθνείς αγορές. Τα ο γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την πολιτική της «σκληρής δραχμής» που ακολουθήθηκε μεταξύ Μαΐου 1994 και Μαρτίου 1998 (αλλά και μετά την υποτίμηση του Μαρτίου 1998), ενθάρρυνε μεγάλες εισφορές κεφαλαίων από το εξωτερικό, οι οποίες δημιούργησαν σημαντικά προβλήματα στην άσκηση της νομισματικής πολιτικής. Η κεντρική τράπεζα αντιμετώπισε αυτές τις προκλήσεις με εκτεταμένες πράξεις απορρόφησης της πλεονάζουσας ρευστότητας και με άλλα μέτρα.

ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ

Έτος	Πληθωρισμός	Δμ.Ελ./ ΑΕΠ	Δμ.Χρ,/ ΑΕΠ
1990	20,4	-16,1	80,7
1991	19,5	-11,5	83,3
1992	15,9	-12,8	89,0
1993	14,4	-13,8	111,6
1994	10,9	-10,0	109,3
1995	8,9	-10,6	110,1
1996	8,2	-7,5	112,2
1997	5,5	-4,0	109,5
1998	4,7	-2,5	105,4
1999	3,2	-2,0	100,3

Πηγή: ΥΠΕΘΟ

[1]

2.3 ΕΝΤΑΞΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

2.3.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ

Στο εισαγωγικό κεφάλαιο αυτού του μέρους επισκοπούμε τις διάφορες θεωρίες, οι οποίες επεδίωξαν να εξηγήσουν το φαινόμενο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Διαπιστώνουμε ότι καθεμία από αυτές τις θεωρίες έριξε κάποιο φως σε ορισμένες εκφάνσεις της διαδικασίας ολοκλήρωσης, αλλά ότι από όλες διέφυγε το κύριο στοιχείο αυτής της διαδικασίας, η εκπόνηση και ανάπτυξη κοινών πολιτικών. Γι' αυτό προτείνουμε μια σύνθεση των διαφόρων θεωριών βασισμένη στην ανάπτυξη κοινών πολιτικών, οι οποίες είναι, εξάλλου το κύριο θέμα αυτού του βιβλίου. Οι θεωρητικές προτάσεις που εκθέτονται επιβεβαιώνονται εμπειρικά σε άλλα τμήματα του κεφαλαίου . Στο δεύτερο τμήμα του εισαγωγικού κεφαλαίου αναφέρουμε σύντομα, πως μετά τον 2^{ο} Παγκόσμιο πόλεμο, τα ευρωπαϊκά κράτη αποφάσισαν το ένα μετά το άλλο να παραμερίσουν τις διαφορές τους και να συμμετάσχουν στην διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Ο κύριος σκοπός του δευτέρου κεφαλαίου είναι να επισημάνει τον ρόλο των συνθηκών και των αναθεωρήσεων τους στη θεμελίωση των κοινών πολιτικών και στον καθορισμό υψηλότερων στόχων για τις προϋπάρχουσες. Διαπιστώνουμε πως η επιτυχία των κοινών πολιτικών της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), που υπογράφθηκε στο Παρίσι τον Απρίλιο 1951, οδήγησε στην υπογραφή τον Μάρτιο 1957, στην Ρώμη, των Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ) η Ευρατόμ) και της πολύ σημαντικής Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ), η οποία επέκτεινε την ολοκλήρωση σε όλους τους οικονομικούς τομείς. Παρατηρούμε ότι για να επιτύχουν τους διαρκώς υψηλότερους στόχους των, τα κράτη μέλη αποφάσισαν το 1992, στο Μάαστριχτ, να συμπληρώσουν τη αναθεωρημένη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΣΕΚ) καθώς και τις Συνθήκες ΕΚΑΧ και ΕΚΑΕ με την νέα Συνθήκη για

την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), η οποία καθόρισε τον στόχο της πολιτικής ενοποίησης. Βλέπουμε ότι, πέντε χρόνια αργότερα, η Συνθήκη του Μάαστριχτ αντικαταστάθηκε από την Συνθήκη του Άμστερνταμ, για να εξυπηρετήσει καλύτερα τους στόχους της νέας πολιτικής για την δικαιοσύνη και τις εσωτερικές υποθέσεις καθώς και εκείνους της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας. Διαπιστώνουμε, τέλος, ότι η τώρα ισχύουσα Συνθήκη της Νίκαιας επιδιώκει την απρόσκοπτη λειτουργία των θεσμών της ΕΚ/ΕΕ μετά την προσχώρηση δέκα νέων κρατών-μελών, αλλά ότι η Συνταγματική Συνθήκη, η ποία πρέπει ακόμη να επικυρωθεί από τα εικοσιπέντε κράτη-μέλη που την υπέγραψαν τον Οκτώβριο 2004, χρειάζεται για να επιτρέψει στην Ευρώπη να προχωρήσει στην οδό της ολοκλήρωσης της.

Στο τρίτο κεφάλαιο χρησιμοποιούμε μια μεταφορική εικόνα για να εξηγήσουμε πως η Ευρωπαϊκή Ένωση καλύπτει υπό την στέγη της το κύριο κτίσμα της ευρωπαϊκής οικοδόμησης, που είναι αυτό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, και τα νέα κτίσματα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Φωτίζουμε την πρωτότυπη διαδικασία λήψης των αποφάσεων της Κοινότητας, μια διαδικασία που επιτυγχάνει την διαμόρφωση ενός εξίσου πρωτότυπου συστήματος δικαίου, το οποίο βασίζεται στις Συνθήκες και αποτυπώνεται σε κανονισμούς, οδηγίες και αποφάσεις. Προσέχουμε ιδιαίτερα το επίσης πρωτότυπο σύστημα χρηματοδότησης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το ποίο βασίζεται σε ίδιους πόρους, οι οποίοι εγγράφονται στον κοινοτικό προϋπολογισμό και διαχειρίζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Το τελευταίο κεφάλαιο αυτού του μέρους εξετάζει την διάρθρωση και λειτουργία των κύριων Ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, με τη σειρά κατά την οποία παίρνουν μέρος στη διαδικασία λήψης αποφάσεων: το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο των Υπουργών και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Το κεφάλαιο αυτό εξετάζει επίσης τα άλλα θεσμικά όργανα της ΕΚ/ΕΕ, την

Κεντρική Ευρωπαϊκή Τράπεζα, και στα συμβουλευτικά όργανα, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών. Οι ενέργειες και αποφάσεις αυτών των θεσμών και οργάνων, που περιγράφονται στο τμήμα για την διαδικασία λήψης των αποφάσεων, καθορίζουν την ανάπτυξη των κοινών πολιτικών που αναλύονται σε αυτό το βιβλίο.

Το 1945, ο Winston Churchill περιέγραφε την Ευρώπη σαν ένα σωρό ερειπίων, ένα νεκροτομείο, ένα έδαφος για την εξάπλωση λοιμών και την καλλιέργεια μίσους. Ένα χρόνο αργότερα, στην περίφημη ομιλία Ζυρίχης της 19ης Σεπτεμβρίου 1946, πρότεινε σαν θεραπεία «να αναδημιουργήσουμε την Ευρωπαϊκή Οικογένεια…και αν της εξασφαλίσουμε δομή μέσα στην οποία να μπορεί να ζήσει με ειρήνη, ασφάλεια και ελευθερία… ένα είδος Ηνωμένων Πολιτειών της Ευρώπης». Μισό αιώνα αργότερα υλοποιώντας και ξεπερνώντας το όραμα του Τσόρτσιλ, το δυτικό τμήμα της «Ευρωπαϊκής οικογένειας» είχε γίνει νησίδα ειρήνης και ευημερίας μέσα σε έναν κόσμο σπαρασσόμενο από μίση συρράξεις, εμφυλίους πολέμους και αθλιότητες. Η επιτυχής συνταγή την οποία είχε εφεύρει η Δυτική Ευρώπη για να ξεφύγει από την κατάπτωση ήταν η συνένωση προηγουμένως εχθρικών κρατών-εθνών σε μια ένωση ειρηνικά συνεργαζομένων και συναγωνιζόμενων λαών. Η συνταγή της πολυεθνικής ολοκλήρωσης συνίσταται στην σταδιακή δημιουργία αόρατων αλλά πολυάριθμων δεσμών μεταξύ των λαών που παίρνουν μέρος στη διαδικασία. Αυτοί οι δεσμοί είναι κοινές πολιτικές και οι κοινοί νόμοι που κατευθύνουν τις οικονομικές δραστηριότητες και επηρεάζουν τις ζωές και τις απασχολήσεις των πολιτών τους.[7]

2.3.2 ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Πολλές θεωρίες πηγάζουσες κυρίως από το θεωρητικό σύστημα των πολιτικών επιστημών και των διεθνών σχέσεων, αναπτύχθηκαν κατά το δεύτερο ήμισυ του εικοστού αιώνα για την διεθνή και ιδίως την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Καθεμία συγκέντρωσε την προσοχή της σε μια ειδική άποψη του φαινομένου, ενώ παρέβλεψε πολλές άλλες απόψεις. Καθεμία, λοιπόν, επέτυχε να φωτίσει επιστημονικά ορισμένες όψεις ενός πολύ περίπλοκου φαινομένου, αλλά καμία δεν πέτυχε να εξηγήσει όλο το φαινόμενο, να διαρθρώσει επιστημονικές παρατηρήσεις σε όλες τις όψεις του και να προβλέψει τις μελλοντικές εξελίξεις του. Αφού επισημάνουμε τα δυνατά και αδύνατα σημεία των επικρατέστερων θεωριών, θα παρουσιάσουμε στο τμήμα 2.1.3 μια εξήγηση του φαινομένου της πολυεθνικής ολοκλήρωσης βασιζόμενη στην προοδευτική ανάπτυξη κοινών πολιτικών.[6]

2.3.3 ΓΕΝΝΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ

Ο Δεύτερος Παγκόσμιος Πόλεμος είχε αφήσει την Ευρώπη διαιρεμένη σε δύο πολύ διάφορες ομάδες κρατών. Στην Ανατολική Ευρώπη, η Σοβιετική Ένωση με την εδαφική και πληθυσμιακή υπεροχή της Ρωσίας και με μια ενωτική ιδεολογία που είχε απήχηση σε πάμφτωχους λαούς μπορούσε εύκολα να προσαρτήσει τις γειτονικέ χώρες και να εγκαθιδρύσει φιλικά προς αυτή καθεστώτα. Επιπλέον μπορούσε να τους προσφέρει μια κάποια ασφάλεια (αν και υπό δικτατορικά καθεστώτα), μια ευρεία αγορά για τις εισαγωγές και εξαγωγές τους (αν και υπό ρωσική δεσποτεία) και μια σχετική εξασφάλιση των βασικών αναγκών των λαών τους, της τροφής και της στέγης. Στη Δυτική Ευρώπη, στη δεκαετία του 50, η ευημερία των λαών δεν ήταν πολύ καλύτερη από εκείνη της Ανατολικής. Μολονότι, στα περισσότερα Δυτικοευρωπαϊκά κράτη οι λαοί ζούσαν υπό δημοκρατικά καθεστώτα και απολάμβαναν κάποιων στοιχειωδών δικαιωμάτων και της

ελευθερίας του λόγου, η οικονομική κατάσταση της μεγάλης πλειοψηφίας δεν ήταν πολύ καλύτερη από εκείνη των ανατολικών γειτόνων τους. Επιπλέον, τα αδύναμα δημοκρατικά καθεστώτα τους απειλούνταν τόσο από το εξωτερικό –την αλαζονική υπερδύναμη που γινόταν βαθμιαία η Σοβιετική Ένωση –και από το εσωτερικό – τα φιλικά προς αυτή πολιτική κόμματα.

Ήταν λοιπόν αυτή η απειλή το βασικό κίνητρο για την Ευρωπαϊκή ενοποίηση; Ασφαλώς ήταν ένας λόγος για συνεργασία, αλλά όχι ο σπουδαιότερος. Για να αντιμετωπίσουν τη Σοβιετική απειλή, τα περισσότερα Δυτικοευρωπαϊκά κράτη είχαν ενταχθεί, ήδη από το 1949, στον Οργανισμό του Βορειοατλαντικού Συμφώνου (ΝΑΤΟ) και επομένως υπό την Αμερικανική πυρηνική ασπίδα. Αυτή η ασπίδα παρείχε μεγαλύτερη προστασία από εξωτερική απειλή από οποιαδήποτε ενοποίηση ανεπαρκών στρατευμάτων τους. Αλλά αυτή η ασπίδα δεν μπορούσε να προστατεύσει τα ασθενικά δημοκρατικά καθεστώτα από τις κοινωνικές αναταραχές πληθυσμών που βρίσκονταν κοντά ή και κάτω από το ελάχιστο όριο επιβίωσης. Για να αντιμετωπίσουν αυτήν την απειλή, οι αδρανείς οικονομίες αυτών των κρατών έπρεπε να τεθούν σε κίνηση για να απορροφήσουν τους ανέργους και απένταρους πληθυσμούς. Αυτές οι οικονομίες είχαν απομονωθεί η μία από την άλλη και από τον υπόλοιπο κόσμο με υψηλούς τελωνειακούς και άλλους φραγμούς, οι οποίοι επέτρεπαν σε μερικές ανεπαρκείς κρατικές και ιδιωτικές επιχειρήσεις και επιζούν στην προστατευμένη εσωτερική αγορά, αλλά απέτρεπαν το εξωτερικό εμπόριο και τον ανταγωνισμό και, επομένως, την ανάπτυξη που μπορούσαν να υποκινήσουν. Για να τονωθεί η ανάπτυξη των Δυτικοευρωπαϊκών οικονομιών, έπρεπε να γκρεμιστούν οι μεταξύ τους φραγμοί. Αλλά, και πάλι, το κίνητρο της απελευθέρωσης του εμπορίου δεν ήταν από μόνο του αρκετό για να ενεργοποιήσει την Ευρωπαϊκή ενοποίηση. Χρειαζόταν πολιτική απόφαση να επιδιωχθεί αυτή η απελευθέρωση μέσω της πολυεθνικής ολοκλήρωσης μάλλον παρά μέσω της διακυβερνητικής συνεργασίας.

Ο απλός τρόπος για την απελευθέρωση του εμπορίου στην Ευρώπη ήταν η δημιουργία μιας ζώνης ελεύθερων συναλλαγών μέσω διακυβερνητικής συνεργασίας. Αυτή τη μέθοδο υποδείκνυαν ιδίως η Μ. Βρετανία και οι Σκανδιναβικές χώρες. Σύμφωνα με αυτή την άποψη, η απελευθέρωση του εμπορίου στην Ευρώπη μπορούσε να επισπεύσει και να ξεπεράσει τις διεργασίες που είχαν ξεκινήσει από το 1947 σε διεθνές επίπεδο στα πλαίσια της Γενικής Συμφωνίας περί Δασμών και Εμπορίου (GATT). Θα μπορούσε έτσι να οδηγήσει σε πλήρη εξάλειψη των δασμολογικών εμποδίων, χωρίς εκχωρήσεις εθνικής κυριαρχίας. Παράλληλα, μια ελεύθερη από νομικούς καταναγκασμούς διακυβερνητική συνεργασία για την οικονομικά ανάπτυξη μπορούσε να αναπτυχθεί μεταξύ των Δυτικοευρωπαϊκών κρατών και των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για την Οικονομική Συνεργασία. Αυτός είχες ιδρυθεί στις αρχές της δεκαετίας του 50 για να διαχειριστεί το Σχέδιο Μάρσαλ των ΗΠΑ για την ανοικοδόμηση της Ευρώπης, και αργότερα εξελίχτηκε στον σημερινό Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), οποίος περιλαμβάνει τις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες, τις ΗΠΑ, άλλες αγγλοσαξονικές χώρες και την Ιαπωνία.

Αλλά ορισμένοι πολιτικοί των ηπειρωτικών χωρών, οι οποίες είχαν καταστραφεί από τους μεταξύ τους πολέμους, ήθελαν να προχωρήσουν πέραν την απελευθέρωσης του εμπορίου. Ήθελαν να ενώσουν τόσο στενά τις οικονομίες τους ώστε να καταστήσουν αδύνατο ένα νέο εμφύλιο πόλεμο στην Ευρώπη. Ήθελαν να δοκιμάσουν μια μέθοδο που θα συνδύαζε την απελευθέρωση του εμπορίου με την οικονομική ολοκλήρωση. Όπως το υποδηλώνει η λέξη ολοκλήρωση, ήθελαν να συνενώσουν τις χωριστές οικονομίες τους σε ένα σύνολο. Η πολυεθνική ολοκλήρωση ήταν εκείνο τον καιρό μια επαναστατική και ριψοκίνδυνη επιχείρηση. Ήτα επαναστατική, γιατί αντέβαινε στην καθιερωμένη έννοια του κράτους-έθνους και της εθνικής κυριαρχίας που πήγαζε από αυτό. Ήταν μια ριψοκίνδυνη επιχείρηση, γιατί απαιτούσε την εγκαθίδρυση υπερεθνικών

εξουσιών που θα κατίσχυαν των εθνικών εξουσιών. Όμως, υποσχόταν να μετατρέψει τους πρώτη αντιπάλους σε συνεταίρους και επιπλέον να καταστήσει αμετάκλητη την εταιρική σχέση τους. Έξι κράτη δέχτηκαν τον τεράστιο στοίχημα: η Γαλλία, η Γερμανία, η Ιταλία, η Ολλανδία, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο. Αλλά δεν ήθελαν να ριψοκινδυνεύσουν το σύνολο των οικονομιών τους σε αυτό το στοίχημα. Αποφάσισαν να ξεκινήσουν την επιχείρηση από τους τομείς του άνθρακα και του χάλυβα.

Αυτή η επιλογή σήμαινε ότι τα ευρωπαϊκά κράτη, που μόλις είχαν επανακτήσει την εθνική κυριαρχία τους μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, δεν θα έπρεπε να την εγκαταλείψουν αμέσως και εντελώς ιδρύοντας, ένα ομοσπονδιακό κράτος. Έπρεπε μόνο να παραιτηθούν από το δόγμα του αδιαίρετου της εθνικής κυριαρχίας και επομένως να εκχωρήσουν μερικά τμήματα της, σε ορισμένους τομείς. Σε αντάλλαγμα θα κέρδιζαν το δικαίωμα ελέγχου των υποθέσεων των εταίρων σε αυτούς τους τομείς, που θα έμπαιναν υπό κοινή ή «μερισμένη κυριαρχία» (shared sovereignty), και επομένως θα διεύρυναν κατά τούτο την εθνική κυριαρχία τους. Το μειονέκτημα της διαδικασίας ολοκλήρωσης σχετικά με τη μέθοδο διακυβερνητικής συνεργασίας, η οποία δεν θίγει τις εθνικές κυριαρχίες, θα ήταν επομένως περιορισμένο.

Αυτή, με λίγα λόγια, ήταν η λαμπρή ιδέα του Jean Monnet, εμπνευσμένη από τις οικονομικές και πολιτικές δραστηριότητες του με τους Συμμάχους κατά τη διάρκεια του πολέμου. Διακηρύχτηκε από τον Υπουργό των Εξωτερικών της Γαλλίας, Robert Schuman, στις 9 Μαΐου 1950, ιστορική ημερομηνία για την Ευρωπαϊκή ενοποίηση, που αναγνωρίζεται ως τέτοια από το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Η διακήρυξη του Σούμαν ήταν σαφής ως προς την οδό που έπρεπε να ακολουθήσει η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: «Η Ευρώπη δεν θα γίνει μεμιάς ούτε με ενιαίο σχέδιο. Θα οικοδομηθεί με συγκεκριμένες πραγματοποιήσεις, που θα δημιουργήσουν πρώτα μια πραγματική αλληλεγγύη». Η ΕΚΑΧ θα ήταν η πρώτη πραγματοποίηση. Η γαλλική ιδέα υιοθετήθηκε αμέσως από τον Γερμανό Καγκελάριο, Konrad Adenauer, και από τους πρωθυπουργούς της Ιταλίας, του Βελγίου, της

Ολλανδίας και του Λουξεμβούργου. Μόλις ένα χρόνο μετά την διακήρυξη του Σουμάν, οι ιδρυτικοί πατέρες είχαν συμφωνήσει τις λεπτομέρειες αυτού του πρωτότυπου σχεδίου και να μπόρεσαν να υπογράψουν την Συνθήκη της ΕΚΑΧ, στο Παρίσι στις 18 Απριλίου 1951. Τα θεσμικά όργανα που ίδρυσαν τότε – η Ανώτατη Αρχή (η οποία συγχωνεύθηκε το 1967 με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή), το Συμβούλιο των Υπουργών, η Ευρωπαϊκή Συνέλευση (η οποία εξελίχθηκε σε Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο – υπάρχουν ακόμη σήμερα, με αυξημένες βέβαια αρμοδιότητες. Η στερεότητα των οργάνων αποδεικνύει την καλή σχεδίαση του αρχικού εγχειρήματος.

Πράγματι, τα πρώτα κιόλας χρόνια λειτουργίας της δασμολογική ένωσης του άνθρακα και του χάλυβα έδειξαν ότι το μοντέλο της ΕΚΑΧ ήταν επιτυχές και μπορούσε να επεκταθεί σε όλα τα προϊόντα. Έτσι, μεταξύ της 1ης και της 3ης Ιουλίου 1955, οι υπουργοί εξωτερικών των «Έξι», συσκεπτόμενοι στην Μεσσίνα της Ιταλίας, εξέτασαν την δυνατότητα δημιουργίας κοινής αγοράς για όλα τα προϊόντα καθώς και τη δημιουργία μια ειδικής κοινότητας για την πυρηνική ενέργειας. Ανέθεσαν σε μια επιτροπή εμπειρογνωμόνων, υπό την προεδρία, υπό την προεδρία του βέλγου υπουργού εξωτερικών, Paul Henri Spaak, να ετοιμάσει έκθεση πάνω σε αυτά τα θέματα. Η επιτροπή παρουσίασε την έκθεση της στις 21 Απριλίου 1956 και τα συμπεράσματα της υιοθετήθηκαν από τη διακυβερνητική διάσκεψη της Βενετίας στις 29 Μαΐου 1956. Οι υπουργοί εξωτερικών αποφάσισαν τότε να αρχίσουν οι διαπραγματεύσεις μεταξύ των Έξι για την δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και μιας Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ). Δέκα μήνες αργότερα, στις 25 Μαρτίου 1957, χρόνος ρεκόρ εάν αναλογιστεί κανείς για τι τεράστιο εγχείρημα επρόκειτο, οι Έξι ήταν σε θέση να υπογράψουν πάνω στον λόφο του Καπιτωλίου της Ρώμης τις Συνθήκες που ίδρυαν τις δύο νέες Κοινότητες .

Το Ηνωμένο Βασίλειο πρότεινε τότε στους Έξι τη δημιουργία μιας ευρείας ζώνης ελεύθερων συναλλαγών μεταξύ της Ευρωπαϊκής

Οικονομικής Κοινότητας και των άλλων ευρωπαϊκών κρατών μελών του ΟΟΣΑ, αλλά οι συζητήσεις, εγκαταλείφθηκαν το φθινόπωρο του 1958 λόγω βασικών διαφωνιών μεταξύ της Γαλλίας και του Ηνωμένου Βασιλείου. Η διάσταση μεταξύ κρατών που ήθελαν να προχωρήσουν στην οικονομική ολοκλήρωση και εκείνων που προτιμούσαν τη διακυβερνητική συνεργασία συγκεκριμενοποιήθηκε το 1959 με την δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελευθέρων Συναλλαγών (ΕΖΕΣ), στην οποία προσχώρησαν το Ηνωμένο Βασίλειο, η Νορβηγία, η Σουηδία, η Δανία, η Αυστρία, η Πορτογαλία, η Ισλανδία, η Ελβετία και αργότερα η Φινλανδία.

Εντυπωσιασμένη πάντως από τις πρώτες επιτυχίες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η βρετανική κυβέρνηση δεν άργησε να αναθεωρήσει τη θέση της πάνω στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Είχε αρχίσει να καταλαβαίνει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο δεν θα μπορούσε να διατηρήσει έναν ηγετικό ρόλο στην Ευρώπη και στον κόσμο βασιζόμενο στη διακυβερνητική συνεργασία της ΕΖΕΣ. Αυτό ήταν που έκανε να υποβάλλει επίσημα την υποψηφιότητα του, τον Αύγουστο του 1961, για να γίνει πλήρες μέλος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η υποβολή υποψηφιότητας από το Ηνωμένο Βασίλειο ακολουθήθηκε από δύο άλλα μέλη της ΕΖΕΣ, τη Δανία και την Νορβηγία, καθώς και από την ανεξάρτητη Ιρλανδία.

Η ένταξη αυτών των χωρών προσέκρουσε από την αρχή στην αντίθεση του προέδρου της Γαλλικής Δημοκρατίας, στρατηγού Ντε Γκωλ, οποίος ήταν πολύ επιφυλακτικός για τις προθέσεις τι Μ. Βρετανία και μέσα στην μέση των διαπραγματεύσεων, το 1963, δήλωσε ότι δεν ήθελε να συνεχίσει. Η δεύτερη βρετανική αίτηση ένταξης, η οποία ακολουθήθηκε επίσης από την Ιρλανδία , τη Δανία και τη Νορβηγία, δεν εξετάστηκε στα σοβαρά για πολύ καιρό, λόγω των δισταγμών της Γαλλίας. Το θέμα της ένταξης αυτών των χωρών άρχισε να εξετάζεται σοβαρά μόνον μετά την παραίτηση του στρατηγού Ντε Γκωλ, τον Απρίλιο του 1969. Μετά από δύσκολες διαπραγματεύσεις, οι Συνθήκες ένταξης υπογράφθηκαν στις 22 Ιανουαρίου 1972. Η ένταξη του Ηνωμένου Βασιλείου, της Ιρλανδίας και της Δανίας έγινε πράγματι την 1η Ιανουαρίου 1973, μετά από την

επικύρωση των Συνθηκών από τα εθνικά κοινοβούλια. Η Νορβηγία δεν εντάχθηκε τελικά στην Κοινότητα, γιατί το 53,49% του νορβηγικού λαού αντιτάχθηκε με δημοψήφισμα στην ένταξη. Τα μέλη της ΕΟΚ αυξήθηκαν έτσι σε εννέα, ενώ τα μέλη της ΕΖΕΣ μειώθηκαν σε έξι.

Μετά την αποκατάσταση της Δημοκρατίας στην Ελλάδα, την Πορτογαλία και την Ισπανία, οι χώρες αυτές υπέβαλαν, η πρώτη το 1975 και οι δύο άλλες το 1977, αίτηση ένταξης στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Οι χώρες αυτές προτίμησαν έτσι να συμμετάσχουν στο πρωτότυπό και επομένως ριψοκίνδυνο εγχείρημα της ΕΟΚ παρά στο σίγουρο αλλά περιορισμένο καταφύγιο της ΕΖΕΣ. Θεώρησαν ότι η πολυεθνική ολοκλήρωση μπορούσε, όχι μόνο να ενισχύσει την οικονομική τους ανάπτυξη, αλλά και να στερεώσει τα αδύναμα δημοκρατικά καθεστώτα τους, εφόσον απαιτούσε την καλή λειτουργία δημοκρατικών θεσμών στα συμμετέχοντα κράτη. Η Ελλάδα εντάχθηκε την 1η Ιανουαρίου 1981, η Ισπανία και η Πορτογαλία, την 1η Ιανουαρίου 1986. Έτσι, για ένα μικρό διάστημα, η ΕΟΚ ήταν γνωστή ως «οι Δώδεκα».

Με την υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, τον Ιούνιο του 1987, τα δώδεκα κράτη μέλη της ΕΟΚ αποφάσισαν να ολοκληρώσουν την εσωτερική αγορά τους μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1992. Ένα χρόνο πριν από αυτή τη ημερομηνία, το Δεκέμβριο του 1991, αποφάσισαν, στο Μάαστριχτ, να αναπτύξουν μέσα στην ενιαία αγορά μια οικονομική και νομισματική ένωση, μια συνεργασία για τις εσωτερικές και δικαστικές υποθέσεις και μια κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, μετατρέποντας έτσι την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα σε Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), περιλαμβάνουσα μια αναμορφωμένη Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΕΚ).

Η Ευρώπη των Δώδεκα έγινε η Ευρώπη των Δεκαπέντε, από την 1η Ιανουαρίου 1995, με την ένταξη της Αυστρίας , της Φινλανδίας και της Σουηδίας, ενώ ο Νορβηγικός λαός ψήφισε εκ νέου κατά της ένταξης στην Ένωση, πλειοψηφία 52,8%. Τα τρία νέα κράτη στάθμισαν τα οικονομικά πλεονεκτήματα της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έναντι του πολιτικού μειονεκτήματος της απώλειας ορισμένων κυριαρχικών δικαιωμάτων και

αποφάσισαν να πάρουν το τρένο της ολοκλήρωσης παρά το κόστος του εισιτηρίου. Τα εναπομείναντα κράτη της Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελευθέρων Συναλλαγών(εκτός από την Ελβετία), δηλαδή η Νορβηγία, η Ισλανδία και το Λιχτενστάιν υπέγραψαν με την Ευρωπαϊκή την Συνθήκη για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό χώρο, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1994, δημιουργώντας μια μεγάλη ζώνη ελευθέρων συναλλαγών που εφαρμόζει πολλές κοινές πολιτικές της ΕΚ/ΕΕ [βλ. το τμήμα 25.1]

Μετά την πτώση του Σιδηρού Παραπετάσματος το 1989, η μια μετά την άλλη οι χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης ζήτησαν συμμετοχή στην ΕΕ, επιλέγοντας έτσι σαφώς την πολυεθνική ολοκλήρωση έναντι της διακυβερνητικής συνεργασίας μέσα στην ΕΖΕΣ. Η επιλογή τους οδηγήθηκε τόσο από προσδοκίες ταχύτερης οικονομικής ανάπτυξης όσο και από λόγους αυξημένης πολιτικής σταθερότητας μέσα σε μια Ένωση δημοκρατικών κρατών. Αυτά τα έθνη αποφάσισαν, πράγματι, να εκχωρήσουν ένα τμήμα της νεοαποκτηθείσας εθνικής κυριαρχίας τους με αντάλλαγμα την δύναμη που προσφέρει η «μερισμένη κυριαρχία» της Ένωσης. Η ΕΕ ενθάρρυνε της αίτηση τους με πολιτικά και οικονομικά μέσα και ξεκίνησε διαπραγματεύσεις με την Πολωνία, την Ουγγαρία, τη Τσεχία, τη Σλοβακία, τη Σλοβενία, την Εσθονία, τη Λετονία, τη Λιθουανία, καθώς και με την Κύπρο και την Μάλτα. Μετά από την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων, αυτές οι δέκα χώρες υπέγραψαν την Συνθήκη ένταξης τους στην Αθήνα στις 16 Απριλίου 2003 και έγιναν πλήρη μέλη της ΕΚ/ΕΕ της 1η Μαΐου 2004. Έτσι τώρα μιλάμε για την Ένωση των Εικοσιπέντε.

