

ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΚΡΗΤΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Δημοσιονομικό σύμφωνο σταθερότητας
και ανάπτυξης στην κρίση της ευρωζώνης**

Όνοματεπώνυμα Φοιτητών:

Ζωγράφου Πέρσα Δέσποινα

Μητροπούλου Μαρία

Επιβλέπων Καθηγητής:

Σταματόπουλος Θεόδωρος

Πίνακας Περιεχομένων

Ευρετήριο Πινάκων.....	4
Περίληψη	5
Abstract.....	6
Εισαγωγή.....	7
Πλαίσιο Αναφοράς	7
Σκοπός και επιμέρους στόχοι της έρευνας.....	8
Μεθοδολογία	8
Βασικό Συμπέρασμα	9
Θεωρητική και οργανωσιακή λογική της μελέτης.....	9
Μέρος Ι: Θεωρητική Προσέγγιση	11
1. Στοιχεία των νομισματικών ενώσεων: Η περίπτωση της Ευρωζώνης.....	11
1.1. Οικονομική και νομισματική ένωση (ONE)	11
1.2. Ιστορική αναδρομή	13
1.3. Νομισματική και Οικονομική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης	22
1.4. Η ONE στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης	26
2. Το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης όπως ισχύει σήμερα.....	30
2.1. Το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης (ΣΣΑ)	30
2.2. Εφαρμογή του ΣΣΑ από τα κράτη μέλη της ευρωζώνης κατά την περίοδο 1997-2005.....	39
2.3. Η αναθεώρηση του ΣΣΑ	45
2.4. Η χρηματοπιστωτική κρίση και το ΣΣΑ	52
3. Θεσμικές δυνατότητες άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής στα κράτη μέλη της ευρωζώνης.....	57

3.1.	Ευρωπαϊκός μηχανισμός σταθερότητας	57
3.2.	Ευρωπαϊκό εξάμηνο.....	59
3.3.	Στρατηγική «Ευρώπη 2020»	61
3.4.	Σύμφωνο ΕΥΡΩ+	62
3.5.	Χρηματοπιστωτική εποπτεία	63
3.6.	Τραπεζική Εποπτεία	66
	Μέρος II: Εμπειρική διερεύνηση	68
4.	Εμπειρική διερεύνηση της εφαρμοσθείσας δημοσιονομικής πολιτικής στην Ελλάδα 2010-2015	68
5.	Συμπεράσματα	78
	Βιβλιογραφία	81

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1.2 Πραγματική αύξηση του ΑΕγχΠ τη δεκαετία 2004-2014 (% μεταβολή ετησίως) Πηγή: Eurostat	56
Πίνακας 2.4 Η εξέλιξη του πραγματικού ΑΕΠ σε Ελλάδα και ΗΠΑ στις δύο Μεγάλες Υφέσεις	69
Πίνακας 3.4 Η εξέλιξη του ποσοστού ανεργίας σε Ελλάδα και ΗΠΑ στις δύο Μεγάλες Υφέσεις	70
Πίνακας 4.4 Απασχόληση και ανεργία (σε χιλιάδες άτομα).....	76

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ο σκοπός της παρούσας εργασίας είναι ανάλυση και ο οικονομικός σχολιασμός του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε αφορά στην ανάλυση και σύνθεση των οικονομικών σχέσεων που αφορούν στο βασικό εργαλείο της «κοινής» δημοσιονομικής πολιτικής της ΕΕ, που είναι το ΣΣΑ όπως ισχύει σήμερα.

Από τις επίσημες στατιστικές (ΕΛΣΤΑΤ, Εθνικοί Λογαριασμοί, 2018) καταδεικνύεται ότι το ΑΕΠ της Ελλάδας συνέχισε να μειώνεται μέχρι και το 2014, σταθεροποιήθηκε το 2015 και αυξήθηκε ελαφρώς το 2016 στο ποσό των 158 δις. ευρώ. Επίσης, η απασχόληση συνέχισε να μειώνεται το 2014 κατά τουλάχιστον 30.000 εργαζομένους ενώ αυξήθηκε κατά 50.000 το 2015. Το δημοσιονομικό έλλειμμα ως ποσοστό του ΑΕΠ όμως, συνέχισε να επιδεινώνεται, φτάνοντας στο 7,6%. Ο συντονισμός των δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών μελών της ευρωζώνης θεωρήθηκε απαραίτητος για την οικονομική σύγκλιση και τη συμμετοχή ενός κράτους-μέλους στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ. Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης αποτέλεσε ένα θεσμικό πλαίσιο με κοινούς προσανατολισμούς πολιτικής, κανόνες και διαδικασίες προκειμένου να ενισχυθεί η άσκηση της ενιαίας δημοσιονομικής πολιτικής και η εύρυθμη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ABSTRACT

The purpose of this paper is the analysis and financial commentary of the Stability and Growth Pact. The methodology followed refers to the analysis and composition of economic relations concerning the basic tool of the EU's "common" fiscal policy, which is the SGP as it stands today.

Official statistics (ELSTAT, National Accounts, 2018) showed that Greece's GDP continued to decline until 2014, stabilized in 2015 and rose slightly in 2016 to 158 billion euros. Also, employment continued to decline by at least 30,000 in 2014, while it increased by 50,000 in 2015. However, the fiscal deficit as a percentage of GDP continued to deteriorate to 7.6%. Coordination of the fiscal policies of euro area Member States was considered necessary for the economic convergence and participation of a member state in the third stage of EMU. The Stability and Growth Pact has been an institutional framework with common policy orientations, rules and procedures to strengthen the conduct of the single fiscal policy and the smooth functioning of the European Union.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΝΑΦΟΡΑΣ

Η ιστορία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) αποτελείται από μια σειρά γεγονότων τα οποία είχαν ως στόχους¹, βάσει των κοινών Ευρωπαϊκών αξιών, την εξασφάλιση της οικονομικής σταθερότητας ανάμεσα στα κράτη της γηραιάς Ηπείρου. Μέσα από μια τεράστια σειρά, διαδικασιών και γεγονότων χτίζεται επί δεκαετίες, η «Ενωμένη Ευρώπη». Αυτή σήμερα έχει τη θεσμική μορφή της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και του υποσυνόλου των χωρών μελών που έχουν υιοθετήσει ως κοινό τους νόμισμα το ευρώ, το οποίο εκδίδει ο υπερεθνικός θεσμός της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Οι παραπάνω θεσμικές προβλέψεις περιλαμβάνονται στη Συνθήκη για την ΕΕ που υπεγράφη στο Μάαστριχτ της Ολλανδίας το 1992. Η οικονομία υπήρξε βασικός πυλώνας πάνω στον οποίον χτίστηκαν οι σχέσεις των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι, για την είσοδο και την παραμονή ενός κράτους μέλους στο τελικό της στάδιο που είναι η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) ή Ευρωζώνη δημιουργήθηκαν μία σειρά προϋποθέσεων που αποσκοπούσαν στη βιώσιμη κοινή οικονομική ανάπτυξη με βελτίωση της κοινωνικής συνοχής .

Η δημοσιονομική πολιτική είναι το πεδίο όπου οι διαφορές των κρατών μελών είναι οι πιο έντονες επειδή δεν έχει προβλεφθεί *υπερεθνικός θεσμός* για το σχεδιασμό και την άσκηση της, ανάλογος με εκείνον της νομισματικής πολιτικής. Έτσι ο Ευρωπαϊκός Προϋπολογισμός, που συνίσταται στο 1% περίπου του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) της ΕΕ, δεν μπορεί να λειτουργήσει ως εργαλείο «ανακύκλωσης πλεονασμάτων» που είναι απαραίτητο να υπάρχει για την πραγματική σύγκλιση των χωρών-μελών. Στο πλαίσιο των χρηματοπιστωτικών κρίσεων μάλιστα, προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα της ενιαίας νομισματικής πολιτικής στην αρχιτεκτονικά ατελή νομισματική ένωση (De Grauwe, 2008)² είναι απαραίτητη η

¹ https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en

² <https://www.politeianet.gr/books/9789600221015-gkrobe-pol-nte-papazisis-ta-oikonomika-tis-nomismatikis-enosis-174169>

θέσπιση ενός πλαισίου άσκησης και της δημοσιονομικής πολιτικής. Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, ως αποτέλεσμα αυτών, αποτελεί βασική προσπάθεια της ΕΕ να υποκαταστήσει τη λειτουργία του υπερεθνικού θεσμού, που δεν υλοποιήθηκε, για τη Ευρωπαϊκή δημοσιονομική πολιτική (Ευρωπαϊκό Υπουργείο Οικονομικών με «Ομοσπονδιακό» Προϋπολογισμό, ανάλογο σε μέγεθος εκείνων των χωρών-μελών, δηλ. τουλάχιστον 40% του ΑΕΠ της ΕΕ). Για αυτό και είναι αξιοσημείωτο το πώς παρέμεινε μόνος μηχανισμός για τη δημοσιονομική πολιτική ακόμα και μετά τις προκλήσεις της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008 (ΠΧΚ-'08) και της συνακόλουθης κρίσης χρέους της Ευρωζώνης (ΚΧΕ-'10).

ΣΚΟΠΟΣ ΚΑΙ ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Ο σκοπός της παρούσας εργασίας είναι ανάλυση και ο οικονομικός σχολιασμός του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Θα γίνει μελέτη των χαρακτηριστικών του ΣΣΑ, της σχετικής οικονομικής θεωρίας των οικονομικών της ολοκλήρωσης και συνοψίζοντας εκφράζουμε τη δική μας γνώμη, βάσει των σχολίων από σπουδαίους οικονομολόγους (πχ. Krugman, Friedman, Feldstein, Eichengreen κá).

Συνεπώς, οι επιμέρους στόχοι είναι:

- Ιστορικό της δημιουργίας της ΟΝΕ.
- Μελέτη των επιμέρους στοιχείων του βασικού και των αναθεωρημένων μορφών του ΣΣΑ σε συνδυασμό με την οικονομική θεωρία των οικονομικών της ολοκλήρωσης.
- Έρευνα γύρω από τις επιπτώσεις της εντός του ΣΣΑ δημοσιονομικής πολιτικής «λιτότητας» που ασκήθηκε στην Ελλάδα κατά την πρόσφατη περίοδο κρίσης χρέους (2010-'18).

ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε αφορά στην ανάλυση και σύνθεση των οικονομικών σχέσεων που αφορούν στο βασικό εργαλείο της «κοινής» δημοσιονομικής πολιτικής της ΕΕ, που είναι το ΣΣΑ όπως ισχύει σήμερα.

ΒΑΣΙΚΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η νομισματική πολιτική ασκείται από το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών, ενώ δεν υπάρχει αντίστοιχος «υπερεθνικός θεσμός» δημοσιονομικής πολιτικής, που θα προϋπέθετε Ομοσπονδιακό πολιτειακό σύστημα, με αποτέλεσμα οι χώρες μέλη της Ευρωζώνης υπό το ρόλο εθνικών κυβερνήσεων να προσπαθούν να εφαρμόσουν, χωρίς μέσα-εργαλεία (κρατικού προϋπολογισμού), προαποφασισμένους στόχους οικονομικής πολιτικής (πχ. οικονομική ανάπτυξη, πλήρη απασχόληση, βελτίωση κοινωνικής συνοχής μέσω πχ. περιορισμού της εισοδηματικής ανισότητας κλπ) από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία εντούτοις θα μπορούσε να έχει τα μέσα, εάν είχε προβλεφθεί στη συνθήκη για την ΕΕ. Ειδικά δε, από την ΠΧΚ-’08 και έπειτα, οι εθνικές δημοσιονομικές δυνατότητες εντός του «ζουρλομανδύα του ΣΣΑ» είναι πλέον σχεδόν μηδενικές. Το τελευταίο συνιστά έναν επιπλέον λόγο που ευνοεί το ψευτο-δίλημμα «δεν υφίσταται εναλλακτική λύση» (There Is No Alternative, TINA) των πολιτικών λιτότητας, δηλ. ισοσκελισμένων κρατικών προϋπολογισμών, αν και ο ιδιωτικός τομέας βρισκόμενος σε «κακή ισορροπία» δεν μπορεί μέσω ιδιωτικών επενδύσεων ή κατανάλωση και εξαγωγών να συμβάλει στη μείωση της ύφεσης σε ανάκαμψη και εν τέλει σε οικονομική μεγέθυνση. Έτσι, το μόνο εργαλείο που θα μπορούσε να συμβάλει στην οικονομική μεγέθυνση, δηλ. οι δημόσιες επενδύσεις και γενικότερα τα μέσα του κρατικού προϋπολογισμού, περιορίζονται από το ΣΣΑ αν δεν απαγορεύονται στην περίπτωση των υπερχρεωμένων ή σε «κυλιόμενη χρεοκοπία» χωρών-μελών, όπως η Ελλάδα.

ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗ ΛΟΓΙΚΗ ΤΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ

Η δομή της εργασίας χωρίζεται σε δύο διακριτά μέρη. Στο πρώτο μέρος πραγματοποιήθηκε βιβλιογραφική ανασκόπηση για την περιγραφή του θεωρητικού υποβάθρου της έρευνας.

Στο δεύτερο μέρος ακολούθησε η έρευνα στην οποία χαρτογραφήθηκε το σκηνικό της ελληνικής κρίσης χρέους και περιγράφονται τα βήματα που ακολουθήθηκαν από τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Τελειώνοντας, τα συμπεράσματα που εξήχθησαν βασίστηκαν σε κριτική αξιολόγηση της βιβλιογραφίας και ενσωμάτωση αυτής στα αποτελέσματα της εργασίας μας με στόχο να εκφράσουμε τη γνώμη μας στο ρόλο του ΣΣΑ στην ΟΝΕ και ειδικά στη χώρα μας.

ΜΕΡΟΣ Ι: ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

1. ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΩΝ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΩΝ ΕΝΩΣΕΩΝ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΖΩΝΗΣ

1.1. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗ ΕΝΩΣΗ (ΟΝΕ)

Η οικονομική νομισματική ένωση (ΟΝΕ) συνιστά ένα βαρυσήμαντο βήμα για την ολοκληρωμένη ενοποίηση των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ)³. Επιπροσθέτως, είναι ένα μέρος της διαδικασίας της «πολυεθνικής ολοκλήρωσης»⁴, η οποία προϋποθέτει μια κοινή νομισματική πολιτική και στενά συντονισμένες οικονομικές πολιτικές μεταξύ των επιμέρους κρατών μελών. Για να πραγματοποιηθεί η θεμελίωση της ΟΝΕ πρέπει να υπάρχει μία κοινή αγορά προϊόντων και υπηρεσιών. Η ΟΝΕ επίσης, θεωρείται απαραίτητη για την επίτευξη της καλής λειτουργίας της κοινής αγοράς, αφού οι μεταβολές μεταξύ των ισοτιμιών των νομισμάτων των κρατών μελών οδηγούν τόσο στην παρεμπόδιση των μεταξύ τους συναλλαγών όσο και στην αλληλοδιείσδυση των αγορών κεφαλαίων (Μούσης, 2003).