Η διεύρυνση της ΕΚ/ΕΕ συνεχίζεται. Οι διαπραγματεύσεις με την Βουλγαρία τη Ρουμανία έχουν προχωρήσει πολύ και αυτές οι χώρες αναμένεται να ενταχθούν το 2007 ή το 2008. Το Δεκέμβριο 2004, η ΕΕ δέχτηκε να αρχίσει διαπραγματεύσεις με την Κροατία και την Τουρκία. Όταν η οικονομική και πολιτική κατάσταση τους το επιτρέψει, όλα τα Βαλκανικά κράτη αναμένεται να αναζητήσουν ασφαλές λιμάνι μέσα στην Ένωση, η οποία έτσι, μέσα στη επόμενη δεκαετία, μπορεί να αριθμεί πάνω από τριάντα μέλη.[10]

2.3.4 ΟΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΕΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ

Οι Συνθήκες είναι η πρωτογενής πηγή του Ευρωπαϊκού δικαίου και επομένως η νομική βάση των κοινών πολιτικών. Τα κράτη που συμμετέχουν σε μια διαδικασία πολυεθνικής ολοκλήρωσης θέτουν σε μια Συνθήκη τους βασικούς στόχους που επιθυμούν να επιτύχουν, τις κοινές που θέλουν να εφαρμόσουν για να επιτύχουν τους στόχους τους, τη δομή και τις λειτουργίες των θεσμικών οργάνων που θεσπίζουν και ελέγχουν την κοινή νομοθεσία, η οποία διατυπώνεται στα πλαίσια των κοινών πολιτικών, και τα πεδία, τα οποία επιφυλάσσονται για την συνεργασία των κυβερνήσεων τους. Δεδομένου ότι οι κοινές πολιτικές πρέπει να εξελίσσονται και να πολλαπλασιάζονται για να εξυπηρετούν τις αυξανόμενες ανάγκες και τα μεταλλασσόμενα συμφέροντα των συμμετεχόντων κρατών, η Συνθήκη, η οποία τις σκιαγραφεί, πρέπει και αυτή να αναθεωρείται για να επιτρέπει στα κράτη μέλη να σκοπεύουν τους υψηλότερους στόχους που επιθυμούν να επιτύχουν. Αυτό το υπόδειγμα εξέλιξης ακολουθούν οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες δεν θα σταθούμε πολύ πάνω στις θεμελιώδεις Συνθήκες των Κοινοτήτων, γιατί εξετάζουμε τους βασικούς στόχους και όρους των στα επόμενα κεφάλαια σχετικά με την νομική βάση κάθε κοινής πολιτικής. Η έμφαση σε αυτό το κεφάλαιο τίθεται στις Συνθήκες σαν μέσα προόδου της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Παράλληλα με τη δημιουργία νέων ίδιων πόρων για την Κοινότητα με την απόφαση της 21^{η} Απριλίου 1970 τα κράτη μέλη συμφωνούσαν να τροποποιήσουν τις Συνθήκες για να αυξήσουν τις εξουσίες επί του προϋπολογισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Πράγματι μια πρώτη Συνθήκη για τον προϋπολογισμό υπογράφθηκε στις 22 Απριλίου 1970 και τέθηκε σε ισχύ της 1^{η} Ιανουαρίου 1971. Αλλά το Κοινοβούλιο θεώρησε ότι αυτή η Συνθήκη δεν αύξανε αρκετά τις εξουσίες του. Η επιτροπή συμφώνησε μαζί του και έκανε προτάσεις για διεύρυνση των εξουσιών του Κοινοβουλίου. Η δεύτερη Συνθήκη για τον Προϋπολογισμό, που υπογράφθηκε στις 22 Ιουλίου 1975 και τέθηκε σε ισχύ την 1^{η} Ιουνίου 1977,

ρυθμίζει τα οικονομικά της Κοινότητας. Εκτός από τη δημιουργία ενός νέου θεσμού, του Ελεγκτικού Συνεδρίου[βλ., η Συνθήκη αυτή παραχωρούσε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το αποκλειστικό δικαίωμα να απαλλάσσει την Επιτροπή για την εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού και να απορρίπτει αυτόν τον προϋπολογισμό «για σοβαρούς λόγους».

Οι Συνθήκες που ίδρυσαν τις Κοινότητες τροποποιήθηκαν και πάλι ως προς τα θεσμικά θέματα από τη Συνθήκη ένταξης της Ελληνικής Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα και στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομική Ενέργειας, που υπογράφθηκε στην Αθήνα στις 28 Μαΐου 1979. Με αυτή την Συνθήκη οι «Εννέα» έγιναν «Δέκα» από την 1η Ιανουαρίου 1981. Οι δέκα έγιναν «Δώδεκα» από την 1η Ιανουαρίου 1986 χάρη στις πράξεις προσχώρησης της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, που υπογράφθηκαν στην Μαδρίτη και στη Λισσαβόνα στις 12 Ιουνίου 1985.

2.3.5 Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ

Όπως η κατάργηση των τελωνειακών φραγμών του εμπορίου, το 1968, είχε φέρει στην επιφάνεια τα τεχνικά και διοικητικά εμπόδια στο ενδο-κοινοτικό εμπόριο, έτσι και η προσπάθεια εξάλειψης αυτών των τελευταίων , το 1992, είχε καταστήσει σαφές ότι η κοινή αγορά δεν θα γινόταν ενιαία αγορά όσο θα υπήρχαν ακόμη νομισματικά εμπόδια. Γι' αυτό, οι οπαδοί της ολοκλήρωσης μεταξύ των αρχικών κρατών μελών πίεζαν, ήδη πριν από την ολοκλήρωση της κοινής αγοράς, τους νέους εταίρους των να προχωρήσουν στο επόμενο στάδιο της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, εκείνο της οικονομικής και νομισματικής ένωσης και μάλιστα να σκιαγραφήσουν το τελευταίο στάδιο, εκείνο της πολιτικής ένωσης. Οι οπαδοί, όμως, της διακυβερνητικής συνεργασίας ήταν επιφυλακτικού. Είχαν προσχωρήσει στην Κοινότητα για να δρέψουν τα οφέλη της ενιαίας αγοράς και είχαν δεχτεί της εκχωρήσει εθνικής κυριαρχίας που ήταν απαραίτητες γι' αυτόν τον σκοπό. Αλλά αρνούνταν να

κάνουν άλλες παραχωρήσεις στην κοινοτική μέθοδο ολοκλήρωσης και στις εξελικτικές ιδιότητες της.

Η συμβιβαστική λύση που βρέθηκε στο Μάαστριχτ, τον Δεκέμβριο του 1991, ήταν να χωριστεί η επιχείρηση της ολοκλήρωσης στα δύο. Η αρχική Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα μετονομάστηκε σε Συνθήκη ιδρύουσα την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, για να υποδηλωθεί ότι αυτή έθεσε νέους στόχους, ιδίως για την νομισματική και την κοινωνική ολοκλήρωση. Στη Μεγάλη Βρετανία επιτράπηκε να απέχει από αυτούς τους νέους στόχους και ο λαός της Δανίας, που ερωτήθηκε με δημοψήφισμα, αποφάσισε, να μην προσχωρήσει στη νομισματική ένωση. Μια νέα Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση υπογράφθηκε συγχρόνως για να σκιαγραφήσει τους στόχους της πολιτικής ένωσης, ιδίως εκείνους μια πολιτικής για τις εσωτερικές υποθέσεις και τη δικαιοσύνη και εκείνους μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. Αλλά, με κοινή συμφωνία, αποφασίστηκε να επιδιωχθούν αυτοί οι στόχοι με διακυβερνητική συνεργασία. Έτσι, η Συνθήκη, η οποία υπογράφθηκε στο Μάαστριχτ στις 7 Φεβρουαρίου 1992, αποτελείτο από δύο διάφορες αλλά αλληλένδετες Συνθήκες: τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και την Συνθήκη την ιδρύουσα την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΣΕΚ). Οι δύο αυτές Συνθήκες διαχώρισαν το ευρωπαϊκό οικοδόμημα σε τρεις πυλώνες ή τρία κτίσματα που διαφέρουν κυρίως ως προς τις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων: το κύριο κτίσμα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, όπου η συγκατοίκηση των ενοίκων ρυθμίζεται από τη ΣΕΚ και όπου επικρατεί η κοινοτική μέθοδος λήψης των αποφάσεων κατά πλειοψηφία, το κτίσμα της συνεργασίας στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων και το κτίσμα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής της ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ). Η μέθοδος οικοδόμησης των δύο νέων πυλώνων ή κτισμάτων βασίστηκε στη διακυβερνητική συνεργασίας, εφόσον η ΣΕΕ απαιτούσε ομοφωνία για τη λήψη των αποφάσεων και, επομένως, οποιοδήποτε κράτος μέλος μπορούσε να προβάλει βέτο και να εμποδίσει

μια κοινή ενέργεια. Ένα «Κοινωνικό Πρωτόκολλο» εξαιρούσε το Ηνωμένο Βασίλειο από τους στόχους κοινωνικής προστασίας» της ΣΕΚ.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ κάλυπτε τροποποιώντας συγχρόνως, τις προηγούμενες Συνθήκες, εφ' όσον οι διατάξεις για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, που μετονομάστηκε σε Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ), συγκεντρώνονταν στο άρθρο Ζ, αυτές που αφορούσαν τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα αποτελούσαν το άρθρο Η και αυτές που τροποποιούσαν τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας βρισκόταν στο άρθρο Θ της νέας Συνθήκης. Οι κυρίως οικονομικοί στόχοι των Κοινοτήτων ξεπεράστηκαν για να αποκτήσουν αυτές σφαιρικούς στόχους. Με το άρθρο Β (ΣΕΕ), η Κοινότητα/Ένωση έθεσε πράγματι, στο Μάαστριχτ σαν στόχους:

- Να προωθήσει την ισόρροπη και σταθερή οικονομική πρόοδο, ιδίως με την δημιουργία ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα, με την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και με την ίδρυση μια οικονομικής και νομισματικής ένωσης, η οποία θα περιλάμβανε εν καιρώ, ένα ενιαίο νόμισμα
- Να επιβεβαιώσει την ταυτότητα της στη διεθνή σκηνή, ιδίως με την εφαρμογή μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένης της εν καιρώ διαμόρφωσης μιας κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία θα μπορούσε, σε δεδομένη στιγμή, να οδηγήσει σε κοινή άμυνα
- Να ενισχύσει την προστασία των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των υπηκόων των κρατών μελών της με τη θέσπιση ιθαγένειας της Ένωσης
- Να αναπτύξει στενή συνεργασία στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων
- Να διατηρήσει στο ακέραιο το κοινοτικό κεκτημένο και να αναπτύξει, προκειμένου να εξασφαλισθεί η αποτελεσματικότητα των μηχανισμών και των οργάνων της Κοινότητας

2.3.6 Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΆΜΣΤΕΡΝΤΑΜ

Η Συνθήκη που υπογράφθηκε στο Άμστερνταμ στις 17 Ιουνίου 1997, μόλις έξι χρόνια και μισό μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, δεν επέφερε σημαντικές αλλαγές στη διαδικασία ολοκλήρωσης, αλλά σημείωσε ορισμένες προόδους σε αρκετές πολιτικές. Η πιο σημαντική εξέλιξη ήταν η μεταφορά στην πτέρυγα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η οποία διέπεται από την κοινοτική μέθοδο λήψης των αποφάσεων, των πολιτικών που σχετίζονται με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, ιδίως των θεμάτων των σχετικών με τις θεωρήσεις, το άσυλο και τη μετανάστευση. Κυρίως, κατέστησε πιο αποτελεσματική τη θεσμική δομή της Ένωσης, ιδίως δια της επέκτασης της διαδικασίας συναπόφασης (Κοινοβουλίου/Συμβουλίου) και της λήψης των αποφάσεων κατά πλειοψηφία. Ένα άλλος σημαντικός στόχος της Συνθήκης του Άμστερνταμ ήταν θέσει την απασχόληση και την κοινωνική προστασία στην καρδιά της Ένωσης . Ενώ δήλωνε ότι τα κράτη μέλη είχαν την κύρια ευθύνη για την απασχόληση, η αναθεωρημένη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα τα υποχρέωσε να επιδιώκουν από κοινού να εξεύρουν λύσεις για την καταπολέμηση της ανεργίας. Η κυβέρνηση των Εργατικών του Ηνωμένου Βασιλείου δέχτηκε τους κοινωνικούς στόχους της Συνθήκης και επομένως η συμφωνία για την κοινωνική πολιτική, η οποία εξαιρούσε αυτό το κράτος από αυτήν την κοινή πολιτική καταργήθηκε.

Στην πτέρυγα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Συνθήκη του Άμστερνταμ ενδυνάμωσε κάπως την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτικής ασφάλειας, καθιστώντας το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων) υπεύθυνο για τον ορισμό κοινών στρατηγικών, τις οποίες θα εφαρμόζουν τα κράτη μέλη και η Ένωση, ορίζοντας έναν ανώτατο αντιπρόσωπο της ΚΕΠΠΑ (τον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου) και ιδρύοντας μια μονάδα πολιτικού προγραμματισμού και επείγουσας δράσης υπό την αρμοδιότητα του.

2.3.7 Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΝΙΚΑΙΑΣ

Η Συνθήκη που υπογράφθηκε στη Νίκαια στις 26 Φεβρουαρίου 2001, τρεισήμισι μόλις χρόνια μετά την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ, δεν απέβλεπε στο να δώσει νέα ώθηση στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά να προετοιμάσει τα Ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα να λειτουργήσουν με τους εκπροσώπους δέκα νέων κρατών μελών. Η συνθήκη, η οποία θα παραμείνει σε ισχύ μέχρις ότου αντικατασταθεί από τη Συνταγματική Συνθήκη, αναθεώρησε τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ιδίως ως προς τέσσερα θεσμικά θέματα: την αντικατάσταση της ομοφωνίας από την ειδική πλειοψηφία στις διαδικασίες των ψήφων στο Συμβούλιο και το μέγεθος και τη σύνθεση της Επιτροπής.

Η Συνθήκη της Νίκαιας εξάπλωσε την ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία σε νέα θέματα, ενισχύοντας έτσι τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαδικασία συναπόφασης με το Συμβούλιο. Ενίσχυσε επίσης και διευκόλυνε τη συνεργασία μερικών κρατών μελών, σε περιπτώσει που μια συμφωνία δεν μπορεί να επιτευχθεί με την κοινή διαδικασία λήψης των αποφάσεων. Το πρωτόκολλο για την διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο υιοθετήθηκε στη Νίκαια, επαναπροσδιόρισε τη στάθμιση των ψήφων κάθε κράτους μέλους στο Συμβούλιο και εισήγαγε ένα πληθυσμιακό στοιχείο, ορίζοντας ότι οι αποφάσεις που παίρνονται με ειδική πλειοψηφία πάνω σε πρόταση της Επιτροπής πρέπει να συγκεντρώνουν τουλάχιστον το 72% των συνολικών ψήφων των μελών, τα οποία αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον 62% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης. Όσον αφορά την σύνθεση της Επιτροπής, το ίδιο πρωτόκολλο προβλέπει να διατηρηθεί ένας επίτροπος ανά κράτος μέλος μέχρι να προσχωρήσεις στην Ένωση το 27^{ο} κράτος μέλος, οπότε ο αριθμός των επιτρόπων θα είναι χαμηλότερος από τον αριθμό των κρατών.

Η επικύρωση της Συνθήκης της Νίκαιας κινδύνευσε από το αρνητικό αποτέλεσμα ενός πρώτου δημοψηφίσματος στην Ιρλανδία, το οποίο όμως ανατράπηκε από το θετικό αποτέλεσμα ενός δεύτερου δημοψηφίσματος

στις 19 Οκτωβρίου 2002. Έτσι, η Συνθήκη της Νίκαιας τέθηκε σε ισχύ την 1η Φεβρουαρίου 2003. Υπό τον τίτλο της πόλης όπου υπογράφθηκε, η Συνθήκη της Νίκαιας, όπως και οι αποσυρθείσες Συνθήκες του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ, περιλαμβάνει στην πραγματικότητα δύο Συνθήκες: τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και τη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ). Η ύπαρξη δύο διαφορετικών Συνθηκών για την Κοινότητα και την Ένωση, οι συχνές αναθεωρήσεις τους, η νέα αρίθμηση των άρθρων τους και η τεχνοκρατική γλώσσα των κειμένων τους δυσχεραίνουν την κατανόηση από τους πολίτες και αυτών και του νοήματος της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ελπίζεται ότι μεγαλύτερη διαφάνεια θα επιτευχθεί με τη Συνταγματική Συνθήκη, η οποία, τουλάχιστον, συνενώνει τις δύο Συνθήκες σε μια. Αυτό το βιβλίο ακολουθεί τη αρίθμηση των άρθρων της ΣΕΕ και της ΣΕΚ, που εγκρίθηκαν στη Νίκαια και ισχύουν σήμερα, εκτός όταν αναφέρεται σε προϋπάρχουσα νομοθεσία βασιζόμενη στις προηγούμενες εκδόσεις των Συνθηκών.[14]

2.3.8 ΠΡΟΣ ΕΝΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΗΣ ΈΝΩΣΗΣ

Η θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Νίκαιας ήταν ένα μικρό βήμα στη συνεχή εξέλιξη της Ένωσης. Πιστεύοντας ότι χρειάζονταν σημαντική αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου της διευρυμένης Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας, το Δεκέμβριο 2000, κάλεσε νέα διακυβερνητική διάσκεψη για να εισηγηθεί νέα και ουσιαστικότερη αναθεώρηση των Συνθηκών. Προκειμένου να εξασφαλιστεί η προετοιμασία της διακυβερνητικής διάσκεψης με τη μεγαλύτερη δυνατή ευρύτητα και διαφάνεια, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάεκεν (14-15 Δεκεμβρίου 2001) αποφάσισε να συγκαλέσει μια Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης, υπό την προεδρία του πρώην Προέδρου της Γαλλικής Δημοκρατίας, κ. V. Giscard d' Estaing. Στην Συνέλευση συμμετείχαν εκπρόσωποι των κυβερνήσεων και των εθνικών κοινοβουλίων των κρατών μελών, εκπρόσωποι όλων των θεσμικών οργάνων της ΕΚ/ΕΕ και ακόμη και

εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών μέσω ενός βήματος (φόρουμ) ανοικτού σε όλους τους πολίτες. Τα αποτελέσματα των διαβουλεύσεων της Συνέλευσης παρουσιάστηκαν από τον πρόεδρο της στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης (19-20 Ιουνίου 2003), το οποίο χαιρέτισε το σχέδιο συνταγματικής συνθήκης και αποφάνθηκε ότι αυτό το σχέδιο αποτελούσε μια καλή βάση εκκίνησης για την διακυβερνητική διάσκεψη. Η διάσκεψη, η οποία άρχισε τις εργασίες της στη Ρώμη τον Οκτώβριο 2003 με τη συμμετοχή εκπροσώπων εικοσιπέντε κρατών, υιοθέτησε βασικά τις προτάσεις της Συνέλευσης και παρουσίασε το σχέδιο του Συντάγματος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο το ενέκρινε με μικρές αλλαγές στις 18 Ιουνίου 2004.

Η επικύρωση της συνταγματικής συνθήκης προβλέπεται να ολοκληρωθεί μέσα στα δύο χρόνια από την υπογραφή της, Ρώμη (επιλέχθηκε σε ανάμνηση της υπογραφής της ιδρυτικής Συνθήκης της ΕΟΚ) στις 29 Οκτωβρίου 2004. Αν και όταν η συνταγματική συνθήκη επικυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη, θα αντικαταστήσει τις υπάρχουσες Συνθήκες της ΕΚ/ΕΕ. Μολονότι από νομική άποψη παραμένει μια συνθήκη, η ενσωμάτωση σε αυτή του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η ρητή αναγνώριση των αξιών και των στόχων της Ένωσης καθώς και των αρχών που καθορίζουν τις αρμοδιότητες της Ένωσης και τις σχέσεις της με τα κράτη μέλη προσδίνουν σε αυτή τη συνθήκη το πολιτικό βάρος ενός «Συντάγματος». Επιπλέον του επιθέτου που τη χαρακτηρίζει ως συνταγματική, η συνθήκη αυτή επιφέρει σημαντική πρόοδο όσον αφορά τις αποστολές της Ένωσης και τη θεσμική δομή της.

Πρώτα απ' όλα, το Σύνταγμα απλοποιεί το Ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Αφότου τεθεί σε ισχύ η νέα Συνθήκη, οι υφιστάμενες Συνθήκες για την Ευρωπαϊκή Ένωση, την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας θα καταργηθούν, εξαλείφοντας έτσι τη σύγχυση μεταξύ της Κοινότητας και της Ένωσης. Η Ένωση θα έχει ενιαία νομική προσωπικότητα με την οποία θα διαπραγματεύεται, θα υπογράφει

και θα εφαρμόζει όλες τις εξωτερικές υποχρεώσεις, πολιτικές και δραστηριότητες, που περιλαμβάνουν την εμπορική πολιτική, την ενίσχυση στην ανάπτυξη, την εκπροσώπηση σε τρίτες χώρες και σε διεθνείς οργανισμούς και τη εξωτερική πολιτική και άμυνας. Τόσο στο εσωτερικό (στους πολίτες της), όσο και στο εξωτερικό (στους ομολόγους της) η Ένωση θα φαίνεται πλέον σαν ενιαίο οικοδόμημα και όχι σαν κατασκευή με τρεις πυλώνες.

Το Σύνταγμα καθορίζει τα σύμβολα της Ένωσης: τη σημαία (χρώματος κυανού με κύκλο δώδεκα χρυσών αστέρων), τον ύμνο (προερχόμενο από την «ωδή στη Χαρά» της Ενάτης Συμφωνίας του Λούντβιχ βαν Μπετόβεν0, το έμβλημα της Ένωσης («Ενωμένη στην πολυμορφία»), το νόμισμα της Ευρώπης (το ευρώ), την ημέρα της Ευρώπης (την 9η Μαΐου). Αν και αυτά τα σύμβολα της Ευρωπαϊκής ενοποίησης είχαν υιοθετηθεί αρκετά άτυπα στο παρελθόν, η καθιέρωση τους με τη Συνταγματική Συνθήκη συμβολίζει την απόφαση των λαών της Ευρώπης «να υπερβούν τις παλαιές τους διχόνοιες και, ενωμένοι ολοένα στενότερα, να σφυρηλατήσουν το κοινό τους πεπρωμένο» (Προοίμιο του Συντάγματος).

Άλλες σημαντικές καινοτομίες αυτής της Συνθήκης είναι η απόδοση συνταγματικής βαρύτητας στο χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η επίσημη αναγνώριση των αξιών και των στόχων της Ένωσης, ο καθορισμός των όρων συμμετοχής στην Ένωση (συμπεριλαμβανομένων των όρων εθελούσιας αποχώρησης από αυτήν) και η σαφέστερη διατύπωση των αρχών που διέπουν την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των συστατικών μερών της. Το Σύνταγμα αναθέτει από κοινού στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο τη νομοθετική εξουσία και την ψήφιση του προϋπολογισμού. Η διαδικασία συναπόφασης επεκτείνεται και μετονομάζεται «συνήθης νομοθετική διαδικασία». Επομένως το Κοινοβούλιο γίνεται συν-νομοθέτης σε σχεδόν όλες τις περιπτώσεις (95% των νομοθετικών πεδίων), με εξαίρεση μια δωδεκάδα πεδίων όπου έχει απλώς συμβουλευτική γνώμη. Οι «Ευρωπαϊκοί νόμοι» θα αντικαταστήσουν

τα υπάρχοντα σήμερα νομικά μέσα της Ένωσης και καλύτερη κατανόηση του από τους πολίτες. Το Σύνταγμα προβλέπει ένα μόνιμο Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ο οποίος θα διεκπεραιώνει τις εργασίες που εκτελούν τώρα οι εκ περιτροπής προεδρίες.

Το Σύνταγμα δεν διευρύνει σημαντικά της αρμοδιότητες της Ένωσης. Το περιεχόμενο των περισσοτέρων διατάξεων που καθορίζουν τις πολιτικές της Ένωσης δεν έχει αλλάξει, πράγμα που σημαίνει ότι αυτές θα συνεχίσουν αν εξελίσσονται με τη διαδικασία της «κοινοτικής μεθόδου», η οποία πρέπει στο μέλλον να αποκαλείται «μέθοδος ολοκλήρωσης». Αυτή η μέθοδος, που συνεπάγεται ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία, θα εφαρμόζεται επίσης στο πεδίο της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων, έτσι ώστε να διευκολύνει και να βελτιώσει την εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Η μέθοδος ολοκλήρωσης δεν εφαρμόζεται όμως στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ). Η βασική διαφορά μεταξύ της ΚΕΠΠΑ και των άλλων εκφάνσεων της εξωτερικής δράσης της Ένωσης διατηρούνται από το Σύνταγμα και καθορίζουν τους ρόλος των θεσμικών οργάνων και τις διαδικασίες που εφαρμόζονται στη λήψη των αποφάσεων. Όμως, η δημιουργία της θέσης ενός Υπουργού Εξωτερικών Υποθέσεων της Ένωσης, ο οποίος θα είναι μέλος της Επιτροπής αρμόδιο για την εκπροσώπηση της Ένωσης στο εξωτερικό, θα συνενώσει τις τωρινές αρμοδιότητες του Ύπατου Εκπρόσωπου για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας με εκείνες του Επίτροπου του αρμόδιου για τις εξωτερικές σχέσεις. Παρόλο που θα είναι μέλος της Επιτροπής και επομένως υπεύθυνος για τις αρμοδιότητες της Επιτροπής στο πεδίο των εξωτερικών σχέσεων, αυτός ο «Υπουργός Εξωτερικών της Ευρώπης» θα προεδρεύει στο Συμβούλιο Εξωτερικών Σχέσεων και θα συντονίζει τις άλλες εκφάνσεις της εξωτερικής δράσης της Ένωσης. Αυτό το λειτούργημα θα ισχυροποιήσει τον ρόλο της Ένωσης στις διεθνείς υποθέσεις σε όλα τα πεδία (εξωτερική πολιτική, πολιτική ασφάλειας και άμυνας, εμπορική πολιτική και πολιτική ενίσχυσης στην ανάπτυξη) . Επιπλέον, οι αυξημένες

δυνατότητες ορισμένων κρατών μελών να συνεργάζονται στενότερα στο πεδίο της ασφάλειας θα ενισχύσουν της αξιοπιστία της Εξωτερικής πολιτικής τη Ένωσης.[18]

2.3.9 ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ

Πολλοί μιλούν για τους «τρεις πυλώνες» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκ των οποίων ο πρώτος είναι εκείνος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ), ο δεύτερος εκείνος της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) και ο τρίτος εκείνος της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (ΔΕΥ). Πρέπει να πούμε, όμως, ότι η εικόνα της ΕΕ με τρεις πυλώνες ελαχιστοποιεί τη θέση της Κοινότητας, η οποία είναι κυριαρχική, εφόσον αυτή περιέχει όλες τις κοινές πολιτικές που έχουν δημιουργηθεί και όλη τη νομοθεσία που έχει υιοθετηθεί βάσει των τριών αρχικών Συνθηκών από το 1952.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί καλύτερα να παρασταθεί σαν ένα οικοδόμημα υπό κατασκευή. Σε αυτή την εικόνα, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα αποτελεί το κύριο, το στέρεο και λειτουργικό κτίριο, χάρη στην εντός αυτού ύπαρξη ενός μεγάλου αριθμού κοινών πολιτικών, οι οποίες βρίσκονται σε διάφορα στάδια ανάπτυξης. Δίπλα σε αυτό η ΚΕΠΠΑ και η ΔΕΥ βρίσκονται ακόμη στο στάδιο των θεμελίων, τα οποία κτίζονται με βάση τα σχέδια που έχουν χαράξει η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα οποία πρέπει να οικοδομηθούν υπομονετικά με κοινές νομικές πράξεις. Επιπλέον η Συνθήκη του Άμστερνταμ μετέφερε στο κοινοτικό οικοδόμημα πολλά θέματα, τα οποία βρίσκονταν προηγουμένως στην πτέρυγα της ΔΕΥ. Σε αυτήν την πτέρυγα, η διακυβερνητική συνεργασία περιορίζεται πλέον στην αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις. Είναι παράλογο να παρουσιάζεται αυτή η συνεργασία σαν ένας πυλώνας του ευρωπαϊκού οικοδομήματος.

Όταν παρατηρήσουμε καλά τη μεταφορική εικόνα του ευρωπαϊκού οικοδομήματος θα δούμε ότι το κύριο κτίσμα, αυτό της Κοινότητας,

χωρίζεται οριζόντια σε ορόφους. Πάνω στα θεμέλια της τελωνειακής ένωσης έχει κτισθεί ο όροφος της κοινής αγοράς. Αυτός ο όροφος περιέχει, εκτός από τις τέσσερις βασικές ελευθερίες (ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων), πολυάριθμα οριζόντια και κάθετα διαμερίσματα που περικλείουν τις κοινές πολιτικές που αποτελούν τον κύριο όγκο αυτού του βιβλίου. Επιπλέον, σε αυτόν τον όροφο του κοινοτικού οικοδομήματος βρίσκονται τα διαμερίσματα του άνθρακα, του χάλυβα και της πυρηνικής ενέργειας, τα οποία έχουν διαμορφωθεί με τις κοινοτικές Συνθήκες ΕΚΑΧ και Ευρατόμ.

Πάνω από τον όροφο της κοινής αγοράς και επομένως μέσα στο κοινοτικό οικοδόμημα κτίστηκε ο όροφος της οικονομικής και νομισματικής ένωσης (ΟΝΕ) . Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα κατάρτισε τα σχέδια και τις προδιαγραφές που πρέπει να ακολουθούν οι οικοδόμοι (ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και κράτη μέλη) για να επιτύχουν την οικοδόμηση της ΟΝΕ. Ορισμένοι οικοδόμοι (κράτη μέλη) προχωρούν πιο γρήγορα από τους άλλους και βρίσκονται ήδη στο ρετιρέ του κοινοτικού οικοδομήματος, που περιέχει το ενιαίο νόμισμα, και έχουν αρχίσει να διαμορφώνουν κοινές πολιτικές μέσα σε αυτό. Οι υπόλοιποι, συμπεριλαμβανομένων των νέων κρατών μελών, θα συνεχίσουν να εργάζονται στους από κάτω ορόφους, μέχρις ότου θελήσουν ή μπορέσουν να συναντήσουν τους πρωτοπόρους στον τελευταίο όροφο του συλλογικού οικοδομήματος.

Δίπλα σε αυτό το κύριο κτίσμα, που κι' αυτό είναι, όπως βλέπουμε, αντικείμενο συνεχούς βελτίωσης, έχουν αρχίσει να κτίζονται, με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Μάαστριχτ (ΣΕΕ), την 1η Νοεμβρίου 1993, οι πτέρυγες της ΚΕΠΠΑ και της ΔΕΥ . Οι αρχιτέκτονες είναι πάντα οι ίδιοι: οι αρχηγοί κρατών η Κυβερνήσεων που συγκροτούν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Οι βασικοί οικοδόμοι είναι επίσης οι ίδιοι – το Συμβούλιο, η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Οι μέθοδοι εργασίας για την κατασκευή αυτών των πτερύγων, δηλαδή η διαδικασία λήψης των αποφάσεων, ήταν αρχικά διαφορετικές από εκείνες που χρησιμοποιήθηκαν

και που χρησιμοποιούνται ακόμη για την κατασκευή του κυρίου οικοδομήματος, γιατί βασίζονταν στη διακυβερνητική συνεργασία περισσότερο παρά στην κοινοτική μέθοδο. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, όμως μετέφερε στο κοινοτικό κτίριο το μεγαλύτερο μέρος της πτέρυγας της ΔΕΥ. Έτσι, ουσιαστικά μόνο η πτέρυγα της ΚΕΠΠΑ οικοδομείται με την πολύ αργή μέθοδο της διακυβερνητικής συνεργασίας. Πάντως, οι νέες πτέρυγες, όπως και το κύριο κτίριο της Κοινότητας, καλύπτονται από τη σκεπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η «Ευρωπαϊκή Κοινότητα» υπάρχει, λοιπόν και μεγαλώνει υπό τη σκεπή της «Ευρωπαϊκής Ένωσης» όπως επίσης και οι δύο άλλες Κοινότητες του Άνθρακα και του Χάλυβα και της Ατομικής Ενέργειας, που όλες μαζί αποτελούν αυτό που αποκαλείται απλούστερα «Κοινότητα». Είναι ορθό να μιλάμε για την «Κοινότητα» για ό,τι έχει συμβεί και ό,τι έχει δημιουργηθεί πριν από την 1η Νοεμβρίου 93, οπότε άρχισε να υπάρχει και η «Ευρωπαϊκή Ένωση». Είναι επίσης σωστό να μιλάμε για ακόμη για την «Κοινότητα» για μέτρα που πάρθηκαν μετά από αυτήν την ημερομηνία σύμφωνα με την κοινοτική διαδικασία και με βάση τις κοινοτικές Συνθήκες (ΕΚ, ΕΚΑΧ, και ΕΚΑΕ). Πρέπει όμως, να αναφερόμαστε στην «Ευρωπαϊκή Ένωση» για όλα τα μέτρα που αφορούν τα δύο νέα κτίσματα του οικοδομήματος και γενικότερα όταν θέλουμε να υποδείξουμε την οργάνωση των Ευρωπαϊκών κρατών, που έχουν αποφασίσει να αναπτύξουν διαρκώς στενότερες σχέσεις μεταξύ λαών τους, σχέσεις ευρύτερες από τις οικονομικές σχέσεις, τις οποίες διαχειρίζεται η αρχική Κοινότητα. Πρέπει να σημειωθεί ότι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα διαθέτει διεθνή, νομική προσωπικότητα, και ιδίως την ικανότητα να συνομολογεί Συνθήκες, ενώ η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει τέτοια προσωπικότητα, ελάττωμα, το οποίο πρέπει να διορθωθεί με την προσεχή μεταρρύθμιση των Συνθηκών ή/και τη θέσπιση του ευρωπαϊκού συντάγματος.

2.3.10 ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ/ΕΝΩΣΗΣ

Όταν τα κράτη μέλη ενός σχεδίου οικονομικής ολοκλήρωσης θεσπίζουν μια θεμελιώδη η δευτερεύουσα κοινή πολιτική, αναγνωρίζουν σιωπηρά ότι αυτή έχει μια πρόσθετη αξία σχετικά με τις προηγουμένως ανεξάρτητες πολιτικές σε ένα πεδίο δράσης. Αυτή η ίδια η ύπαρξη μια κοινής πολιτικής οφείλεται στο γεγονός ότι υπόσχεται τη δυνατότητα καλύτερης επίτευξης των στόχων κρατών μελών από τις μεμονωμένες εθνικές πολιτικές. Με άλλα λόγια, οι κοινές πολιτικές υπάρχουν γιατί τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν τα πλεονεκτήματα τους. Το κύριο μειονέκτημα, το οποίο μπορεί να αντιπαρατεθεί στα αναμενόμενα οφέλη των κοινών πολιτικών είναι μια σχετική απώλεια εθνικής κυριαρχίας, λόγω των δεσμεύων που αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη. Ασφαλώς, τα κράτη που επιλέγουν τη διαδικασία ολοκλήρωσης χάνουν κάποια ανεξαρτησία ως προς τους στόχους και τα μέσα των εθνικών πολιτικών, εφόσον τμήματα των εθνικών κυριαρχιών τους συγχωνεύονται μέσα στη νέα έννοια της «μερισμένης κυριαρχίας», η όποια επιδιώκει να εξυπηρετήσει καλύτερα τα εθνικά τους συμφέροντα. Αλλά αυτή η απώλεια ανεξαρτησίας περιορίζεται κατά δύο τρόπους: πρώτον, δια της συνεχούς επιρροής των κρατών μελών στην ανάπτυξη των κοινών πολιτικών μετά τη θεσμοθέτηση τους, μέσω των κοινών οργάνων στα οποία συμμετέχουν, και δεύτερον, δια της δυνατότητας που δίνεται στα κράτη μέλη να επιλέγουν τα μέσα που αρμόζουν καλύτερα στην επίτευξη των κοινών στόχων των κοινών πολιτικών, χάρη στην αρχή της επικουρικότητας που εξετάζουμε παρακάτω.

Η αρχή της επικουρικότητας σημαίνει ότι δεν πρέπει να επιχειρείται ή να ρυθμίζεται σε κοινοτικό επίπεδο κάτι που μπορεί καλύτερα να ρυθμιστεί ή να διαχειριστεί σε εθνικό η περιφερειακό επίπεδο. Αυτή η αρχή που υπονοεί διακυβέρνηση διαφόρων επιπέδων, πρέπει να εφαρμόζεται με πνεύμα συνεργασίας μεταξύ των διαφόρων βαθμίδων εξουσίας. Σύμφωνα

με τις Συνθήκες (αρ. 2 ΣΕΕ και αρ. 5 ΣΕΚ), η Κοινότητα δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων και για την επίτευξη των στόχων που της ορίζουν οι Συνθήκες. Στους τομείς που δεν υπάγονται στη αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, μόνον εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από κράτη μέλη και μπορούν συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο. Η δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών. Το άρθρο 308 της Συνθήκης ΕΚ επιτρέπει στο Συμβούλιο με ομοφωνία και ύστερα από διαβούλευση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να λάβει τις αναγκαίες διατάξεις για την επίτευξη ενός κοινού στόχου, αλλά δεν επιτρέπει τη δημιουργία νέων κοινοτικών αρμοδιοτήτων. Μια διοργανική συμφωνία καθορίζει τις διαδικασίες εφαρμογής της αρχής επικουρικότητας.

Η αρχή της αναλογικότητας σημαίνει ότι όταν μια ενέργεια της Κοινότητας αποδεικνύεται απαραίτητη για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης, οι κοινοτικοί θεσμοί οφείλουν να εξετάσουν αν η ενέργεια αυτή απαιτεί νομοθετική ρύθμιση ή αν μπορεί να χρησιμοποιηθούν αλλά αποτελεσματικά μέσα (χρηματοοικονομικά ενίσχυση, ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών με μια σύσταση, παρώθηση σε κοινή ενέργεια με ψήφισμα, κλπ).

Η «ανοικτή μέθοδος συντονισμού», η οποία θεσπίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, χρησιμοποιείται σε πολλούς τομείς όπου δεν έχουν θεσπιστεί κοινές πολιτικές σαν μη δεσμευτικό μέσο διάδοσης βέλτιστων πρακτικών και επίτευξης μεγαλύτερης σύγκλισης των εθνικών πολιτικών. Αυτή η μέθοδος περιλαμβάνει τον καθορισμό κοινών στόχων, τη μετατροπή των στόχων αυτών σε εθνικές πολιτικές στρατηγικές και την περιοδική παρακολούθηση βάσει, μεταξύ άλλων, κοινά συμφωνημένων και καθορισμένων δεικτών. Σε αυτές τις περιπτώσεις, η ευρωπαϊκή δράση επιτρέπει ένα ευρύ φάσμα επιλογών στις εθνικές αρχές, αλλά λόγω της διακυβερνητικής φύσης της, αποτρέπει τον δημοκρατικό

έλεγχο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και τον δικαστικό έλεγχο του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου επί της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων.

Η Συνταγματική Συνθήκη δεν απομακρύνεται ουσιαστικά από την ισχύουσα πρακτική ως προς τη μεταβίβαση κυριαρχικών δικαιωμάτων από τα κράτη μέλη στην Ένωση, αλλά ορίζει λεπτομερειακά τις αρχές που διέπουν αυτή τη μεταβίβαση και εγγυάται ότι αυτές οι αρχές δεν θα παραβιάζονται. Σύμφωνα με το Σύνταγμα, αυτές οι αρχές είναι: η αρχή της δοτής αρμοδιότητας κατά την οποία η Ένωση ενεργεί εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη με το Σύνταγμα (Α. Ι-11), η σαφής διάκριση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε αποκλειστική, συντρέχουσα και υποστηρικτική ή συντονιστική (Α. Ι-13 έως Ι-17), και η άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας υπό τον έλεγχο των εθνικών κοινοβουλίων.

Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα/Ένωση δεν είναι ομοσπονδιακό κράτος, αλλά συνενώνει κράτη-έθνη με τη διαδικασία της πολυεθνικής ολοκλήρωσης. Οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στην Κοινότητα από τις Συνθήκες είναι συμπληρωματικές εκείνων των κρατών μελών της. Η Κοινότητα μπορεί να ενεργεί σε έναν τομέα μόνο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που της έχουν ανατεθεί από τα κράτη μέλη (αρχή της δοτής αρμοδιότητας ή της ανάθεσης αρμοδιοτήτων). Ελάχιστοι τομείς εμπίπτουν στην αποκλειστική ευρωπαϊκή αρμοδιότητα. Επομένως, σχεδόν όλες οι κοινές πολιτικές έχουν μια ευρωπαϊκή και μια εθνική διάσταση. Το αρμόζον επίπεδο λήψης αποφάσεων – εθνικό, ευρωπαϊκό ή και τα δύο – εξαρτάται από τον τύπο του κάθε μέτρου πολιτικής υπό εξέταση. Στην περίπτωση των νομοθεσιών ή των αποφάσεων που πρέπει να εφαρμόζουν ομοιόμορφα σε όλα τα κράτη μέλη, υπάρχει μικρό περιθώριο για εθνικές πρωτοβουλίες. Αντίθετα, όταν η Συνθήκη προβλέπει τον μη δεσμευτικό συντονισμό των εθνικών πολιτικών, υπάρχει πολύ σημαντικό πεδίο δράσης για τις εθνικές αρχές. Καθώς μια κοινή πολιτική αναπτύσσεται, η

ευρωπαϊκή διάσταση μεγαλώνει εις βάρος της εθνικής διάστασης. Τα κράτη μέλη δέχονται τη μείωση των εξουσιών τους, αν και εφόσον τα συμφέρονται τους εξυπηρετούνται καλύτερα με κοινή δράση παρά με εθνική δράση.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εφαρμόζει τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας για τον προσανατολισμό των πρωτοβουλιών της και για την εκτίμηση της αναγκαιότητας της υπάρχουσας και της μελλοντικής κοινοτική νομοθεσίας. Η Επιτροπή προβαίνει σε ευρύτερες διαβουλεύσεις και παρουσιάζει, όταν χρειάζεται, έγγραφα διαβούλευσης (Πράσινα Βιβλία) πριν προτείνει κάποιο νομοθετικό κείμενο. Στο επεξηγηματικό υπόμνημα των νομοθετικών προτάσεων της, η Επιτροπή διευκρινίζει τους αντικειμενικούς στόχους της προτεινόμενης ενέργειας, την αναγκαιότητα και την αποτελεσματικότητα της μέσω ενός «σκεπτικού επικουρισμού», το οποίο συνοψίζει όλα αυτά τα στοιχεία. Το Συμβούλιο αξιολογεί κατά πόσον μια πρόταση της Επιτροπής είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του άρθρου 5 (ΣΕΚ) λαμβάνοντας ως σημείο εκκίνησης το αιτιολογικό και επεξηγηματικό υπόμνημα της Επιτροπής. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, η επιλογή της νομική βάσης μιας πράξης πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία υποκείμενα σε δικαστικό έλεγχο. Μεταξύ των στοιχείων αυτών περιλαμβάνονται ειδικότερα ο στόχος και το περιεχόμενο της πράξης. Οι δυσκολίες ανακύπτουν όταν η εν λόγω πράξη αποσκοπεί σε πολλούς στόχους που μπορεί να πρόσκεινται σε διαφορετικές νομικές βάσεις. Κατά την άποψη του Δικαστηρίου, σ' αυτήν περίπτωση, η νομική βάση της πράξης πρέπει να προσδιορίζεται βάσει του κριτηρίου του «κύριου στόχου».

Για να συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας, η κοινοτική δράση πρέπει να έχει την απλούστερη δυνατή μορφή, προσαρμοσμένη στην ικανοποιητική επίτευξη του στόχου του μέτρου. Επομένως η Κοινότητα στους κανονισμούς και στις οδηγίες-πλαίσια μάλλον παρά στα λεπτομερή μέτρα. Επιπλέον τα κοινοτικά μέτρα θα πρέπει να αφήνουν όσο το δυνατόν

μεγαλύτερο πεδίο για εθνικές αποφάσεις, να σέβονται εδραιωμένες εθνικές πρακτικές καθώς και τη λειτουργία της έννομης τάξης των κρατών μελών. Εκείνο που προέχει είναι να εξασφαλίζεται ότι η κοινοτική νομοθεσία δεν επιβάλλει στις εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές αρχές ή την κοινωνία των πολιτών παράλογες, περιττές ή υπερβολικές δυσχέρειες σε συνάρτηση με τον επιδιωκόμενο στόχο.

Σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, όπως ορίζεται στη Συνταγματική Συνθήκη, η Ένωση ενεργεί εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απομένουν τα κράτη μέλη με το Σύνταγμα, ενώ όλες οι άλλες αρμοδιότητες ανήκουν στα κράτη μέλη (Αρ. Ι-11). Η ευελιξία αυτής της αρχής εξασφαλίζεται από μία ρήτρα, η οποία επιτρέπει στο Συμβούλιο των Υπουργών, αποφασίζοντας ομόφωνα μετά από πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να θεσπίζει τα κατάλληλα μέτρα για την επίτευξη ενός από τους στόχους που τίθενται με το Σύνταγμα, όταν το Σύνταγμα δεν προβλέπει τις εξουσίες δράσης που απαιτούνται για τον σκοπό αυτό (Αρ. Ι-18). Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη μέλη – και μόνον αυτά μπορούν να μεταβιβαστούν στην Ένωση τμήματα των κυριαρχικών εξουσιών τους, αν και όταν θεωρούν ότι τα συμφέροντα τους εξυπηρετούνται καλύτερα με κοινή δράση.

Το Σύνταγμα διακρίνει μεταξύ τριών αρμοδιοτήτων τη Ένωσης: την αποκλειστική, τη συντρέχουσα και την υποστηρικτική ή συντονιστική. Οι τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης είναι: η τελωνειακή ένωση και η κοινή εμπορική πολιτική, οι κανόνες ανταγωνισμού που απαιτούνται για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, η νομισματική πολιτική, για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ και η διατήρηση των βιολογικών πόρων της θάλασσας (Αρ. Ι-13). Σε αυτούς τους τομείς μόνον η Ένωση μπορεί να νομοθετεί, ενώ τα κράτη μέλη νομοθετούν για να εφαρμόσουν τις πράξεις της Ένωση. Στους τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας, οι οποίοι καλύπτουν τις περισσότερες κοινές πολιτικές που εξετάζουμε σε αυτό το βιβλίο, τόσο η Ένωση όσο και τα κράτη μέλη μπορούν να νομοθετούν, αλλά αυτά τα τελευταία μπορούν να ασκούν τις αρμοδιότητες τους κατά το μέτρο που η

Ένωση δεν έχει ασκήσει τη δική της (Αρ. Ι-14). Οι τομείς υποστηρικτικής δράσης της Ένωσης είναι ιδίως εκείνοι της προστασίας της ανθρώπινης υγείας, η βιομηχανία, ο πολιτισμός, ο τουρισμός και η παιδεία (Αρ. Ι-17). Σε δύο πεδία το Σύνταγμα προβλέπει ειδικές αρμοδιότητες της Ένωσης, που δεν υποπίπτουν σε καμία από τις παραπάνω κατηγορίες: τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και των πολιτικών απασχόληση των κρατών μελών (Αρ. Ι-15), και τον ορισμό και την εφαρμογή της κοινής εξωτερική πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένου και του προοδευτικού καθορισμού κοινής αμυντικής πολιτικής (Αρ. Ι-16).

Η Συνταγματική Συνθήκη δεν τροποποιεί ουσιαστικά της αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (Αρ. Ι-11). Εισάγει, όμως, όμως μία σημαντική καινοτομία απαιτώντας τη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στον έλεγχο της ορθής εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας. Το Πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, που είναι το προσαρτημένο στο Σύνταγμα, ορίζει ότι η Επιτροπή διαβιβάζει τα σχέδια των ευρωπαϊκών νομοθετικών πράξεων ταυτόχρονα στα εθνικά κοινοβούλια και στον νομοθέτη της Ένωσης. Κάθε σχέδιο ευρωπαϊκής νομοθετικής πράξης πρέπει να περιλαμβάνει εμπεριστατωμένη έκθεση βάσει της οποίας μπορεί να κριθεί η τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Οι λόγοι που οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ένας στόχος της Ένωσης μπορεί να επιτευχθεί καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης πρέπει να στηρίζονται σε ποιοτικούς και, όταν είναι δυνατόν, σε ποσοτικούς δείκτες. Εάν το ένα τρίτο των κοινοβουλίων κρίνει ότι δεν τηρήθηκε η αρχή της επικουρικότητας, η Επιτροπή ή το θεσμικό όργανο που εξέδωσε το σχέδιο πρέπει να επανεξετάσει την πρόταση. Ο έχων την πρωτοβουλία της πρότασης μπορεί να αποφασίσει να αποσύρει την πρόταση, να τη διατηρήσει ή να την τροποποιήσει, αιτιολογώντας της επιλογή του. Αλλά, αν τα Ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα θεσπίσουν ένα μέτρο παρά τις επιφυλάξεις ορισμένων εθνικών κοινοβουλίων, αυτά μπορούν, μέσω των

αντιστοίχων κρατών μελών, να προσφύγουν στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, λόγω παραβίασης της αρχής της επικουρικότητας.

2.3.11 ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ

Οι κλασικές διεθνείς οργανώσεις, όπως ο ΟΗΕ ή ο ΟΟΣΑ, χρηματοδοτούνται από τις συνεισφορές των κρατών μελών τους. Οι οικονομικές ανάγκες τους περιορίζονται στις περισσότερες περιπτώσεις στις δαπάνες προσωπικού και λειτουργίας. Όταν αναλαμβάνουν ειδικές αποστολές δράσης, η χρηματοδότηση τους εξασφαλίζεται «κατ' αποκοπή» από εκείνα τα κράτη μέλη που τις έχουν εγκρίνει. Δεν γίνεται ποτέ λόγος σε τέτοιες οργανώσεις για μεταβίβαση προς αυτές χρηματοδοτικών πόρων. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, αντίθετα, παρόλο που δεν είναι τυπικά οργάνωση ομοσπονδιακού τύπου, εφαρμόζει ήδη πολλές πολιτικές ομοσπονδιακού τύπου, οι οποίες απαιτούν μια μεταβίβαση πόρων από το εθνικό στο υπερεθνικό πεδίο.

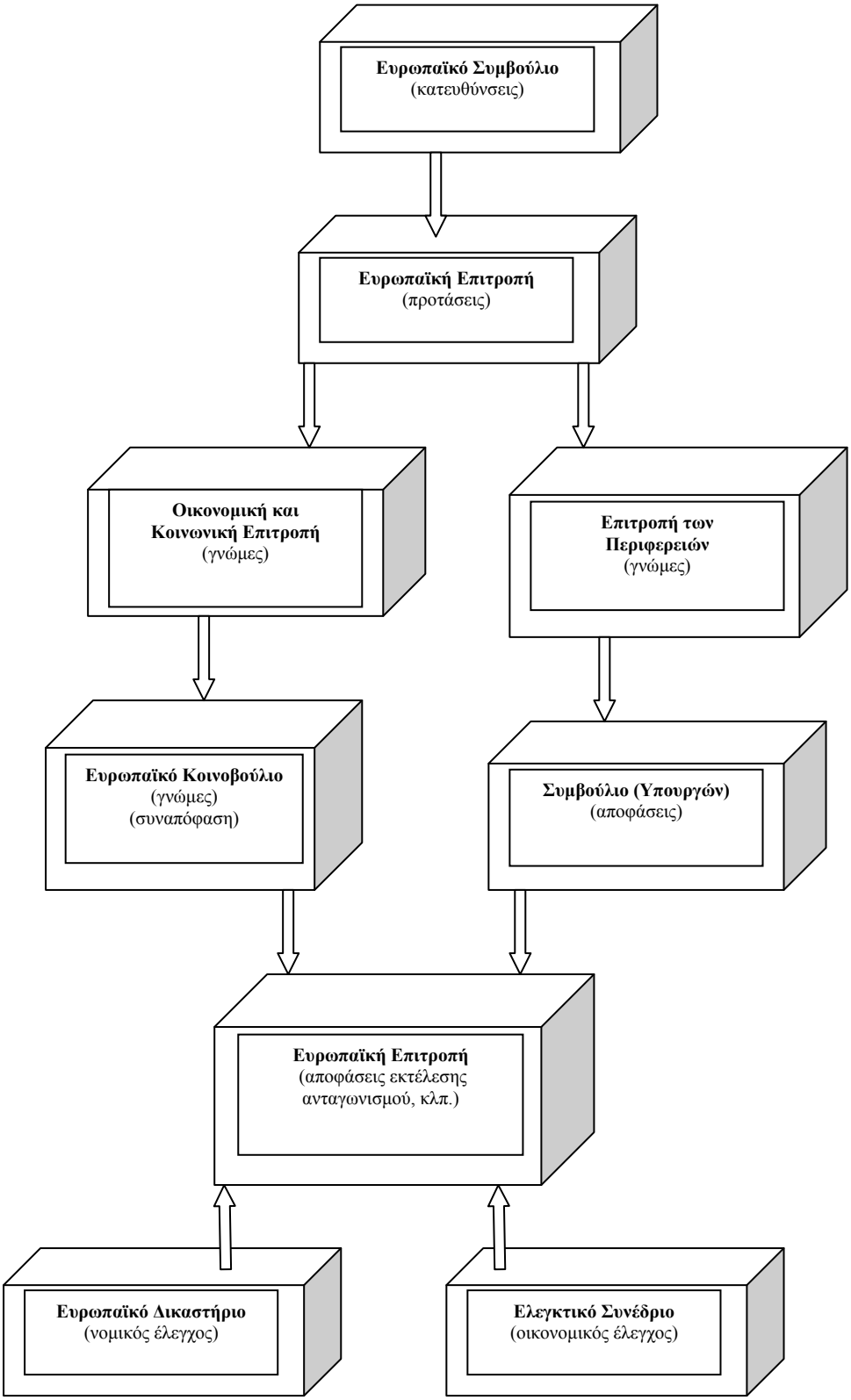
Η εφαρμογή πολλών κοινών πολιτικών απαιτεί, πράγματι, όχι μόνον νομικά αλλά και οικονομικά μέσα. Ασφαλώς, όχι όλες κοινές πολιτικές απαιτούν κοινή χρηματοδότηση. Οι κοινές πολιτικές στους τομείς τους ανταγωνισμού ή της φορολογίας, π.χ., βασίζονται σχεδόν αποκλειστικά σε νομικά μέσα. Αλλά, η πραγματοποίηση των περισσοτέρων κοινών πολιτικών απαιτεί ένα μείγμα νομικών και οικονομιών μέτρων. Π.χ. οι κοινές πολιτικές στους τομείς της περιφερειακής ανάπτυξης, της εκπαίδευσης ή της ενίσχυσης σε υπανάπτυκτες χώρες θα ήταν πολύ περιορισμένες χωρίς κοινοτική χρηματοδότηση των κοινών προγραμμάτων τους. Δεν θα υπήρχαν κοινές/πολιτικές γεωργίας και αλιείας, όπως τις γνωρίζουμε, χωρίς κοινή ενίσχυση των τιμώ ή/και των εισοδημάτων . Είναι θέμα πολιτικής εκτίμησης εάν πρέπει να υπάρχει περισσότερη ή λιγότερη κοινή χρηματοδότηση αυτής ή εκείνης της κοινής πολιτικής. Αυτή η εκτίμηση γίνεται κάθε χρόνο από πολιτικούς των κρατών μελών στους

κόλπους του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με βάση τις τεχνικέ εκθέσεις και τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Το αποτέλεσμα αυτής της πολυεθνικής πολιτικής διαβούλευσης καταγράφεται στο κοινοτικό προϋπολογισμό.

Η Συνθήκη ΕΟΚ προέβλεπε στο άρθρο 201 τη αντικατάσταση των αρχικών εισφορών των κρατών μελών (που καθορίζονταν βάσει του ΑΕΠ και άλλως κριτηρίων) με ίδια έσοδα μετά την εγκαθίδρυση του κοινού τελωνειακού δασμολογίου. Αυτό ήταν μια «επενέργεια διάχυσης» της τελωνειακής ένωσης. Λόγω ακριβώς αυτής της ένωσης, η χώρα εισαγωγής ενός εμπορεύματος τρίτης χώρας δεν είναι πάντα η χώρα τελικού προορισμού του εμπορεύματος αυτού. Οι τελωνειακοί δασμοί εισπράττονται έτσι συχνά από χώρα άλλη από εκείνη της τελικής κατανάλωσης τους προϊόντος. Η καταβολή των εσόδων απ' όλους τους τελωνειακούς δασμούς που εισπράττουν τα κράτη μέλη στην Κοινότητα επιτρέπει της εξουδετέρωση αυτών των φαινομένων. Αυτό είναι ένας στοιχείο ομοσπονδιακού τύπου που διαφοροποιεί μια τελωνειακή ένωση από μια ζώνη ελεύθερων συναλλαγών.

Όμως, η σημασία των τελωνειακών δασμών μειωνόταν συνεχώς καθώς αυτοί καταργούνταν ή μειώνονταν προοδευτικά στα πλαίσια της Διεθνούς Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου (GATT) και διάφορων τελωνειακών παραχωρήσεων προς αναπτυσσόμενες χώρες. Γι' αυτό το λόγο αποφασίστηκε, το 1970, να χρησιμοποιηθεί σαν συμπληρωματική πηγή κοινοτικών εσόδων ένα μέρος του φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ). Αυτός ο φόρος, του οποίου το αντικείμενο είναι ομοιόμορφο σε όλα τα κράτη μέλη λαμβάνει υπόψη την οικονομική δύναμη των πολιτικών Κοινοτήτων ή των Κρατών μελών θεσπίζει την δέσμευση αυτών των τελευταίων να λάβουν τα αναγκαία μέτρα ώστε η ενεργητική και παθητική δωροδοκία να καταστεί ποινικό αδίκημα σε εθνικό επίπεδο.

2.3.12 Η ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΘΕΣΜΩΝ



2.3.13 ΟΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ

Οι πρωταγωνιστές της Ευρωπαϊκής οικοδόμησης είναι τα κύρια όργανα της Κοινότητας, τα οποία αποκαλούνται «θεσμοί» μέσα στις Συνθήκες, καθώς και τα συμβουλευτικά όργανα, που εξετάζουμε παρακάτω στη σειρά κατά την οποία παρεμβαίνουν στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων της Ένωσης: το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που δίνει τις παρωθήσεις στις ευρωπαϊκές υποθέσεις· η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, που κάνει τις προτάσεις *των* καταλλήλων ενεργειών η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Επιτροπή Περιφερειών, που δίνουν τις γνώμες τους πάνω σε αυτές τις προτάσεις· το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο των Υπουργών, που παίρνουν τις αποφάσεις· το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο και το Ελεγκτικό Συνέδριο, που ελέγχουν τη νομιμότητα των αποφάσεων αυτών.

2.3.14 ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι πάνω απ' όλα ένας χώρος όπου οι ηγέτες των κρατών μελών ανταλλάσσουν ελεύθερα και άτυπα τις απόψεις τους τόσο σε θέματα πολιτικού συντονισμού (Κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική άμυνας, όσο και σε κοινοτικά θέματα. Η δύναμη του είναι ακριβώς η έλλειψη γραφειοκρατίας και τυπικότητας, που επιτρέπει τη δημιουργία ενός συναδελφικού πνεύματος μεταξύ των πολιτικών ηγετών της Ευρώπης. Όντας ένας θεσμός που μπορεί να πάρει «πακέτα αποφάσεων» και που μπορεί να ξεφύγει από τις τεχνικές διαδικασίες που παραλύουν συχνά τις εργασίες του Συμβουλίου των Υπουργών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προωθεί συχνά τα δύσκολα πολιτικά και οικονομικά θέματα που έχουν μπλοκαριστεί στο επίπεδο των Υπουργών. Έλυσε πολλά προβλήματα που απειλούσαν την αλληλεγγύη και την πρόοδο της Κοινότητας, έδωσε το έναυσμα για νέες πολιτικές και συντόνισε την

εξωτερική πολιτική των κρατών μελών σε καυτά ευρωπαϊκά και παγκόσμια προβλήματα.

Πρέπει να σημειωθεί, όμως, ότι οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων δεν υιοθετούν νομικές πράξεις, οι οποίες δεσμεύουν τυπικά τα κράτη μέλη. Οι διαβουλεύσεις τους καταλήγουν στη δημοσίευση κοινών δηλώσεων που περιλαμβάνουν είτε κατευθύνσεις και γενικές οδηγίες για μελλοντικές ενέργειες της Ένωσης, είτε αποφάσεις σε θέματα εξωτερικής πολιτικής. Αυτές οι δηλώσεις έχουν αναμφισβήτητη πολιτική αξία, αλλά όχι και νομική αξία. Δίνουν την αναγκαία πολιτική ώθηση στις κοινοτικές πολιτικές, αλλά αυτές δημιουργούνται με κοινοτικές διατάξεις που παίρνονται με τη διαδικασία που προβλέπουν οι Συνθήκες. Η κατάσταση είναι αρκετά διαφορετική στο πεδίο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής άμυνας όπου το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να λαμβάνει αποφάσεις επί κοινών δράσεων ή κοινών θέσεων, οι οποίες δεσμεύουν πολιτικά, αν όχι νομικά, τα κράτη μέλη.