Ο κύριος στόχος της δημιουργίας της ΟΝΕ από τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) ήταν η ενοποίηση των οικονομικών πολιτικών των ανεξάρτητων κρατών σε μια κοινή βάση, προκειμένου να επιτύχουν τον πλήρη συντονιστικό έλεγχο και να οδηγηθούν σε μια αυξημένη εσωτερική αποτελεσματικότητα από την οποία θα αποκομίσουν οικονομικά οφέλη και βελτιωμένη ανταπόκριση σε εξωτερικά γεγονότα. Τα κράτη μέλη μπορούν να ενοποιήσουν τις οικονομίες τους σε

³ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-and-monetary-union_en

⁴ Μούσης Ν., (2003), Ευρωπαϊκή Ένωση, δίκαιο, οικονομία, πολιτική, 10η Αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση

διαφορετικούς βαθμούς ολοκλήρωσης, οι οποίοι μπορούν να χωριστούν σε έξι βήματα (‘Ευρωπαϊκή Επιτροπή’, 2012):

1. Προνομιακός εμπορικός χώρος (με την ύπαρξη μειωμένων τελωνειακών τελών μεταξύ ορισμένων χωρών)
2. Χώρος ελεύθερου εμπορίου (μηδενικοί εσωτερικοί δασμοί σε ορισμένα ή σε όλα τα αγαθά μεταξύ των συμμετεχουσών χωρών)
3. Τελωνειακή ένωση (ύπαρξη κοινών τελωνειακών τελών για τις τρίτες χώρες και χάραξης κοινής πολιτικής εμπορίου)
4. Κοινή αγορά (καθιέρωση κοινών κανονισμών για τα προϊόντα και ελεύθερη κυκλοφορία για αγαθά, κεφαλαία, εργαζομένους και υπηρεσίες)
5. Οικονομική και νομισματική ένωση (ύπαρξη ενιαίας αγοράς με κοινό νόμισμα και κοινή νομισματική πολιτική)
6. Πλήρης οικονομική ολοκλήρωση (όλα τα παραπάνω συν εναρμόνιση των δημοσιονομικών και άλλων οικονομικών πολιτικών)

Γενικά, παρ’ όλο που όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ συμμετέχουν στην ΟΝΕ, αποτελούν μέλη μιας κοινής αγοράς, που ονομάζεται ενιαία αγορά, και συντονίζουν τις οικονομικές πολιτικές τους, ο βαθμός της οικονομικής τους ενοποίησης διαφέρει. Για να πραγματοποιηθεί η ολοκλήρωση των ανωτέρων βημάτων και να υιοθετηθεί το ευρώ ως ενιαίο νόμισμα οι χώρες της ΕΕ πρέπει να πληρούν τα κριτήρια οικονομικής σύγκλισης που προβλέπουν οι Συνθήκες της ΕΕ. Ως συνέπεια, κάποιες χώρες έχουν ολοκληρώσει τα βήματα και αποτελούν τις χώρες της ζώνης του ευρώ που μαζί με το ενιαίο νόμισμα, έχουν ενιαία νομισματική πολιτική που ασκείται από την ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Από την άλλη, όσες χώρες της ΕΕ δεν ανήκουν στη ζώνη του ευρώ συνεχίζουν να διατηρούν το νόμισμά τους και να ασκούν τις δικές τους νομισματικές πολιτικές. Θα μπορούσε να ειπωθεί ότι ο βαθμός οικονομικής

ολοκλήρωσης εντός της ONE αποτελεί ένα ενδιάμεσο στάδιο μεταξύ των βημάτων 4 και 5 (‘Ευρωπαϊκή Επιτροπή’, 2012).

Σύμφωνα με τους νέους κανόνες οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ που ισχύουν από το Δεκέμβριο του 2011, τα απαραίτητα κριτήρια για την οικονομική ολοκλήρωση των κρατών μελών της ΕΕ και την ένταξή τους στη ζώνη του ευρώ είναι να εναρμονίσουν τις δημοσιονομικές τους πολιτικές, συμπεριλαμβανομένων της φορολογικής πολιτικής και των λοιπών οικονομικών πολιτικών. Ως εκ τούτου, μία κατεύθυνση προς την οικονομική ολοκλήρωση είναι και η ενίσχυση της εποπτείας και του συντονισμού των δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών για όλες τις χώρες της ΕΕ γεγονός που ενισχύεται από πρόσθετες συμφωνίες και διατάξεις (‘Ευρωπαϊκή Επιτροπή’, 2012).

1.2. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

Κάνοντας μία ιστορική αναδρομή μπορούμε να δούμε ότι το όραμα της οικονομικής ολοκλήρωσης μεταξύ ανεξάρτητων κρατών προϋπήρχε ήδη από το 1865. Τότε ιδρύθηκε η λατινική νομισματική ένωση μεταξύ της Γαλλίας, του Βελγίου, της Ελβετίας, της Ιταλίας και της Ελλάδας η οποία διατηρήθηκε έως το 1927. Παρόμοια προσπάθεια έγινε στη Σκανδιναβική χερσόνησο με τη σκανδιναβική νομισματική ένωση της Σουηδίας, της Δανίας και της Νορβηγίας από το 1873 έως το 1924. Ένα ακόμη πετυχημένο παράδειγμα ήταν αυτό της γερμανικής Zollverein που δημιουργήθηκε ως μία τελωνειακή ένωση των πριγκιπάτων της Γερμανίας το 1834, και κατέληξε με μια κεντρική τράπεζα, τη Reichsbank, και ένα ενιαίο νόμισμα, το Reichsmark, το 1875 (‘Ευρωπαϊκή Επιτροπή’, 2012).

Το τέλος του Β’ Παγκοσμίου πολέμου σηματοδότησε την ανάγκη εξομάλυνσης των εθνικιστικών και πολιτικών αντιπαραθέσεων που οδήγησαν σε τόσες ανθρώπινες απώλειες και οικονομικές καταστροφές. Στις 19 Σεπτεμβρίου 1946, ο Βρετανός πολιτικός Ουίνστον Τσόρτσιλ μίλησε για πρώτη φορά για μια Ενωμένη Ευρώπη στη Ζυρίχη. Όπως ανέφερε χαρακτηριστικά πρότεινε «να

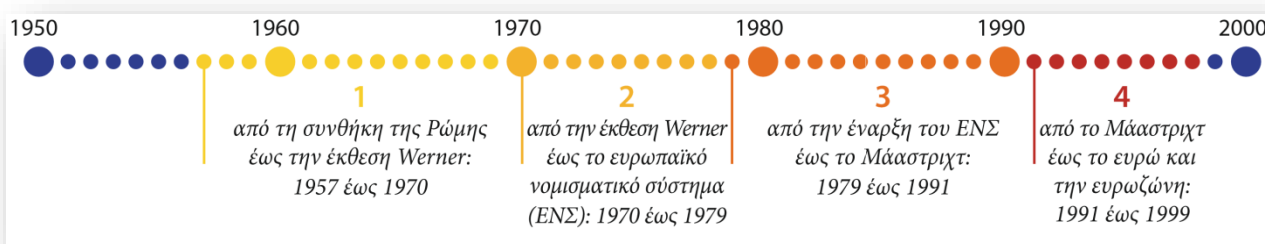
αναδημιουργήσουμε την Ευρωπαϊκή οικογένεια και να της εξασφαλίσουμε μια δομή μέσα στην οποία να μπορεί να ζήσει με ειρήνη, ασφάλεια και ελευθερία ... ένα είδος Ηνωμένων Πολιτειών της Ευρώπης» ('Ευρωπαϊκή Ένωση', 2017).

Το 1950, ο Γάλλος υπουργός Ρομπέρ Σουμάν, υποβάλλει μία πρόταση συνεργασίας στη Δυτική Γερμανία για την από κοινού διαχείριση του άνθρακα και του χάλυβα, η οποία έγινε γνωστή ως η διακήρυξη του Ρομπέρ Σουμάν. Η διακήρυξη αυτή οδήγησε στη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), που υπογράφηκε από 6 χώρες (Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο και Ολλανδία) και οδήγησε στην ένωση των Ευρωπαϊκών χωρών σε οικονομικό και πολιτικό επίπεδο για τη διασφάλιση της ειρήνης μεταξύ τους. Η ΕΚΑΧ στη συνέχεια οδήγησε στη Συνθήκη του Παρισιού η οποία υπογράφηκε το 1951 και αποτέλεσε τη βάση της σύγχρονης Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αργότερα δημιουργήθηκαν η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ), η οποία καθιέρωσε για πρώτη φορά την τελωνειακή ένωση, και η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (EURATOM) που ήταν υπεύθυνη για τα θέματα πυρηνικής ενέργειας ('Ευρωπαϊκή Ένωση', 2017).

Από το τέλος της δεκαετίας του '60, η φιλοδοξία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν η δημιουργία μίας Νομισματικής Ένωσης για την επίτευξη νομισματικής σταθερότητας, ανάπτυξης και απασχόλησης. Η φιλοδοξία αυτή πραγματοποιήθηκε μόλις το 1992 με την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ (Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ή Συνθήκη ΕΕ). Ωστόσο, μέχρι την εφαρμογή της συνθήκης υπήρξε διαρκή προσπάθεια για βαθύτερη οικονομική συνεργασία που μπορεί να ταξινομηθεί σε τέσσερις διακριτές φάσεις:

1. 1957 έως 1970: Από τη Συνθήκη της Ρώμης έως την έκθεση Werner,
2. 1970 έως 1979: Από την έκθεση Werner έως το ευρωπαϊκό νομισματικό σύστημα (ΕΝΣ),
3. 1979 έως 1991: Από την έναρξη του ΕΝΣ έως τη Συνθήκη του Μάαστριχτ,

4. 1991 έως 1999: Από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ έως το ευρώ και την ευρωζώνη.



Εικόνα 1 Οι τέσσερις φάσεις της μετάβασης προς τη σημερινή οικονομική και νομισματική ένωση ('Ευρωπαϊκή Επιτροπή', 2012)

Φάση 1^η:

Η μεταπολεμική οικονομική κατάσταση της Ευρώπης, της Βόρειας Αμερικής και της Ιαπωνίας βασίστηκε στο σύστημα Bretton Woods που αποτελούσε το τότε διεθνές πλαίσιο για τη νομισματική σταθερότητα, με κυρίαρχο νομισματικό πρότυπο το χρυσό και το δολάριο ΗΠΑ. Έτσι η Συνθήκη της Ρώμης βασίστηκε σε σταθερά νομίσματα για την οικοδόμηση της Ευρώπης με την επίτευξη τελωνειακής ένωσης και μιας κοινής αγοράς που θα επέτρεπε την ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών, αγαθών, προσώπων και κεφαλαίου ('European Commission', 2017).

Όμως, η σταθερότητα του διεθνούς νομίσματος που βασίλευε στην μεταπολεμική περίοδο δεν κράτησε. Η αναταραχή συναλλάγματος στις διεθνείς αγορές στα τέλη της δεκαετίας του '50 και μεταξύ 1968 και 1969 απειλούσε άμεσα το κοινό σύστημα τιμών της γεωργικής πολιτικής, που αποτελούσε τον κύριο πυλώνα της τότε Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας. Απαντώντας σε αυτό το προβληματικό υπόβαθρο, οι ευρωπαίοι ηγέτες ίδρυσαν μια ομάδα υψηλού επιπέδου υπό τον Pierre Werner, τον τότε πρωθυπουργό του Λουξεμβούργου, για να αναφέρει πώς θα μπορούσε να επιτευχθεί η ONE μέχρι το 1980 ('European Commission', 2017).

Το 1970, η ομάδα Werner υπέβαλε την τελική της έκθεση, που όριζε μια διαδικασία τριών σταδίων για την επίτευξη της ONE μέσα σε μία δεκαετία. Όρισαν ως τελικό στόχο τα ανέκκλητα μετατρέψιμα νομίσματα, την ελεύθερη διακίνηση

κεφαλαίων, και το μόνιμο κλείδωμα των ισοτιμιών —ή πιθανώς ένα ενιαίο νόμισμα. Για την επίτευξη του στόχου, απαιτούνταν μεγαλύτερος συντονισμός των οικονομικών πολιτικών, με λήψη των αποφάσεων για τα επιτόκια και τη διαχείριση αποθεμάτων σε κοινοτικό επίπεδο, καθώς και συμφωνημένα πλαίσια για τις εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές (‘Ευρωπαϊκή Επιτροπή’, 2012).

Φάση 2^η:

Η ομάδα Werner, όπως είδαμε, παρουσίασε μια διαδικασία τριών σταδίων για την επίτευξη της ONE εντός δέκα ετών. Αν και τα κράτη μέλη ΕΕ δεν είχαν την ίδια άποψη με ορισμένες από τις κυριότερες συστάσεις της έκθεσης, συμφώνησαν το 1971 και το πρώτο στάδιο ξεκίνησε με τη μείωση των διακυμάνσεων των συναλλαγματικών ισοτιμιών. Ωστόσο, η στρατηγική Werner θεώρησε ως δεδομένες τις σταθερές ισοτιμίες έναντι του δολαρίου και όταν οι ΗΠΑ ουσιαστικά άφησαν το δολάριο ελεύθερο από τον Αύγουστο του 1971, ένα νέο κύμα νομισματικής αστάθειας έπληξε τις διεθνείς αγορές καταρρέοντας κάθε ελπίδα στενότερης δέσμευσης των νομισμάτων της Κοινότητας (‘European Commission’, 2017).

Οι επακόλουθες προσπάθειες των κρατών μελών της ΕΕ όπως ο μηχανισμός «φίδι στο τούνελ» για τη διαχείριση των διακυμάνσεων των νομισμάτων (το φίδι) εντός στενών ορίων έναντι του δολαρίου (το τούνελ) επλήγησαν από τις πετρελαϊκές κρίσεις και άλλες κρίσεις. Το όραμα της ONE, όμως, υπήρχε ακόμα και ο πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Roy Jenkins, το 1977 παρουσιάστηκε μια νέα πρόταση η οποία δρομολογήθηκε το 1979, ως το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα (ΕΝΣ) με τη συμμετοχή των νομισμάτων όλων των χωρών της ΕΕ εκτός της λίρας στερλίνας (‘Ευρωπαϊκή Επιτροπή’, 2012).

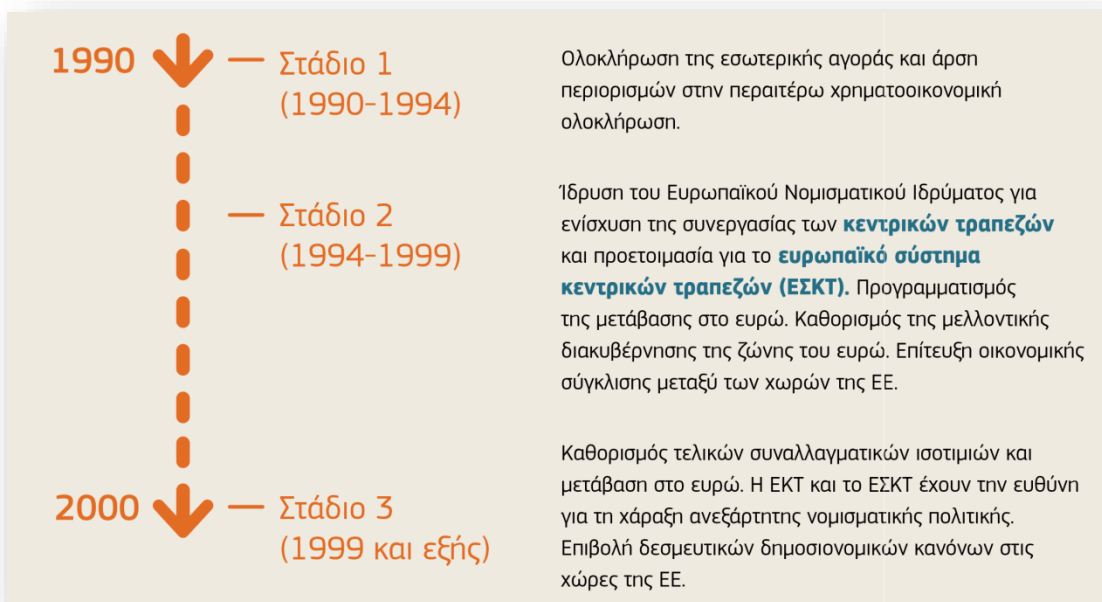
Φάση 3^η:

Το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα (ΕΝΣ) στηριζόταν στην έννοια των σταθερών αλλά προσαρμόσιμων συναλλαγματικών ισοτιμιών, με αναφορά σε μία νεοδημιουργηθέντα μονάδα (ECU ή Ευρωπαϊκή Νομισματική Μονάδα) που βασίστηκε στο μέσο όρο των νομισμάτων του ΕΝΣ. Εντός του ΕΝΣ, οι νομισματικές διακυμάνσεις διατηρούνταν στο $\pm 2,25\%$ των κεντρικών ισοτιμιών (με εξαίρεση την ιταλική λιρέτα), μέσω ενός μηχανισμού συναλλαγματικών ισοτιμιών (ΜΣΙ). Έτσι, η

πρωτοπορία του νέου συστήματος ήταν ότι για να μεταβληθούν οι συναλλαγματικές ισοτιμίες απαιτούνταν αμοιβαίος συντονισμός των νομισματικών πολιτικών μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ και της Επιτροπής (‘Ευρωπαϊκή Επιτροπή’, 2012).