2.3.15 Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία συνήθως ονομάζεται απλά Επιτροπή, προέκυψε, όπως είδαμε παραπάνω, από τη συγχώνευση, τον Ιούλιο του 1967, των εκτελεστικών οργάνων των τριών Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Ο αριθμός των μελών της αυξήθηκε με τις διαδοχικές διευρύνσεις της Κοινότητας, αλλά, κατά κανόνα, η Επιτροπή αποτελείται από δύο επιτρόπους για κάθε μεγάλο κράτος και έναν επίτροπο για καθένα από τα "μικρότερα κράτη μέλη. Επομένως, αποτελείται από 20 μέλη που διορίζονται για μια πενταετή θητεία με κοινή συμφωνία από τις Κυβερνήσεις των κρατών μελών μετά την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η Συνθήκη καλεί τα μέλη της Επιτροπής να ασκούν τα καθήκοντα τους με πλήρη ανεξαρτησία προς το γενικό συμφέρον της Κοινότητας (Αρ. 211-219 ΣΕΚ). Το

πρωτόκολλο σχετικά με τα όργανα της Συνθήκης του Άμστερνταμ προβλέπει ότι, την ημερομηνία έναρξης ισχύος της πρώτης διεύρυνσης της Ένωσης, η Επιτροπή θα περιλαμβάνει έναν υπήκοο από κάθε κράτος μέλος, υπό την προϋπόθεση ότι, μέχρι την ημερομηνία αυτή, θα έχει τροποποιηθεί η στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο έτσι ώστε να δοθεί αντιστάθμιση σε εκείνα τα κράτη μέλη τα οποία θα παραιτηθούν της δυνατότητας διορισμού δεύτερου μέλους της Επιτροπής

Υπό την ευθύνη των μελών της Επιτροπής εργάζονται περίπου 18.000 υπάλληλοι μόνιμοι και ανεξάρτητοι από τις κυβερνήσεις των χωρών από τις οποίες κατάγονται. Είναι κατανεμημένοι σε 24 γενικές διευθύνσεις, υπεύθυνες η καθεμιά για μια κοινοτική πολιτική, όπως τα Υπουργεία στα κράτη μέλη. Πάντως ο αριθμός των υπαλλήλων της Επιτροπής είναι μικρότερος απ' αυτόν πολλών εθνικών Υπουργείων. Πρέπει δε να σημειωθεί ότι περίπου 20% του προσωπικού της Επιτροπής ασχολείται με μεταφραστικές εργασίες, οι οποίες είναι απαραίτητες για την εξασφάλιση της ισοτιμίας των ένδεκα επίσημων γλωσσών της Κοινότητας.

Η Επιτροπή είναι η κινητήρια δύναμη του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Ο ρόλος της πρωτοβουλίας της έχει ανατεθεί από τις Συνθήκες, κατά τις οποίες αυτή, και μόνον αυτή, μπορεί να κάνει προτάσεις για τη λήψη κοινοτικών αποφάσεων. Κανένα άλλο όργανο και φυσικά κανένα κράτος μέλος δεν μπορεί να παίξει αυτόν τον ρόλο. Αυτή και μόνη μπορεί να τροποποιήσει πρόταση της, εκτός εάν μια τροποποίηση γίνει δεκτή με ομοφωνία των κρατών μελών, πράγμα αρκετά σπάνιο. Ακόμη και κατά τη διάρκεια των διαβουλεύσεων και των διαπραγματεύσεων που γίνονται στο Συμβούλιο, μόνο η Επιτροπή μπορεί να τροποποιήσει την πρόταση της για να υποκινήσει αμοιβαίες παραχωρήσεις που να οδηγούν σε κοινή αποδοχή. Η Επιτροπή μπορεί λοιπόν να παραλύσει τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων της Κοινότητας, αλλά μπορεί και να την επιταχύνει, και αυτό είναι πράγματι

εκείνο που επιδιώκει υποβάλλοντας κάθε χρόνο περί τις 700 προτάσεις στο Συμβούλιο.

Η Επιτροπή είναι επίσης φύλακας των Συνθηκών ή φύλακας του «κοινοτικού κεκτημένου» (δηλαδή της ισχύουσας κοινοτικής νομοθεσίας). Μία από τις ουσιώδεις αποστολές της είναι να επαγρυπνεί για τη σωστή εφαρμογή από τα κράτη μέλη των διατάξεων των Συνθηκών και του απορρέοντος απ' αυτές δικαίου. Γι' αυτό τον σκοπό έχει την εξουσία έρευνας την οποία ασκεί είτε με δική της πρωτοβουλία, είτε κατ' αίτηση ενός κράτους μέλους, είτε μετά από καταγγελία ιδιώτου. Εάν, μετά την έρευνα της. η Επιτροπή εκτιμήσει ότι υπάρχει παράβαση του κοινοτικού δικαίου, καλεί το κατηγορούμενο κράτος μέλος να της υποβάλει τις παρατηρήσεις του σε τακτή προθεσμία. Εάν το κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί με τις κοινοτικές διατάξεις ή εάν οι εξηγήσεις του δεν πείσουν την Επιτροπή, αυτή του επιδίδει μια αιτιολογημένη γνώμη με την οποία το καλεί να συμμορφωθεί μέσα σε μιαν ορισμένη προθεσμία. Εάν δεν το κάνει, η Επιτροπή υποβάλλει την υπόθεση στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, το οποίο συνήθως τάσσεται με το μέρος της Επιτροπής για να υποχρεώσει το δύστροπο κράτος μέλος να επανέλθει στην κοινοτική τάξη. Συχνά βέβαια υπάρχουν διαφορές απόψεων μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής, αλλά η αμεροληψία αυτής δεν αμφισβητήθηκε ποτέ από κανέναν.

Η Επιτροπή είναι επίσης το εκτελεστικό όργανο των Κοινοτήτων και έχει επομένως ένα διοικητικό ρόλο.

Η Επιτροπή εκτελεί τις αποφάσεις του Συμβουλίου και διαχειρίζεται τον προϋπολογισμό της Κοινότητας και ιδιαίτερα τα διάφορα κοινοτικά ταμεία τα δάνεια της ΕΚΑΧ, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (FEOGA), το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (FEDER), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (FSE), το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (FED) *και* τα προγράμματα έρευνας και τεχνολογικής ανάπτυξης.

Η Επιτροπή παίζει επίσης έναν αντιπροσωπευτικό ρόλο εξασφαλίζοντας την εκπροσώπηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε τρίτα κράτη και πολλούς διεθνείς οργανισμούς. Ενεργώντας στο όνομα της ΕΕ, κατ' εντολή του Συμβουλίου, η Επιτροπή διαπραγματεύεται τις τελωνειακές συμφωνίες, π.χ. στα πλαίσια της Γενικής Συμφωνίας για τους Δασμούς και το Εμπόριο (GATT) και τώρα του Διεθνούς Οργανισμού Εμπορίου, τις εμπορικές συμφωνίες, τις συμφωνίες σύνδεσης και, ακόμη στην πράξη, και τις συμφωνίες ένταξης νέων κρατών μελών στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

2.3.16 Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) είναι το επίσημο όργανο που επιτρέπει στους κοινοτικούς θεσμούς να εκτιμούν και να λαμβάνουν υπόψη τα συμφέροντα των επαγγελματικών και άλλων ενδιαφερομένων κύκλων κατά την εκπόνηση των κοινοτικών αποφάσεων. Τα μέλη της, τα οποία προτείνονται από τα κράτη μέλη και ονομάζονται από το Συμβούλιο μετά γνωμάτευση της Επιτροπής, πρέπει να εξασφαλίζουν μιαν ευρεία εκπροσώπηση των διάφορων κατηγοριών της οικονομικής και κοινωνικής ζωής. Τα 222 μέλη της ΟΚΕ συγκροτούνται εθελούσια σε τρεις ομάδες: την ομάδα των εργοδοτών (ονομαζόμενη ομάδα Ι), που περιλαμβάνει εκπροσώπους της βιομηχανίας, των τραπεζικών οργανισμών, των ομοσπονδιών των μεταφορών, κλπ. την ομάδα των εργαζομένων (ονομαζόμενη ομάδα ΙΙ), που αποτελείται βασικά από εκπροσώπους των συνδικαλιστικών οργανώσεων και την ομάδα διάφορων δραστηριοτήτων (ονομαζόμενη ομάδα ΙΙΙ), που περιλαμβάνει εκπροσώπους των γεωργών, των βιοτεχνών, των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, των ελευθέρων επαγγελματιών, των συλλόγων προστασίας των καταναλωτών και άλλων οργανώσεων που εκπροσωπούν διάφορα συμφέροντα, όπως των οικογενειών ή των οικολογικών κινημάτων.

2.3.17 Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Η Συνθήκη περί της ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας καθιερώνει τον ρόλο των περιφερειών μέσα στην Κοινότητα με τη δημιουργία μιας συμβουλευτικής επιτροπής αποτελούμενης από αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης (Άρ. 263 ΣΕΚ). Μετά από προτάσεις των οικείων κρατών μελών το Συμβούλιο διορίζει ομόφωνα για τέσσερα έτη τα 222 μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών καθώς και ισάριθμους αναπληρωτές (24 από Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία, Ηνωμένο Βασίλειο, 21 από Ισπανία, 12 από Βέλγιο, Ελλάδα, Ολλανδία, Πορτογαλία, Αυστρία και Σουηδία, 9 από Δανία, Φινλανδία και Ιρλανδία, 6 από Λουξεμβούργο).

Το Συμβούλιο ή η Επιτροπή ζητούν υποχρεωτικά τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών στα θέματα ιδίως της απασχόλησης και των κοινωνικών υποθέσεων, του περιβάλλοντος, της παιδείας, της επαγγελματικής κατάρτισης, του πολιτισμού, της δημόσιας υγείας, των διευρωπαϊκών δικτύων και των διαρθρωτικών ταμείων καθώς και σε κάθε περίπτωση που το κρίνουν σκόπιμο, ειδικότερα όταν πρόκειται για διασυνοριακή συνεργασία. Η Επιτροπή των Περιφερειών μπορεί να εκφέρει γνώμη και με δική της πρωτοβουλία όταν θεωρεί ότι διακυβεύονται συγκεκριμένα περιφερειακά συμφέροντα (Άρ. 265 ΣΕΚ). Η Επιτροπή των Περιφερειών προσεγγίζει, λοιπόν, τις περιοχές και τις τοπικές κοινότητες στην κοινοτική διαδικασία λήψης των αποφάσεων και τις εκπροσωπεί σε όλα τα θέματα που τις ενδιαφέρουν και όχι μόνον στις περιπτώσεις που προβλέπονται από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

2.3.18 ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

Η Συνθήκη που ίδρυε την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα προέβλεπε ότι οι ευρείες εξουσίες που ανέθετε στην Υψηλή Αρχή θα

υποβάλλονταν σε ένα δημόσιο έλεγχο που θα ασκούσε μια «Κοινή Συνέλευση», η οποία θα εκπροσωπούσε τα κράτη μέλη της Κοινότητας. Αποτελούμενη από 78 μέλη, αυτή η Συνέλευση συνεδρίασε για πρώτη φορά στις 10 Σεπτεμβρίου 1952. Με τη δημιουργία, το 1957, της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας, η Κοινή Συνέλευση, αποτέλεσε, κατ' αίτηση της για τις τρεις Κοινότητες μια διευρυμένη Συνέλευση αποτελούμενη από 142 μέλη. Στην πρώτη της συνεδρίαση, τον Μάρτιο 1958, η Συνέλευση αυτοαποκαλέστηκε «Ευρωπαϊκή Κοινοβουλευτική Συνέλευση». Τέσσερα χρόνια αργότερα, στις 30 Μαρτίου 1962, αποφάσισε να πάρει το όνομα «Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο».

Κατά τα πρώτα χρόνια της Ευρωπαϊκής οικοδόμησης, οι Ευρωβουλευτές ορίζονταν από τα εθνικά κοινοβούλια και έπρεπε να είναι μέλη τους. Ενώ προβλεπόταν από τις Συνθήκες του Παρισιού και της Ρώμης, η εκλογή της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης με άμεση καθολική ψηφοφορία δεν έγινε πραγματικότητα παρά μόνον εικοσιπέντε και είκοσι χρόνια μετά την υπογραφή τους. Το πράσινο φως για τις άμεσες εκλογές δόθηκε από τη Διάσκεψη Κορυφής του Παρισιού στις 9 και 10 Δεκεμβρίου 1974. Στις 25 Ιουλίου 1978. το Συμβούλιο έπαιρνε μιαν απόφαση που όριζε για την πρώτη άμεση εκλογή την περίοδο από 7 έως 10 Ιουνίου 1979. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ δίνει τη δυνατότητα στο Κοινοβούλιο να καταρτίσει σχέδιο για τη διεξαγωγή εκλογών με άμεση και καθολική ψηφοφορία κατά ενιαία διαδικασία σε όλα τα κράτη μέλη ή σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες.

2.3.19 <u>ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ</u>

Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο αποτελείται από Υπουργούς των κρατών μελών, και αποκαλείται συνήθως Συμβούλιο των Υπουργών ή, απλά, Συμβούλιο, είναι το κύριο όργανο απόφασης της

Κοινότητας. Αυτό, μόνο σε ορισμένες περιπτώσεις ή με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σε έναν αυξανόμενο αριθμό περιπτώσεων θεσπίζει τις πράξεις του κοινοτικού δικαίου. Οι αποφάσεις του παίρνονται είτε με ομοφωνία, οπότε η ψήφος του πιο μικρού κράτους μετράει όσο και εκείνη του μεγαλύτερου, και οποιοδήποτε κράτος μπορεί να παραλύσει την κοινοτική διαδικασία, είτε με ειδική πλειοψηφία, ιδίως στα πεδία όπου υπάρχει συμμετοχή του Κοινοβουλίου στη λήψη των αποφάσεων.

Παρόλο που μιλάμε αφηρημένα για «το Συμβούλιο», στην πραγματικότητα πρόκειται για πολλά ειδικά Συμβούλια: των υπουργών γεωργίας, οικονομικών, μεταφορών, βιομηχανίας, κλπ. Κάθε Συμβούλιο απαρτίζεται από τους αρμόδιους για το θέμα υπουργούς. Η συχνότητα των συνεδριάσεων του Συμβουλίου ποικίλλει ανάλογα με τα θέματα. Ορισμένοι υπουργοί, όπως οι των εξωτερικών ή της γεωργίας, συνεδριάζουν κάθε μήνα. Άλλοι υπουργοί, όπως των οικονομικών, των κοινωνικών υποθέσεων, των μεταφορών και του προϋπολογισμού, συνεδριάζουν τρεις ή τέσσερις φορές τον χρόνο. Άλλοι τέλος συνεδριάζουν ανάλογα με τις ανάγκες της στιγμής. Είναι η περίπτωση των υπουργών βιομηχανίας και ενέργειας, περιφερειακής ανάπτυξης και αλιείας. Συμβαίνει συχνά να συνεδριάζουν συγχρόνως δύο ή τρία Συμβούλια, τρεις μήνες τον χρόνο στο Λουξεμβούργο και τον υπόλοιπο χρόνο στις Βρυξέλλες, όπου εδρεύει η γραμματεία του Συμβουλίου. Μολονότι τα θέματα συζητούνται από τους αρμόδιους υπουργούς, οι τελικές αποφάσεις μπορούν να παρθούν χωρίς συζήτηση (ως σημεία Α της ημερήσιας διάταξης) από οποιοδήποτε Συμβούλιο, συχνά από το Συμβούλιο «γενικών υποθέσεων», αποτελούμενο από τους υπουργούς εξωτερικών. Αυτοί θεωρούνται οι «κύριοι» εκπρόσωποι της χώρας τους στο Συμβούλιο.

Η προεδρία του Συμβουλίου περνάει κάθε έξι μήνες σε άλλο κράτος σύμφωνα με μια αλφαβητική σειρά. Επομένως το Συμβούλιο προεδρεύετε από τον υπουργό της χώρας που έχει τη σειρά της στην προεδρία. Η εναλλαγή της προεδρίας έχει το μειονέκτημα ότι συμπίπτει μερικές φορές

με περίοδο προεκλογικής πολιτικής αστάθειας στη χώρα που την ασκεί, εμποδίζοντας την Κυβέρνηση της να στρέψει όλη την προσοχή της στα κοινοτικά θέματα, αλλά έχει το πλεονέκτημα ότι δίνει σε κάθε χώρα μια ευκαιρία να αποδείξει την ικανότητα της για προώθηση των ευρωπαϊκών υποθέσεων, προκαλώντας έτσι μια άμιλλα μεταξύ των κρατών μελών για την προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Στη συνεδρίαση του Συμβουλίου, η Επιτροπή εκπροσωπείται από τον αρμόδιο για το θέμα Επίτροπο και συχνά από τον Πρόεδρο της. Κατά τη διάρκεια των συζητήσεων, που καμιά φορά είναι θυελλώδεις, ο ρόλος της Επιτροπής είναι η αναζήτηση του κοινού παρονομαστή και η τροποποίηση των προτάσεων της για να μπορέσει έτσι να επιτευχθεί ομοφωνία ή ειδική πλειοψηφία. Ο ρόλος της προεδρίας, που επικουρείται από τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, είναι να συμβιβάσει τα διάφορα εθνικά συμφέροντα με το κοινό συμφέρον. Οι ρόλοι των δύο θεσμών είναι λοιπόν συμπληρωματικοί και εξίσου δύσκολοι.

2.3.20 ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

Εδρεύον στο Λουξεμβούργο, το Δικαστήριο αποτελείται από τόσους δικαστές όσα είναι και τα κράτη μέλη συν έναν, εάν απαιτείται για να είναι ο αριθμός τους μονός επομένως τώρα δεκαπέντε - και από εννέα εισαγγελείς. Αυτοί οι τελευταίοι μελετούν τους φακέλους και αναφέρουν στο Δικαστήριο δημόσια και με κάθε αμεροληψία τα συμπεράσματα στα οποία καταλήγουν. Και οι μεν και οι δε ονομάζονται για έξι χρόνια με σύμφωνη γνώμη των κρατών μελών.

Η γενική αποστολή την οποία αναθέτουν οι Συνθήκες στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο είναι η εξασφάλιση του σεβασμού του κοινοτικού δικαίου, κατά την ερμηνεία και εφαρμογή των Συνθηκών και των νομικών πράξεων που εκδίδονται από το Συμβούλιο ή την Επιτροπή (Άρ. 220 έως 245 ΣΕΚ).

Σε μια κοινότητα κρατών, οι κοινοί κανόνες θα κινδύνευαν, αν υπάγονταν στις εθνικές δικαιοδοσίες, να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται διαφορετικά σε κάθε κράτος.

Ανώτατη δικαστική εξουσία της Κοινότητας, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο ερμηνεύει με συνέπεια και ομοιομορφία το κοινοτικό δίκαιο και επιβάλλει τον σεβασμό του απ' όλα τα κράτη μέλη και τους υπηκόους των. Εκτός από τη φυσική τάση των κρατών να ερμηνεύουν αυτό το δίκαιο σύμφωνα με τα συμφέροντα τους, είναι ένα δίκαιο νέο και όχι πολύ γνωστό. Γι' αυτό οι εθνικοί δικαστές, που είναι και οι πρωτοβάθμιοι κριτές των κανόνων και των συμπεριφορών ως προς το κοινοτικό δίκαιο, μπορούν να στρέφονται στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο με προδικαστικές προσφυγές για να ζητήσουν μιαν ερμηνεία ή εκτίμηση της ισχύος των κοινοτικών διατάξεων. Ενώ συνήθως οι προδικαστικές προσφυγές είναι προαιρετικές, είναι υποχρεωτικές όταν καμία εσωτερική δικαιοδοτική προσφυγή δεν είναι πια δυνατή, δηλαδή όταν το δικαστήριο το οποίο πρέπει να εφαρμόσει την κοινοτική νομοθεσία είναι η τελευταία εθνική δικαστική αρχή. Με τις προδικαστικές αποφάσεις του το Δικαστήριο παίζει το ρόλο νομικού συμβούλου, του οποίου η γνώμη δεσμεύει τους ενδιαφερόμενους. Η προδικαστική προσφυγή χαίρει εκτίμησης από τους εθνικούς δικαστές και ζωογονεί τη συνεργασία μεταξύ τους και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.

Στο δικαιοδοτικό πεδίο το Δικαστήριο ελέγχει τη νομιμότητα των κοινοτικών πράξεων. Προσφυγές ακύρωσης μπορούν να εισαχθούν εναντίον των πράξεων των νομοθετικοί οργάνων (Συμβουλίου Κοινοβουλίου και Επιτροπής) τόσο από ένα κράτος μέλος ή από άλλο όργανο, όσο και από ιδιώτες. Αυτές οι προσφυγές επιδιώκουν την ακύρωση TOW πράξεων που είναι αντίθετες στο πνεύμα ή το γράμμα των Συνθηκών, που ξεπερνούν τις αρμοδιότητες των κοινοτικών οργάνων ή που δεν σέβονται τον κοινοτικό τύπο. Εάν η προσφυγή ακύρωσης κριθεί ως βάσιμη, το Δικαστήριο κηρύσσει την πράξη άκυρη και ανύπαρκτη. Η προσφυγή ακύρωσης είναι λοιπόν το μέσον ελέγχου της συμφωνίας προς τις Συνθήκες

των πράξεων του κοινοτικού νομοθέτη, της νομιμότητας των ειδικών και κανονιστικών αποφάσεων της Επιτροπής και το μέσον λύσης των διαφωνιών μεταξύ των κοινοτικών θεσμών, που αφορούν την άσκηση από αυτούς των καθηκόντων που τους αναθέτουν οι Συνθήκες. Ο έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων των θεσμών προσομοιάζει το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο με συνταγματικό δικαστήριο.

Οι προσφυγές παράλειψης, αντίθετα, αποβλέπουν στη διαπίστωση μιας παράλειψης του Συμβουλίου ή της Επιτροπής να πάρουν κάποια απόφαση κατά παράβαση των Συνθηκών. Οι προσφυγές αυτές μπορούν επίσης να γίνουν από κράτος μέλος, κοινοτικό όργανο ή ιδιώτη, αλλά δεν γίνονται αποδεκτές παρά μόνον εάν ο θεσμός που κατηγορείται για παράλειψη κλήθηκε προηγουμένως να ενεργήσει. Έτσι, π.χ., τον Σεπτέμβριο του 1982 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προσέφυγε εναντίον του Συμβουλίου για παράλειψη ορισμού του πλαισίου της κοινής πολιτικής μεταφορών. Το Νοέμβριο του 1993, με βάση πάλι το άρθρο 175 της Συνθήκης ΕΟΚ (Άρ. 232 ΣΕΚ), το Κοινοβούλιο άσκησε προσφυγή για παράλειψη κατά της Επιτροπής για το ότι αυτή παρέλειψε να υποβάλει τις αναγκαίες προτάσεις για τη θέσπιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων.

Το Δικαστήριο είναι επίσης αρμόδιο για να κρίνει τις προσφυγές εναντίον κρατών μελών που δεν τηρούν τις κοινοτικές των υποχρεώσεις. Οι προσφυγές για παράβαση μπορούν να γίνουν από τους κοινοτικούς θεσμούς (στην πραγματικότητα την Επιτροπή), από ένα κράτος μέλος ή από έναν ιδιώτη. Η προσφυγή στο Δικαστήριο είναι το τελευταίο στάδιο της διαδικασίας παράβασης μετά την ανεπιτυχή κλήση από την Επιτροπή του κράτους μέλους να συμμορφωθεί με το κοινοτικό δίκαιο. Το Δικαστήριο λύει έτσι τις διαφορές μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής. Εάν το κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί με την απόφαση του Δικαστηρίου, η Επιτροπή εισάγει νέα προσφυγή για παράβαση, οπότε το Δικαστήριο διαπιστώνει τη μη συμμόρφωση του κράτους προς την αρχική απόφαση. Το άρθρο 228 της Συνθήκης ΕΚ παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να

προσφεύγει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο κατά του κράτους μέλους που δεν συμμορφώνεται σε απόφαση του Δικαστηρίου, προσδιορίζοντας το κατ' αποκοπή ποσό που πρέπει να καταβληθεί από το κράτος μέλος αυτό σαν πρόστιμο. Εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει ότι το κράτος μέλος πράγματι δεν συμμορφώθηκε προς την απόφαση του, μπορεί να επιβάλει την καταβολή ενός κατ' αποκοπή ποσού ή χρηματικής ποινής, που υπολογίζεται με μέθοδο την οποία έχει εκπονήσει η Επιτροπή. Το κύρος του κοινοτικού δικαίου μπορεί όμως να εξασφαλιστεί και από τα εθνικά δικαστήρια με προδικαστική προσφυγή εάν ένας ιδιώτης κρίνει ότι βλάπτεται από την κατακριτέα ενέργεια ή παράλειψη του κράτους του.

Το Δικαστήριο έχει πλήρη δικαιοδοσία για την εκδίκαση των υποθέσεων που σχετίζονται με τον σεβασμό ή την ερμηνεία των κοινοτικών κανόνων περί ανταγωνισμού.

Οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου αντικατοπτρίζουν το κύρος του κοινοτικού δικαίου. Αυτές δίνουν το αίσθημα της ισχύος αυτού του δικαίου στις κυβερνήσεις, στα εθνικά κοινοβούλια και στους πολίτες. Με τις αποφάσεις και τις ερμηνείες του, το Δικαστήριο προωθεί την ανάπτυξη ενός κοινοτικού δικαίου που επιβάλλεται σε όλους: τους Ευρωπαϊκούς θεσμούς, τα κράτη μέλη, τα εθνικά δικαστήρια και τους απλούς πολίτες. Γι' αυτό το Δικαστήριο παίζει μεγάλο ρόλο στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση.

Βάσει της Ενιαίας Πράξης, κατ' αίτηση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, το Συμβούλιο εξέδωσε, στις 24 Οκτωβρίου 1988, απόφαση ίδρυσης ενός πρωτοβάθμιου δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση το καθιερώνει ονομάζοντας το Πρωτοδικείο (Άρ. 225 ΣΕΚ). Απαλλάσσοντας το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο από τη λεπτομερή εξέταση των γεγονότων σε περίπλοκα θέματα, το Πρωτοδικείο αφενός επιτρέπει την εξασφάλιση της έννομης προστασίας όλων των υπαγομένων στο κοινοτικό δίκαιο και αφετέρου επιτρέπει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο να συγκεντρώνεται στην κύρια αποστολή του, που είναι η ομοιομορφία της ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου. Το Πρωτοδικείο εκδικάζει όλες τις

προσφυγές των ιδιωτών και των εταιρειών καθώς και υποθέσεις που αφορούν ιδίοις τη γεωργία, την αλιεία, τα διαρθρωτικά ταμεία (περιφερειακό, κοινωνικό), τις μεταφορές και τις εθνικές ενισχύσεις. Οι αποφάσεις του Πρωτοδικείου, το οποίο αποτελείται από δεκαπέντε δικαστές που συνεδριάζουν συνήθως σε τμήματα, μπορούν να αναιρεθούν για θέματα τύπου και μόνον, από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.

2.3.21 ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Η Συνθήκη που επέφερε τροποποιήσεις σε ορισμένες χρηματοοικονομικές διατάξεις των Συνθηκών ίδρυσης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Συνθήκης ίδρυσης ενός μοναδικού Συμβουλίου και μιας μοναδικής Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (δεύτερη Συνθήκη προϋπολογισμού), η οποία υπογράφηκε στις 22 Ιουλίου 1975 και άρχισε να ισχύει από την 1η Ιουνίου 1977. θέσπιζε, μεταξύ άλλων, την ίδρυση ενός Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ο αριθμός των μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι ίσος με εκείνον των κρατών μελών της Κοινότητας. Ονομάζονται από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει κατ' ομοφωνία μετά γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Μία δήλωση προσαρτημένη στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ζητάει από τα άλλα κοινοτικά όργανα να εξετάσουν μαζί με το Ελεγκτικό Συνέδριο τα κατάλληλα μέσα για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του έργου του.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει τους λογαριασμούς του συνόλου των εσόδων και εξόδων της Κοινότητας, καθώς και των οργανισμών που δημιουργούνται απ' αυτήν, όπως είναι το Ευρωπαϊκό Κέντρο για την Ανάπτυξη της Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη Βελτίωση των Συνθηκών Ζωής και Εργασίας. Το Ελεγκτικό Συνέδριο εξακριβώνει τη νομιμότητα και την κανονικότητα των εσόδων και των

εξόδων και κάνει παρατηρήσεις ως προς τη χρηματοοικονομική διαχείριση του προϋπολογισμού εκ μέρους της Επιτροπής.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο μπορεί εξάλλου να παρουσιάσει τις παρατηρήσεις του σε ειδικά θέματα και να γνωμοδοτήσει κατ' αίτηση ενός κοινοτικού οργάνου. Μπορεί τέλος να διενεργήσει έρευνες στα κράτη μέλη για τις δραστηριότητες που αυτά αναλαμβάνουν για λογαριασμό της Κοινότητας, π.χ. την είσπραξη των τελωνειακών δασμών ή τη διαχείριση των πιστώσεων του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων. Οι ειδικές εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου θεωρούνται πλέον από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σαν στοιχεία αναφοράς για τον έλεγχο από αυτό το τελευταίο της διαχείρισης από την Επιτροπή του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Η ενίσχυση του ρόλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου μαρτυρά τη βούληση των κοινοτικών θεσμών, και ειδικά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς και των κυβερνήσεων των κρατών μελών να διευρύνουν και να επαυξήσουν τον χρηματοοικονομικό έλεγχο, λόγω της συνεχούς διεύρυνσης του κοινοτικού προϋπολογισμού, που είναι άμεση συνέπεια της ανάπτυξης των διάφορων κοινών και κοινοτικών πολιτικών.

2.3.22 ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

Είδαμε ότι οι Συνθήκες που ίδρυσαν τις Κοινότητες καθόρισαν τους στόχους που έπρεπε να επιτευχθούν, επέβαλλαν τους κανόνες που έπρεπε να ακολουθηθούν, προσδιόρισαν τα χρονοδιαγράμματα που έπρεπε να εφαρμοστούν και δημιούργησαν ένα θεσμικό πλαίσιο που προσφέρει στις Κοινότητες ένα πρωτότυπο σύστημα λήψης αποφάσεων. Η κοινοτική διαδικασία λήψης των αποφάσεων αποτελεί, πράγματι, έναν πρωτότυπο συνδυασμό τεχνοκρατικών προτάσεων, που προέρχονται από την Επιτροπή και έχουν τύχει επεξεργασίας με την ενεργό συμμετοχή εμπειρογνωμόνων

από όλα τα κράτη μέλη, και πολιτικών αποφάσεων που λαμβάνονται, συχνά από κοινού, από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο εκπροσωπεί τους λαούς της Ευρώπης, και το Συμβούλιο, το οποίο εκπροσωπεί τις κυβερνήσεις των κρατών μελών. Ο διάλογος μεταξύ των τριών θεσμών που παίρνουν τις αποφάσεις, εμπλουτίζεται με τις απόψεις που εκφράζουν δύο συμβουλευτικά όργανα: η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, η οποία εκφράζει τις απόψεις των εργοδοτών, των εργαζομένων και των καταναλωτών και η Επιτροπή των Περιφερειών, η οποία αντιπροσωπεύει τις περιφέρειες της Ένωσης. Περίπλοκες και λεπτά ισορροπημένες σχέσεις δημιουργήθηκαν με την πάροδο του χρόνου μεταξύ των τριών πρώτων θεσμών καθώς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προσλαμβάνει όλο και περισσότερες εξουσίες.

Η Επιτροπή έχει την πρωτοβουλία στην κοινοτική διαδικασία λήψης των αποφάσεων. Αυτή εκπονεί όλες τις προτάσεις κανονισμών, οδηγούν και αποφάσεων του Συμβουλίου. Ο ρόλος της Επιτροπής είναι πολιτικός στο μέτρο που επιλέγει και προετοιμάζει το έδαφος επί του οποίου κτίζεται το Ευρωπαϊκό οικοδόμημα, αλλά κατά τα άλλα ο ρόλος της είναι τεχνοκρατικός, εφόσον οι προτάσεις της βασίζονται σε τεχνικές και επιστημονικές εκτιμήσεις. Επιπλέον, η Επιτροπή είναι αρμόδια για τον ορισμό του κοινού συμφέροντος ή του συμφέροντος της Κοινότητας. Πράγματι, μόνο ομόφωνα μπορεί το Συμβούλιο να τροποποιήσει μια πρόταση της Επιτροπής (Άρ. 250 ΣΕΚ). Αυτό σημαίνει ότι χρειάζεται η συμφωνία όλων των κρατών μελών για να δοθεί ερμηνεία του κοινού συμφέροντος διαφορετική από εκείνη την οποία θεωρεί ως πρέπουσα η Επιτροπή, πράγμα που συμβαίνει σπάνια. Συνήθως η Επιτροπή, κατά την εκπόνηση της πρότασης της, παίρνει υπόψη τα διάφορα συμφέροντα των κρατούν μελών και επιδιώκει να εκμαιεύσει το κοινοτικό συμφέρον[19].