Το ΕΝΣ λειτούργησε με επιτυχία για μια δεκαετία και έδωσε την ώθηση για περαιτέρω συζητήσεις μεταξύ των κρατών μελών για την επίτευξη οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Στα χρόνια που ακολούθησαν, μειώθηκε η βραχυπρόθεσμη αστάθεια των συναλλαγματικών ισοτιμιών λόγω της σύγκλισης του ρυθμού του πληθωρισμού, της διαχείρισης επιτοκίων με στόχο την ισοτιμία, της κοινής παρέμβασης στην αγορά συναλλάγματος και των ελέγχων στη διακίνηση κεφαλαίων (‘European Commission’, 2017).

Το 1989, κατόπιν αιτήματος των ευρωπαϊών ηγετών, ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Jacques Delors και οι διοικητές των κεντρικών τραπεζών των κρατών μελών της ΕΕ συνέταξαν την έκθεση Delors σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο θα μπορούσε να επιτευχθεί η ΟΝΕ. Σύμφωνα με την έκθεση απαιτούνταν τρία στάδια για να επιτευχθούν τελικά η δημιουργία ενός ενιαίου νομίσματος με ανεξάρτητη Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) (Μούσης, 2003).



Εικόνα 2 Τα τρία στάδια προς την ΟΝΕ σύμφωνα με την έκθεση Delors (‘Ευρωπαϊκή Επιτροπή’, 2012)

Με βάση την έκθεση Delors, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης προχώρησε στο πρώτο στάδιο της ONE τον Ιούλιο του 1990. Το πρώτο στάδιο της ONE περιλάμβανε την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς και την άρση των περιορισμών στη χρηματοοικονομική ολοκλήρωση. Για την ολοκλήρωση όλων των σταδίων υπογράφηκε από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων η Συνθήκη του Μάαστριχτ τον Δεκέμβριο του 1991. Όπως αποφασίστηκε σε αυτή, έως το τέλος του αιώνα η Ευρώπη θα αποκτούσε ένα ισχυρό και σταθερό ενιαίο νόμισμα (‘Ευρωπαϊκή Επιτροπή’, 2012).

Για να επιτευχθούν όμως οι στόχοι της Συνθήκη του Μάαστριχτ τέθηκαν τα «κριτήρια σύγκλισης του Μάαστριχτ», τα οποία ήταν κάποια μέτρα που έπρεπε να παρθούν από τις χώρες της ΕΕ προκειμένου να υιοθετήσουν το ευρώ (‘Ευρωπαϊκή Επιτροπή’, 2012). Τα «κριτήρια σύγκλισης του Μάαστριχτ» αποσκοπούσαν στο να διασφαλίσουν ότι οι οικονομίες των χωρών της ΕΕ ήταν επαρκώς προετοιμασμένες να υιοθετήσουν το ενιαίο νόμισμα μέσω της επίτευξης μεγαλύτερης σύγκλισης μεταξύ των οικονομικών πολιτικών τους και στενότερης συνεργασίας των κεντρικών τραπεζών στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Νομισματικού συστήματος (Μούσης, 2003).

Τι μετράται	Πώς μετράται	Κριτήρια σύγκλισης
Σταθερότητα τιμών	Πληθωρισμός με βάση εναρμονισμένο δείκτη τιμών καταναλωτή	Δεν υπερβαίνει κατά περισσότερο από 1,5 εκατοστιαία μονάδα το ποσοστό των τριών χωρών της ΕΕ με τις καλύτερες επιδόσεις
Υγιή δημόσια οικονομικά	Δημοσιονομικό έλλειμμα ως % του ΑΕγχΠ	Τιμή αναφοράς: Όχι περισσότερο από 3 %
Διατηρήσιμα δημόσια οικονομικά	Δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕγχΠ	Τιμή αναφοράς: Όχι περισσότερο από 60
Διάρκεια σύγκλισης	Μακροπρόθεσμο επιτόκιο	Δεν υπερβαίνει κατά περισσότερο από 2 εκατοστιαίες μονάδες το ποσοστό των τριών χωρών της ΕΕ με τις καλύτερες επιδόσεις από άποψη σταθερότητας τιμών
Σταθερότητα συναλλαγματικής ισοτιμίας	Απόκλιση από κεντρική ισοτιμία	Συμμετοχή στον ΜΣΙ για δύο χρόνια χωρίς σοβαρές εντάσεις

Εικόνα 3 Τα «κριτήρια σύγκλισης του Μάαστριχτ» (‘Ευρωπαϊκή Επιτροπή’, 2012)

Φάση 4^η:

Σε αυτή τη φάση η Ευρωπαϊκή Ένωση προχώρησε στο δεύτερο και τρίτο στάδιο της έκθεσης Delors. Έτσι, το δεύτερο στάδιο της ONE ξεκίνησε τον Ιούλιο του

1994 και διήρκεσε έως την εισαγωγή του ενιαίου νομίσματος το 1999, ενώ το τελευταίο στάδιο ξεκίνησε στις αρχές του 1999.

Στη διάρκεια του δευτέρου σταδίου έγινε η ανεξαρτητοποίηση των κεντρικών τραπεζών των κρατών μελών και η αποφυγή των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Το τελευταίο μέτρο ήταν απαραίτητο ώστε η ΟΝΕ να περιλαμβάνει κράτη με υγιή δημοσιονομική διαχείριση γι' αυτό και απαγορεύτηκε στις κεντρικές τράπεζες να χρηματοδοτούν τα δημόσια ελλείμματα (Μούσης, 2003).

Ένα χαρακτηριστικό γεγονός ήταν η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ιδρύματος (ΕΝΙ), που ήταν ο πρόδρομος της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ). Οι κύριες αρμοδιότητες που ανέλαβε το ΕΝΙ ήταν (Μούσης, 2003):

- Η υποκίνηση της συνεργασίας μεταξύ των κεντρικών τραπεζών των κρατών μελών
- Η ενίσχυση του συντονισμού των νομισματικών πολιτικών των κρατών μελών
- Η σωστή προετοιμασία για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ)
- Η σωστή προετοιμασία για την ενιαία νομισματική πολιτική
- Η σωστή προετοιμασία για τη δημιουργία ενιαίου νομίσματος.

Στις 15 και 16 Δεκεμβρίου του 1995, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης συμφώνησε το όνομα του νέου νομίσματος να είναι «ευρώ». Με βάση τα σχέδια που εκπονήθηκαν από το ΕΝΙ, ανακοινώθηκε το χρονοδιάγραμμα για τη μετάβαση στο ευρώ που θα γινόταν την 1η Ιανουαρίου 1999. Τον Ιούνιο του 1997 εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Άμστερνταμ το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης με στόχο τη διασφάλιση δημοσιονομικής πειθαρχίας στα πλαίσια της ΟΝΕ ('Ευρωπαϊκή Επιτροπή', 2012).

Την 1η Ιανουαρίου 1999, ξεκίνησε το τρίτο στάδιο της ΟΝΕ. Αρχικά, κατά τη διάρκεια αυτού του σταδίου, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) διαδέχεται το ΕΝΙ και μαζί με τις εθνικές κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών της ΕΕ απαρτίζουν το

Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ), που πλέον αναλαμβάνει την άσκηση της κοινής νομισματικής πολιτικής στη ζώνη του ευρώ.

Στο στάδιο αυτό, πραγματοποιήθηκε η σταδιακή εισαγωγή του ενιαίου νομίσματος, του ευρώ, ο καθορισμός των συναλλαγματικών ισοτιμιών των νομισμάτων των κρατών μελών και η υλοποίηση της κοινής νομισματικής πολιτικής από την ΕΚΤ. Μόνο τα κράτη που πληρούσαν τα «κριτήρια σύγκλισης του Μάαστριχτ» και είχαν επιτύχει υψηλό βαθμό σύγκλισης μπορούσαν να υιοθετήσουν το κοινό νόμισμα. Ως εκ τούτου, τη 1 Ιανουαρίου 1999 προχώρησαν στην ολοκλήρωση του τρίτου σταδίου μόλις ένδεκα κράτη: η Αυστρία, η Γερμανία, η Ιταλία, η Γαλλία, το Βέλγιο, η Ισπανία, η Πορτογαλία η Ιρλανδία, το Λουξεμβούργο, η Ολλανδία, και η Φιλανδία. Τον Ιούλιο του 2000, το Συμβούλιο απεφάνθη, ότι η Ελλάδα πληρούσε πλέον όλα τα απαραίτητα κριτήρια σύγκλισης και έτσι η χώρα μας εισήλθε στη ζώνη του ευρώ την 1η Ιανουαρίου του 2001(‘Ευρωπαϊκή Επιτροπή’, 2012).

Αυτή ήταν και η αρχή μιας μεταβατικής περιόδου που θα τελείωνε με την εισαγωγή χαρτονομισμάτων και κερμάτων ευρώ και την απόσυρση των εθνικών χαρτονομισμάτων και κερμάτων. Στη διάρκεια της περιόδου αυτής, ο χρηματοοικονομικός κόσμος μπορούσε να χρησιμοποιεί άμεσα το ευρώ στις καθημερινές συναλλαγές. Για τις κυβερνήσεις και τον επιχειρηματικό κόσμο, η προσαρμογή ήταν μεγαλύτερη, και αφορούσε τα συστήματα λογιστηρίου, τιμολόγησης και πληρωμών. Για τους πολίτες, επίσης, υιοθετήθηκαν μέτρα ενημέρωσης και προσαρμογής του κοινού με διάφορα μέτρα όπως η διπλή αναγραφή των τιμών στα καταστήματα κλπ.

Τελικά, την 1η Ιανουαρίου του 2002 πραγματοποιήθηκε η μεγαλύτερη νομισματική αλλαγή στην ιστορία. Συγκεκριμένα, διατέθηκαν μέσω προεφοδιασμού (από τις εθνικές κεντρικές τράπεζες στις τράπεζες) και υποπροεφοδιασμού (από τις τράπεζες στους λιανοπωλητές) περίπου 7,8 δισεκατομμύρια χαρτονομίσματα αξίας 144 δισ. ευρώ. Όπως καταγράφηκε, σε δύο μέρες το 96 % όλων των αυτόματων ταμειακών μηχανών (ΑΤΜ) στη ζώνη του ευρώ έδιναν χαρτονομίσματα ευρώ ενώ σε μία εβδομάδα πάνω από τις μισές συναλλαγές μετρητών πραγματοποιούνταν σε ευρώ (‘Ευρωπαϊκή Επιτροπή’, 2012).



Εικόνα 5 Συνολικός αριθμός τραπεζογραμματίων ευρώ (σε δις) σε κυκλοφορία μεταξύ Ιανουαρίου 2002 και Ιανουαρίου 2014 (οι κορυφώσεις οφείλονται στην πρόσθετη ζήτηση την περίοδο των



Εικόνα 4 Η ζώνη του ευρώ ('Ευρωπαϊκή Επιτροπή', 2012)

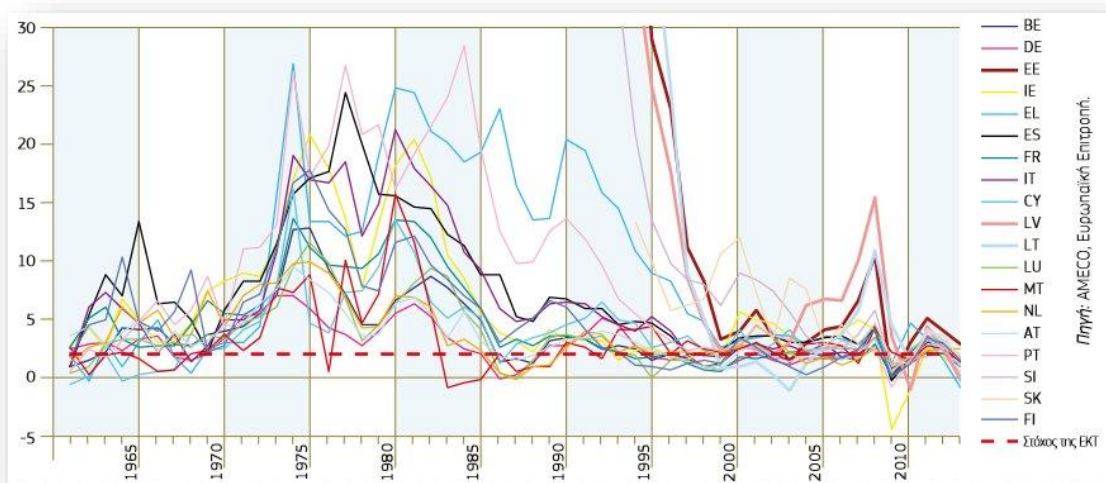
1.3. ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ

Την 1^η Ιανουαρίου 1999 η Οικονομική και Νομισματική Ένωση έγινε πραγματικότητα. Όπως προαναφέρθηκε, η ένωση αυτή είναι ένα μέσο προώθησης των στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αειφόρο ανάπτυξη της οικονομίας. Για την πραγματοποίηση αυτών απαιτείται ο αμετάκλητος καθορισμός των συναλλαγματικών ισοτιμιών μεταξύ των κρατών μελών, η εισαγωγή ενός ενιαίου και σταθερού νομίσματος, η σύσταση μιας Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και κυρίως η διενέργεια μίας ενιαίας νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής με βάση τα προκαθορισμένα κριτήρια σύγκλισης (Smits, 2007). Επιπλέον, η πρόσφατη οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση οδήγησε στη θέσπιση αυστηρότερων κανόνων, στην υπογραφή πρόσθετων συμφωνιών, στην αύξηση της παρακολούθησης των μακροοικονομικών ανισορροπιών και στην αξιολόγηση των σχεδίων προϋπολογισμών των χωρών της ζώνης του ευρώ για τη διατήρηση μίας ισχυρής ΟΝΕ (‘Ευρωπαϊκή Επιτροπή’, 2012).

Ποιά είναι, όμως, τα απαραίτητα όργανα λήψης αποφάσεων για την νομισματική και οικονομική πολιτική; Όπως αναφέραμε το Ευρωσύστημα απαρτίζεται από την ΕΚΤ και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες των χωρών της ευρωζώνης. Για την άσκηση νομισματικής πολιτικής το ύπατο όργανο λήψης αποφάσεων είναι το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ. Αυτό αποτελείται από τους διοικητές των εθνικών κεντρικών τραπεζών των χωρών της ζώνης του ευρώ και τα μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ. Αντιθέτως, η οικονομική πολιτική της ευρωζώνης ασκείται κυρίως από τα κράτη μέλη της ΕΕ, αν και επιβάλλεται ένας συντονισμός των οικονομικών τους πολιτικών λόγω των Συνθηκών της ΕΕ και των ενισχυμένων κανόνων της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ. Για να πραγματοποιηθεί ο απαραίτητος συντονισμός έχει θεσπιστεί η Επιτροπή και το Συμβούλιο Ecofin, που αποτελείται από τους υπουργούς οικονομίας των χωρών της ΕΕ. Για τη νομοθεσία των ζητημάτων της οικονομικής πολιτικής και τη θεσμοθέτηση των κανόνων της Ε.Ε. υπεύθυνο είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε συνεργασία με το Συμβούλιο (‘Ευρωπαϊκή Επιτροπή’, 2012).