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο

Η Δημοσιονομική Πολιτική στην Ελλάδα - Η Ένταξη της Ελλάδας στην Ο.Ν.Ε – Οι Δημοσιονομικοί Δείκτες

(Δεκαετία 2000-2009)

Η πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς την ΟΝΕ έχει ουσιαστικά αρχίσει με την έκθεση Delors (1989) από τα τέλη της δεκαετίας του 1980. Βέβαια η έκθεση Delors δεν αποτελεί τη μόνη προσπάθεια των ευρωπαϊκών χωρών προς την οικονομική και νομισματική τους ολοκλήρωση. Η έκθεση Werner (1970) έθετε ανάλογους στόχους ήδη από τη δεκαετία του 1970. Μέρος της ίδιας προσπάθειας θα μπορούσε να θεωρηθεί και η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος. Η έκθεση Delors ωστόσο έθεσε τη βάση για την προώθηση μιας συνθήκης που θα κατέληγε στη νομισματική ένωση της Ευρώπης. Μια τέτοια συνθήκη είναι η Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία έχει καθοριστικά διαμορφώσει τα βασικά χαρακτηριστικά της νομισματικής ένωσης, τις «αναγκαίες» θεσμικές προσαρμογές, το χρονοδιάγραμμα και τον τρόπο της μετάβασης καθώς επίσης και τις προϋποθέσεις συμμετοχής των κρατών-μελών της ΕΕ στην ΟΝΕ. Για μια αναλυτική παρουσίαση των παραπάνω θεμάτων καθώς και των τριών σταδίων της ΟΝΕ, βλέπε Kenen (1995) και Taylor (1995). Στην ελληνική βιβλιογραφία βλέπε Βαβούρας (1995).

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατά τη συνεδρίασή του το Δεκέμβριο του 1995 στη Μαδρίτη προσδιόρισε τις εξελίξεις που θα οδηγούσαν στην εισαγωγή του κοινού νομίσματος. Συγκεκριμένα, το Συμβούλιο επέλεξε την ονομασία «ευρώ» για το κοινό νόμισμα και καθόρισε τρεις χρονικές περιόδους για την καθιέρωσή του. Η πρώτη περίοδος ξεκίνησε στις αρχές του 1998, όταν μετά την αξιολόγηση των μακροοικονομικών επιδόσεων των χωρών - μελών με βάση τα βασικά κριτήρια που θέτει η Συνθήκη του Μάαστριχτ ανακοινώθηκαν οι 11 χώρες που θα συμμετείχαν στην ΟΝΕ από την 1η Ιανουαρίου 1999. Η περίοδος αυτή σηματοδοτούσε επίσης την έναρξη των εργασιών της ΕΚΤ. Η δεύτερη περίοδος άρχισε με την εισαγωγή του ευρώ την 1η Ιανουαρίου 1999 ως του επίσημου νομίσματος της ΕΕ. Οι συναλλαγές στις χρηματαγορές και στις κεφαλαιαγορές μπορούσαν πλέον να γίνονται σε ευρώ. Όσον αφορά τους οικονομικούς φορείς μπορούν να χρησιμοποιούν είτε το ευρώ είτε το εθνικό τους νόμισμα, σύμφωνα με την αρχή του «μη εξαναγκασμού, μη-απαγόρευσης»

που ισχύει κατά την περίοδο αυτή. Η τρίτη και τελική φάση άρχισε την 1η Ιανουαρίου 2002 με την εισαγωγή των χαρτονομισμάτων και των κερμάτων ευρώ.[3]

3.1 Ο.Ν.Ε ΚΑΙ ΤΟ ΝΕΟ ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Βασικά χαρακτηριστικά του Νέου Πλαισίου Οικονομικής Διαχείρισης

Το Δεκέμβριο του 1991 οι χώρες-μέλη της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ) αποδέχτηκαν τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή, όπως ευρύτερα είναι γνωστή, τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Η Συνθήκη αυτή ουσιαστικά επέκτεινε τους βασικούς στόχους της ιδρυτικής Συνθήκης της Ρώμης, θέτοντας σαν τελική φάση της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης την πλήρη Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) των χωρών-μελών της ΕΚ και την υιοθέτηση ενός κοινού νομίσματος. Από την 1η Ιανουαρίου 2001, μετά τη συμμετοχή και της Ελλάδας, η ΟΝΕ αποτελείται από 12 χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), που αποφάσισαν να συνδέσουν το μέλλον των οικονομιών τους με το κοινό ευρωπαϊκό νόμισμα.

Η ενοποίηση των οικονομιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης προωθείται με βασικούς άξονες την ολοκλήρωση των αγορών προϊόντων, υπηρεσιών και κεφαλαίου και τη νομισματική και δημοσιονομική σταθερότητα που επιβάλλει η Συνθήκη του Μάαστριχτ και το Σύμφωνο Σταθερότητας. Η έναρξη του τρίτου σταδίου της ΟΝΕ ειδικότερα σηματοδοτεί μια ουσιαστική αλλαγή στη φιλοσοφία της ασκούμενης οικονομικής πολιτικής και διαμορφώνει ένα νέο πλαίσιο άσκησης μακροοικονομικής διαχείρισης όχι μόνο για τις χώρες που συμμετέχουν στην ΟΝΕ, αλλά και για τη Βρετανία, Σουηδία και Δανία που είναι εκτός της νομισματικής ζώνης του ευρώ. Στη διάρκεια του τρίτου σταδίου, τα νομίσματα των χωρών-μελών συνδέονται αμετάκλητα μεταξύ τους χωρίς δυνατότητα διακύμανσης με την

προοπτική της αντικατάστασής τους από το ευρώ. Το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ινστιτούτο έχει αντικατασταθεί από το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ), το οποίο συγκροτούν η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και οι Κεντρικές Τράπεζες των χωρών-μελών. Η ΕΚΤ αναλαμβάνει εξ ολοκλήρου την άσκηση της νομισματικής και της συναλλαγματικής πολιτικής. Η ΕΚΤ θα έχει την ευθύνη έκδοσης του ενιαίου νομίσματος το οποίο θα το συνδιαχειρίζεται με τις Κεντρικές Τράπεζες των χωρών-μελών.

Σύμφωνα με την κυρίαρχη αντίληψη στο εσωτερικό της ΕΕ, η εισαγωγή του ευρώ και η έναρξη του τρίτου σταδίου της ΟΝΕ επιβεβαιώνει τη βαθύτατη επιθυμία και προσήλωση των χωρών – μελών στην δημιουργία συνθηκών για σταθερή ανάπτυξη στην Ευρώπη και αποτελεσματική οικονομική διαχείριση (European Economy, 1998). Υποστηρίζεται η άποψη ότι η Ευρώπη σήμερα έχει ανάγκη ουσιαστικής αλλαγής των συνθηκών εκείνων που δημιούργησαν στο παρελθόν οικονομική αβεβαιότητα και κοινωνική ανασφάλεια, δηλαδή υψηλό ρυθμό πληθωρισμού, μεγάλη συσσώρευση δημόσιων ελλειμμάτων και χρεών, και υψηλά μακροχρόνια επιτόκια, παράγοντες που λειτουργούσαν ανασταλτικά για τις ιδιωτικές επενδύσεις και την οικονομική μεγέθυνση. Με την ΟΝΕ, η ΕΕ ελπίζει ότι θα καταφέρει να εκσυγχρονίσει παραγωγικά και θεσμικά την οικονομία της, να πετύχει πλήρη εκμετάλλευση της ενιαίας αγοράς, να βελτιώσει τη διεθνή ανταγωνιστικότητά της και να αυξήσει τις επενδύσεις της προσφέροντας καλύτερες συνθήκες και ποιότητα ζωής στους πολίτες της (European Economy 1998).

Στο πλαίσιο της προσέγγισης αυτής η ΟΝΕ γίνεται κατανοητή ως το αποτέλεσμα μιας συλλογικής προσπάθειας διαμόρφωσης ενός νέου πλαισίου άσκησης μακροοικονομικής πολιτικής, που θα εξασφαλίσει την αναγκαία οικονομική σταθερότητα που απαιτείται για την αποτελεσματική λειτουργία του μηχανισμού της ενιαίας αγοράς. Η σχέση μεταξύ νομισματικής σταθερότητας και μεγέθυνσης βρίσκεται στο επίκεντρο της

προβληματικής του σχεδιασμού της ΟΝΕ και της οικονομικής φιλοσοφίας που χαρακτηρίζει τη Συνθήκη του Μάαστριχτ.

Χωρίς να αμφισβητεί κανείς τους στόχους της ΕΕ για περισσότερη ανάπτυξη και ευημερία και την πρόθεση των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων να δουλέψουν από κοινού για την επίτευξή τους, το κρίσιμο ερώτημα είναι αν η επιλεγμένη διαδικασία υλοποίησης των στόχων της σταθερότητας και μεγέθυνσης βάσει της Συνθήκης του Μάαστριχτ και του Συμφώνου Σταθερότητας είναι η καλύτερη δυνατή. Το ερώτημα σε μια πιο συγκεκριμένη του μορφή συνδέεται με το αν και κατά πόσο το νέο, πλαίσιο μακροοικονομικής διαχείρισης και η τυφλή πίστη στις αναπτυξιακές δυνατότητες του μηχανισμού της ενιαίας αγοράς θα δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για την πρόοδο και την πραγματική σύγκλιση των ευρωπαϊκών οικονομιών ή θα προκαλέσει ζώνες οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων στο εσωτερικό της ΕΕ.

Στο περιβάλλον της ΟΝΕ, το νέο μακροοικονομικό πλαίσιο οικονομικής διαχείρισης πρέπει να κατανοηθεί ως μια δυναμική διαδικασία που επιδιώκει την επίτευξη δύο ξεχωριστών αλλά συμπληρωματικών ενδιάμεσων στόχων. Την κυκλοφορία του κοινού νομίσματος και τη διαφύλαξη της σταθερότητά του. Η υλοποίηση των στόχων αυτών θεωρείται, από τους αρχιτέκτονες της ΟΝΕ, ως η ορθότερη πολιτική για την αύξηση της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας του μηχανισμού της ενιαίας αγοράς και την επίτευξη σταθερότητας στη ζώνη του ευρώ. Με τη σημερινή δομή της ΟΝΕ, η σταθερότητα του ευρώ αποτελεί βασική προϋπόθεση της νομισματικής και κατά προέκταση της οικονομικής σταθερότητας, η οποία με τη σειρά της, υποθετικά, αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση της οικονομικής μεγέθυνσης και της ανάπτυξης των ευρωπαϊκών οικονομιών.

Η αποτελεσματικότητα του νέου πλαισίου μακροοικονομικής διαχείρισης θα εξαρτηθεί από τις συνέπειες που θα προκαλέσει στη συμπεριφορά των οικονομικών φορέων και στη διάρθρωση των εθνικών οικονομιών. Σε όλα τα επίπεδα η ΟΝΕ συνδέεται με αλλαγές στη

λειτουργία και στη δομή των αγορών, κυρίως στο μηχανισμό άσκησης και στους στόχους της οικονομικής πολιτικής. Συνεπώς, η επιτυχία του εγχειρήματος της ΟΝΕ προϋποθέτει από την κάθε χώρα – μέλος να δεσμευτεί σε μια διαδικασία μακροοικονομικής προσαρμογής, έτσι ώστε να επιτευχθεί ο στόχος της σταθερότητας του ευρώ. Επίσης, προϋποθέτει την πιο σημαντική δέσμευση σε μια πορεία διαρθρωτικής και θεσμικής προσαρμογής για την επίτευξη της σταθερότητας και τη βιωσιμότητα της ίδιας της ΟΝΕ.

Η ΟΝΕ αν και φαινομενικά αντιπροσωπεύει μια αλλαγή στο νομισματικό καθεστώς λειτουργίας των εθνικών οικονομιών και στην άσκηση νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής, οι επιπτώσεις της στη δομή των οικονομιών των χωρών-μελών είναι σύνθετες και ουσιαστικές και ξεπερνούν τα όρια του μακροοικονομικού συστήματος. Οι μετασχηματισμοί που θα προκύψουν ως αποτέλεσμα της διαδικασίας προσαρμογής θα επιφέρουν οικονομικά πλεονεκτήματα και οφέλη, αλλά θα έχουν και οικονομικό κόστος. Η εκτίμηση του ισοζυγίου όφελος-κόστος δεν θα πρέπει να αξιολογηθεί μόνο στη βάση της συμμετοχής ή όχι της οικονομίας στην ΟΝΕ. Κάτι τέτοιο πιθανά θα περιόριζε το όφελος και θα αύξανε το κόστος της συμμετοχής. Η αξιολόγηση θα πρέπει να γίνει μέσα σε ένα ευρύτερο πλαίσιο όπου θα λαμβάνονται υπόψη οι πιθανές οικονομικές συνθήκες και οι προοπτικές της οικονομίας δεδομένων των περιορισμών και προσαρμογών που θα απαιτούσε η παγκοσμιοποίηση των αγορών.

Για να κατανοήσουμε την οικονομική φιλοσοφία της ΟΝΕ, δεδομένης της αρχιτεκτονικής της Συνθήκης του Μάαστριχτ, είναι απαραίτητο να δούμε το ιστορικό – πολιτικό πλαίσιο μέσα από το οποίο προέκυψε η επιλογή της ΕΕ για τη δημιουργία της ΟΝΕ. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 έχουν γίνει σημαντικές αλλαγές στις στρατηγικές επιλογές της οικονομικής πολιτικής της ΕΕ. Η έκθεση Delors σχεδιάστηκε σε μια περίοδο όπου η κυρίαρχη αντίληψη για τους στόχους και τα μέσα άσκησης της οικονομικής πολιτικής είχαν αλλάξει. Σε αντίθεση με τις ρυθμιστικές

και παρεμβατικές πολιτικές που είχαν επικρατήσει στις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες μετά την (περισσότερο θεωρητική) επικράτηση του Κεϋνσιανισμού, οι κανόνες του παιχνιδιού, οι κανόνες του παιχνιδιού άλλαξαν και καθορίζονται, από τα μέσα της δεκαετίας του 1970, από τις νεοφιλελεύθερες και μονεταριστικές αντιλήψεις. Όπως παρατηρούν οι Grahl (1997) και Moss (1998), η όλη διαδικασία υλοποίησης του στόχου της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης επιχειρήθηκε μέσω της προώθησης αφενός του θεσμικού οικοδομήματος της ΕΕ και αφετέρου μέσω της ενίσχυσης της οικονομίας της αγοράς. Ο διττός αυτός στόχος ο οποίος εμπεριέχεται στην έκθεση Delors και πραγματώνεται με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ υποθετικά θα επιταχύνει τη διαδικασία οικονομικής ολοκλήρωσης με άξονα τη διαμόρφωση ενός φιλελεύθερου περιβάλλοντος λειτουργίας της οικονομίας, που θα επιτρέπει και θα ενισχύει την απρόσκοπτη λειτουργία του μηχανισμού της ενιαίας αγοράς.

Το δόγμα της ελεύθερης αγοράς προσδιορίζει έτσι την πολιτική συμπεριφορά και τις επιλογές των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων και αποτελεί τη βάση του νέου μοντέλου οικονομικής ανάπτυξης που υιοθετεί η ΕΕ για το μέλλον της. Στο μοντέλο αυτό δεν υπάρχει ουσιαστικός ρόλος για το κράτος και ειδικότερα για τις λειτουργίες του κοινωνικού κράτους. Η κρατική παρέμβαση περιορίζεται στη διαμόρφωση των κατάλληλων υποδομών για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας και στην εκκαθάριση των αγορών από θεσμικές ακαμψίες, ώστε να λειτουργήσει αποτελεσματικότερα ο μηχανισμός των τιμών που θα δημιουργήσει αυτόματα την κρίσιμη μάζα των ιδιωτικών επενδύσεων που θα φέρουν τη μεγέθυνση στην κάθε εθνική οικονομία και συνολικά στην ευρωπαϊκή οικονομία (European Economy 1998, Buti και Sapir 1998).

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ ειδικότερα προσδιορίζει το δρόμο προς τη νομισματική ένωση της Ευρώπης με την ικανοποίηση μιας σειράς αυστηρών νομισματικών και δημοσιονομικών κριτηρίων, που αποκλειστικά στοχεύουν στην νομισματική σταθερότητα και στην εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών των χωρών-μελών κυρίως μέσω της περικοπής των

δημοσίων δαπανών. Στο πλαίσιο αυτό η ατζέντα οικονομικής πολιτικής της ΕΕ είναι σε μεγάλο βαθμό εμπνευσμένη από τη νεοφιλελεύθερη και μονεταριστική αντίληψη για το ρόλο της οικονομικής πολιτικής. Έτσι, η απορρύθμιση των αγορών και ειδικά η προσαρμογή της αγοράς εργασίας, οι ιδιωτικοποιήσεις, οι περικοπές δαπανών, οι μειώσεις φόρων και ο αυστηρός έλεγχος του πληθωρισμού με νομισματικά κυρίως μέσα αποτελούν τα βασικά χαρακτηριστικά της εφαρμοζόμενης οικονομικής πολιτικής που προτείνεται από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ.

Η απόλυτη υιοθέτηση της νομισματικής σταθερότητας και του δόγματος που θέλει την αγορά να δημιουργεί από μόνη της τις αναγκαίες προσαρμογές που απαιτεί ο οικονομικός εκσυγχρονισμός και η ανάπτυξη των ευρωπαϊκών χωρών έχει οδηγήσει στη διαμόρφωση ενός αυστηρού μακροοικονομικού περιβάλλοντος και στην εφαρμογή έντονα αντιπληθωριστικών μακροοικονομικών πολιτικών.[15]

3.1.1 ΟΝΕ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Κατά τη διάρκεια μετάβασης προς την ΟΝΕ αλλά ακόμη περισσότερο μετά την έναρξη λειτουργίας της ΟΝΕ και της εισαγωγής του ευρώ οι νομισματικές συνθήκες των εθνικών οικονομιών και ειδικά ο μηχανισμός άσκησης νομισματικής πολιτικής έχουν υποστεί σημαντικές αλλαγές. Ειδικότερα, πριν την έναρξη της ΟΝΕ, η νομισματική και συναλλαγματική πολιτική ήταν υπό τον έλεγχο των κεντρικών τραπεζών και των κυβερνήσεων. Στη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου, για τις χώρες της ΕΕ οι οποίες επιθυμούσαν την ένταξή τους στην ΟΝΕ, οι στόχοι, τα μέσα και γενικότερα η άσκηση της νομισματικής πολιτικής καθορίζονταν ωστόσο σε μεγάλο βαθμό από τις δεσμεύσεις που ανέλαβαν βάσει της Συνθήκης του Μάαστριχτ και τους περιορισμούς που δημιουργούσε ο Μηχανισμός Συναλλαγματικών Ισοτιμιών του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος (ΕΝΣ).

Με την έναρξη λειτουργίας της ΟΝΕ οι εθνικές κεντρικές τράπεζες και κυβερνήσεις παραιτήθηκαν της δυνατότητάς τους για άσκηση αυτόνομης νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής ως εργαλείο μακροοικονομικής ρύθμισης και παρέμβασης στη διαμόρφωση των οικονομικών συνθηκών των χωρών τους. Η άσκηση της κοινής νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής, η διαχείριση των συναλλαγματικών διαθεσίμων και η εξασφάλιση της ομαλής λειτουργίας των συστημάτων πληρωμών στη ζώνη του ευρώ πέρασε στον έλεγχο της κεντρικής ευρωπαϊκής νομισματικής αρχής, δηλαδή του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ). Το ΕΣΚΤ περιλαμβάνει την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και τις Κεντρικές Τράπεζες των χωρών μελών της ΟΝΕ. Η νομισματική πολιτική στη ζώνη του ευρώ αποφασίζεται πλέον από την ΕΚΤ και εφαρμόζεται από την ίδια σε συνεργασία με τις εθνικές κεντρικές τράπεζες. Σημειώνεται ότι οι κεντρικές τράπεζες των χωρών-μελών της ΟΝΕ δεν έχουν δικαίωμα διαφοροποίησης της πολιτικής τους, απλώς εφαρμόζουν τις κατευθύνσεις και τις επιλογές νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ.

Πρέπει ωστόσο να επισημάνουμε το γεγονός ότι οι απορρυθμισμένες παγκόσμιες αγορές χρήματος και κεφαλαίου και η υψηλή κινητικότητα του χρηματικού και κυρίως του κερδοσκοπικού κεφαλαίου έχει περιορίσει σημαντικά τα περιθώρια άσκησης αυτόνομης νομισματικής πολιτικής, ανεξάρτητα από την ύπαρξη της ΟΝΕ. Το ιδιαίτερο στοιχείο έγκειται στο γεγονός ότι με την ΟΝΕ δημιουργείται ένα νέο υπερεθνικό θεσμικό οικοδόμημα το οποίο αφαιρεί την άσκηση νομισματικής πολιτικής από την εθνική της βάση. Αντίθετα, στην περίπτωση των επιπτώσεων της παγκοσμιοποίησης, ο βαθμός ανεξαρτησίας της νομισματικής πολιτικής θα μπορούσε να αυξηθεί στην υποτιθέμενη περίπτωση ρυθμιστικών παρεμβάσεων στις αγορές χρήματος και κεφαλαίου.

Η επίτευξη υψηλού βαθμού σταθερότητας των τιμών αντιπροσωπεύει το κεντρικό χαρακτηριστικό και τη βασική επιδίωξη της νομισματικής και της συναλλαγματικής πολιτικής. Η σταθερή και μακροχρόνια επίτευξη του

στόχου αυτού κρίνεται από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ ως αναγκαία για την εμπέδωση της κουλτούρας της νομισματικής σταθερότητας στη ζώνη του ευρώ και για τη διαμόρφωση αντιπληθωριστικών προσδοκιών (Buti και Sapir 1998). Πρέπει να σημειωθεί ότι ο στόχος της διατήρησης της σταθερότητας των τιμών είναι περισσότερο σημαντικός από τη διαφύλαξη της σταθερότητας της ισοτιμίας του ευρώ έναντι τρίτων νομισμάτων. Η ΕΚΤ δεσμεύεται από το καταστατικό της να μην ασκεί νομισματική πολιτική και να μην παρεμβαίνει στις αγορές με επιλογές στήριξης του ευρώ. Στο βαθμό που ο στόχος της νομισματικής σταθερότητας πραγματοποιείται μακροχρόνια και δεν υπάρχει κίνδυνος πληθωριστικών πιέσεων, μόνο τότε η ΕΚΤ, από το καταστατικό λειτουργίας της, έχει την υποχρέωση να υποστηρίξει τη γενικότερη οικονομική πολιτική της ΕΕ για την επίτευξη εναλλακτικών οικονομικών στόχων, όπως υψηλή απασχόληση, οικονομική και κοινωνική συνοχή κ.ά.

Για την επιτυχή επίτευξη του στόχου της νομισματικής σταθερότητας η Συνθήκη του Μάαστριχτ κατοχυρώνει με συγκεκριμένες διατάξεις τη θεσμική ανεξαρτησία του ΕΣΚΤ, δηλαδή των εθνικών κεντρικών τραπεζών και της ΕΚΤ. Η ανεξαρτησία του ΕΣΚΤ υποθετικά θα λειτουργήσει ως προστατευτικό κάλυμμα του μηχανισμού άσκησης οικονομικής πολιτικής από κυβερνητικές παρεμβάσεις. Αυτό θα πρέπει να συμβεί ακόμη και στην περίπτωση που οι νομισματικές επιλογές της ΕΚΤ είναι αντίθετες με κυβερνητικές επιδιώξεις και στόχους οικονομικής πολιτικής. Ως ανεξάρτητο όργανο το ΕΣΚΤ υποτίθεται ότι εξομαλύνει τη λειτουργία των αγορών και θα αποσπάσει τη νομισματική πολιτική και κατά προέκταση και τα υπόλοιπα εργαλεία μακροοικονομικής διαχείρισης από τους πολιτικούς – εκλογικούς κύκλους.

Πόσο όμως ανεξάρτητη είναι η ΕΚΤ και τι έλλειμμα δημοκρατίας δημιουργεί στη θεσμική και στην πολιτική συγκρότηση της ΕΕ; Στη σχετική οικονομική βιβλιογραφία υπάρχουν διαφορετικοί ορισμοί της ανεξαρτησίας. Ο Fischer (1995) και οι Buti και Sapir (1998) υποστηρίζουν, για παράδειγμα, ότι για την εκτίμηση του βαθμού ανεξαρτησίας κάθε

Κεντρικής Τράπεζας (ΚΤ) πρέπει να γίνει ένας βασικός διαχωρισμός ανάμεσα στην ανεξαρτησία που έχει η ΚΤ στη λήψη αποφάσεων και στον προσδιορισμό των στόχων της νομισματικής πολιτικής της (στην ουσία να ορίζει αυτόνομα την αντιπληθωριστική πολιτική της), και στην ανεξαρτησία της να επιλέγει εκείνη τα μέσα επίτευξης των στόχων της νομισματικής της πολιτικής (προσφορά χρήματος, καθορισμός επιτοκίων, συναλλαγματική ισοτιμία).

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ παραχωρεί στην ΕΚΤ υψηλή ανεξαρτησία με βάση και τα δυο παραπάνω κριτήρια. Η Συνθήκη δεν επιβάλλει καμίας μορφής θεσμικό περιορισμό και έλεγχο στη λειτουργία της ΕΚΤ. Η τελευταία έχει την ελευθερία να αποφασίζει αυτό που εκείνη θεωρεί κατάλληλο στόχο πληθωρισμού για την επίτευξη νομισματικής σταθερότητας, όπως επίσης και την ελευθερία επιλογής των νομισματικών εργαλείων που εκείνη θεωρεί απαραίτητα για την επίτευξη νομισματικής σταθερότητας. Η μόνη υποχρέωση της ΕΚΤ είναι η δημοσίευση της ετήσιας έκθεσης για τα χαρακτηριστικά της ασκούμενης νομισματικής πολιτικής. Βάσει των παραπάνω παρατηρήσεων η Συνθήκη του Μάαστριχτ ουσιαστικά παραχωρεί στην ΕΚΤ ίσως τον υψηλότερο βαθμό ανεξαρτησίας στην ιστορία του θεσμού των Κεντρικών Τραπεζών. Η έλλειψη ωστόσο κάθε μορφής ελέγχου των αποφάσεων της ΕΚΤ και ειδικά από το περιορισμένο σε δυνατότητα παρέμβασης Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δημιουργεί έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης στο μηχανισμό νομισματικής πολιτικής της ζώνης του ευρώ.

Η αξιοπιστία της ανεξάρτητης ΕΚΤ, όσον αφορά τον αντιπληθωριστικό χαρακτήρα της νομισματικής της πολιτικής, αποτελεί βασικό περιοριστικό παράγοντα των επιλογών της απέναντι στις αγορές. Η ΕΚΤ καλείται να ασκήσει μια αυστηρή νομισματική πολιτική σε μια προσπάθεια οικοδόμησης της αξιοπιστίας της. Το κριτήριο της φερεγγυότητάς της στην καταπολέμηση του πληθωρισμού θα κρίνει τη φήμη της στις αγορές και την εμπιστοσύνη αυτών στη σταθερότητα του ευρώ. Στο εσωτερικό της ΕΕ ωστόσο διατηρούνται ακόμη επιφυλάξεις και φόβοι για τη δυνατότητα της

ΕΚΤ να ανταποκριθεί στο καθήκον της αυτό. Η αμφιβολία συνδέεται κυρίως με τις επιπτώσεις από την προοπτική διεύρυνσης της ΕΕ. Οι υποστηρικτές της ΕΚΤ αντιπαραθέτουν το κριτήριο της σταθερότητας των τιμών για την ένταξη στην ΟΝΕ και τη δέσμευση άσκησης αντιπληθωριστικής πολιτικής από τις εθνικές, ανεξάρτητες κεντρικές τράπεζες, για να υποστηρίξουν την αισιοδοξία τους για την επιτυχή συνεισφορά της ΕΚΤ στη νομισματική σταθερότητα της ζώνης του ευρώ. Συνεπώς, η ανεξαρτησία των επιλογών πολιτικής της ΕΚΤ από τις επιθυμίες και τις πολιτικές επιδιώξεις των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων είναι η άλλη όψη της εξάρτησης της πολιτικής της ΕΚΤ από τις επιθυμίες και τα συμφέροντα των αγορών.

Ο βαθμός αυστηρότητας της νομισματικής πολιτικής προσδιορίζεται άμεσα από τον επιδιωκόμενο στόχο του πληθωρισμού που επιλέγει η ΕΚΤ. Η έλλειψη συγκεκριμένου ορισμού της σταθερότητας των τιμών από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ αφήνει ανοικτό το ζήτημα της ερμηνείας του επιθυμητού και επιδιωκόμενου από την ΕΚΤ ρυθμού πληθωρισμού. Στο εσωτερικό της ΕΕ έχει αναπτυχθεί έντονη αντιπαράθεση απόψεων για το κατά πόσο ο μηδενικός πληθωρισμός ή ένας πολύ χαμηλός ρυθμός πληθωρισμού ανταποκρίνεται καλύτερα στο στόχο της νομισματικής σταθερότητας (Buti και Sapir 1998). Η άποψη που ωστόσο φαίνεται να υπερισχύει είναι ότι ένας θετικός μεν αλλά μικρός ρυθμός πληθωρισμού θα πρέπει να είναι ο κεντρικός στόχος της νομισματικής πολιτικής. Το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ινστιτούτο είχε προσδιορίσει ένα ρυθμό πληθωρισμού μεταξύ 0-2% ως πιο κατάλληλη επιλογή της νομισματικής πολιτικής. Ο στόχος αυτός έχει υιοθετηθεί από την ΕΚΤ.

Ολοκληρώνοντας, η νομισματική πολιτική στη ζώνη του ευρώ επιδιώκει την επίτευξη του βασικού στόχου της σταθερότητας των τιμών μέσω των επιδράσεών της στις πληθωριστικές προσδοκίες και στην οικονομική δραστηριότητα. Ένα από τα σημαντικά προβλήματα στην άσκηση της κοινής νομισματικής πολιτικής είναι αυτό που παρατηρούν οι Buti και Sapir (1998), ότι οι διαφορές στα μέσα άσκησης νομισματικής πολιτικής

και στις δομές των χρηματοπιστωτικών αγορών μεταξύ των χωρών-μελών είναι παράγοντες που θα μεταβάλλουν την ταχύτητα των επιπτώσεων της νομισματικής πολιτικής στην συμπεριφορά των αγορών στο σύνολό τους, που πολύ πιθανά θα διαφέρει από χώρα σε χώρα. Αφού η κάθε μια εθνική κεντρική τράπεζα έχει αναπτύξει το δικό της σύστημα εργαλείων άσκησης νομισματικής πολιτικής και παρέμβασης, τότε είναι πολύ πιθανό να υπάρχουν σημαντικές διαφορές στους μηχανισμούς μετάδοσης των νομισματικών επιδράσεων μεταξύ των χωρών. Η κατάσταση αυτή δημιουργεί φόβους για πιθανή διαφοροποίηση των ωφελειών και του κόστους των συνεπειών της νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ μεταξύ των χωρών-μελών (Allsopp και Vines 1998, Bean 1998).

3.1.2 ΟΝΕ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Έχουμε ήδη επισημάνει ότι η συμμετοχή κάθε χώρας-μέλους της ΕΕ στην ΟΝΕ οδηγεί στην απώλεια της νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής της. Η υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος προϋποθέτει και συνεπάγεται αμετάκλητο καθορισμό των συναλλαγματικών ισοτιμιών μεταξύ των κρατών-μελών της νομισματικής ένωσης και αδυναμία διαφοροποίησης της νομισματικής πολιτικής. Η απώλεια των δυο αυτών βασικών εργαλείων μακροοικονομικής ρύθμισης σημαίνει ότι δεν υπάρχει πλέον δυνατότητα εξουδετέρωσης οικονομικών διαταραχών με προσαρμογή της συναλλαγματικής ισοτιμίας. Το κρίσιμο ερώτημα που προκύπτει άμεσα αφορά το ρόλο της δημοσιονομικής πολιτικής. Οι νομισματικές εξελίξεις στο περιβάλλον της ΟΝΕ και η ανάγκη σταθερότητας του ευρώ αναβαθμίζουν το ρόλο της δημοσιονομικής πολιτικής και την καθιστούν βασικό μακροοικονομικό εργαλείο ρύθμισης της εθνικής οικονομίας.

Δεδομένης της έλλειψης μιας κεντρικής δημοσιονομικής αρχής, που θα χρησιμοποιεί τον κοινοτικό προϋπολογισμό για την αντιμετώπιση κυκλικών διακυμάνσεων και εξωγενών διαταραχών, δημιουργούνται σοβαρά

ερωτήματα ως προς τα χαρακτηριστικά του νέου ρόλου της δημοσιονομικής πολιτικής. Πώς θα διαμορφώνεται σε εθνικό επίπεδο η δημοσιονομική πολιτική και με τι βαθμούς ελευθερίας; Είναι εφικτός ο συντονισμός της σε ευρωπαϊκό επίπεδο μεταξύ των χωρών μελών της ΟΝΕ; Πώς θα συνδυάζεται με τη νομισματική πολιτική της ΕΚΤ; Όπως παρατηρούν οι Allsopp και Vines (1996), η απάντηση στα ερωτήματα αυτά είναι δύσκολη λόγω του γεγονότος ότι δεν υπάρχει η κατάλληλη εμπειρία από κάποιου ανάλογου της ΟΝΕ εγχειρήματος. Όπως θα αναλύσουμε στη συνέχεια, η αξιολόγηση του ρόλου της δημοσιονομικής πολιτικής στο περιβάλλον της ΟΝΕ προϋποθέτει την κατανόηση τριών βασικών στοιχείων: α) την αναβάθμιση του βραχυχρόνιου σταθεροποιητικού ρόλου της δημοσιονομικής πολιτικής στις περιπτώσεις κυκλικών διακυμάνσεων και κυρίως ασύμμετρων εθνικών οικονομικών διαταραχών. Η εξέλιξη αυτή κρίνεται αναγκαία ως μέσο αντιστάθμισης των αρνητικών επιπτώσεων στην παραγωγή και την απασχόληση από την άσκηση κοινής αντιπληθωριστικής νομισματικής πολιτικής, β) τα μακροχρόνια προβλήματα φερεγγυότητας των εθνικών δημοσιονομικών αρχών που δημιουργούν τα υψηλά δημόσια ελλείμματα και το μεγάλο δημόσιο χρέος και γ) την υπονόμευση του σταθεροποιητικού ρόλου της εξαιτίας σημαντικών περιορισμών που δημιουργεί η αρχιτεκτονική της ΟΝΕ και η παγκοσμιοποίηση.

Στη σημερινή δομή της ΟΝΕ, ο χαρακτήρας της δημοσιονομικής πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ καθορίζεται από το άθροισμα των ελλειμμάτων και πλεονασμάτων των εθνικών προϋπολογισμών. Αυτό συμβαίνει εξαιτίας του γεγονότος ότι δεν υπάρχει αφενός κεντρική δημοσιονομική αρχή που να ασκεί πολιτική στο σύνολο της ΕΕ και αφετέρου λόγω του περιορισμένου ρόλου του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού που αδυνατεί να στηρίξει το σχεδιασμό κοινής ευρωπαϊκής δημοσιονομικής πολιτικής. Η κατάσταση αυτή είναι πολύ φυσικό να οδηγεί σε αδυναμία εφαρμογής, σε επίπεδο εθνικής οικονομίας, συγκεκριμένης δημοσιονομικής πολιτικής που να λαμβάνει υπόψη τις επιπτώσεις της στη δημοσιονομική ισορροπία του συνόλου της ΕΕ. Από την άλλη πλευρά, ο συνδυασμός της συνάθροισης

των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών με τη νομισματική πολιτική της ΕΚΤ καθορίζει το μείγμα της μακροοικονομικής πολιτικής της ΕΕ, η οποία με τη σειρά της προκαλεί συγκεκριμένες επιπτώσεις στις ευρωπαϊκές οικονομίες μέσω των επιτοκίων και της συναλλαγματικής ισοτιμίας του ευρώ.

Σε αντίθεση με την έκθεση Delors, η Συνθήκη του Μάαστριχτ απέκλεισε τη δυνατότητα εφαρμογής ενεργητικών εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών. Η Συνθήκη ουσιαστικά επέβαλε αυστηρά κριτήρια δημοσιονομικής συμπεριφοράς και επικεντρώθηκε σε θέματα εποπτείας και ελέγχου των εθνικών δημοσιονομικών αρχών με στόχο τη μεσοχρόνια δημοσιονομική προσαρμογή των χωρών που συμμετέχουν σήμερα στην ΟΝΕ.

Δύο είναι οι βασικοί λόγοι που η Συνθήκη του Μάαστριχτ και όπως θα δείξουμε παρακάτω, το Σύμφωνο Σταθερότητας επιβάλλουν αυστηρούς κανόνες δημοσιονομικής πειθαρχίας στη διάρκεια του μεταβατικού σταδίου προς την ΟΝΕ και στο μετά-ΟΝΕ οικονομικό περιβάλλον οι εξωτερικές επιβαρύνσεις που πιθανά θα προκαλέσει το χρέος μιας χώρας - μέλους και η αποφυγή συνθηκών έλλειψης φερεγγυότητας από την πλευρά της εθνικής δημοσιονομικής αρχής. Και οι δυο αυτοί παράγοντες, στη φιλοσοφία των σχεδιαστών της ΟΝΕ, εκτιμάται ότι μπορούν να λειτουργήσουν αποσταθεροποιητικά για το ευρώ, συνεπώς και για την ίδια την ΟΝΕ. Παρακάτω δίνουμε ένα παράδειγμα μιας κατάστασης σωρευτικών αρνητικών εξελίξεων που συνθέτουν το απαισιόδοξο σενάριο αποσταθεροποίησης της ΟΝΕ.

Οι εξωτερικές επιβαρύνσεις συνδέονται με την αύξηση των επιτοκίων ως αποτέλεσμα της δημοσιονομικής ανισορροπίας σε μία ή περισσότερες χώρες. Υποθετικά, εάν μια μεγάλη ευρωπαϊκή χώρα εφαρμόσει επεκτατική δημοσιονομική πολιτική είτε για να υποστηρίξει το εισόδημα και την απασχόλησή της είτε για να αντιμετωπίσει μια ασύμμετρη διαταραχή, θα δημιουργήσει υψηλά ελλείμματα στον προϋπολογισμό της. Η εξέλιξη αυτή, χωρίς μεταβολή της νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ, θα προκαλέσει

αυξημένη ζήτηση δανειακών κεφαλαίων στις ευρωπαϊκές χρηματαγορές που θα πιέσει τα ευρωπαϊκά επιτόκια σε αύξηση προκαλώντας παραγκωνισμό των ιδιωτικών επενδύσεων σε όλη την ΕΕ και όχι μόνο στη χώρα με τη δημοσιονομική ανισορροπία. Παράλληλα είναι πολύ πιθανή η δημιουργία πληθωριστικών πιέσεων και αύξησης του πληθωρισμού. Η αύξηση των ευρωπαϊκών επιτοκίων μπορεί επίσης να προκαλέσει εισροή κεφαλαίων και ανατίμηση του ευρώ με αρνητικές επιπτώσεις στις ευρωπαϊκές εξαγωγές. Οι επιπτώσεις αυτές ίσως να μην είναι αρκετά σημαντικές να προκαλέσουν μείωση της παραγωγής και της απασχόλησης στη χώρα που έχει το έλλειμμα, εάν η αύξηση της εσωτερικής ζήτησης που θα χρηματοδοτηθεί από την αύξηση του δημόσιου ελλείμματος αντισταθμίσει τη μείωση των επενδύσεων και το αρνητικό αποτέλεσμα του εξωτερικού εμπορίου. Το ίδιο όμως μπορεί να μην συμβεί στις υπόλοιπες χώρες οι οποίες δεν θα έχουν αναλογική αύξηση στην εσωτερική τους ζήτηση, αλλά θα γνωρίσουν αναλογική μείωση των επενδύσεων και επιδείνωση του εξωτερικού ισοζυγίου τους.

Πέρα από τις αρνητικές επιπτώσεις σε επενδύσεις και εσωτερική ζήτηση, η αύξηση των επιτοκίων θα προκαλέσει μείωση στο ρυθμό μεταβολής του κεφαλαιακού αποθέματος και αύξηση των φόρων για την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους. Ανάλογες πιθανά θα είναι οι εξελίξεις και στις υπόλοιπες χώρες οι κάτοικοι των οποίων θα πληρώσουν ένα μέρος του κόστους της αύξησης του δημόσιου ελλείμματος της χώρας που ασκεί επεκτατική δημοσιονομική πολιτική. Επίσης το υψηλό εθνικό δημόσιο χρέος δημιουργεί προβλήματα φερεγγυότητας στις δημοσιονομικές αρχές, διαταράσσοντας τη σταθερότητα της ΟΝΕ (Buiter, Corsetti και Roubini 1993). Η έλλειψη φερεγγυότητας από αδυναμία αποπληρωμής του χρέους μπορεί επίσης να θέσει σε λειτουργία μια σωρευτική διαδικασία αστάθειας και κρίσης στο τραπεζικό τομέα και στις αγορές χρήματος και κεφαλαίου στη ζώνη του ευρώ με δυσχερείς συνέπειες στην αξιοπιστία της ΕΚΤ και τη σταθερότητα της ΟΝΕ (Buti και Sapir 1998, Eichengreen και Wyplosz 1998).

Το πρόβλημα της φερεγγυότητας συνδέεται άμεσα με την εφαρμογή επεκτατικών δημοσιονομικών πολιτικών και με τη δυνατότητα των δημοσιονομικών αρχών να αποπληρώσουν το χρέος τους. Η κυβέρνηση της χώρας που έχει το έλλειμμα δεν θα μπορεί να δανειστεί εύκολα όταν το δημόσιο έλλειμμα και χρέος της είναι κοντά στο περιορισμό φερεγγυότητας. Το πρόβλημα της φερεγγυότητας αποκτά περιεχόμενο στην περίπτωση που το χρέος μιας χώρας δημιουργεί μεγάλες εξωτερικές επιβαρύνσεις. Εκείνο όμως που φαίνεται να δημιουργεί μεγαλύτερη ανησυχία κα προβληματισμό είναι η πιθανότητα να εκδηλωθούν πολιτικές πιέσεις για βοήθεια στη διαχείριση του χρέους από την πλευρά μιας υπερχρεωμένης κυβέρνησης προς την ΕΚΤ, καθώς και πιέσεις από την αγορά της οποίας οι φόβοι για χρηματοπιστωτική αστάθεια αυξάνονται στην προοπτική που η υπερχρεωμένη κυβέρνηση δεν θα μπορέσει να αποπληρώσει το χρέος της. Στο σενάριο αυτό, η ανεξαρτησία της ΕΚΤ διαδραματίζει σημαντικό ρόλο αφού υποθετικά μειώνει αισθητά την πιθανότητα πραγμάτωσή του.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ θέσπισε το διττό δημοσιονομικό κριτήριο καθιερώνοντας δεσμευτικούς δημοσιονομικούς κανόνες για τις χώρες – μέλη, οι οποίες θα πρέπει να ασκούν τη δημοσιονομική τους πολιτική έχοντας ανώτατα και πολύ περιορισμένα όρια στις τιμές του δημόσιου ελλείμματος και χρέους. Στόχος της Συνθήκης του Μάαστριχτ είναι η επιβολή μιας αξιόπιστης κατάστασης δημοσιονομικής πειθαρχίας και προσαρμογής στις χώρες μέλη της ΕΕ που επιθυμούν την ένταξή τους στην ΟΝΕ (Allsopp και Vines 1996). Η αυστηρή δημοσιονομική πειθαρχία που επιβάλλει η Συνθήκη ουσιαστικά υπονομεύει την αναβάθμιση του ρόλου της δημοσιονομικής πολιτικής και την αναγκαία αύξηση της αυτονομίας της σε εθνικό επίπεδο για την αντιμετώπιση αποσταθεροποιητικών ασύμμετρων διαταραχών, ενώ παράλληλα αποκλείει την επιλογή οποιουδήποτε εναλλακτικού σεναρίου δημοσιονομικής πολιτικής.

Εκείνο που έχει σημασία για την κατανόηση του νέου πλαισίου άσκησης οικονομικής πολιτικής και πρέπει να επισημάνουμε είναι ότι η

κατανόηση του ρόλου και των επιπτώσεων της δημοσιονομικής πολιτικής γίνεται μέσω της απόλυτης παραδοχής των υποθέσεων και των ισχυρισμών του νεοκλασικού οικονομικού υποδείγματος. Δεδομένης της κυριαρχίας του νεοφιλελεύθερου υποδείγματος οικονομικής διαχείρισης και ενός συνόλου νεοκλασικών υποθέσεων, η δημοσιονομική πειθαρχία και προσαρμογή καταλήγει σε μια σειρά από θετικές συνέπειες πάνω στην οικονομική μεγέθυνση και στη σταθερότητα της ΟΝΕ.

Υποστηρίζεται ότι μέσω της δημοσιονομικής πειθαρχίας δύναται να αποτραπούν οι προαναφερόμενες περιπέτειες από μια κατάσταση δημοσιονομικής αποσταθεροποίησης, οι οποίες με τη σειρά τους θα παρήγαγαν αρνητικά σημάδια στις αγορές για την αξιοπιστία της νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ, θέτοντας εμπόδια στην επίτευξη του στόχου της νομισματικής σταθερότητας. Η δημοσιονομική πειθαρχία (η οποία στη συνηθέστερη εκδοχή της ταυτίζεται με μια κατάσταση ισοσκελισμένου προϋπολογισμού) δημιουργεί δυνατότητες μείωσης των επιτοκίων και αύξησης των ιδιωτικών επενδύσεων. Οι εξελίξεις αυτές μπορεί μεσοχρόνια να οδηγήσουν σε υψηλότερους ρυθμούς συσσώρευσης και οικονομικής μεγέθυνσης. Η συστηματική και μακροχρόνια δημοσιονομική πειθαρχία απελευθερώνει την εθνική αποταμίευση από την πίεση του δημοσίου δανεισμού, εξέλιξη η οποία θα προκαλέσει διαχρονικά χαμηλότερα πραγματικά επιτόκια. Η δημοσιονομική πειθαρχία συνδέεται συνεπώς με ένα μηχανισμό ανατροφοδότησης της οικονομικής μεγέθυνσης. Επίσης, ένα μικρό δημόσιο έλλειμμα και χρέος αποκλιμακώνει τις όποιες πληθωριστικές προσδοκίες συμβάλλοντας στη σταθερότητα των τιμών. Επιπλέον, αυξάνει την αυτοπεποίθηση των αγορών και την εμπιστοσύνη τους στην πολιτική της ΕΚΤ, η οποία απελευθερώνεται από την πίεση που της ασκεί η ίδια η προσπάθειά της να είναι φερέγγυα και αξιόπιστη.

Όπως παρατηρούν οι Buti και Sapir (1998), η δημιουργία δημοσιονομικών πλεονασμάτων και η αύξηση της δημόσιας αποταμίευσης είναι επίσης σημαντική για τη χρηματοδότηση κοινωνικών δαπανών και τη διαφύλαξη της κοινωνικής συνοχής, όπως επίσης και για τη χρηματοδότηση

κοινωνικών δαπανών και τη διαφύλαξη της κοινωνικής συνοχής, όπως επίσης και για τη χρηματοδότηση δαπανών που προκαλούνται ως αποτέλεσμα δημογραφικών αλλαγών. Επίσης, η μείωση του δημόσιου χρέους και των τόκων αποπληρωμής δίνει τη δυνατότητα αναδιάρθρωσης των δημόσιων δαπανών και απελευθερώνει πόρους για τη χρηματοδότηση επενδύσεων υποδομής. Βάσει της υποθετικής λειτουργίας των παραπάνω μηχανισμών, η διατήρηση του δημοσίου ελλείμματος και χρέους σε πολύ χαμηλά επίπεδα κατανοείται ως το απαραίτητο μέσο αύξησης της ικανότητας απορρόφησης ασύμμετρων διαταραχών από τις χώρες – μέλη της ΟΝΕ και άσκησης ενός περισσότερο αποτελεσματικού μείγματος οικονομικής πολιτικής (European Economy 1998).

Η δημοσιονομική πειθαρχία με τον παραπάνω τρόπο συνδέεται με θετικές επιπτώσεις στη λειτουργία των αγορών και στο ρυθμό δυναμισμού των εθνικών οικονομιών και της ευρωπαϊκής οικονομίας στο σύνολό της. Εάν η δημοσιονομική πειθαρχία θα συμβάλλει τελικά στη δημοσιονομική σταθερότητα και προσαρμογή των χωρών της ΕΕ κάθε άλλο παρά δεδομένη είναι. Οι Allsopp και Vines (1996) ισχυρίζονται ότι η δημοσιονομική προσαρμογή δεν πρέπει να θεωρείται δεδομένη για τις οικονομίες της ζώνης του ευρώ ως αποτέλεσμα του αυστηρού ρυθμιστικού πλαισίου της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Σύμφωνα με την άποψή τους, η δημοσιονομική προσαρμογή θα επιτευχθεί μόνο με την κατάλληλη συνεργασία της νομισματικής πολιτικής και της μείωσης των επιτοκίων, ώστε να σημειωθεί σημαντική μεσοχρόνια αύξηση των ιδιωτικών επενδύσεων.

Οι Buti και Sapir (1998) επίσης αναφέρονται σε τρεις παράγοντες που είναι πολύ πιθανό να προκαλέσουν όξυνση των δημοσιονομικών προβλημάτων στο εσωτερικό της ΟΝΕ. Πρώτον, το δημογραφικό πρόβλημα της γήρανσης που αντιμετωπίζουν πολλές ευρωπαϊκές χώρες, το οποίο θα οδηγήσει αναπόφευκτα σε αύξηση των δημόσιων κοινωνικών δαπανών στα επόμενα χρόνια. Δεύτερον, η μέχρι τώρα αδυναμία εναρμόνισης της φορολογίας μεταξύ των χωρών της ΕΕ. Αυτό σε

συνδυασμό με τις πιέσεις που θα ασκηθούν στα φορολογικά συστήματα, ως αποτέλεσμα του ανταγωνισμού που θα προκαλέσει η υιοθέτηση του ευρώ και η ενιαία αγορά, πιθανά θα περιορίσουν τη φορολογική ικανότητα και τα δημόσια έσοδα των χωρών-μελών. Τρίτον, η απώλεια της συναλλαγματικής και νομισματικής πολιτικής με την έναρξη της ΟΝΕ θα αυξήσει το σταθεροποιητικό ρόλο της δημοσιονομικής πολιτικής, η οποία θα αναλάβει όλο το βάρος της διαχείρισης των οικονομικών διακυμάνσεων και των επιπτώσεων εξωτερικών διαταραχών.

Παρά το γεγονός ότι υπάρχει έντονη επιστημονική (θεωρητική και εμπειρική) και τελευταία και πολιτική αμφισβήτηση της αυστηρής δημοσιονομικής πειθαρχίας, αυτή γίνεται πλήρως αποδεκτή από τις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις στο όνομα των θετικών επιπτώσεων που η αξιόπιστη δημοσιονομική προσαρμογή θα προκαλέσει στον πραγματικό τομέα της οικονομίας μέσω της θετικής επίδρασης των επιτοκίων στις ιδιωτικές επενδύσεις και στο επιχειρηματικό κλίμα. Στη διαμόρφωση των συνθηκών αποδοχής της δημοσιονομικής πειθαρχίας, σημαντική είναι η συμβολή του κυρίαρχου ιδεολογικά σήμερα νεοφιλελεύθερου μοντέλου οικονομικής διαχείρισης και οι εκθέσεις και προτροπές διεθνών οργανισμών όπως του ΔΝΤ και του ΟΟΣΑ.

Όπως παρατηρούν οι Arrowsmith και Taylor (1996), το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης αποτελεί κεντρική στρατηγική επιλογή της ΕΕ, κάτω από γερμανικές κυρίως πιέσεις, για την απόλυτη εφαρμογή της δημοσιονομικής πειθαρχίας από όλες τις χώρες - μέλη της ΟΝΕ. Οι Eichengreen και Wyplosz (1998) σημειώνουν ότι το περισσότερο σημαντικό επιχείρημα υπέρ του Συμφώνου Σταθερότητας είναι το γεγονός ότι προμηθεύει με επιπλέον προστασία την ΕΚΤ από πληθωριστικές κρίσεις δημοσιονομικών χρεών αφερέγγυων εθνικών κυβερνήσεων με προεκτάσεις στη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού τομέα της ζώνης του ευρώ. Η βασική αρχή του Συμφώνου είναι ότι, για να μπορέσει μια χώρα να διαχειριστεί το δημοσιονομικό στόχο που θέτει η Συνθήκη του Μάαστριχτ για 3% ποσοστό δημόσιου ελλείμματος, θα πρέπει ο προϋπολογισμός της

να είναι ισοσκελισμένος ή πλεονασματικός μεσοχρόνια. Η υπέρβαση του κριτηρίου του ελλείμματος, σε περίπτωση ευνοϊκών οικονομικών συνθηκών, θα δημιουργήσει δημοσιονομική αστάθεια με όλες τις προαναφερόμενες συνέπειες. Σύμφωνα με τη φιλοσοφία του Συμφώνου, η επιδίωξη και πραγμάτωση ισοσκελισμένου προϋπολογισμού αυξάνει την ευκαμψία της δημοσιονομικής πολιτικής, η οποία καθίσταται περισσότερο αποτελεσματική στην αντιμετώπιση εξωγενών διαταραχών στα πλαίσια των ορίων δημοσιονομικής πειθαρχίας που ορίζει η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Επίσης, ο συντονισμός των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών στη βάση συγκεκριμένων ποσοτικών δεικτών θα δημιουργήσει θετικές προσδοκίες στις αγορές για τη σταθερότητα της ΟΝΕ στο σύνολό της.

Το Σύμφωνο αν και αναγνωρίζει τη διαφορετικότητα της δημοσιονομικής κατάστασης μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών, επιβάλλει την εφαρμογή ενός συστήματος ποινών για τις χώρες που θα συνεχίσουν να έχουν υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα στην περίπτωση που δεν αντιμετωπίζουν κυκλικές διακυμάνσεις και διαταραχές. Η πολιτική των ποινών σε συνδυασμό με τον αυστηρότερο δημοσιονομικό έλεγχο των εθνικών προϋπολογισμών σχηματίσουν το μηχανισμό μέσω του οποίου το Σύμφωνο ενισχύει την αξιοπιστία της οικονομικής πολιτικής της ΕΕ και την προσήλωσή της στο στόχο της δημοσιονομικής πειθαρχίας.

Οι αυστηροί ποσοτικοί δημοσιονομικοί στόχοι της Συνθήκης του Μάαστριχτ και του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης αποσκοπούν στο να καταστήσουν σαφές στις εθνικές κυβερνήσεις ότι: α) πρέπει να παραιτηθούν από την όποια πολιτική – εκλογική παρέμβαση στην άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής η οποία θα είχε αρνητικές συνέπειες στην εθνική προσπάθεια για δημοσιονομική προσαρμογή και β) η συγκεκριμενοποίηση των δημοσιονομικών στόχων πρέπει να κατανοηθεί ως το αποτελεσματικότερο μέσο αντιμετώπισης δημοσιονομικών ανισορροπιών σε εθνικό επίπεδο ειδικότερα σε χώρες με υψηλό δημόσιο έλλειμμα και χρέος. Λειτουργεί ως ένας θεσμικός μηχανισμός επιβολής της δημοσιονομικής εξυγίανσης και προσαρμογής των χωρών – μελών, που

εμποδίζει κάθε τάση επιστροφής στο προηγούμενο καθεστώς δημοσιονομικής αστάθειας, αλλά και σχεδιασμού εναλλακτικής πολιτικής.

Η εφαρμογή αυστηρών δημοσιονομικών πολιτικών και η διαδικασία δημοσιονομικής προσαρμογής στην περίπτωση της κάθε χώρας – μέλους και σε επίπεδο ΕΕ και οι συνέπειές τους στις οικονομικές επιδόσεις των χωρών – μελών έχει γίνει αντικείμενο έντονης επιστημονικής αντιπαράθεσης. Σύμφωνα με την Κεϋνσιανή προσέγγιση, οι αυστηρές δημοσιονομικές πολιτικές και γενικότερα η δημοσιονομική προσαρμογή μέσω περικοπής δαπανών θα μπορούσε να αποτελέσει αιτία ανεπάρκειας της συνολικής ζήτησης με αρνητικές επιπτώσεις στο ρυθμό δυναμισμού της οικονομίας, στο εισόδημα και την απασχόληση (Moss και Michie 1998).

Στο πλαίσιο αυτό, οι πραγματικοί κίνδυνοι για τη δημοσιονομική πολιτική που απορρέουν από τους κανόνες που επιβάλλουν η Συνθήκη του Μάαστριχτ και το Σύμφωνο Σταθερότητας δεν συνδέονται με την έλλειψη πειθαρχίας και υπευθυνότητας εκ μέρους των εθνικών κυβερνήσεων, αλλά με την πιθανότητα οι κυβερνήσεις να έχουν δεσμευτεί σε ένα λανθασμένο πλαίσιο οικονομικής πολιτικής. Οι αυστηροί κανόνες δημοσιονομικής πολιτικής που διέπουν τη λειτουργία της ΟΝΕ, η πιθανότητα να μην είναι εφικτοί και ο συντονισμός των κυβερνήσεων σε μια λάθος πολιτική δημιουργούν ένα επικίνδυνο τρίγωνο για τη μελλοντική προοπτική και τη σταθερότητα της ΟΝΕ και την ευημερία των ευρωπαίων πολιτών. Η λογική της Κεϋνσιανής προσέγγισης βρίσκεται σε πλήρη αντίθεση με τη φιλοσοφία και τους δημοσιονομικούς στόχους της Συνθήκης του Μάαστριχτ και του Συμφώνου Σταθερότητας και αποτελεί τη θεωρητική βάση μιας εναλλακτικής οικονομικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο και στη ζώνη του ευρώ, που προτάσσει την πλήρη απασχόληση και την πραγματική σύγκλιση απέναντι στη νομισματική σταθερότητα.

Οι υποστηρικτές, ωστόσο των κυρίαρχων στο περιβάλλον της ΟΝΕ δημοσιονομικών επιλογών αντιπροτείνουν την ενεργοποίηση ορθόδοξων μηχανισμών μέσω των οποίων υποστηρίζουν την επεκτατική επίδραση της δημοσιονομικής προσαρμογής (Buti και Sapir 1998, Alesina 1998). Πιο

συγκεκριμένα, η δημοσιονομική προσαρμογή προσδοκάται ότι θα προκαλέσει μείωση της φορολογίας, αλλαγή των προσδοκιών για μελλοντική φορολογική επιβάρυνση και μείωση των επιτοκίων. Αυτό δεν μπορεί παρά να μετασχηματιστεί σε αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης και των επενδύσεων που θα περιορίσει το συσταλτικό αποτέλεσμα της δημοσιονομικής προσαρμογής. Στο ίδιο αποτέλεσμα προσδοκάται ότι θα οδηγήσει και η ανάπτυξη νέων χρηματοπιστωτικών εργαλείων στο εσωτερικό του ενιαίου νομισματικού χώρου.

Ολοκληρώνοντας την ανάλυσή μας θα θέλαμε να επισημάνουμε το εξής. Στο σημερινό περιβάλλον της ΟΝΕ η δημοσιονομική και εισοδηματική πολιτική σε συνδυασμό με διαρθρωτικές αλλαγές προς την κατεύθυνση της απελευθέρωσης των αγορών προσδιορίζουν τη δυνατότητα των εθνικών κυβερνήσεων να διαχειριστούν περιπτώσεις ασύμμετρων διαταραχών και κυκλικών διακυμάνσεων. Ωστόσο, ο νέος ρόλος της δημοσιονομικής πολιτικής υπονομεύεται από σημαντικούς περιορισμούς που καθιστούν την αναβάθμιση του ρόλου και την αύξηση της αυτονομίας της δημοσιονομικής πολιτικής σχεδόν ανέφικτη. Ποιοι είναι όμως οι περιορισμοί που αντιμετωπίζει στο νέο περιβάλλον της ΟΝΕ η δημοσιονομική πολιτική και σε τι βαθμό υπονομεύουν το νέο ρόλο και την αυτονομία της;

Έχουμε ήδη επισημάνει τις δραματικές επιπτώσεις και τους περιορισμούς που προκαλούν στη δημοσιονομική πολιτική οι απελευθερωμένες παγκόσμιες αγορές χρήματος και κεφαλαίου. Σε περιφερειακό επίπεδο το ίδιο ισχύει στην περίπτωση της ΕΕ όσον αφορά την άσκηση της κοινής νομισματικής πολιτικής αλλά και της δημοσιονομικής πολιτικής των χωρών – μελών. Οι Kenen (1995), Allsopp και Vines (1996, 1998) και Eichangreen (1998) έχουν υποστηρίξει ότι η έλλειψη συντονισμού της δημοσιονομικής πολιτικής μεταξύ των χωρών – μελών της ΕΕ αποτελεί παράγοντα που επίσης περιορίζει σημαντικά το ρόλο της δημοσιονομικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο. Οι Allsopp και Vines (1996) σημειώνουν τους περιορισμούς που θέτει: α) η νομισματική πολιτική στην άσκηση

δημοσιονομικής πολιτικής και η έλλειψη συντονισμού μεταξύ τους. Στο αποτέλεσμα αυτό σημαντικό ρόλο παίζει η απόλυτη προσήλωση της νομισματικής πολιτικής στην οικονομική σταθερότητα, β) η αντίθεση μεταξύ της αναβάθμισης του βραχυχρόνιου σταθεροποιητικού ρόλου της δημοσιονομικής πολιτικής και της μεσοχρόνιας δημοσιονομικής πειθαρχίας και προσαρμογής που επιβάλλει η Συνθήκη του Μάαστριχτ και το Σύμφωνο Σταθερότητας. Στα πλαίσια του κυρίαρχου σήμερα προτύπου οικονομικής πολιτικής, με την εμπλοκή της δημοσιονομικής πολιτικής ως εργαλείου εξομάλυνσης βραχυχρόνιων και εξωγενών διαταραχών, η δυνατότητα διαχείρισης των επιδόσεων της εθνικής οικονομίας περιορίζεται αισθητά στην άσκηση αυστηρής εισοδηματικής πολιτικής και σε πολιτικές προσφορές μέσω διαρθρωτικών παρεμβάσεων απορρύθμισης των αγορών. Είναι αυτονόητο ότι τα θέματα της απασχόλησης και της ανεργίας, της διανομής του εισοδήματος, της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού καθώς επίσης και της κοινωνικής συνοχής θα αποτελούν τις νέες προκλήσεις της επιστημονικής έρευνας και της πολιτικής αντιπαράθεσης στη δεκαετία του 2000.[18]

3.1.3 ΟΝΕ, ΕΘΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ

Η μακροοικονομική πολιτική έτσι όπως εφαρμόζεται σήμερα στη ζώνη του ευρώ είναι αποκλειστικά συνδεδεμένη με τη νομισματική σταθερότητα και τον αυστηρό έλεγχο του πληθωρισμού. Η σταθερότητα των τιμών αποτελεί τον κυρίαρχο στόχο της οικονομικής πολιτικής, αφού σύμφωνα με τη φιλοσοφία του μονεταρισμού αυτό είναι αναγκαίο για την άριστη κατανομή των πόρων και την επίτευξη μακροχρόνιας οικονομικής ισορροπίας. Βάσει της Συνθήκης του Μάαστριχτ η οικονομική σταθερότητα με την ευρύτερή της σημασία προσδιορίζεται αποκλειστικά από το αποτέλεσμα της μάχης των ευρωπαϊκών οικονομιών κατά του πληθωρισμού.