Η στρατηγική νομισματικής πολιτικής του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΚΤ παρέχει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο εντός του οποίου λαμβάνονται αποφάσεις για το κατάλληλο επίπεδο των βραχυπρόθεσμων επιτοκίων. Βασίζεται σε ορισμένες γενικές αρχές που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της επιτυχούς άσκησης της νομισματικής πολιτικής. Συγκεκριμένα στηρίζεται ('European Central Bank', 2017):

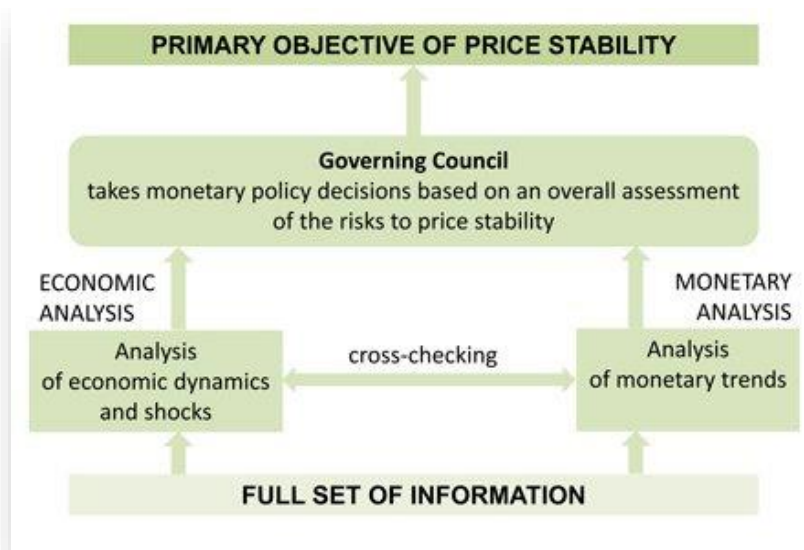
- στον ποσοτικό ορισμό της σταθερότητας των τιμών, που έχει οριστεί ως η ετήσια αύξηση του Εναρμονισμένου Δείκτη Καταναλωτικών Τιμών (ΕΔΚΤ) για τη ζώνη του ευρώ (κάτω του 2%). Για την επίτευξη αυτού του στόχου πρέπει τα ποσοστά του πληθωρισμού να διατηρούνται μεσοπρόθεσμα σε τιμές περίπου στο 2%.



- στην προσέγγιση «δύο πυλώνων» για την ανάλυση των κινδύνων της σταθερότητας των τιμών. Για τη διατήρηση της σταθερότητας των τιμών, η ΕΚΤ, όπως κάθε άλλη κεντρική τράπεζα, πρέπει να αναλύει διεξοδικά τις οικονομικές εξελίξεις. Η αξιολόγηση των κινδύνων από την ΕΚΤ βασίζεται σε δύο αναλυτικές προοπτικές, που αναφέρονται ως «δύο πυλώνες»: την οικονομική ανάλυση και την νομισματική ανάλυση. Οι «δύο πυλώνες» αποτελούν τη βάση για τη συνολική αξιολόγηση του

Εικόνα 6 Η ιστορική αναπαράσταση των ποσοστών πληθωρισμού: ζώνη του ευρώ 19 και ο στόχος

Διοικητικού Συμβουλίου σχετικά με τους κινδύνους για τη σταθερότητα των τιμών και τις αποφάσεις νομισματικής πολιτικής.



Εικόνα 7 Η στρατηγική της νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ προσανατολίζεται στη σταθερότητα των τιμών ('European Central Bank', 2017)

Όσον αφορά την οικονομική πολιτική των κρατών μελών, αυτή βασίστηκε σε πέντε αρχές της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Αυτές είναι: η αρχή της προσαρμογής στους στόχους της Κοινότητας, η αρχή της οικονομίας της ανοικτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό, η αρχή της συνεργασίας και του συντονισμού του Συμβουλίου, η αρχή του γενικού προσανατολισμού και η αρχή της πολυμερούς εποπτείας (Smits, 2007).

Αναλυτικότερα, σύμφωνα με την αρχή της προσαρμογής στους στόχους της Κοινότητας, τα κράτη μέλη οφείλουν να διεξάγουν την οικονομική τους πολιτική με σκοπό να συμβάλουν στην επίτευξη των στόχων της Κοινότητας. Επίσης, τόσο τα κράτη μέλη όσο και η Κοινότητα οφείλουν να δρουν σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοικτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό. Σύμφωνα με αυτή, οφείλουν να χρησιμοποιούν αποτελεσματικά τους πόρους και να διασφαλίζουν υγιείς νομισματικές συνθήκες και σταθερό ισοζύγιο πληρωμών (Smits, 2007).

Η αρχή της συνεργασίας και του συντονισμού του Συμβουλίου σε συνδυασμό με τις δύο επόμενες αρχές, επιβάλλουν τον συντονισμό μεταξύ των κρατών μελών

στα πλαίσια του Συμβουλίου. Η αρχή του γενικού προσανατολισμού, αναφέρεται στην οικονομική πολιτική των κρατών μελών και της Κοινότητας. Η σύνταξη του σχεδίου των γενικών προσανατολισμών γίνεται από το ίδιο το Συμβούλιο και έπειτα υποβάλλεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Στο πλαίσιο της υποβληθείσας έκθεσης διεξάγεται συζήτηση και διατυπώνεται ένα συμπέρασμα το οποίου καλείται το Συμβούλιο να ψηφίσει. Με ειδική πλειοψηφία τέλος, το Συμβούλιο υιοθετεί τη σύσταση που περιέχει τους γενικούς προσανατολισμούς και πληροφορεί σχετικώς το Κοινοβούλιο (Smits, 2007).

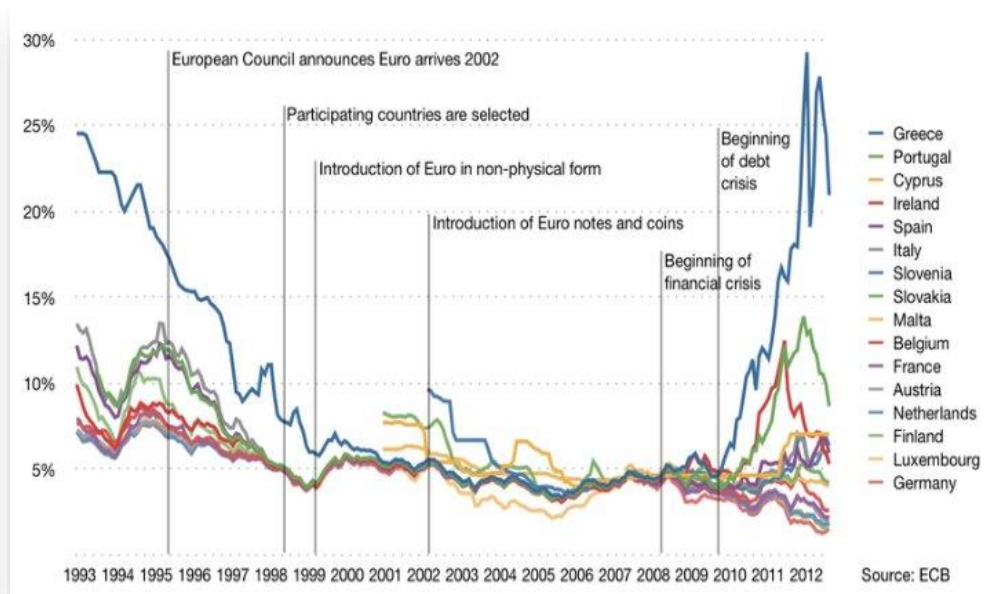
Η αρχή της πολυμερής εποπτείας επιτρέπει την παρακολούθηση της οικονομικής εξέλιξης και της συμβατότητας της οικονομικής πολιτικής με τους γενικούς προσανατολισμούς κάθε κράτους μέλους και της Κοινότητας. Στόχος της εποπτείας είναι η εξασφάλιση του στενότερου συντονισμού της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών και της Κοινότητας, και η μια σύγκλιση διαρκείας των οικονομικών επιδόσεων των κρατών μελών.

Αξίζει να αναφερθεί ότι αν η οικονομική πολιτική ενός κράτους μέλους ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο την καλή λειτουργία της ΟΝΕ, το Συμβούλιο μπορεί, με ειδική πλειοψηφία, να απευθύνει τις αναγκαίες συστάσεις τις οποίες μπορεί με ειδική πλειοψηφία, να τις δημοσιεύσει. Μάλιστα, το Συμβούλιο μπορεί να εκδώσει επιπλέον κανόνες για τη διαδικασία της πολυμερούς εποπτείας, ακολουθώντας τη διαδικασία συναποφάσεως. Στο πλαίσιο αυτό, μάλιστα, προκειμένου να ενισχυθούν η εποπτεία της δημοσιονομικής κατάστασης και των οικονομικών πολιτικών και η επιτάχυνση της εφαρμογής των διατάξεων περί υπερβολικού ελλείμματος αποφασίστηκε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το οποίο θα εξετάσουμε παρακάτω (Smits, 2007).

Πλέον, ένα βασικό στοιχείο για την επίτευξη της οικονομικής και νομισματικής ένωσης είναι και η συνεργασία και ο συντονισμός μεταξύ των κρατών μελών και σε θέματα δημοσιονομικής πολιτικής. Έτσι, παρ' όλο που η δημοσιονομική πολιτική, που αφορά τα έσοδα και έξοδα των εθνικών προϋπολογισμών, είναι ευθύνη των εθνικών κυβερνήσεων, υπόκειται σε διάφορους κανόνες και σε επίπεδο ΕΕ ('Ευρωπαϊκή Επιτροπή', 2012).

1.4. Η ΟΝΕ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Έως το 2008, η δομή της ΟΝΕ στηρίχθηκε κυρίως στην νομισματική και οικονομική ένωση χωρίς την ύπαρξη ουσιαστικής δημοσιονομικής ένωσης. Έτσι η μικρή παρακολούθηση και οι νομισματικές ατέλειες ήταν κάποιες από τις σημαντικότερες αιτίες της κρίσης που ξέσπασε το 2008. Υπολογίζεται ότι η κρίση στην Ευρώπη ξεκίνησε ή επιδεινώθηκε εξαιτίας των μεγάλων ελλειμμάτων σε πολλές χώρες της Ευρωζώνης, της έλλειψης σεβασμού στο ΣΣΑ, της μείωσης ανταγωνιστικότητας πολλών χωρών, τους ανεπαρκείς κρατικούς ελέγχους, τους ασυντόνιστους ελέγχους τραπεζών, των θεσμικών ατελειών στους ίδιους τους μηχανισμούς της ΟΝΕ και βέβαια της μεταφοράς της κρίσης από τις ΗΠΑ (Tomann & Stöppel, 2016).



Εικόνα 8 Μακροπρόθεσμα στατιστικά στοιχεία επιτοκίων των χωρών της ζώνης του ευρώ (‘European Central Bank’, 2017)

Όπως φάνηκε μετέπειτα οι θεσμοί της ΟΝΕ ήταν σχεδιασμένοι με τέτοιο τρόπο σαν να μην υπολόγιζαν την ύπαρξη κρίσεων. Χρειάστηκε λοιπόν να πραγματοποιηθεί επιβολή δημοσιονομικής πειθαρχίας και θέσπιση διαρθρωτικών αλλαγών σε εθνικό επίπεδο, δημιουργία πρόσθετων μέτρων νομισματικής πολιτικής,

έλεγχος της οικονομικής πολιτικής, ενίσχυση του τραπεζικού τομέα και στήριξη μέσω ενός υποστηρικτικού μηχανισμού των κρατών μελών που δεν είχαν τη δυνατότητα λόγω υψηλών επιτοκίων να δανειστούν στις διεθνείς κεφαλαιαγορές. Όμως, λόγω του ότι οι θεσμοί της ΟΝΕ ήταν ανέτοιμοι τα αρχικά μέτρα που πάρθηκαν ήταν αποσπασματικά και σε δεύτερο χρόνο έλαβαν σωστότερα μέτρα και οργάνωσαν ένα σύστημα που να είναι σε θέση να αντιμετωπίζει κάποια κρίση. Τα μέτρα αυτά στηρίχθηκαν σε δύο κατευθύνσεις: στα μέτρα για τη διευκόλυνση της ρευστότητας και στα θεσμικά μέτρα (Τσιπούρη, 2015).

Όσον αφορά τη διευκόλυνση της ρευστότητας, αυτή ξεκίνησε με ένα πρόγραμμα εξαγορών (200 δισ. Ευρώ) αλλά το 2011 πραγματοποιήθηκε, μέσω της μακροχρόνιας αναχρηματοδοτικής παρέμβασης, η χρηματοδότηση των τραπεζών της Ευρωζώνης με 1 τρισ. Ευρώ με στόχο να εξασφαλιστεί η ρευστότητα τους και να εμποδιστεί η άνοδος των επιτοκίων. Το 2012, τα μέτρα επεκτάθηκαν σε απευθείας νομισματικές συναλλαγές ώστε να επιτραπούν οι αγορές στη δευτερογενή αγορά κρατικών ομολόγων στα κράτη μέλη που παρουσίαζαν οικονομικές δυσκολίες. Το 2015, η ΕΚΤ αγόρασε ομόλογα όλων των κρατών μελών για να προχωρήσει σε ποσοτική χαλάρωση, να τονώσει την οικονομία της Ευρωζώνης και να διευκολύνει τις επενδύσεις (Τσιπούρη, 2015).

Από την άλλη, τα θεσμικά μέτρα της ΟΝΕ αφορούσαν (Τσιπούρη, 2015):

- τη δημιουργία μηχανισμών χρηματοδοτικής σταθεροποίησης που θα μπορούν να παρεμβαίνουν σε περιπτώσεις κρίσης (το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας για άμεση παρέμβαση και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας ως μόνιμο θεσμό),
- την εποπτεία των τραπεζών με τον έλεγχο ποιότητας ενεργητικού και τη διεξαγωγή stress tests,
- τη δημιουργία νέων εποπτικών μηχανισμών των χρηματαγορών και κεφαλαιαγορών και
- το συντονισμό καλύτερων διεθνών κανόνων όπως η αύξηση των τραπεζικών κεφαλαίων.