Η κατανόηση του πληθωρισμού ως καθαρά νομισματικού φαινομένου φέρνει επίσης το δημόσιο έλλειμμα και τις δημόσιες δαπάνες στο επίκεντρο της αντιπληθωριστικής πολιτικής. Η νομισματική αντίληψη της Συνθήκης περιορίζει αισθητά όχι μόνο τη δυνατότητα επιλογής εναλλακτικών στόχων οικονομικής πολιτικής, αλλά και τους βαθμούς ελευθερίας στην άσκηση εθνικής οικονομικής πολιτικής, αφού καθιστά την τελευταία αρκετά άκαμπτη στη χρησιμοποίηση διαφορετικών μέσων και στόχων. Με το κοινό νόμισμα, η επίτευξη υψηλού βαθμού ευκαμψίας των τιμών, των μισθών και της απασχόλησης είναι ο μόνος μηχανισμός προσαρμογής των πραγματικών οικονομικών μεγεθών. Ουσιαστικά, η όλη διαδικασία προσαρμογής επικεντρώνεται στην αγορά εργασίας, αφού η μακροοικονομική πολιτική αφοπλίζεται από ενεργητικές παρεμβάσεις και περιορίζεται στη διαφύλαξη της νομισματικής σταθερότητας (Allsopp και Vines 1998, Artis 1998).

Πρέπει να παρατηρήσουμε ότι η ΟΝΕ ως μορφή περιφερειακής ολοκλήρωσης θα δημιουργήσει ευκαιρίες ανάπτυξης, αφού προσδιορίζει σε σημαντικό βαθμό τον τρόπο ενσωμάτωσης κάθε ευρωπαϊκής οικονομίας στο παγκόσμιο πλέγμα οικονομικών σχέσεων. Το αν οι επιπτώσεις αυτές είναι θετικές ή αρνητικές εξαρτάται ωστόσο από τις οικονομικές και παραγωγικές δομές και τη θεσμική συγκρότηση κάθε επιμέρους χώρας και τη δυνατότητά της να αξιοποιήσει τις νέες ευκαιρίες που δημιουργεί η ΟΝΕ και η ενιαία αγορά. Οι παράγοντες αυτοί θα καθορίσουν σε μεγάλο βαθμό τα αποτελέσματα και την αποτελεσματικότητα της ασκούμενης οικονομικής πολιτικής και τα οφέλη που τελικά θα αποκομίσει κάθε εθνική οικονομία από τη συμμετοχή της στην ΟΝΕ.

Η προσπάθεια αξιοποίησης των ευκαιριών που δυνητικά μπορεί να προσφέρει η ΟΝΕ είναι υπόθεση εθνική και προϋποθέτει τη συλλογική και αποτελεσματική δράση όλων των κοινωνικών δυνάμεων. Διαφορετικά το κόστος από την ΟΝΕ θα προκαλέσει πολλαπλά επίπεδα οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών αντιθέσεων. Στο πλαίσιο αυτό, η ένταξη της ελληνικής οικονομίας στην ΟΝΕ πρέπει να κατανοείται ως μια δυναμική

διαδικασία προσαρμογής στη νέα οικονομική πραγματικότητα της παγκοσμιοποίησης βάσει ενός νεοφιλελεύθερου πλαισίου οικονομικής διαχείρισης.

Η ένταξη της Ελλάδας στην ΟΝΕ απαιτεί συνεπώς αναπόφευκτες προσαρμογές, διαρθρωτικές, θεσμικές και οικονομικής διαχείρισης έτσι ώστε να μην διαταραχθεί από την πλευρά της χώρας μας η συνοχή της ΟΝΕ ως νομισματικής ζώνης. Το κρίσιμο ερώτημα της δεκαετίας του 2000 είναι αν οι προσαρμογές αυτές, και εφόσον πραγματοποιηθούν, θα επιτρέψουν στη χώρα μας την αξιοποίηση των ευκαιριών που προσφέρει το νέο μακροοικονομικό περιβάλλον και η ενιαία αγορά.

3.2 ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΡΕΟΣ

Εκρηκτική αύξηση του δημόσιου χρέους της χώρας σημειώθηκε το 2008, απόρροια του εκτροχιασμού του ελλείμματος του κρατικού προϋπολογισμού του προηγούμενου έτους, αλλά και της ανάληψης των ελλειμμάτων του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Τα στοιχεία του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, καταγράφουν αύξηση του δημόσιου χρέους στη διάρκεια του 2008, κατά 24,3 δισ. ευρώ ή κατά 10,2%, σε σύγκριση με το 2007.

Το ύψος του χρέους εκτινάχθηκε στο ποσό των 262.070,75 εκατ. ευρώ, ή στο 107% του ΑΕΠ, από 237.742 εκατ. ευρώ ή 104,2% του ΑΕΠ που ήταν στο τέλος του 2007. Σε σύγκριση με το στόχο του υπουργείου Οικονομικών, που ήταν η συγκράτηση του χρέους στο ποσό των 257.929 εκατ. ευρώ, στο τέλος του 2008, σημειώθηκε απόκλιση ύψους 4.141 εκατ. ευρώ ή 1,7% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος.

Παράλληλα, προκύπτει ότι η αύξηση του δημόσιου χρέους είναι σχεδόν διπλάσια του ύψους του ελλείμματος του προϋπολογισμού του 2008, αποδεικνύοντας ότι το χρέος ανατροφοδοτείται και από τα ελλείμματα (κρυφά ή φανερά) του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Ειδικότερα, ενώ το έλλειμμα του προϋπολογισμού του 2008 διαμορφώθηκε σε 13,9 εκατ. ευρώ, το δημόσιο χρέος το ίδιο έτος αυξήθηκε κατά 24.329 εκατ. ευρώ, δηλαδή αυξήθηκε κατά 13,5 δισ. ευρώ, επιπλέον της λογικής αύξησης που προκύπτει από το έλλειμμα.

Η εξέλιξη αποδίδεται στον αυξημένο δανεισμό, που λόγω της κρίσης στόχος ήταν να εξασφαλιστούν ταμιακά διαθέσιμα, αλλά και στην ανάληψη χρεών ασφαλιστικών ταμείων και άλλων δημόσιων φορέων. Τα ελλείμματα και τα χρέη του ευρύτερου δημόσιου τομέα «ενισχύουν» το δημόσιο χρέος με αρκετά δισ. ευρώ ετησίως.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η ανησυχητική αύξηση του δημόσιου χρέους της χώρας, το 2008, δεν ενσωματώνει και τα χρέη των νοσοκομείων (δηλαδή του κράτους) προς τους προμηθευτές τους, που φτάνουν σε 5 δισ. ευρώ απειλώντας έλλειμμα και δημόσιο χρέος.

Διευκρινίζεται ότι τα παραπάνω στοιχεία αφορούν το Χρέος Κεντρικής Κυβέρνησης, δηλαδή το συνολικό. Αντίθετα, το χρέος Γενικής Κυβέρνησης προσδιορίζεται με την αφαίρεση, από το συνολικό χρέος, των ομολόγων που κατέχουν δημόσιοι οργανισμοί (ασφαλιστικά ταμεία, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης κ.λπ.), το οποίο θεωρείται ενδοκυβερνητικό χρέος και, για το λόγο αυτό, είναι σε χαμηλότερα επίπεδα.

Ωστόσο, οι τόκοι και τα χρεολύσια του δημόσιου χρέους υπολογίζονται επί του συνολικού χρέους, δηλαδή ο προϋπολογισμός επιβαρύνεται από το συνολικό χρέος και όχι από το χρέος Γενικής Κυβέρνησης. [24]

Ο ΣΤΟΧΟΣ ΤΟΥ 2009

Για το 2009, ο στόχος της κυβέρνησης είναι η συγκράτηση του χρέους στο ποσό των 271.956 εκατ. ευρώ, αλλά, μετά τις αναθεωρήσεις των μεγεθών του προϋπολογισμού, το ποσό του χρέους θα αυξηθεί σημαντικά παραπάνω από το στόχο. Πάντως, από συνολικό χρέος του 2008, μόλις το 0,6% είναι σε νομίσματα εκτός ευρώ, ενώ το υπόλοιπο ποσό είναι σε ευρώ.

Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι η κατοχή ελληνικών ομολόγων σε ευρώ, από θεσμικούς επενδυτές εκτός Ελλάδας, η αποπληρωμή τόκων και χρεολυσίων, καταγράφεται ως εκροή συναλλάγματος και επιβαρύνει τα μέγιστα το ισοζύγιο πληρωμών, όπως προκύπτει από τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος.

Επίσης, σε διαπραγματεύσιμα ομόλογα εκφράζεται το 91,7% του χρέους, ενώ το υπόλοιπο ποσοστό 8,3% αφορά εκδόσεις ειδικών τύπων ομολόγων, (προμέτοχα, μετατρέψιμα, δομημένα κ.λπ.).

Παράλληλα με το δημόσιο χρέος, αυξήθηκαν και οι κρατικές εγγυήσεις στη διάρκεια του 2008 και το σύνολό τους στο τέλος Δεκεμβρίου διαμορφώθηκε σε 21.902 εκατ. ευρώ, από 19.395 εκατ. ευρώ, που ήταν στο τέλος του 2007.

Επίσης, ακόμη και εάν όλες οι υπόλοιπες συνθήκες (παγκόσμια οικονομική κρίση, προβληματισμοί στο εσωτερικό της χώρας κλπ) ήταν θετικές, η χώρα μας έχει χρόνιο και διαρκώς αυξανόμενο έλλειμμα στις τρέχουσες συναλλαγές της. Αγοράζει δηλαδή περισσότερα από όσα πουλάει, οπότε είναι υποχρεωμένη να έχει ίσο αντίστοιχο πλεόνασμα στο λογαριασμό κεφαλαίου της – επομένως, να πουλάει περισσότερα περιουσιακά στοιχεία από όσα αγοράζει, για να καλύπτει αυτές τις ανάγκες της και όχι για τη μείωση των χρεών της.

Για να μπορεί λοιπόν να καλύπτει το έλλειμμα της, θα πρέπει είτε να προσελκύει ξένους επενδυτές για την εξαγορά των περιουσιακών στοιχείων της, είτε να δανείζεται από το εξωτερικό. Ο πίνακας που ακολουθεί, παρουσιάζει το πρόβλημα στην πραγματική του έκταση:

ΕΤΗ	ΑΕΠ (δις)	Εξαγωγές	Εισαγωγές	Έλλειμμα	Έλλειμμα/ΑΕΠ
2006	213.207	16.647.439	49.123.369	-32.477.334	15,21%
2007	228.180	17.279.022	53.399.638	-36.122.627	15,83%
2008	245.448	17.533.146	58.570.121	-41.038.983	16,72%

Ειδικότερα όσον αφορά το εξωτερικό χρέος του δημοσίου (περίπου το 65% του συνολικού, ήτοι περί τα 235 δις €), θα πρέπει να σημειώσουμε ότι είναι σχεδόν 13,5 φορές υψηλότερο από τις εξαγωγές μας. Για σύγκριση, το 1991 το εξωτερικό χρέος της Ταϊλάνδης ήταν ελαφρώς μικρότερο από τις εξαγωγές της και ο οικονομολόγος κ. Κρούγκμαν το σχολιάζει στο βιβλίο του σαν «*Όχι ασήμαντη αναλογία, αλλά μέσα σε ασφαλή όρια*». Το αντίστοιχο της Λατινικής Αμερικής ήταν 2,7 μεγαλύτερο από τις εξαγωγές, κάτι που αξιολογούνταν σαν αρκετά επικίνδυνο.

Για να καταλάβει κανείς τη σοβαρότητα του ελλείμματος των 41 δις €, αρκεί να τη συγκρίνει με το αντίστοιχο του Μεξικού, ένα χρόνοι πριν (1993) από την παρά λίγο χρεοκοπία του (γνωστή σαν κρίση-τεκίλα, όπου το Μεξικό διασώθηκε χάρη στα 50 δις $ δάνειο που πήρε από της Η.Π.Α.). Το ποσοστό αυτό ήταν 8% επί του ΑΕΠ και όχι 16,72% όπως σήμερα στην Ελλάδα. Το γεγονός αυτό οφειλόταν στο ότι, αν και το νόμισμα του Μεξικού παρέμενε σταθερό, αφού ήταν συνδεδεμένο με το δολάριο, ο πληθωρισμός ήταν μεγαλύτερος από αυτόν των Η.Π.Α., με αποτέλεσμα τα προϊόντα που παρήγαγε να μην μπορούν να ανταγωνιστούν τα αμερικανικά (ουσιαστικά το νόμισμα ήταν υπερτιμημένο). Έτσι, μειώνονταν συνεχώς οι εξαγωγές του Μεξικού και αυξάνονταν οι εισαγωγές.

Κάτι αντίστοιχο όμως δεν συμβαίνει σήμερα και στην Ελλάδα, με τον πληθωρισμό εδώ να είναι σταθερά αρκετά μεγαλύτερος από το μέσο Ευρωπαϊκό; Επί πλέον σε εμάς, το νόμισμα μας δεν είναι απλά συνδεδεμένο με το € (οπότε θα μπορούσε να αποσυνδεθεί και να υποτιμηθεί), αλλά είναι το ίδιο το €, το ισχυρότερο σήμερα νόμισμα του

κόσμου. Τι θα γίνει λοιπόν εάν σταματήσει η χώρα μας να προσελκύει ξένους επενδυτές (λόγω για παράδειγμα αυξημένου ρίσκου, χρηματιστηριακής απαξίωσης κ.α.), καθώς επίσης εάν τελειώσουν τα δημόσια περιουσιακά στοιχεία (ΟΤΕ, Ολυμπιακή κλπ), τα κερδοφόρα φυσικά που είναι δυνατόν να πουλήσει;

Το κράτος μας, εάν κρίνουμε από τη δυσκολία του να δανεισθεί μακροπρόθεσμα (6,14% επιτόκιο), παρά το ότι είναι μέλος της Ευρωζώνης, δεν θεωρείται ιδιαίτερα αξιόχρεο, ιδίως αφού καταλήγει να ζητάει βραχυπρόθεσμα δάνεια που πρέπει να ανανεώνονται συνεχώς. Ακόμη βέβαια προσελκύει ξένους επενδυτές, κυρίως μέσω του χρηματιστηρίου, αφού γνωρίζουμε ότι το περίπου 50% της κεφαλαιοποίησης του (70 δις €) ανήκει σε αλλοδαπούς.

Πριν όμως από την οικονομική κρίση, τα ποσόν αυτό (35 δις € περίπου) ήταν πολλαπλάσιο, αφού ο Γενικός Δείκτης ήταν κατά πολύ υψηλότερος. Σήμερα είναι εξαιρετικά χαμηλό, γεγονός που σίγουρα δυσχεραίνει αρκετά τη χρηματοδότηση των αναγκών μας. Εάν προσθέσουμε εδώ τις μικρότερες οικονομικές αποδόσεις (κερδοφορία) των εισηγμένων εταιριών, ιδίως των τραπεζών, καθώς επίσης των υπολοίπων ελληνικών επιχειρήσεων και τα εξ αυτών μειωμένα φορολογικά έσοδα του Δημοσίου, το πρόβλημα εντείνεται ακόμη περισσότερο. [23]

3.2.1 ΣΥΝΘΕΣΗ ΧΡΕΟΥΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Η σύνθεση του χρέους της κεντρικής κυβέρνησης από το 2004 έως το 2008 διαμορφώνεται ως εξής:

ΣΥΝΘΕΣΗ ΧΡΕΟΥΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ					
	2004	2005	2006	2007	2008
ΥΨΟΣ ΧΡΕΟΥΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	184.514,3	215.415,74	227.164,33	235.365,29	262.070,75
Α. ΣΤΑΘΕΡΟΥ ΕΠΙΤΟΚΙΟΥ	77,9%	78,7%	77,8%	84,3%	74,7%
ΚΥΜΑΙΝΟΜΕΝΟΥ ΕΠΙΤΟΚΙΟΥ	22,1%	21,3%	22,2%	15,7%	25,3%
Β.ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΙΜΟ	86,9%	90,7%	91,2%	92,1%	91,7%
ΜΗ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΙΜΟ	13,1%	9,3%	8,8%	7,9%	8,3%
Γ. ΣΕ ΕΥΡΩ	98,2%	98,7%	99,1%	99,1%	99,4%
ΣΕ ΝΟΜΙΣΜΑΤΑ ΕΚΤΟΣ ΖΩΝΗΣ ΕΥΡΩ	1,8%	1,3%	0,9%	0,9%	0,6%

3.2.2 ΛΟΓΟΙ ΑΥΞΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΧΡΕΟΥΣ

Το μεγαλύτερο μέρος της αύξησης του δημοσίου χρέους οφείλεται στο έλλειμμα του ΚΠ, ενώ το υπόλοιπο προέρχεται από : τη συσσώρευση και μεταφορά χρέους από τον ευρύτερο δημόσιο τομέα στην κεντρική κυβέρνηση. Το χρέος αυτό αφορά ανάληψη, από το ελληνικό Δημόσιο, υποχρεώσεων των ΔΕΚΟ, των ασφαλιστικών οργανισμών κ.λπ., είτε από καταπτώσεις εγγυήσεων των δανείων τους, είτε για την κεφαλαιακή ενίσχυσή τους.

Ένας ακόμη λόγος της διαχρονικής αύξησης του δημοσίου χρέους οφείλεται στην οικονομική πολιτική όλων των μέχρι σήμερα κυβερνήσεων, μια πολιτική που διακρίνεται από: α) Την έλλειψη πολιτικής βούλησης για τον δραστικό περιορισμό εκτεταμένης παραοικονομίας και της οργιάζουσας φοροδιαφυγής και εισφοροδιαφυγής, η οποία στερεί τον κρατικό προϋπολογισμό από έσοδα 20-25 δισ. ευρώ τον χρόνο, και β) Τη σπατάλη στις δημόσιες δαπάνες και τη διασπάθιση του δημοσίου χρήματος εξαιτίας της εκτεταμένης διαφθοράς και των πολυποίκιλων σκανδάλων. Επιπλέον στην αύξηση του χρέους για το έτος 2004 συντέλεσαν οι αυξημένες ανάγκες χρηματοδότησης των Ολυμπιακών Αγώνων.[26]

3.2.3 ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Η εγγύηση του Δημοσίου ως δημοσιονομικό μέσο που χρησιμοποιήθηκε ευρύτατα τα τελευταία χρόνια, συνετέλεσε καθοριστικά στη δανειοδότηση φορέων της οικονομίας και κύρια αυτών του δημόσιου τομέα. Η αδυναμία, όμως, ορισμένων δημόσιων επιχειρήσεων και ασφαλιστικών ταμείων να εξυπηρετήσουν τα δάνεια που έλαβαν έχει ως συνέπεια την κατάπτωση της εγγύησης και προκάλεσε σημαντικές επιβαρύνσεις τις οποίες ανέλαβε η κεντρική κυβέρνηση, με αποτέλεσμα τη σημαντική αύξηση του χρέους .Τα τελευταία χρόνια, έγινε συστηματική

προσπάθεια για τον περιορισμό και τον ορθολογισμό των παρεχόμενων εγγυήσεων. Προς τούτο θεσμοθετήθηκε ένα νέο νομικό πλαίσιο, οι διατάξεις του οποίου ανταποκρίνονται και στις κατευθύνσεις που προσδιορίζονται από τις σχετικές ανακοινώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της συνθήκης ΕΚ. Η προσπάθεια αυτή απέφερε θετικά αποτελέσματα και συνέβαλε σημαντικά στη βελτίωση των σχετικών μεγεθών. Παράλληλα, βελτιώθηκε η σύνθεση των εγγυημένων δανείων ,αναφορικά με το σκοπό τους και τη φερεγγυότητα των δανειοληπτών. Τα παραπάνω συνέβαλαν σημαντικά στην αντιστροφή της ανοδικής τάσης του δημόσιου χρέους. Με πρωτοβουλία του Υπουργείου Οικονομικών επετεύχθη η μείωση του κόστους των εγγυημένων δανείων που χορηγήθηκαν τα προηγούμενα έτη, μέσω της αναχρηματοδότησης τους με ευνοϊκότερους όρους ή της αναπροσαρμογής του επιτοκίου και του περιθωρίου επιβάρυνσης.

Η εγγύηση του Δημοσίου αποτελεί ένα σημαντικό μέσο στην άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής. Η παροχή εγγυήσεων έχει χρησιμοποιηθεί ευρύτατα στο παρελθόν για τη χρηματοδότηση φορέων της οικονομίας, αλλά σε αρκετές περιπτώσεις οδήγησε σε αύξηση του δημοσίου χρέους. Βασική επιδίωξη του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών είναι ο περιορισμός των παρεχομένων εγγυήσεων, η μείωση των καταπτώσεων και ο περιορισμός της επιβάρυνσης του δημόσιου χρέους. Μέσω των εγγυήσεων πρέπει να επιτυγχάνονται βασικοί στόχοι όπως η αναβάθμιση της εθνικής οικονομίας (κατασκευή έργων υποδομής, επενδύσεις σε παραγωγικούς τομείς κ.λπ.) η άσκηση κοινωνικής πολιτικής (αποκατάσταση έκτακτων ζημιών από φυσικές καταστροφές), η έγκαιρη καταβολή των αποζημιώσεων στους αγρότες (ΕΛΓΑ) και ο περιορισμός της ανεργίας. Ταυτόχρονα, όμως, πρέπει να μειώνεται συνεχώς η επιβάρυνση του Δημοσίου από καταπτώσεις και να βελτιώνεται η σύνθεση των παρεχομένων εγγυήσεων.[25]

ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ

Έτος	Πληθωρισμός	Δμ.Ελ./ ΑΕΠ	Δμ.Χρ,/ ΑΕΠ
2000	15,1	-11,7	128,5
2001	14,3	-10,6	76,3
2002	11,8	-10,3	62,7
2003	11,1	-9,6	53,9
2004	10,7	-8,4	54,5
2005	10,0	-7,5	32,8
2006	7,4	-5,3	26,9
2007	5,2	-0,7	28,6
2008	4,4,	-1,5	31,8
2009	4,1	-2,3	23,9

Πηγή: ΥΠΕΘΟ

[23]

3.3 ΣΤΑ ΠΡΟΘΥΡΑ ΤΗΣ ΕΠΙΤΗΡΗΣΗΣ Η ΕΛΛΑΔΑ

Αρχίζει η κοινοτική περιπέτεια της ελληνικής οικονομίας. Οι υπουργοί Οικονομίας (ECOFIN) αναμένεται να επικυρώσουν τη διαπίστωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ότι 4 χώρες (Ελλάδα, Ιρλανδία, Γαλλία, Ισπανία) παρουσιάζουν υπερβολικό έλλειμμα το 2008 και με βάση το άρθρο 104.3 θα πρέπει να κινηθεί η διαδικασία που προβλέπεται από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Βρισκόμαστε ακόμη στην αρχή μιας διαδικασίας, στο μέσον της οποίας βρίσκεται η επιτήρηση.

Οι «27» λοιπόν, θα υιοθετήσουν ένα πλαίσιο συστάσεων της Επιτροπής, στο οποίο η Ελλάδα καλείται:

1. Να ενισχύσει ουσιαστικά την πορεία δημοσιονομικής εξυγίανσης ήδη από το 2009, ιδίως εάν οι οικονομικές συνθήκες αποδειχθούν καλύτερες από τις αναμενόμενες, με τη λήψη σαφώς καθορισμένων μόνιμων μέτρων για την περιστολή των τρεχουσών δαπανών, στα οποία συμπεριλαμβάνεται η άσκηση συνετής μισθολογικής πολιτικής στον δημόσιο τομέα, συμβάλλοντας έτσι στην αναγκαία μείωση του δημόσιου χρέους.

2. Να εξασφαλίσει ότι τα μέτρα δημοσιονομικής σταθεροποίησης συνδέονται με τη βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων οικονομικών, στο πλαίσιο ενός ολοκληρωμένου προγράμματος μεταρρυθμίσεων, λαμβάνοντας υπόψη την απαιτούμενη αναπροσαρμογή της οικονομίας, με σκοπό την ανάκτηση των απωλειών ανταγωνιστικότητας και την αντιμετώπιση των υφιστάμενων εξωτερικών ανισορροπιών.

3. Να εφαρμόσει με ταχύ ρυθμό τις πολιτικές μεταρρύθμισης των φορολογικών υπηρεσιών και να βελτιώσει τον τρόπο λειτουργίας των δημοσιονομικών διαδικασιών με τη χάραξη δημοσιονομικής στρατηγικής με γνώμονα τις πιο μακροπρόθεσμες προοπτικές και τη σύσταση μηχανισμών για την παρακολούθηση, τον έλεγχο και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των πρωτογενών τρεχουσών δαπανών.

4. Να βελτιώσει, εν όψει του αυξανόμενου επιπέδου του χρέους και της προδιαγραφόμενης αύξησης των δαπανών λόγω γήρανσης του πληθυσμού, τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών με τη συνέχιση των τρεχουσών μεταρρυθμίσεων στα συστήματα υγείας και συνταξιοδότησης.

Τη σκυτάλη θα αναλάβει στη συνέχεια η Επιτροπή, η οποία θα υποβάλει στις 25 Μαρτίου συγκεκριμένες συστάσεις με χρονοδιαγράμματα στο ECOFIN για τις εν λόγω 4 χώρες της ευρωζώνης. Προς το παρόν, η Επιτροπή διατηρεί κλειστά τα χαρτιά της. Θα ζητήσει να εισέλθουν υπό επιτήρηση και οι 4 χώρες των οποίων το έλλειμμα υπερβαίνει το όριο του 3% του ΑΕΠ ή θα περιοριστεί στις 2 μικρές, Ελλάδα και Ιρλανδία, αφήνοντας εκτός τη Γαλλία και την Ισπανία; Μην ξεχνάμε ότι το 2004 είχε κλείσει τα μάτια για τα υπερβολικά ελλείμματα της Γαλλίας και της Γερμανίας, αλλά δεν έκανε το ίδιο με την Ελλάδα...

Η σημερινή συγκυρία, όμως, δεν προσφέρεται για τέτοιου είδους διακρίσεις. Το πιο πιθανό είναι να οδηγηθούν στην επιτήρηση με βάση το 104.9 και οι «4». Οι συστάσεις, βέβαια, θα είναι διαφορετικές για κάθε χώρα. Αναμένεται κυρίως να ληφθεί υπόψη ότι η Γαλλία, η Ισπανία και η Ιρλανδία βρίσκονται σε ύφεση, κάτι που δεν συμβαίνει με την Ελλάδα. Για τον λόγο αυτό ακριβώς, θα ζητηθεί από την Αθήνα να πάρει μέτρα από το 2009, ενώ οι άλλοι «3» θα ξεκινήσουν από το 2010.

Εκτός από τις συστάσεις, το παιχνίδι των "διακρίσεων" αναμένεται να παιχθεί κυρίως στα χρονοδιαγράμματα. Η γαλλική κυβέρνηση διαλαλεί παντού ότι δεν θα ανεχθεί χρονοδιάγραμμα που θα την «πιάνει από τον λαιμό». Βέβαια, η Γαλλία έχει την πολυτέλεια, ως μεγάλη χώρα, να παίζει και το χαρτί της παράτασης της θητείας του προέδρου της Επιτροπής Ζοζέ Μπαρόζο. Απόδειξη ότι στη σύνοδο κορυφής της περασμένης Κυριακής, ο Νικολά Σαρκοζί δήλωσε ότι η Γαλλία θα περιμένει τα αποτελέσματα του δημοψηφίσματος για τη Συνθήκη της Λισαβόνας που έχει υποσχεθεί μέχρι τον Νοέμβριο η Ιρλανδία, και μετά θα αποφανθεί για την παράταση ή όχι της θητείας του Ζ. Μπαρόζο. Ετσι εξηγείται η άνεση με την οποία ο Γάλλος

πρωθυπουργός Φ. Φιγιόν ανακοίνωσε ότι το δημοσιονομικό έλλειμμα της χώρας θα υπερβεί το 5% του ΑΕΠ το 2009, ενώ το αναθεωρημένο πρόγραμμα σταθερότητας της κυβέρνησής του προέβλεπε 3,9%... Εδώ και καιρό, η Γαλλία δεν παίρνει στα σοβαρά την πολιτική της Επιτροπής στο θέμα των ελλειμμάτων. Βέβαια, δεν ζητεί την αλλαγή ή κατάργηση του Συμφώνου Σταθερότητας, γνωρίζοντας ότι μία τέτοια κίνηση δεν έχει καμία τύχη, δεδομένου ότι η Γερμανία και οι περισσότερες χώρες δεν θέλουν να ακούσουν ούτε λέξη αμφισβήτησης του Συμφώνου.

Στη μάχη των χρονοδιαγραμμάτων, η Ελλάδα θα επιδιώξει να της δοθεί προθεσμία για τη μείωση του ελλείμματος κάτω από το 3% μέχρι τα τέλη του 2011. Και μάλλον θα το πετύχει.[27]

3.3.1 ΥΠΟ ΕΠΙΤΗΡΗΣΗ Η ΕΛΛΑΔΑ ΓΙΑ ΤΟ ΕΛΛΕΙΜΜΑ

Την έναρξη της διαδικασίας του «υπερβολικού ελλείμματος» κατά της Ελλάδας και άλλων πέντε ευρωπαϊκών χωρών, αποφάσισε η Κομισιόν.