Αναλυτικότερα, ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης (EFSM) ήταν ένας προσωρινός μηχανισμός για άμεση λύση των προβλημάτων που προέκυψαν το 2009, ένα έκτακτο όργανο ειδικού σκοπού, με έδρα το Λουξεμβούργο, που συμφωνήθηκε από τα 27 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 2010. Στόχος του ήταν η διατήρηση της οικονομικής σταθερότητας στην Ευρώπη με την παροχή οικονομικής βοήθειας προς τα κράτη της ευρωζώνης σε οικονομική δυσκολία. Πρόκειται για ένα (προσωρινό) πρόγραμμα χρηματοδότησης έκτακτης ανάγκης, το οποίο βασίζεται σε κεφάλαια που αντλούνται από τις χρηματοπιστωτικές αγορές και κατοχυρώνεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, χρησιμοποιώντας τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως εγγύηση (μέχρι 60 δις. Ευρώ). Μια ξεχωριστή οντότητα, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF) εξουσιοδοτείται να δανειστεί έως και € 440.000.000.000. Το σύστημα λειτουργεί υπό την εποπτεία της Επιτροπής αλλά η διαχείριση διαθεσίμων και διοικητική υποστήριξη του ανατέθηκαν στην Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Το EFSF είχε, αρχικά, την μέγιστη πιστοληπτική διαβάθμιση αλλά λόγω των μεγάλων αναγκών η πιστοληπτική του ικανότητα υποβαθμίστηκε. Ο μηχανισμός είχε αρκετές ατέλειες λόγω της ταχύτητας με την οποία έπρεπε να δημιουργηθεί και γι' αυτό αποφασίστηκε να υποκατασταθεί από το ESM και να διαλυθεί όταν αποπληρωθούν τα δάνεια που έδωσε σε Ελλάδα, Πορτογαλία, Ιρλανδία. Μετά την δημιουργία του ESM δεν έχει καμία νέα δικαιοδοσία (Τσιπούρη, 2015).

Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ESM) είναι ο διάδοχος του EFSF, ο μόνιμος μηχανισμός με σταθερούς κανόνες που δημιουργήθηκε με βάση την εμπειρία της κρίσης και του EFSM/EFSF για να διαφυλάξει τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα της ΕΕ και να εξαλείψει τις εντάσεις στις αγορές κρατικών χρεογράφων της Ευρωζώνης. Ο ESM αποτελεί τον μεγαλύτερο χρηματοδοτικό οργανισμό παγκοσμίως. Μαζί με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) διαθέτει συνολικά κονδύλια ύψους έως και 750 δις. ευρώ για τη διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Είναι πλέον το μόνιμο και αναπόσπαστο τμήμα της ολοκληρωμένης στρατηγικής της ΕΕ για τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στην Ευρωζώνη (Τσιπούρη, 2015).

Σε ό,τι αφορά την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών, οι οποίες δεν μπόρεσαν να ανταποκριθούν στα προβλήματα που δημιούργησε η κρίση χρησιμοποιήθηκε από την ΕΚΤ ο μηχανισμός έκτακτης βοήθειας ρευστότητας (ELA), τον οποίο προέβλεπε το καταστατικό της. Ο κανόνας της ΕΚΤ είναι ότι οι κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών δανείζουν τις εμπορικές τράπεζες με τα επιτόκια που θεσπίζει το Συμβούλιο της ΕΚΤ και βάση επιλέξιμες εγγυήσεις όπως κρατικά ομόλογα με πιστοποίηση ψηλής πιστοληπτικής ικανότητας. Το πρόβλημα όμως είναι ότι σε περιπτώσεις κρίσης τα κρατικά ομόλογα που διαθέτουν οι τράπεζες δεν έχουν πια την πιστοληπτική ικανότητα, που απαιτείται, αλλά οι ανάγκες για δανεισμό είναι ακόμα μεγαλύτερες. Ο ELA θεσπίστηκε για να δίνει την ευχέρεια να συνεχίζεται η δανειοδότηση ακόμα και με ανεπαρκείς εγγυήσεις. Ωστόσο, σε αντίθεση με την τακτική διαδικασία, εφόσον μια κεντρική τράπεζα του συστήματος ζητήσει την έκτακτη υποστήριξη που προβλέπει ο ELA χρειάζεται ειδική έγκριση από το Συμβούλιο της ΕΚΤ για την πρόσθετη δανειοδότηση (Τσιπούρη, 2015).

Στα πρώτα χρόνια της λειτουργίας της, η ONE αποτέλεσε ένα επιτυχημένο εγχείρημα σε πολιτικό, οικονομικό και ακαδημαϊκό επίπεδο. Μαζί με τη νομισματική ένωση ακολούθησε η μείωση του πληθωρισμού και η σχετική οικονομική σύγκλιση των αγορών λόγω διαφάνειας τιμών, όπως για παράδειγμα στην αγορά ακινήτων και καταναλωτικών αγαθών. Όμως, τελικά, τα θετικά αποτελέσματα της ενοποίησης είχαν το αντίθετο αποτέλεσμα κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης διότι διευκόλυναν την εξάπλωση της στις ενοποιημένες χώρες της ζώνης του ευρώ. Συνεπώς, τα βήματα για τη θωράκιση της ONE απέναντι σε κάθε μελλοντική κρίση είναι αρκετά και αφορούν εσωτερικούς και εξωτερικούς παράγοντες.

2. ΤΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΟΠΩΣ ΙΣΧΥΕΙ ΣΗΜΕΡΑ

2.1. ΤΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ (ΣΣΑ)

Όπως αναφέραμε, το 1992 υπεγράφη η Συνθήκη του Μάαστριχτ από τις χώρες της ευρωζώνης οι οποίες πληρούσαν ορισμένα κριτήρια για την σύγκλιση της οικονομίας τους με τις άλλες χώρες- μέλη της. Παρόλο το συντονισμό που υπήρξε για την νομισματική αρχή της συνθήκης με σκοπό τη σταθερότητα των τιμών δεν επιτεύχθηκε πλήρως η σταθερότητα και η ανάπτυξη της ευρωπαϊκής οικονομίας. Αυτό συνέβη γιατί αν και επιτεύχθηκε κοινή νομισματική πολιτική, η δημοσιονομική πολιτική αφέθηκε ανεξάρτητη στα χέρια των κρατών-μελών. Η ανάγκη συντονισμού της νομισματικής αρχής με την δημοσιονομική αρχή, που είναι υπεύθυνη κυρίως για την απασχόληση και την ανάπτυξη έγινε επιτακτική στην ΕΕ τα επόμενα χρόνια.

Αυτή η ανάγκη οδήγησε στην υιοθέτηση το 1997 στο Άμστερνταμ από την ΕΕ του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ), δίνοντας έτσι μια ουσιαστική απάντηση στις έντονες ανησυχίες για το εάν τα κράτη- μέλη θα επέβαλαν δημοσιονομική πειθαρχία μετά την είσοδό τους στην ΟΝΕ. Το σύμφωνο αυτό αρχικά προτάθηκε από τον Γερμανό Υπουργό Οικονομικών, Theo Waigel, ως ένα εργαλείο διασφάλισης της ομαλής κατάστασης της δημόσιας οικονομίας και περιορισμού του κίνδυνου πληθωρισμού. Με αυτό τον τρόπο, οι γερμανοί ψηφοφόροι θα δέχονταν να αφήσουν το ισχυρό γερμανικό Μάρκο για το ευρώ. Γενικότερα, οι χώρες της Βόρειας Ευρώπης διατηρούσαν το δημόσιο χρέος τους ως ποσοστό του ΑΕΠ και τα σχετικά επιτόκια χαμηλά σε αντίθεση με τις χώρες της Νότιας Ευρώπης που διατηρούσαν το δημόσιο χρέος και τα σχετικά ονομαστικά επιτόκια υψηλότερα, λόγω της τάσης τους προς υψηλά επίπεδα πληθωρισμού. Το ΣΣΑ δηλαδή, χρησιμοποιήθηκε ως προαπαιτούμενο με απώτερο στόχο να διατηρήσει το δημόσιο χρέος, στις νότιες χώρες, σε χαμηλά επίπεδα καθότι οι βόρειες χώρες φοβούνταν ότι

η αύξηση των δημοσιονομικών δαπανών θα οδηγούσε σε πληθωρισμό και, άρα, σε υψηλότερα επιτόκια.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το ΣΣΑ, τα κράτη-μέλη όφειλαν να διατηρούν το ετήσιο έλλειμμα προϋπολογισμού λιγότερο από το 3% του ΑΕΠ και δημόσιο χρέος μικρότερο από το 60% του ΑΕΠ. Σε περίπτωση οικονομικής ύφεσης, μπορούσαν να γίνουν αποδεκτά υψηλότερα ελλείμματα για μικρό χρονικό διάστημα. Όταν, όμως, ένα υπέρμετρο έλλειμμα υφίσταται για μεγάλο χρονικό διάστημα σε ένα κράτος-μέλος, τα άλλα κράτη-μέλη μπορούν να αποφασίσουν να επιβάλουν διάφορες κυρώσεις που θα ανέρχονται τουλάχιστον στο 0,2% του ΑΕΠ ή αν αυτή η κατάσταση συνεχιστεί να επιβληθεί πρόστιμο.

Στην ουσία το ΣΣΑ αποτέλεσε ένα κανονιστικό πλαίσιο ώστε τα κράτη-μέλη της ΟΝΕ να συντονίσουν τις δημοσιονομικές τους πολιτικές, διατηρώντας υγιή δημόσια οικονομία και αποφεύγοντας τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι το ΣΣΑ συστάθηκε ως ο διάδοχος του Προγράμματος Σύγκλισης της Συνθήκης Μάαστριχτ, με το οποίο ορίζονταν κάποιοι συγκεκριμένοι δείκτες σύγκλισης των κρατών-μελών για την ένταξή της στην ΟΝΕ. Αυτοί οι δείκτες αφορούσαν τις συναλλαγματικές ισοτιμίες, τον πληθωρισμό, τα επιτόκια, το δημόσιο έλλειμμα και το χρέος. Στόχος του ΣΣΑ λοιπόν, ήταν ευρωστία των δημοσίων οικονομικών των κρατών-μελών για την ομαλή λειτουργία της ΟΝΕ. Για να μπορέσει όμως, να πραγματοποιηθεί η θέσπιση του ΣΣΑ αναλύθηκαν οι βασικοί λόγοι για τους οποίους το συγκεκριμένο σύμφωνο θα βοηθούσε στην λειτουργία της ΟΝΕ. Αυτοί ήταν:

- Διατηρησιμότητα του δημοσίου χρέους

Ο κύριος παράγοντας για την ανάγκη υιοθέτησης δημοσιονομικών κανόνων είναι η συσχέτιση μεταξύ του ελλείμματος του κρατικού προϋπολογισμού και του δημόσιου χρέους. Αν υπάρξει έλλειμμα στον προϋπολογισμό τότε αυξάνεται το δημόσιο χρέος. Αν το επιτόκιο του δημοσίου χρέους είναι μεγαλύτερο του ρυθμού μεγέθυνσης της οικονομίας τότε δημιουργείται μια δυναμική χρέους που θα οδηγήσει σε μια διαρκή αύξηση του κρατικού χρέους σε σχέση με το ΑΕΠ.

Εάν σταθεροποιηθεί ο λόγος του χρέους προς το Α.Ε.Π. τότε αυτή η κατάσταση μπορεί να αποφευχθεί. Αυτό θα μπορούσε να συμβεί είτε με την εμφάνιση ενός αρκετά υψηλού πλεονάσματος στον προϋπολογισμό είτε με τη δημιουργία χρήματος που όμως οδηγεί σε υψηλό πληθωρισμό και είναι ενάντια στη σκληρή νομισματική πολιτική που ακολουθεί η ΕΚΤ. Έτσι, η παραπάνω κατάσταση μπορεί να επιλυθεί με την υιοθέτηση του ΣΣΑ.

- Προστασία από την ύπαρξη εξωτερικότητων

Αν μια χώρα βρεθεί σε μία έντονη δυναμική αυξανόμενου δημοσίου χρέους τότε μπορεί να δημιουργήσει αρνητικές εξωτερικές επιπτώσεις στις υπόλοιπες χώρες της ΟΝΕ. Αυτό συμβαίνει γιατί η συγκεκριμένη χώρα θα πρέπει να λαμβάνει βοήθεια συνεχώς από τις διεθνείς κεφαλαιαγορές, ωθώντας προς τα πάνω το επιτόκιο σε όλες τις χώρες της ΟΝΕ. Στη συνέχεια, η αύξηση στο επιτόκιο της ΟΝΕ αυξάνει το βάρος των κρατικών χρεών όλων των χωρών. Για να μπορέσουν οι κυβερνήσεις των χωρών να σταθεροποιήσουν το λόγο χρέους προς ΑΕΠ, θα πρέπει να ακολουθήσουν πιο αυστηρή δημοσιονομική πολιτική. Συνεπώς, αν μία χώρα δεν μπορεί να διατηρήσει την αύξηση του χρέους της θα αναγκάζει τις υπόλοιπες να προβούν σε αντιπληθωριστικές πολιτικές. Έτσι, η ύπαρξη ενός μηχανισμού ελέγχου και περιορισμού του μέγεθους των ελλειμμάτων του προϋπολογισμού θα είναι προς το συμφέρον όλων των χωρών.

- Μείωση της αναγκαιότητας χρηματοδοτικής στήριξης χωρών με δημοσιονομικά προβλήματα

Ένα απ'τα πιο σημαντικά επιχειρήματα υπέρ του ΣΣΑ ήταν η παροχή επιπλέον προστασίας στην ΕΚΤ από πιέσεις για χρηματοδοτική στήριξη χωρών με προβλήματα χρέους. Όταν μία χώρα αντιμετωπίζει ασταθή πορεία χρέους, τότε εμφανίζει αδυναμία πληρωμών των αγορών. Οι επενδυτές, για να προλάβουν τον πιθανό κίνδυνο, ρευστοποιούν τα ομόλογα της χώρας που έχουν στο χαρτοφυλάκιό τους, με αποτέλεσμα την κατακόρυφη πτώση των τιμών αυτών των ομολόγων. Σε αυτή τη φάση, η κρίση θα μεταδοθεί στο εγχώριο τραπεζικό σύστημα το οποίο αφενός έχει επενδύσει σημαντικό τμήμα του ενεργητικού του σε κρατικά ομόλογα, και αφετέρου οι καταθέτες προχωρούν σε άμεση ρευστοποίηση των χρήματων τους. Στη συνέχεια

η κρίση ενδέχεται να μεταδοθεί και στις άλλες χώρες της ΕΕ, εάν οι τράπεζες αυτών των χωρών έχουν στο χαρτοφυλάκιό τους ομολογιακούς τίτλους του Δημοσίου της χώρας αυτής ή απαιτήσεις από το τραπεζικό της σύστημα. Για να αποφευχθεί ο μελλοντικός κίνδυνος, συνήθως παρεμβαίνει η ΕΚΤ με την αγορά ομολόγων της παραπάνω χώρας, για να αυξηθεί η ρευστότητα του συστήματος και να δημιουργηθούν πληθωριστικές πιέσεις.

- Ομαλή λειτουργία της νομισματικής ένωσης

Αν σε μια νομισματική ένωση υπάρξει δημοσιονομική επέκταση θα πρέπει να γίνει εκ νέου προσαρμογή της νομισματικής πολιτικής για να παραμείνει η συναλλαγματική ισοτιμία σε σταθερά επίπεδα. Αυτή όμως η εξέλιξη ασκεί πληθωριστικές πιέσεις, που μπορούν να θέσουν την ίδια τη νομισματική ένωση σε κίνδυνο.

- Διατήρηση σταθερότητας και αξιοπιστίας του ευρώ

Στην ΟΝΕ, τα επαναλαμβανόμενα ελλείμματα προϋπολογισμού θα δημιουργούσαν προβλήματα στο ευρώ και ως εκ τούτου στη χρηματαγορά. Αυτό τα προβλήματα θα δημιουργούσαν αρνητικές συνέπειες στην επένδυση, αποτρέποντας τις προοπτικές για οικονομική ανάπτυξη και δημιουργία θέσεων εργασίας στη ζώνη του ευρώ. Έτσι, ο αυστηρός περιορισμός των ελλειμμάτων είναι ένα από τα πιο σημαντικά κριτήρια που πρέπει να ικανοποιούνται για να γίνει το ευρώ ένα σταθερό και αξιόπιστο νόμισμα. Εκτός από το παραπάνω, ο συνεχής δημοσιονομικός ανταγωνισμός μεταξύ των φορολογικών συστημάτων ορισμένων κρατών – μελών αποτελεί την ασφαλιστική δικλείδα εναντίον των υπέρμετρων κυβερνητικών δαπανών και της εκτόπισης της ιδιωτικής επένδυσης στη ζώνη του ευρώ.

- Μηχανισμός προώθησης συντονισμού των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών

Το ΣΣΑ επιβάλλει δημοσιονομική πειθαρχία με την απαίτηση η προσπάθεια για δημοσιονομική εξυγίανση των χωρών που βρίσκονται στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ να είναι συνεχής. Ο συντονισμός των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών των

συμμετέχουσων χωρών μπορεί να οδηγήσει σε μια ισορροπία που αντιστοιχεί σε αύξηση του επιπέδου ευημερίας.

- Περιορισμός πιθανότητας διακριτικής δημοσιονομικής πολιτικής για πολιτικούς λόγους

Δεν είναι σπάνιο, να εμφανίζονται από κάποιες κυβερνήσεις χωρών επεκτατικές δημοσιονομικές πολιτικές που μπορεί να δημιουργήσουν ελλείμματα και έχουν ως στόχο την ικανοποίηση των ψηφοφόρων τους, επιβαρύνοντας όμως τις μελλοντικές γενιές που θα πρέπει τελικά να πληρώσουν το υψηλό δημόσιο χρέος της τρέχουσας γενιάς για να εξομαλύνουν την μακροπρόθεσμη δημοσιονομική αστάθεια.

Συνεπώς, για τους παραπάνω λόγους και με στόχο την ανάπτυξη μακροπρόθεσμων επιδόσεων της ευρωπαϊκής οικονομίας, θεσπίστηκε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Το ΣΣΑ αποτελείται από τρία βασικά σκέλη (Κανονισμός ΕΚ, 1997):

- την πολιτική δέσμευση,
- την προληπτική δράση εποπτείας και
- την αποτρεπτική δράση εποπτείας.

Όσον αφορά το πολιτικό μέρος του ΣΣΑ, αυτό αναφέρεται ως το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Άμστερνταμ για το ΣΣΑ. Αυτό ψηφίστηκε στις 17 Ιουνίου του 1997 και παρείχε τόσο στα κράτη μέλη, όσο και στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή συγκεκριμένους πολιτικούς προσανατολισμούς για την αυστηρή και ταχεία εφαρμογή του ΣΣΑ. Τα κράτη μέλη ενθαρρύνονταν να ακολουθούν υγιείς πολιτικές προϋπολογισμού από τη στιγμή που θα εντάσσονταν στην τρίτη φάση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.

Σύμφωνα λοιπόν με το ψήφισμα, τα κράτη μέλη οφείλουν να (Κανονισμός ΕΚ, 1997):

- «τηρήσουν το μεσοπρόθεσμο στόχο για μια σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική δημοσιονομική κατάσταση.
- δημοσιεύουν, με δική τους πρωτοβουλία, τις συστάσεις του Συμβουλίου
- αναλάβουν την κατά την κρίση τους αναγκαία διαρθρωτική δημοσιονομική δράση ώστε να επιτύχουν τους στόχους των εθνικών προγραμμάτων σταθερότητας ή σύγκλισης
- αρχίζουν τις αναγκαίες κατά την κρίση τους διορθωτικές δημοσιονομικές αναπροσαρμογές χωρίς καθυστέρηση αμέσως μόλις λάβουν πληροφορίες ότι υπάρχει κίνδυνος υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος
- διορθώνουν το υπερβολικό δημοσιονομικό έλλειμμα το ταχύτερο δυνατόν μετά την εμφάνισή του
- μην επικαλούνται τον έκτακτο χαρακτήρα ελλείμματος που συνδέεται με ετήσια μείωση του ΑΕΠ μικρότερη του 2%, εκτός εάν πρόκειται για περίπτωση σοβαρής ύφεσης».

Το Συμβούλιο δεσμεύεται να (Κανονισμός ΕΚ, 1997) :

- «θεωρήσει τις προθεσμίες εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος ως έσχατες διορίες
- επιβάλλει πάντα κυρώσεις εάν ένα συμμετέχον κράτος μέλος δε λάβει τα αναγκαία μέτρα για να τερματίσει την κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος
- εφαρμόσει αυστηρά όλη την κλίμακα των προβλεπόμενων κυρώσεων καλείται να αιτιολογεί πάντοτε γραπτώς την απόφαση να μην αναλάβει δράση».

Όσον αφορά την Επιτροπή αυτή οφείλει να (Κανονισμός ΕΚ, 1997):

- *«διευκολύνει την αυστηρή, έγκαιρή και αποτελεσματική λειτουργία του ΣΣΑ*
- *υποβάλλει, χωρίς καθυστέρηση, τις αναγκαίες εκθέσεις, γνώμες και συστάσεις που θα επιτρέψουν στο Συμβούλιο να λάβει ταχέως τις αποφάσεις του*
- *συντάσσει έκθεση κάθε φορά που υπάρχει κίνδυνος υπερβολικού ελλείμματος, ή όταν το προβλεπόμενο ή πραγματικό δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 3% του ΑΕΠ*
- *αιτιολογεί τη θέση της προς το Συμβούλιο, όταν θεωρεί ότι ένα έλλειμμα άνω του 3% του ΑΕΠ δεν είναι υπερβολικό και η γνώμη του διαφέρει από τη γνώμη της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής,*
- *διατυπώνει για λήψη απόφασης από το Συμβούλιο σχετικά με το κατά πόσον υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα (μετά από αίτημα του Συμβουλίου)».*

Η προληπτική δράση της εποπτείας ορίστηκε μέσα από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ.1466/97 του Συμβουλίου την 7^η Ιουλίου 1997 ως ένα προληπτικό μέτρο με σκοπό την εξασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας που θεωρήθηκε αναγκαία για την καλή λειτουργία της ΟΝΕ. Ως εκ τούτου, ο κανονισμός προβλέπει προγράμματα σταθερότητας και ανάπτυξης για όσα από τα κράτη μέλη συμμετέχουν στο ευρώ καθώς και προγράμματα σύγκλισης για τα κράτη μέλη που βρίσκονται εκτός ζώνης ευρώ που τα κράτη μέλη υποβάλλουν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Τα προγράμματα σταθερότητας ή σύγκλισης περιλαμβάνουν (Κανονισμός ΕΚ, 1997):

- ✓ *«έναν μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο, καθώς και την πορεία προσαρμογής, για την επίτευξη του όσον αφορά το πλεόνασμα ή το έλλειμμα και την προβλεπόμενη εξέλιξη του λόγου του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ. Επίσης, τα προγράμματα σύγκλισης περιγράφουν από τη μία τη σχέση μεταξύ*

των στόχων αυτών και της σταθερότητας τιμών και συναλλαγματικών ισοτιμιών, και από την άλλη, τους μεσοπρόθεσμους στόχους της δημοσιονομικής πολιτικής.

- ✓ τις κυριότερες παραδοχές για τις αναμενόμενες οικονομικές εξελίξεις (ανάπτυξη, απασχόληση, πληθωρισμός και άλλες σημαντικές μεταβλητές).
- ✓ αξιολόγηση και λεπτομερή ανάλυση των δημοσιονομικών και των άλλων ληφθέντων ή σχεδιαζόμενων μέτρων οικονομικής πολιτικής που είναι σκόπιμα για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος, όπως διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις μείζονος σημασίας.
- ✓ ανάλυση του κατά πόσο τυχόν μεταβολές των κύριων οικονομικών παραδοχών θα επηρέαζαν την κατάσταση των δημόσιων οικονομικών και το χρέος.
- ✓ τυχόν εξηγήσεις των αποκλίσεων από την πορεία προσαρμογής που απαιτείται για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου».

Η αποτρεπτική δράση εποπτείας ορίστηκε μέσα από τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97 του Συμβουλίου «για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος», με σκοπό την αποφυγή υπερβολικών δημοσίων ελλειμμάτων και την γρήγορη διόρθωσή τους όταν εμφανίζονταν. Μάλιστα όπως αναφέρεται στο άρθρο 2 του κανονισμού, το δημοσιονομικό έλλειμμα θεωρείται «έκτακτο και προσωρινό» όταν η υπέρβαση της τιμής αναφοράς που είναι 3%, οφείλεται σε ασυνήθεις περιστάσεις εκτός του ελέγχου του κράτους- μέλους (ή σε σοβαρή οικονομική ύφεση) και έχουν άμεση συνέπεια στη δημοσιονομική του κατάσταση και που όταν αυτές οι καταστάσεις εκλείψουν, το έλλειμμα θα μειωθεί κάτω από την τιμή αναφοράς. Με τον κανονισμό αυτόν, η διαδικασία επίλυσης του υπερβολικού ελλείμματος επιταχύνεται με τον καθορισμό ορισμένων προθεσμιών.

Αρχικά, στο άρθρο 3 αναφέρεται ότι η Επιτροπή εφόσον κρίνει ότι υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα, απευθύνει στο Συμβούλιο γνώμη και σύσταση (άρθρο 104 παρ.4 και 6 ΣυνθΕΚ). Το Συμβούλιο στη συνέχεια θα αποφασίσει εντός τριών μηνών

από τις ημερομηνίες γνωστοποίησης εάν το έλλειμμα είναι υπερβολικό και αν είναι απευθύνει ταυτόχρονα και συστάσεις στο συγκεκριμένο κράτος μέλος (104 παρ.7 ΣυνθεΚ). Μάλιστα, θέτει μέγιστη προθεσμία τεσσάρων μηνών προκειμένου το συγκεκριμένο κράτος μέλος να λάβει αποτελεσματικά μέτρα και επιπλέον προθεσμία ενός έτους για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος, εκτός εάν συντρέχουν ειδικές περιστάσεις.

Επιπρόσθετα, εάν το συγκεκριμένο κράτος- μέλος δε συμμορφώνεται, σύμφωνα με το άρθρο 104 παρ. 9 ΣυνθεΚ, το Συμβούλιο αποφασίζει την επιβολή κυρώσεων (104 παρ.11 ΣυνθεΚ) εντός το αργότερο δύο μηνών από την προηγούμενή του απόφαση με την οποία ειδοποίησε το συγκεκριμένο κράτος μέλος να λάβει μέτρα. Εάν πάλι το εν λόγω κράτος μέλος δεν ενεργήσει σύμφωνα με τις αποφάσεις του (104 παρ.7 και 9 ΣυνθεΚ), η απόφασή του περί επιβολής των κυρώσεων λαμβάνεται εντός δεκαμήνου από τις ημερομηνίες γνωστοποίησης βάσει του κανονισμού 3605/93, ενώ, σε περίπτωση εσκεμμένου ελλείμματος που κρίνεται υπερβολικό από το Συμβούλιο, εφαρμόζεται επισπευσμένη διαδικασία. Οι κυρώσεις αυτές μπορεί να είναι (Κανονισμός ΕΚ, 1997):

- ❖ *«απαιτήσεις να δημοσιεύει το κράτος- μέλος πρόσθετες πληροφορίες τις οποίες ορίζει το Συμβούλιο, προτού εκδώσει ομολογίες και χρεώγραφα*
- ❖ *αναθεώρηση της πολιτικής δανεισμού της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων στο εν λόγω κράτος μέλος*
- ❖ *απαίτηση άτοκης κατάθεσης ενός ποσού κατάλληλου ύψους (το ύψος της άτοκης κατάθεσης ανάλογα με το ύψος του δημοσιονομικού ελλείμματος) από το κράτος- μέλος στην Κοινότητα, έως ότου διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμμα. Εάν αποφασισθεί να απαιτηθεί συμπληρωματική κατάθεση, η κατάθεση αυτή ισούται με το ένα δέκατο της διαφοράς μεταξύ του εκφρασμένου σε ποσοστό του ΑΕΠ ελλείμματος του προηγούμενου έτους και της τιμής αναφοράς του 3% του ΑΕΠ.Καμιά από τις καταθέσεις για τις οποίες έγινε λόγος δεν υπερβαίνει το ανώτατο όριο του 0, 5% του ΑΕΠ».*

Η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος αναστέλλεται εάν το συγκεκριμένο κράτος μέλος ενεργήσει σύμφωνα με τις συστάσεις (104 παρ.7 ΣυνθεΚ) ή με την ειδοποίηση (104 παρ.9 ΣυνθεΚ).Σε αντίθετη περίπτωση, το Συμβούλιο μετατρέπει την κατάθεση σε πρόστιμο εάν μετά την παρέλευση δύο ετών από την απόφαση με την οποία υποχρεώθηκε το συγκεκριμένο κράτος-μέλος να προβεί σε κατάθεση, κρίνει ότι το υπερβολικό έλλειμμα δεν έχει διορθωθεί. Από τις διατάξεις 14, 15 και 16 του ίδιου Κανονισμού συνάγεται ότι το Συμβούλιο με μεταγενέστερες αποφάσεις του αίρει τις άλλες κυρώσεις που προβλέπει η διάταξη του άρθρου 104 παρ.11 ΣυνθεΚ ανάλογα με την πρόοδο που σημείωσε το εν λόγω κράτος μέλος.Ειδικά όμως όσον αφορά τις άτοκες καταθέσεις, αυτές δεν επιστρέφονται αλλά παρακατατίθενται στην Επιτροπή (Κανονισμός ΕΚ, 1997).

2.2. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΣΣΑ ΑΠΟ ΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΖΩΝΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 1997-2005

Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης υπήρξε ένα από τα πιο σημαντικά βήματα της πορείας των Ευρωπαϊκών χωρών προς την νομισματική, την οικονομική και τελικά την πολιτική ενοποίηση. Η δημιουργία του ΣΣΑ το 1997 ήταν απαραίτητη προϋπόθεση για τη διατήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας στο εσωτερικό της ΟΝΕ. Αυτή η δημοσιονομική πειθαρχία θα οδηγούσε σε ισορροπία των δημόσιων οικονομικών και ως συνέπεια σε σταθεροποίηση των τιμών και δημιουργία θέσεων εργασίας.

Η δημιουργία της ΟΝΕ ήταν μια επιτυχημένη κίνηση στον νομισματικό και οικονομικό τομέα. Το ευρώ αναδείχθηκε το δεύτερο κυριότερο νόμισμα στο εσωτερικό των κεφαλαιαγορών και των τραπεζών σε παγκόσμιο επίπεδο χάρης την αυστηρή νομισματική πολιτική της ΟΝΕ. Στόχος της ήταν η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών ώστε να αυξηθεί η αξιοπιστία των κεφαλαιαγορών για το

νέο νόμισμα. Παρόλα αυτά, η πραγματική οικονομία, η οποία αφορά την αύξηση της παραγωγής και της απασχόλησης, έμεινε σε στάσιμο επίπεδο. Αυτό είχε ως συνέπεια, το ευρώ να μην θεωρείται καθολικά ένα επιτυχημένο νόμισμα. Οι βασικές αιτίες της στασιμότητάς στην στρατηγική της ΟΝΕ θεωρήθηκαν:

- οι διαρθρωτικές δυσκαμψίες που ήταν ανεξάρτητες με τους κανόνες της ΟΝΕ.
- οι κανόνες του Μάαστριχτ και του ΣΣΑ που επέβαλαν μια μη αποτελεσματική μακροοικονομική πολιτική και δεν επέτρεπαν την οικονομική ανάπτυξη της Ευρώπης.