Η διαδικασία ξεκίνησε για την Ελλάδα, τη Γαλλία, την Ισπανία, την Ιρλανδία, τη Λετονία και τη Μάλτα, καθώς οι συγκεκριμένες χώρες παρουσίασαν έλλειμμα υψηλότερο του 3% του ΑΕΠ, χωρίς αυτό απαραίτητα να οφείλεται στις επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης.

Εφόσον η υπέρβαση του ορίου του 3% δεν θεωρείται προσωρινή (ότι οφείλεται δηλαδή σε έκτακτους παράγοντες), τότε αυτόματα ξεκινά η συγκεκριμένη διαδικασία που οδηγεί ουσιαστικά τις οικονομίες στην κοινοτική επιτήρηση. Η Ελλάδα είχε έλλειμμα υψηλότερο του 3% του ΑΕΠ το 2007 και το 2008, ενώ το ίδιο προβλέπεται για το 2009 και το 2010. Στην περίπτωση της χώρας μας, το γεγονός ότι είχε υψηλά ελλείμματα και πριν την «έκρηξη» της κρίσης περιορίζει τις δυνατότητες «ευέλικτης» αντιμετώπισης από τις Βρυξέλλες.

Ιδιαίτερη σημασία έχει η περίοδο χάριτος που θα δοθεί στην Ελλάδα για τη μείωση του ελλείμματος κάτω από το 3% του ΑΕΠ.

Η γνωμοδότηση της Κομισιόν θα εξεταστεί από το Ecofin στις 10 Μαρτίου και εν συνεχεία, στις 24 Μαρτίου, η Επιτροπή θα απευθύνει συστάσεις προς το Συμβούλιο για τα μέτρα που θα πρέπει να λάβει η ελληνική κυβέρνηση και το χρονοδιάγραμμα στο οποίο αυτά θα πρέπει να υλοποιηθούν. Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις η Κομισιόν θα κάνει χρήση της ευελιξίας που προσφέρει το αναθεωρημένο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, όταν θα αποφασίσει τα επόμενα βήματα στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος τις επόμενες εβδομάδες» προσέθεσε.

Η Αθήνα θα κερδίσει τριετή περίοδο χάριτος, εφόσον ο ρυθμός ανάπτυξης κινηθεί κοντά στις προβλέψεις της Κομισιόν και όχι της ελληνικής κυβέρνησης. Αν δοθεί περιθώριο μόνο δύο ετών για τη μείωση του ελλείμματος κάτω από το 3% του ΑΕΠ, τότε η κυβέρνηση θα πρέπει να αναζητήσει από πρόσθετα μέτρα έσοδα ύψους 2,4 δισ. ευρώ.

Μέτρα από το 2009

Στην περίπτωση της Ιρλανδίας και της Ελλάδας τις καλούμε να επιταχύνουν την εξυγίανση (των δημοσίων οικονομικών τους), καθώς οι αγορές ασκούν πολύ έντονες πιέσεις και πιστεύουμε ότι ο καλύτερος τρόπος να αντιδράσουμε σε αυτές τις πιέσεις είναι να επιταχύνουμε την εξυγίανση τώρα, μέσα στο 2009.

Η Ελλάδα δεν έχει σημειώσει αρνητικό ρυθμό ανάπτυξης και δεν αναμένεται να σημειώσει αρνητική ανάπτυξη το 2009. Αυτό που θέλουμε να πούμε στις ελληνικές αρχές είναι να επιταχύνουν άμεσα την εξυγίανση» είπε και προσέθεσε:

Πιστεύουν ότι η κατάσταση στην Ελλάδα από οικονομικής άποψης είναι πάνω από τον μέσο όρο. Συνεπώς, θέλουμε να επιστήσουμε την προσοχή των ελληνικών αρχών για την ευθύνη που έχουν να αντιδράσουν τώρα, γιατί δεν είναι η Κομισιόν που ασκεί πιέσεις στην ελληνική οικονομία αλλά οι αγορές τόνισε.

Προβλέψεις για το 2010

Σε πρόβλεψη-σοκ για έλλειμμα που οδεύει φέτος προς το 10% του ΑΕΠ, αντί αρχικού στόχου 3,7% που είχε τεθεί, προχώρησε η Τράπεζα της Ελλάδος. Ο διοικητής της ΤτΕ της Κωνσταντινούπολη, όπου έχει μεταβεί για να συμμετάσχει στη σύνοδο του ΔΝΤ, δήλωσε ότι το δημοσιονομικό έλλειμμα οδεύει προς το 10% του ΑΕΠ, σύμφωνα με τα τωρινά στοιχεία που έχει σήμερα η ΤτΕ στη διάθεσή της.

Ο διοικητής της ΤτΕ υποστήριξε πως «η ευρεία υποστήριξη που έλαβε η πρόσφατα εκλεγμένη ελληνική κυβέρνηση θα διευκολύνει σημαντικά την υλοποίηση των απαιτούμενων μεταρρυθμίσεων».

Όπως εκτιμά στόχος της νέας κυβέρνησης θα πρέπει να είναι η άμεση περικοπή δαπανών για τον προϋπολογισμό του 2010. Εφόσον επιβεβαιωθεί η δυσοίωνη πρόβλεψη για έλλειμμα 10% για να υποχωρήσει το έλλειμμα κάτω του 3% του ΑΕΠ απαιτείται δημοσιονομική προσαρμογή της τάξης των 17 δισ. ευρώ, που αναγκαστικά θα επιμεριστεί στα επόμενα χρόνια.

Το διάστημα που θα έχει η χώρα μας στη διάθεσή της για να μειώσει το έλλειμμα θα εξαρτηθεί από την έκβαση των διαπραγματεύσεων με την Κομισιόν, οι οποίες ξεκινούν άμεσα.

Αξίζει να επισημανθεί πως σύμφωνα με όλες τις ενδείξεις προς αναθεώρηση βαίνει και το περσινό έλλειμμα, προς το 5,7%, αντί 5% που ήταν η εκτίμηση του Μαΐου του 2009, ενώ πτωτικά αναθεωρείται και ο περσινός μέσος ρυθμός ανάπτυξης, στο 2%, αντί 2,9%.

Εξυγίανση

Στην ΤτΕ επικρατεί έντονη αγωνία για την οικονομία. Στο πλαίσιο αυτό επιμένει στην υιοθέτηση πολυετούς σχεδίου δημοσιονομικής εξυγίανσης και ευρύτατων μεταρρυθμίσεων, με στόχο να άρουν οι αγορές την άτυπη επιτήρηση στην οποία έχουν θέσει την οικονομία και να βελτιωθεί η ζήτηση των αγορών για ελληνικά ομόλογα.

Όπως εκτίμησε ο διοικητής Κωνσταντινουπόλεως της ΤτΕ αν δεν αντιμετωπιστούν άμεσα τα δημόσια οικονομικά και η χαμηλή ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, θα μειωθούν μεσοπρόθεσμα οι αναπτυξιακές δυνατότητες της χώρας. «Προκειμένου να αποκατασταθεί η ανταγωνιστικότητα και να εξαλειφθούν οι ανισορροπίες απαιτείται να εφαρμοστούν ταυτόχρονα:

Πρώτον, ένα πολυετές πρόγραμμα δημοσιονομικής εξυγίανσης, που θα συμβάλει στη μείωση των ασφαλίστρων κινδύνου που ενσωματώνονται στα επιτόκια δανεισμού του Δημοσίου και θα ενθαρρύνει την ανάληψη ιδιωτικών επενδυτικών πρωτοβουλιών.

Δεύτερον, τολμηρές και εκτεταμένες θεσμικές μεταρρυθμίσεις στον δημόσιο τομέα και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στις αγορές προϊόντων και εργασίας που θα ενισχύσουν την παραγωγικότητα και θα αυξήσουν το ποσοστό απασχόλησης», δήλωσε χθες ο διοικητής.

Στην ΤτΕ, η αρωγή της οποίας αναμένεται πως θα ζητηθεί από τη νέα κυβέρνηση για τον προσδιορισμό της κατάστασης της οικονομίας, αυτό που εκτιμούν είναι πως πρέπει άμεσα να ανακοπεί η ανοδική δυναμική του ελληνικού χρέους, και θεωρούν πως πρέπει να δημιουργηθούν υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα της τάξης του 4% - 4,5% κατ' έτος, ώστε να μειωθεί το χρέος στο 60% του ΑΕΠ έως το 2018.

Όπως επισημάνθηκε, ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στην περικοπή των δημοσίων δαπανών και στην αντιμετώπιση χρόνιων προβλημάτων όπως είναι η εκτεταμένη φοροδιαφυγή. Υπενθυμίζεται ότι στην παρουσίαση της έκθεσης για τη νομισματική πολιτική προ μηνών, υπενθυμίζοντας μελέτη της ΕΚΤ, είχε υποστηρίξει πως ο δημόσιος τομέας μπορεί να λειτουργήσει με την ίδια αποδοτικότητα με δαπάνες σχεδόν μικρότερες κατά 30%.

Είχε παράλληλα υπογραμμίσει τα μεγάλα περιθώρια για εξοικονόμηση εσόδων μέσω της πάταξης της φοροδιαφυγής που εκτιμάται ίσως και υψηλότερη του 20% των φορολογικών εσόδων (περίπου 15 δισ. ευρώ).[26]

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

✓ Ο Κρατικός Προϋπολογισμός ως βασικό νομοθέτημα αντιμετώπισης της κρίσης, τόσο της Δημοσιονομικής όσο και αυτής της Πραγματικής οικονομίας.

Έχουν περάσει 15 μήνες, περίπου, από τη βίαιη εκδήλωση της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης, η οποία ήλθε να συναντήσει την από τριετίας, τουλάχιστον, Ελληνική οικονομική κρίση, και η Ελληνική οικονομία φαίνεται να είναι εγκλωβισμένη σε ένα βασανιστικό δίλημμα:

ή αντιμετωπίζουμε πρώτα τη δημοσιονομική κρίση με περιορισμό των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και αποκλιμάκωση του διογκούμενου δημοσίου χρέους με κίνδυνο να παραταθούν τα φαινόμενα της οικονομικής ύφεσης και στασιμότητας

ή αντιμετωπίζουμε την ύφεση με κίνδυνο να οξύνουμε ακόμη περισσότερο τον περιώνυμο "δημοσιονομικό εκτροχιασμό".

Η Ελληνική Κυβέρνηση, ευρισκόμενη σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης, φαίνεται να θέτει ως άμεση και επείγουσα προτεραιότητα την αντιμετώπιση του δημοσιονομικού προβλήματος και την ανάκτηση της "χαμένης" τιμής και αξιοπιστίας της χώρας.

Στον Κρατικό Προϋπολογισμό που κατατέθηκε γίνεται ακόμα πιο σαφές, τουλάχιστον η πρόθεση, ότι οι βασικοί στόχοι είναι η αποκατάσταση του ίδιου του Προϋπολογισμού ως αξιόπιστου εργαλείου άσκησης μακροοικονομικής πολιτικής και η δημοσιονομική σταθερότητα προς αποφυγήν των "χειροτέρων".

Υπό αυτές τις συνθήκες φαίνεται δυστυχώς να έχουν περιέλθει σε δεύτερη μοίρα:

(α) η αντικυκλική λειτουργία του προϋπολογισμού και μάλιστα ενόψει της ύφεσης στην οποία έχει εισέλθει η Ελληνική οικονομία,

(β) η αναδιανεμητική λειτουργία, δεδομένου ότι οι εισοδηματικές ενισχύσεις που έχουν εξαγγελθεί και πρόκειται να υλοποιηθούν είναι, σύμφωνα με τα λεγόμενα του Υπουργού Οικονομικών, "δημοσιονομικά ουδέτερες" και

(γ) η επιλογή και στήριξη ενός νέου αναπτυξιακού πρότυπου για την χώρα.

Σε γενικές γραμμές, ο προϋπολογισμός για το ερχόμενο οικονομικό έτος μπορεί εύλογα να χαρακτηριστεί ως προϋπολογισμός διαχείρισης των επιπτώσεων από την σύζευξη της Ελληνικής με την Παγκόσμια Οικονομική κρίση.

Στη διαβιβαστική επιστολή του Υπουργού Οικονομικών αναδεικνύεται και το "ακροατήριο" του Προϋπολογισμού: *"Για την αποκατάσταση του κύρους και της αξιοπιστίας της οικονομικής πολιτικής απέναντι στους πολίτες, στους Ευρωπαίους εταίρους, στις διεθνείς αγορές"*. Επειδή, όμως, αυτές οι τρεις κατηγορίες υποκειμένων δεν είναι ισόκυρες ούτε ισοδύναμες ως προς την αξιολόγηση του Προϋπολογισμού, είναι προφανές ότι η σύνταξη και η κατάθεσή του αποβλέπει να πείσει τόσο τους Ευρωπαίους εταίρους όσο και τις διεθνείς αγορές και κυρίως τους πιστωτές μας. Να πείσει για την ειλικρίνεια και την αξιοπιστία όχι τόσο αυτού καθεαυτού του προϋπολογισμού, όσο του εγχειρήματος διαχείρισης της δημοσιονομικής κρίσης με εργαλείο τον προϋπολογισμό.

Ο απλός Έλληνας πολίτης θα αντιληφθεί την σημασία του Προϋπολογισμού για την καθημερινότητα του, από τα Νομοθετήματα, που οσονούπω θα κατατεθούν προς ψήφιση. Απότοκα της Φιλοσοφίας του Προϋπολογισμού και της ανάγκης τήρησής του.

Όπως φαίνεται θα υπάρξουν δυσάρεστες εκπλήξεις, με την ελπίδα όμως, ότι τουλάχιστον δεν θα οδηγηθεί η ιδιόμορφη Ελληνική οικονομία σε κατάσταση παρατεταμένης στασιμότητας.

Γιατί, εκτός από το κράτος και η ίδια η ιδιωτική οικονομία ευρίσκεται σε κατάσταση "δανειακού κορεσμού". Και για όσο χρονικό διάστημα θα διαιωνίζεται η σχέση αυτή, ανάμεσα σε ΔΥΟ υπερχρεωμένες οικονομίες.

Θα διατηρείται ο φαύλος κύκλος και θα αναπαράγεται το βασανιστικό δίλημμα ανάμεσα στη δημοσιονομική κρίση και στην ύφεση.

Ο κίνδυνος, επομένως, της όποιας χρεωκοπίας δεν απορρέει άμεσα από το υψηλό και αυξανόμενο δημόσιο χρέος και από την πιθανή αδυναμία αναχρηματοδότησής του. Εάν υπάρχει κίνδυνος χρεωκοπίας, αυτός θα ανακύψει από την πιθανότητα η Ελληνική οικονομία να παραμείνει για μεγάλο χρονικό διάστημα σε κατάσταση ύφεσης και στασιμότητας, εγκλωβισμένη σε ένα αναπτυξιακό πρότυπο παρωχημένο, όπως παρωχημένες έχουν αποδειχθεί και οι μορφές χρηματοδότησής και πολιτικές προώθησής του, έως και χθες.

✓ Για ένα άλλο αναπτυξιακό πρότυπο.

Είναι πλέον, πρόδηλη η ανάγκη ότι τώρα, χθες, πριν να είναι αργά, πρέπει τουλάχιστον να σχεδιάσουμε όλοι, κοινωνικοί συνομιλητές και κόμματα, ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο για την επόμενη μέρα. Και μια νέα δομή, με άλλα "ήθη και έθιμα" του Ελληνικού Κράτους, ώστε να είναι αρωγός και όχι βαρίδι της όλης προσπάθειας.

Ένα Αναπτυξιακό μοντέλο που θα αναδεικνύει και την παραγωγή ποιοτικών και καινοτόμων προϊόντων και Υπηρεσιών. Ένα μοντέλο που θα συνδυάζει την ανάπτυξη με την στοχευεμένη εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού (Παιδεία).

Χωρίς ΠΑΡΑΓΩΓΗ η ανταγωνιστικότητα της Ελληνικής οικονομίας θα διολισθαίνει συνεχώς. Δεν μπορούμε να στοχεύουμε συνεχώς στην ανάπτυξη της μεταπρατικής διάστασης της οικονομίας και στην επιδίωξη μισθών Λαϊκής Δημοκρατίας της Κίνας.

Χρειάζεται να αποφασίσουμε και να σχεδιάσουμε ένα άλλο αναπτυξιακό πρότυπο. Εξωστρεφές, ποιοτικό με επίκεντρο τις Μικρές επιχειρήσεις, το φυτώριο της επιχειρηματικότητας σε Ελλάδα και Ευρώπη. Των βασικών κυττάρων του Ανταγωνισμού. Ένα μοντέλο ανάπτυξης με μικρότερες δόσεις γραφειοκρατίας και διαφθοράς.

Είναι χαρακτηριστικές οι δηλώσεις της κας Ντέμπορα Ουίνς Σμίθ, Προέδρου του Συμβουλίου Ανταγωνιστικότητας των ΗΠΑ, όταν επισκέφθηκε την Ελλάδα πριν ένα χρόνο (Σεπτέμβριος 2008): "*Η αδράνεια του Δημοσίου και η συγκέντρωση της επιχειρηματικότητας σε λίγους είναι τα βασικά εμπόδια στην ενίσχυση της παραγωγικότητας και της Προόδου της Ελληνικής Οικονομίας. Υπάρχει ανάγκη δημιουργίας Μικρών και Μεσαίων επιχειρήσεων. Αυτή είναι η κινητήριος μηχανή μιας οικονομίας*".

Σε ερώτηση δε, για το ποιο είναι το βασικό πρόβλημα για την επιχειρηματικότητα στην Ελλάδα, απάντησε η κα Ουίνς – Σμιθ: "*Η εσωστρέφεια και η διαφθορά. Ένας κύκλος "γνωριμιών" δεν θα έπρεπε να είναι η βάση της Ελληνικής Οικονομίας*".

Αυτός ο κύκλος γνωριμιών είναι που "τύφλωσε" τα τελευταία δέκα χρόνια τον κεντρικό κρατικό σχεδιασμό για την οικονομία. Με αποτέλεσμα την εξάρθρωση της παραγωγικής βάσης και την ολιγοπώληση της αγοράς που οδήγησε και σε χειραγώγηση των τιμών.

✓ Φορολογικά - Φοροδιαφυγή

Πρέπει να σταματήσουν κάποιοι από τη πρώην Κυβέρνηση, την τωρινή και από ορισμένους φορείς να συμπεριφέρονται ως "Μάγοι", προσπαθώντας να εξαϋλώσουν και να αποκρύψουν την όλη πραγματικότητα. Χρησιμοποιώντας διάφορα τρικ, οφθαλμαπάτες, επικοινωνιακούς χειρισμούς και παραποιημένα στοιχεία, σε μια προσπάθεια να ενεργοποιηθούν οι κοινωνικοί αυτοματισμοί, ώστε να εμφανισθεί και να στοχοποιηθεί μονό η μια όψη του νομίσματος.

Με μαγικά και τρικ προσπαθούν να αναδείξουν μόνο την μια πλευρά της φοροδιαφυγής και εισφοροδιαφυγής, "δείχνοντας" τους Μικρούς επιχειρηματίες, ώστε να αποκρυφτεί και να μην υπολογισθεί το μέγεθος άλλων κατηγοριών φοροδιαφυγής και ακόμα χειρότερα της νόμιμης άρα και ηθικής φοροαποφυγής.

Υπάρχει φοροδιαφυγή στις Μικρές επιχειρήσεις. Ποτέ δεν το αρνηθήκαμε, αλλά ούτε και το υιοθετήσαμε ως φαινόμενο. Τουναντίον, θα συνεργασθούμε για να περιορισθεί.

Αλλά ποιο είναι το μέγεθος της συγκριτικά με άλλης ποιότητας ανάλογων πρακτικών; Δεν γνωρίζουμε ούτε το αναφέρει κανείς

Γνωρίζουμε όμως από τα επίσημα στοιχεία της EUROSTAT για το 2006, ότι το ύψος του φόρου εισοδήματος που καταβάλλουν οι αυτοαπασχολούμενοι στην Ελλάδα, μας κατατάσσει στην 6η υψηλότερη θέση στην ΕΕ των 27. Γνωρίζουμε επίσης, από τα στοιχειά της ΕΕ, ότι το 50% των νέων επιχειρήσεων κλείνουν μετά από τα 5 πρώτα χρόνια λειτουργίας τους χάνοντας και τα κεφάλαια τους. Και δεν κλείνουν βέβαια για να μην πληρώσουν φόρους.

Προσπαθούν κατά καιρούς να τα φορτώσουν όλα στην πλάτη μας. Να δημιουργήσουν Κοινωνικούς Αυτοματισμούς σε βάρος μας με στρεβλά στοιχεία και τρικ.

Να τα συζητήσουμε ΟΛΑ λοιπόν. Δεν έχουμε να φοβηθούμε τίποτα.

Να ενημερώσουμε την κοινωνία για την πραγματικότητα. Γιατί δεν είναι η πραγματικότητα μόνο αυτή που αντιλαμβάνεται ο μέσος Έλληνας καταναλωτής όταν δεν του κόβουν απόδειξη για προϊόντα και υπηρεσίες.

Υπάρχει και η άλλη πολύ χειρότερη πραγματικότητα που κρύβεται. Δεν φαίνεται. Δεν αποκαλύπτεται στον μέσο Έλληνα και είναι μεγαλυτέρων διαστάσεων. Για να "εξαφανίσουν" και αποκρύψουν μάλιστα αυτή την δεύτερη πραγματικότητα επιστρατεύθηκαν και διάφοροι που με "ιερή" αγανάκτηση στράφηκαν ενάντια στην φοροδιαφυγή των μικροεπαγγελματιών.

Δεν είναι, όμως, οι Μικροί Επιχειρηματίες αυτοί που φοροαποφεύγουν,

με ενδοομιλικές συναλλαγές,

με Πλαστά και εικονικά Τιμολόγια,

με Υπεράκτιες εταιρίες.

Δεν είμαστε εμείς, οι μικροί επιχειρηματίες, που καταστήσαμε την Ελλάδα 2η χώρα σε καταθέσεις στην Ελβετία.

Δεν είμαστε εμείς οι ιδιοκτήτες των 10.000 και πλέον υπεράκτιων εταιρειών στην Ελλάδα, οι οποίοι σύμφωνα με το Παγκόσμιο Δίκτυο Φορολογικής Δικαιοσύνης, αποστερούν από το Δημόσιο ετησίως περίπου 6 δις €. Αυτή είναι η εκτίμηση του Οργανισμού για την φοροδιαφυγή και φοροαποφυγή των Ελληνικών συμφερόντων υπεράκτιων εταιρειών.

Δεν είμαστε εμείς που εκμεταλλευθήκαμε τα άτοκα αποθεματικά των Ταμείων για δεκαετίες για να πάρουμε δάνεια. Είμαστε όμως εμείς που υφιστάμεθα τις συνέπειες από την σημερινή κατάσταση των ασφαλιστικών οργανισμών.

Περίπου 20% συνεισφέρουν τα αποθεματικά των Ασφαλιστικών Ταμείων στα έσοδά τους στην Ε.Ε.. Στην Ελλάδα μόλις ≈ 1,7%.

Είναι, λοιπόν, ΤΩΡΑ η ώρα, χωρίς κανιβαλισμούς, να κάτσουμε όλοι μαζί και να τα συζητήσουμε όλα, με υπευθυνότητα και ειλικρίνεια.

Αν πράγματι θέλουμε να κάνει η Ελλάδα ένα βήμα μπροστά.

Να προοδεύσουν οι Επιχειρήσεις, να δημιουργηθούν Νέες θέσεις εργασίας, να μην διαρραγεί η κοινωνική συνοχή.

Να σταματήσει ο κατήφορος.

Να αναλάβει ο καθένας τις πραγματικές του ευθύνες και υποχρεώσεις στις πραγματικές τους, όμως, διαστάσεις.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ – ΛΥΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Σύμφωνα με την «Τράπεζα της Ελλάδος», μπορούμε να μηδενίσουμε το δημοσιονομικό έλλειμμα μας έως το 2012, μέσω του περιορισμού της «τεράστιας φοροδιαφυγής» και της ουσιαστικής περιστολής της σπατάλης του δημοσίου. Επίσης, μπορούμε να στοχεύσουμε στη μείωση της αναλογίας του χρέους προς το ΑΕΠ στο 60%, μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα (10 έτη), μέσω της επίτευξης σημαντικών «πρωτογενών πλεονασμάτων, της τάξης του 4,5-5% του ΑΕΠ.

Περαιτέρω, αν και κατά την ίδια έκθεση, «*Πουθενά και ποτέ δεν υπήρξε παράδειγμα χώρας, η οποία να πέτυχε διατηρήσιμη ανάπτυξη στη βάση χρόνιων δημοσιονομικών ελλειμμάτων*», εμείς θα μπορούσαμε να τα καταφέρουμε, με τη βοήθεια «*Εκτεταμένων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για την ενίσχυση της παραγωγικής βάσης μέσω των επενδύσεων, της αύξησης του ποσοστού απασχόλησης και της διαρκούς ποιοτικής αναβάθμισης του ανθρώπινου δυναμικού και κυρίως της ενδυνάμωσης του ανταγωνισμού σε όλες τις αγορές*».

Ξεκινώντας από το δεύτερο, τη μείωση δηλαδή του χρέους προς το ΑΕΠ μας μέσα σε 10 έτη, διαπιστώνουμε ότι, με σταθερό ΑΕΠ ύψους 245 δις € και Δημόσιο Χρέος ύψους 233 δις €, αυτό που θεωρούμε εφικτό είναι η επίτευξη «κεφαλαιακού πλεονάσματος» 86 δις € (8,6 δις € ετήσια), όταν τα τελευταία 30 χρόνια το χρέος μας αυξανόταν σταθερά κατά σχεδόν 7 δις € ετήσια. Θέλοντας λοιπόν να επιτύχουμε μείωση του δημόσιου χρέους μας κατά 8,6 δις € για τα επόμενα δέκα χρόνια, στην ουσία επιδιώκουμε καλυτέρευση ίση με 7 δις € συν 8,6 δις €, ήτοι περί τα 15,6 δις € ετησίως! (επιφυλασσόμαστε, όπως πάντοτε, για την ακρίβεια των αριθμών)

Από την άλλη πλευρά, η λύση που θεωρείται ότι θα συμβάλλει στην επίλυση των προβλημάτων μας, στηρίζεται στις επενδύσεις, μέσω των οποίων θα επιτευχθούν οι στόχοι μας. Όμως, όταν τα φορολογικά μας έσοδα είναι περίπου 55 δις € ετησίως και δεν φτάνουν ούτε για να

καλύψουν τουλάχιστον τις δαπάνες ύψους 49 δις € (πρωτογενείς), τους τόκους ύψους 11,3 δις € και τις επιστροφές δανείων (χρεολύσια) ύψους 26 δις € - συνολικά δηλαδή περίπου 86 δις € ετήσια έναντι 55 δις € -, δεν είναι ουσιαστικά δυνατόν να περιμένουμε σοβαρές επενδύσεις εκ μέρους του δημοσίου.

Βέβαια, θα μπορούσαμε θεωρητικά να αυξήσουμε τα φορολογικά μας έσοδα και να μηδενίσουμε τουλάχιστον το ετήσιο έλλειμμα του προϋπολογισμού (περί τα 6,3 δις €). Τα φορολογικά μας έσοδα όμως είναι γύρω στο 22% του ΑΕΠ μας, σύμφωνα με τον προϋπολογισμό του 2008, όταν για παράδειγμα τα αντίστοιχα της Γερμανίας το 2006 (πηγή: OCDE, Paris 2007) ήταν επίσης 22% και της Ιαπωνίας 18% (τότε τα δικά μας ήταν 17,4%). Επομένως, συγκριτικά δεν είναι καθόλου ευκαταφρόνητα, ενώ έχουν αυξηθεί σημαντικά σε σχέση με το 2006.

ΕΙΔΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βιβλιογραφία

1. BURBAN Jean-Louis, *Les institutions europeennes*, Vuiber, Palis, 1997,258-233.
2. DEL WIT, Pascal et al. (sous la dir. de), *A quoi sert le Parlement europeen? : strategies et pouvoirs d'une assemblee iransnationale*. Editions Complexe. Bruxelles, 1999.82-84.
3. DEVUYST Youri. «The Community-Method After Amsterdam*, in *Journal of Common Market Studies*, v. 37, N° 1, March 1999, pp. 109-120.58,90-110.
4. EHLERMANN Claus Dieter, *Differentiation, Flexibility, Closer Cooperation*. European University Institute, Florence, 1997,185-195.
5. HAYES-RENSHAW Fiona, WALLACE Helen. *The Council of Ministers*, MacMillan Press, Basingstoke, 1996,58-61.
6. JOERGES Christian, VOS Ellen (ed.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Hart, Oxford, 1999,73.
7. "La Commission europeenne, Cultures, politiques. paradigmes. Revue *frangaise de science politique*. Paris, juin 1996,143-146,272-279.
8. MADURO Miguel Poiares, *We, the Court: the European Court of Justice and the European Economic Constitution*, Hart, Oxford, 1998,53-55,161-172.
9. MAURER Andreas, SCHIFFAUER Hans-Peter (ed.), *(Co-)governing after Maastricht: the European Parliament's Institutional Performance 1994-1998*, European Parliament. Luxembourg, 1999.,165-182.
10. MOREAU DEFARGES Philippe, *Les institutions europeennes*. Armand Colin, Paris, 1998,188-196.
11. MORGAN David, *The European Parliament, Mass Media and the Search for Power and Influence*. Ashgate, Aldershot. 1999.121-127.

12. MORGAN Roger. TAME Clark. *Parliaments and Parties. The European Parliament in the Political Life of Europe*, MacMillan Press, Houndmills, Basingstoke, 1996,258-308.

13. NUGENT Neill, *The government and politics of the European Union*, Macmillan, Basingstoke, 1999,77-82,210-217.

14. PETERSON John, BOMBERG Elizabeth, *Decision-making in the European Union*, St. Martin's Press, New York, 1999,35-38,252-258.

15. RICHARDSON Jeremy (ed.). *European Union, Power and Policy-making*, Routledge, London, 1996,301-320.

16. RIDEAU Joel, *Droit institutionnel de /'Union et des Communautes europeennes.,2e edition, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence,* Paris, 1996.153-167,220-222.

17. SAURON Jean-Luc, *Droit et pratique du contentieux communautaire,* La Documentation francaise. Paris, 1997,54-55,26-30.

18. SCHARPF Fritz Wilhelm. *Governing in Europe: Effective and Democratic*, Oxford University Press, New York, 1999.233-217.

19. VIOLA Donatella, *European Foreign Policy and the European Parliament in the 1990s: an Investigation into the Role and Voting behaviour of the European Parliament's Political Groups*, Ashgate, Aldershot, 2000, 168-172.

20. WESTLAKE Martin. *The Council of the European Union*, John Harper Publishing, 1999,195-200.

21. ZARKA Jean-Claude, *Les institutions de I'Union europeenne*, Gualino editeur, Paris, 1997, 28-32

(Προσπελάστηκαν 12/09)

22. internet : http://europa.eu/institutions/index_el.htm

23. internet : http://europa.eu/institutions/financial/ecb/index_el.htm

24. internet : http://europa.eu/institutions/inst/comm/index_el.htm

25. internet : http://europa.eu/abc/index_el.htm

26. internet : http://www.europarl.europa.eu/members.do?language=EL