Ως εκτούτου, τα κράτη- μέλη της ευρωζώνης εφάρμοσαν το ΣΣΑ με τον δικό τους τρόπο έως το έτος 2005 που έγινε η πρώτη αναθώρησή του. Αρχικά, το 1997, τη χρονιά που υπογράφηκε το ΣΣΑ, η Ευρώπη εμφάνισε ρυθμό ανάπτυξης 2,5%. Το ΣΣΑ θεωρήθηκε από τους τότε πρωθυπουργούς ως τη «βίβλο» της ενοποίησης της Ευρώπης η οποία θα εξασφάλιζε τη σταθερότητα του ευρώ.

Την επόμενη χρονιά, εκλέχθηκαν στη Γερμανία ο Σρέντερ και στην Ιταλία ο Ντίλεμα, οι οποίοι προχώρησαν σε αριστερή στροφή της ευρωπαϊκής πολιτικής. Εκτός αυτού, η μείωση του πληθωρισμού σε ιστορικά χαμηλά επίπεδα έδωσε έναυσμα για την αλλαγή των προτεραιοτήτων. Το ζητούμενο τώρα ήταν το ΣΣΑ να είναι σύμφωνο ανάπτυξης και όχι μόνο σταθερότητας, ενώ η ΟΝΕ να γίνει οικονομική και όχι μόνο νομισματική. Με αυτή τη δήλωση οι ευρωπαίοι ηγέτες εννοούσαν ότι πλέον έπρεπε να δοθεί έμφαση στην ανάπτυξη και την απασχόληση και όχι στην σταθερότητα.

Τον Ιανουάριο του 1999, ολοκληρώθηκε η ζώνη του ευρώ. Ήταν η πρώτη χρονιά που οι ευρωπαίοι ηγέτες διατύπωσαν την ανάγκη το ΣΣΑ να αλλάξει διότι περιόριζε τις εκάστοτε κυβέρνησεις. Θεώρησαν συγκεκριμένα ότι κάποιες διατυπώσεις του ΣΣΑ ήταν υπερβολικά δεσμευτικές για τις κυβερνήσεις και παραγκώνιζαν τις πολιτικές επιλογές ενόψει της νομισματικής σταθερότητας.

Η ανάγκη των ευρωπαϊών ηγετών αγνοήθηκε, όπως αποκαλύφθηκε μέσα από την δημοσίευση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Γενικές κατευθυντήριες γραμμές για την οικονομική πολιτική για το 2000». Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συμφωνία με την ΕΚΤ, συνέχισε να υποστηρίζει την αυστηρή τήρηση των κανόνων του Μάαστριχτ και του ΣΣΑ, για τη διατήρηση της σταθερότητας των τιμών. Εκείνη την περίοδο, τουναντίον, το Ευρωπαϊκό Σοσιαλιστικό Κόμμα και η Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ανέφεραν ότι οι στόχοι της Ευρώπης για τη νέα δεκαετία διέφεραν από τους στόχους της προηγούμενης δεκαετίας. Σύμφωνα με αυτούς, η επίτευξη οικονομικής ανάπτυξης ήταν σημαντικότερη από τη μείωση του πληθωρισμού και των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Από την άλλη, στις «Γενικές Κατευθυντήριες Γραμμές Οικονομικής Πολιτικής για το 2000» δόθηκε για πρώτη φορά, έμφαση στην καταπολέμηση της ανεργίας και στην επίτευξη πλήρους απασχόλησης αλλά και στη δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών για να επιτευχθεί μια μακροπρόθεσμη οικονομική ανάπτυξη.

Παρόλες τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο Γάλλος πρωθυπουργός Ζοσπέν και ο Γερμανός κεντρώος Σρέντερ αποφάσισαν να ακολουθήσουν πολιτική μείωσης των φορολογίας με στόχο την αναδιάρθρωση της γαλλικής και της γερμανικής οικονομίας, ώστε να μπορούν να ανταγωνιστούν την οικονομία των ΗΠΑ. Με αυτή τους την κίνηση οι δύο ηγέτες θα μπορούσαν να προσελκύσουν νέες επένδψεις που θα οδηγούσαν σε μείωση της ανεργίας. Όμως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανησυχούσε κυρίως για την πιθανότητα αυτή η κίνηση να θέσει σε άμεσο κίνδυνο την προσπάθεια ισοσκέλισης του προϋπολογισμού στα κράτη- μέλη της ευρωζώνης, σύμφωνα με το ΣΣΑ.

Το 2001 υπήρξε μία χρονιά στασιμότητας όπου η οικονομική ανάπτυξη εμφάνισε ελλειψικό ρυθμό. Κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής, η ΕΚΤ αποφάσισε να υιοθετήσει μια αυστηρή νομισματική πολιτική, ορίζοντας το αντικειμενικό ποσοστό πληθωρισμού στο 2%. Οι χώρες της ευρωζώνης από την πλευρά τους, διατήρησαν σχεδόν σταθερό το δείκτη χρέους / ΑΕΠ, ενώ οι ΗΠΑ ακολούθησαν μια πολιτική μέσω δαπανών που χρηματοδοτήθηκαν με έλλειμμα στον προϋπολογισμό.

Σύμφωνα με το ΣΣΑ, για την αντιμετώπιση των ασυμμετρικών οικονομικών κρίσεων απαιτούσαν η επίτευξη δημοσιονομικών πλεονασμάτων. Στην πράξη όμως τα δώδεκα κράτη-μέλη της ευρωζώνης αλλά και τα τρία κράτη-μέλη που δεν βρισκόταν στη φάση αυτή της ΟΝΕ (Βρετανία, Δανία, Σουηδία) εμφάνισαν σημαντικές αποκλίσεις. Αυτό αρχικά συνέβη διότι υπήρξε μόνο ονομαστική και όχι πραγματική σύγκλιση των οικονομιών αυτών των κρατών. Επίσης, οι εκάστοτε κυβερνήσεις είχαν διαφορετική πολιτική φιλοσοφία. Για παράδειγμα, λόγω πολιτικού κόστους και προεκλογικών σκοπιμοτήτων ενόψει των επικείμενων εκλογών, η Γαλλία και η Ιταλία προχώρησαν σε σημαντικές φορολογικές περικοπές και ελαφρύνσεις για να επιταχύνουν οικονομική ανάπτυξη χωρίς να μειώσουν αρκετά τις δημοσιονομικές ελλείψεις τους.

Επιπλέον, η Ιρλανδία εφαρμόσε φορολογικές περικοπές και αύξηση των μισθών και των ημερομισθίων υπέρ των εργαζομένων. Για να μπορέσει η Ιρλανδία να ενταχθεί στην ευρωζώνη, τα προηγούμενα χρόνια είχαν μειωθεί οι αυξήσεις των εργαζομένων και η κυβέρνηση θεώρησε ότι έπρεπε να αναπληρωθούν. Αυτή η πολιτική όμως δημιούργησε πληθωριστικές πιέσεις για τις οποίες έγινε επίσημη σύσταση από το Συμβούλιο Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών (Eco/Fin) για πρώτη φορά στην ιστορία της ΕΕ. Εκτός της Ιρλανδίας, η Ελλάδα, η Ισπανία και η Πορτογαλία αντιμετώπισαν παρόμοια προβλήματα. Τα προηγούμενα χρόνια προσπάθησαν να πετύχουν υψηλότερους ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης, αλλά αυτό οδήγησε σε αύξηση των πληθωριστικών πιέσεων.

Έτσι από τη μία, υπήρχαν χώρες με υψηλό δημόσιο χρέος (Ελλάδα, Ιταλία, Βέλγιο κτλ) που έπρεπε να επιτύχουν υψηλό πρωτογενές δημοσιονομικό πλεόνασμα, ενώ, ένα από την άλλη υπήρχαν χώρες με χαμηλό δημόσιο χρέος και υψηλά δημοσιονομικά πλεονάσματα (Φινλανδία, Ολλανδία κτλ). Σε εκείνη τη φάση οργανώθηκε ένα ανεπίσημο Συμβούλιο Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών (Euro-group) στη Λιέγη, με σκοπό μια πρώτη συζήτηση για τους κανόνες του ΣΣΑ. Σε εκείνο το Συμβούλιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαφώνησε στην ιδέα της αναθεώρησης του ΣΣΑ.

Αξίζει να αναφερθεί βέβαια, ότι η αναθεώρηση του ΣΣΑ ήταν αρμοδιότητα των κρατών-μελών και όχι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Όπως ανέφερε τότε ο Γερμανός

Υπουργός Εθνικής Οικονομίας Αϊχελ «τα κράτη-μέλη θα έπρεπε να διαφοροποιήσουν τον στόχο του Συμφώνου και να επικεντρώσουν την προσοχή τους όχι στο ύψος των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, που εξαρτώνται από τον ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης, αλλά στον έλεγχο του ύψους των καταναλωτικών καθαρά δαπανών του προϋπολογισμού τους». Έτσι σύμφωνα με το Βερολίνο, τα κράτη-μέλη μπορούσαν να αυξήσουν τις δημοσιονομικές επενδύσεις τους και το συνολικό δημοσιονομικό τους έλλειμμα (που περιλαμβάνει τις καταναλωτικές δαπάνες, τις δαπάνες του προγράμματος επενδύσεων του δημόσιου τομέα και το ύψος των τοκοχρεολυσίων για την αποπληρωμή του δημόσιου χρέους). Για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η δυνατότητα αυτή θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί μόνο στις χώρες που είχαν ισοσκελίσει τους προϋπολογισμούς τους αν και επέτρεψε σε όσα κράτη-μέλη ταρακουνήθηκαν από τις τότε οικονομικές συνθήκες να εμφανίσουν στον προϋπολογισμό τους έλλειμμα υψηλότερο του προβλεφθέντος.

Το επόμενο έτος, πραγματοποιήθηκε μια προειδοποίηση στη Γερμανία και στην Πορτογαλία από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για να περιορίσουν τα ελλείμματά τους ειδάλλως δεν θα πετύχαιναν ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς μεσοπρόθεσμα. Αυτή η προειδοποίηση στη Γερμανία πυροδότησε ένα καταιγισμό αντιδράσεων. Το Βερολίνο απέρριψε την προειδοποίηση, ανέφερε ότι κινούνταν στα όρια του ΣΣΑ, κατηγόρησε τα μικρότερα κράτη-μέλη για συνωμοσία και διατύπωσε την ανάγκη η ΕΚΤ και το ΣΣΑ να χαλαρώσουν τη νομισματική πολιτική τους.

Στις 12 Φεβρουαρίου μάλιστα πραγματοποιήθηκε ένα Euro-group για το θέμα αυτό. Σε αυτό το Συμβούλιο, οι εκπρόσωποι όλων των αρμόδιων θεσμικών οργάνων της ΕΕ, συντάχθηκαν με την άποψη πως ένα ευέλικτο ΣΣΑ για τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών της ευρωζώνης θα ήταν περισσότερο εφαρμόσιμο. Σύμφωνα μάλιστα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το νέο σύμφωνο θα έπρεπε:

- Να υποχρεώνει τις χώρες του της ευρωζώνης να μειώνουν κάθε χρόνο τα διαρθρωτικά ελλείμματα κατά 0,5% του ΑΕΠ τους, ώστε οι κυβερνήσεις να μειώσουν τις προεκλογικές περιοχές. ☐

- Να αυξάνει την εποπτεία της ΕΕ για το δημόσιο χρέος των χωρών της ευρωζώνης και να τίθεται συγκεκριμένοι στόχοι μείωσης του μεγέθους του.

- Να επιβραβεύει τις χώρες που θα πετύχαιναν δημοσιονομική εξυγίανση με την δυνατότητα να δανείζονται για να μπορούν να επενδύσουν σε διαρθρωτικές αλλαγές. Ο στόχος εδώ είναι η αύξηση της ποιότητας των δημοσίων οικονομικών.

Το 2003, η Γερμανία και η Γαλλία δήλωσαν ότι δυσκολεύονται να μειώσουν τα δημοσιονομικά τους ελλείμματα κάτω του 3% εξαιτίας των συνεπειών μιας παρατεταμένης κρίσης στο Ιράκ, που θα μπορούσε να εξελιχθεί σε πολεμική σύγκρουση. Επίσης το Βερολίνο δήλωσε ότι η ύφεση και η ανεργία είχαν φθάσει τα 4,6 εκατ. αρα δυσκολευόταν να αυξήσει τη φορολογία και ζητούσε χαλάρωση των ορίων του ΣΣΑ. Επιπρόσθετα, η ανεργία εξαπλώθηκε και σε άλλες χώρες ενώ ανατιμήθηκε το ευρώ. Η ΕΚΤ άρχισε να δέχεται πιέσεις για τη μείωση των επιτοκίων τόσο πολιτικούς όσο και από επιχειρηματικούς κύκλους. Η οικονομία σε ευρωπαϊκό επίπεδο εμφάνισε το φαινόμενο της επιβράδυνσης. Σε πολλά κράτη-μέλη τα έσοδα από τη φορολογία μειώνονταν ενώ αυξάνονταν το δημόσιο χρέος. Όμως, σύμφωνα με το ΣΣΑ έπρεπε να αυξηθούν οι φόροι ή να μειωθούν οι δαπάνες οδηγώντας σε ακόμα μεγαλύτερη επιβράδυνση.

Αυτή η κατάσταση οδήγησε όλο και περισσότερους ευρωπαϊκούς ηγέτες να επανεξετάσουν το ΣΣΑ. Έτσι, είτε θα έπρεπε να ακολουθηθεί δημοσιονομική πειθαρχία ώστε μακροπρόθεσμα να υπάρξουν ισοσκελισμένοι προϋπολογισμοί, είτε θα έπρεπε να μην ακολουθηθεί το σύμφωνο όταν υπάρχει οικονομική επιβράδυνση για να μην χάσουν εκατομμύρια εργαζόμενοι τη δουλειά τους. Ο Γάλλος πρόεδρος Σιράκ, ο Γερμανός καγκελάριος Σρέντερ, ο Ιταλός πρωθυπουργός Μπερλουσκόνι και ο πρωθυπουργός του Λουξεμβούργου τάχθηκαν υπέρ της χαλάρωσης του ΣΣΑ. Παρόλαυτα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απείλησε με κυρώσεις τη Γερμανία και τη Γαλλία.

Έτσι συστάθηκε ένα νέο Euro-group στις Βρυξέλλες όπου συζητήθηκαν όλα τα παραπάνω και ψηφίστηκε από τους δεκαπέντε υπουργούς οικονομικών η απόφαση να τεθεί σε εκκρεμότητα η διαδικασία των πειθαρχικών κυρώσεων εις βάρος των δύο χωρών. Αυτό ήταν πολύ σημαντικό διότι απεδείχθη ότι ο ρεαλισμός μπορεί να υπερισχύσει έναντι των κανόνων που μπορεί να είναι ακατάλληλοι σε κάποιες

συνθήκες. Αυτό το Euro-group αποδείχτηκε ιστορικής σημασίας διότι δημιούργησε έντονες αμφισβητήσεις στους Υπουργούς Οικονομικών και μειωμένο κύρος στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Οι συνέπειες των αποφάσεων του συγκεκριμένου Euro-group ήταν :

- Αμφισβήτηση της εγκυρότητας του ΣΣΑ. Η Γερμανία και η Γαλλία κατηγορήθηκαν ότι ακυρώσαν τις αποφάσεις του ΣΣΑ επειδή αφορούσαν τις ίδιες κάτι που δεν έγινε σε άλλες περιπτώσεις όπως για παράδειγμα στην Πορτογαλία που πέρασε παρατεταμένη ύφεση.

- Αποδοχή ότι η οικονομική επιβράδυνση ή η στασιμότητα μπορεί να οδηγήσει σε μία πιο χαλαρή δημοσιονομική πολιτική.

- Ρήξη στις σχέσεις μεταξύ των κρατών-μελών για την «ισότιμη» θέση τους μέσα στην ΕΕ. Δεν ήταν λίγες οι χώρες οι οποίες αμφισβήτησαν τις νομικές πράξεις της Γερμανίας που ενώ ήταν η χώρα η οποία δημιούργησε το Σύμφωνο αποφάσισε σε λίγα χρόνια να το ανατρέψει.

Τέλος, το 2004, η οικονομία παρέμενε στάσιμη, η ανεργία έφτανε το 9% και οι επενδύσεις μειώνονταν. Σε αυτό το οικονομικό σκηνικό, η ανάγκη ευελιξίας του ΣΣΑ ήταν περισσότερο επιτακτική από ποτέ. Το ΣΣΑ θα έπρεπε να λαμβάνει υπόψη τον οικονομικό κύκλο, το λόγο του χρέους προς το ΑΕΠ, και την ανάγκη για μεγαλύτερες δημόσιες επενδύσεις για τη βελτίωση των υποδομών. Επίσης, θα έπρεπε να υπάρχει μεγαλύτερη συνεργασία μεταξύ των δημοσιονομικών αρχών και της ΕΚΤ. Η αναθεώρηση του ΣΣΑ θα βοηθούσε στην ανάκαμψη της ευρωζώνης στη διεθνή οικονομική σκηνή, μέσω της άσκησης μιας περισσότερο ρεαλιστικής και ευέλικτης οικονομικής πολιτικής με στόχο την οικονομική παγκόσμια ανάπτυξη.

2.3. Η ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΣΣΑ

Στις 20 Μαρτίου 2005, το Συμβούλιο ECOFIN υπέβαλε έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με τίτλο «Βελτίωση της εφαρμογής του ΣΣΑ» με σκοπό να

βελτιωθεί η διαχείριση του δημοσιονομικού πλαισίου και να ενισχυθούν οι οικονομικές βάσεις και η αποτελεσματικότητα του ΣΣΑ ως προς το προληπτικό και διορθωτικό σκέλος του (Έκθεση Συμβουλίου, 3/2005) Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε την έκθεση αυτή στα συμπεράσματά του της 23ης Μαρτίου 2005, εισάγοντας σημαντικές τροποποιήσεις στο ΣΣΑ. Οι τροποποιήσεις αυτές εισήχθησαν με δύο νέους κανονισμούς του συμβουλίου. Συγκεκριμένα, στις 27 Ιουνίου του 2005, το Συμβούλιο εξέδωσε τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1055/2005 «για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών» και τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1056/2005 «για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος».

Όσον αφορά το προληπτικό σκέλος του Συμφώνου, οι κυριότερες τροποποιήσεις του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1055/2005 ήταν οι εξής (Έκθεση Συμβουλίου, 3/2005):

- Ορίστηκαν διαφοροποιημένοι μεσοπρόθεσμοι δημοσιονομικοί στόχοι. Σύμφωνα με το παλιό ΣΣΑ, όλα τα κράτη- μέλη στόχευαν σε μία «σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματικής δημοσιονομικής κατάστασης, που θα επέτρεπε στα κράτη μέλη να αντιμετωπίζουν τις συνήθεις κυκλικές διακυμάνσεις, διατηρώντας το δημοσιονομικό έλλειμμα εντός του ορίου της τιμής αναφοράς του 3%». Παίρνοντας όμως ως δεδομένο την δημοσιονομική ανομοιογένεια των 25 κρατών-μελών της ευρωπαϊκής ένωσης θα πρέπει να λαμβάνεται υπ' όψιν η διαφορετικότητα των δημοσιονομικών τους θέσεων και των δημοσιονομικών τους κινδύνων. Συνεπώς, «κάθε κράτος μέλος έχει διαφοροποιημένο μεσοπρόθεσμο στόχο για τη δημοσιονομική του θέση. Αυτοί οι ειδικοί ανά χώρα μεσοπρόθεσμοι δημοσιονομικοί στόχοι δύνανται να αποκλίνουν από την απαίτηση για σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική θέση. Οι στόχοι αυτοί παρέχουν περιθώριο ασφαλείας αναφορικά με το όριο δημοσιονομικού ελλείμματος του 3% του ΑΕΠ, εξασφαλίζουν ταχεία πρόοδο προς τη βιωσιμότητα και αφήνουν περιθώρια

δημοσιονομικών ελιγμών, λαμβανομένων ιδίως υπόψη των αναγκών για δημόσιες επενδύσεις. Επομένως, για τα κράτη-μέλη που έχουν υιοθετήσει το ευρώ και για τα κράτη-μέλη του μηχανισμού συναλλαγματικών ισοτιμιών ERM2, οι ειδικοί ανά χώρα μεσοπρόθεσμοι δημοσιονομικοί στόχοι ορίζονται εντός καθορισμένου φάσματος μεταξύ -1% του ΑΕΠ για χώρες με χαμηλό χρέος και υψηλό δυναμικό ανάπτυξης και ισοσκελισμένου ή πλεονασματικού προϋπολογισμού για χώρες με υψηλό χρέος και χαμηλό δυναμικό ανάπτυξης, σε κυκλικώς προσαρμοσμένους όρους, και χωρίς να υπολογίζονται τα έκτακτα και τα προσωρινά μέτρα» (Κανονισμός 1055/2005).

- Ορίστηκαν νέες ρυθμίσεις προκειμένου να επιτευχθεί ο μεσοπρόθεσμος στόχος. Σύμφωνα με το νέο Σύμφωνο « το Συμβούλιο εκτιμά ότι πρέπει να επιτευχθεί συμμετρικότερη προσέγγιση της δημοσιονομικής πολιτικής στο σύνολο του οικονομικού κύκλου, μέσω ενισχυμένης δημοσιονομικής πειθαρχίας σε περιόδους οικονομικής ανάκαμψης, με στόχο να αποφεύγονται οι πολιτικές που επιτείνουν τις κυκλικές διακυμάνσεις και να επιτευχθεί σταδιακά ο μεσοπρόθεσμος στόχος, δημιουργώντας έτσι τα απαραίτητα περιθώρια για την αντιμετώπιση φάσεων οικονομικής ύφεσης και τη μείωση του δημόσιου χρέους με ικανοποιητικούς ρυθμούς, συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών. Τα κράτη-μέλη που δεν έχουν ακόμα επιτύχει τους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους τους θα πρέπει να προβούν σε ενέργειες για να το επιτύχουν εφ' όλης της διάρκειας του κύκλου. Οι προσπάθειες προσαρμογής τους θα πρέπει να είναι μεγαλύτερες στη διάρκεια ευνοϊκών οικονομικών περιόδων, ενώ θα μπορούν να μειώνονται στις δύσκολες οικονομικές περιόδους, ακολουθώντας την βασική αρχή χρησιμοποίησης των απροσδόκητων υπερεσόδων για τη μείωση του ελλείμματος και του χρέους. Για να επιτευχθούν οι στόχοι αυτοί, τα κράτη-μέλη της ζώνης του ευρώ ή του μηχανισμού συναλλαγματικών ισοτιμιών ERM-II θα πρέπει να επιδιώκουν ετήσια προσαρμογή σε κυκλικά προσαρμοσμένους όρους, εξαιρουμένων των έκτακτων και άλλων προσωρινών μέτρων, 0,5% του ΑΕΠ ως σημείο αναφοράς. Τα κράτη-μέλη που δεν ακολουθούν την απαιτούμενη πορεία προσαρμογής θα εξηγούν τους λόγους της απόκλισης στην ετήσια επικαιροποίηση των προγραμμάτων σταθερότητας/σύγκλισης. Η Επιτροπή θα

παρέχει έγκαιρες προειδοποιήσεις αλλά και συμβουλές ακολουθητέας πολιτικής όταν της ζητηθεί, με την ευκαιρία του ελέγχου των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης, για να ενθαρρύνει τα κράτη- μέλη στην τήρηση της πορείας προσαρμογής. Οι προθεσμίες για την εξέταση, από το Συμβούλιο, των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης, παρατείνονται από δύο σε τρεις μήνες ώστε να καταστεί δυνατή η διεξοδική αξιολόγηση των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης » (Έκθεση Συμβουλίου, 3/2005).

- Εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Όπως είδαμε στα παραπάνω, τόσο ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος όσο και η πορεία προσαρμογής προς αυτόν μετριώνται σε κυκλικά προσαρμοσμένους όρους, χωρίς να υπολογίζονται τα έκτακτα και τα προσωρινά μέτρα. Με την τροποποίηση αυτή διασφαλίζεται η εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων με μακροπρόθεσμες επιπτώσεις στη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών. Άλλωστε, όπως αναφέρει έκθεση του Συμβουλίου «θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τον καθορισμό της πορείας προσαρμογής προς το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο για τις χώρες που δεν έχουν ακόμη επιτύχει το στόχο αυτόν και όταν επιτρέπεται προσωρινή απόκλιση από το στόχο αυτόν για τις χώρες που τον έχουν ήδη επιτύχει, εξασφαλίζοντας πάντα το περιθώριο ασφαλείας ως προς την τιμή αναφοράς του ελλείμματος (3% του ΑΕΠ) και ότι η δημοσιονομική θέση αναμένεται να επιστρέψει στο μεσοπρόθεσμο στόχο εντός της περιόδου του προγράμματος»(Έκθεση Συμβουλίου, 3/2005). Μάλιστα όπως θέτει ο ίδιος ο κανονισμός θα πρέπει να δοθεί προσοχή «στις μεταρρυθμίσεις του συνταξιοδοτικού συστήματος που εισάγουν πολυπυλωνικό σύστημα που περιλαμβάνει ένα υποχρεωτικό και πλήρως χρηματοδοτούμενο πυλώνα. Τα κράτη- μέλη που εφαρμόζουν αυτές τις μεταρρυθμίσεις έχουν τη δυνατότητα να παρεκκλίνουν από την πορεία προσαρμογής προς το μεσοπρόθεσμο στόχο ή και από τον ίδιο το μεσοπρόθεσμο στόχο, διότι οι μεταρρυθμίσεις αυτές μολονότι οδηγούν σε βραχυπρόθεσμη επιδείνωση των δημόσιων οικονομικών κατά την περίοδο εφαρμογής τους, συντελούν σαφώς στη βελτίωση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών. Η παρέκκλιση από το μεσοπρόθεσμο στόχο θα πρέπει να απεικονίζει το καθαρό κόστος της μεταρρύθμισης, να παραμένει

προσωρινή και να διατηρεί το κατάλληλο περιθώριο ασφαλείας ως την τιμή αναφοράς» (Κανονισμός 1055/2005).

Οι σημαντικότερες αλλαγές που εισήγαγε ο Κανονισμός 1056/2005 στο διορθωτικό σκέλος του Συμφώνου υπήρξαν οι εξής :

- Η πρώτη τροποποίηση αφορά τη ρήτρα της «έκτακτης και προσωρινής» υπέρβασης του ελλείμματος σε σχέση με την τιμή αναφοράς. Σύμφωνα με τον παλιό κανονισμό, προκειμένου να θεωρηθεί έκτακτη, η υπέρβαση πρέπει να «οφείλεται σε ασυνήθεις περιστάσεις που ξεφεύγουν του ελέγχου του κράτους-μέλους και έχουν σημαντική επίπτωση στη δημοσιονομική του κατάσταση, ή να οφείλεται σε σοβαρή οικονομική ύφεση. Σοβαρή οικονομική ύφεση θεωρείται εάν το πραγματικό ΑΕΠ εμφανίζει πτώση τουλάχιστον 2% σε ετήσια βάση». Στο πλαίσιο του καινούργιου Συμφώνου, ο ορισμός της έννοιας της «σοβαρή οικονομική ύφεση» έχει γίνει λιγότερο αυστηρός. Πλέον κάθε αρνητικός ετήσιος ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ ή κάθε σωρευτική μείωση της παραγωγής κατά τη διάρκεια παρατεταμένης περιόδου πολύ χαμηλής ετήσιας μεγέθυνσης του ΑΕΠ σε σχέση με τις δυνατότητές του, μπορεί να θεωρηθεί «ασυνήθης» σύμφωνα με τις παραγράφους 3 έως 6 του άρθρου 104 της Συνθήκης» (Έκθεση Συμβουλίου, 3/2005).

Η δεύτερη τροποποίηση αφορά τους λεγόμενους «σχετικούς παράγοντες» τους οποίους πρέπει να λαμβάνει υπόψη του το Συμβούλιο όταν αξιολογεί κατά πόσον ένα έλλειμμα άνω του 3% είναι υπερβολικό. Το παλιό ΣΣΑ θεωρούσε ως «έκτακτη» μια τιμή αναφοράς εάν συνυπολογισθούν και «άλλοι σχετικοί παράγοντες, ιδίως το απρόοπτο της ύφεσης ή η σωρευτική μείωση της παραγωγής σε σχέση με τις προηγούμενες τάσεις», Χωρίς να εξηγεί ποιοι είναι αυτοί οι σχετικοί παράγοντες. Το αναθεωρημένο σύμφωνο αναφέρει ότι «η Επιτροπή λαμβάνει δεόντως υπόψη οποιονδήποτε παράγοντα ο οποίος, κατά τη γνώμη του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, συμβάλλει στην ολοκληρωμένη ποιοτική αξιολόγηση της υπέρβασης της τιμής αναφοράς και τον οποίον το κράτος μέλος έχει υποβάλει στην Επιτροπή και στο

Συμβούλιο. Στη συνάρτηση αυτή, δίνεται ιδιαίτερη προσοχή στις δημοσιονομικές προσπάθειες για την αύξηση ή τη διατήρηση, σε υψηλό επίπεδο, των οικονομικών συνεισφορών για την προαγωγή της διεθνούς αλληλεγγύης και την επίτευξη των στόχων της ευρωπαϊκής πολιτικής, κυρίως της ενοποίησης της Ευρώπης, εφόσον συνεπάγονται αρνητικές συνέπειες για την οικονομική μεγέθυνση και τη δημοσιονομική επιβάρυνση για ένα κράτος μέλος». Επίσης οι σχετικοί παράγοντες αντανakλούν τις εξελίξεις στην μεσοπρόθεσμη οικονομική κατάσταση και κυρίως, λαμβάνεται υπόψη «η δυνητική οικονομική μεγέθυνση, οι επικρατούσες κυκλικές συνθήκες, η εφαρμογή πολιτικών στο πλαίσιο της στρατηγικής της Λισαβόνας και πολιτικών για την προαγωγή της ευρωπαϊκής ανάπτυξης και της καινοτομίας καθώς και τις εξελίξεις στη μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική κατάσταση ειδικότερα, τις προσπάθειες δημοσιονομικής εξυγίανσης κατά τις «ευνοϊκές συγκυρίες», τη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους, τις δημόσιες επενδύσεις και τη συνολική ποιότητα των δημόσιων οικονομικών. Παράλληλα, θα εξετάζεται δεόντως κάθε άλλος παράγοντας που είναι συναφής κατά τη γνώμη του οικείου κράτους-μέλους, προκειμένου να αξιολογηθεί καθολικά και ποιοτικά η υπέρβαση της τιμής αναφοράς. Στο πλαίσιο αυτό θα εξετάζονται ιδιαιτέρως οι δημοσιονομικές προσπάθειες για την αύξηση ή τη διατήρηση σε υψηλό επίπεδο των χρηματοδοτικών συνεισφορών υπέρ της προαγωγής της διεθνούς αλληλεγγύης και της ενοποίησης της Ευρώπης» (Κανονισμός 1056/2005). Παράλληλα, αναφέρεται «η εφαρμογή συνταξιοδοτικών μεταρρυθμίσεων οι οποίες εισάγουν ένα σύστημα πολλαπλών πυλώνων που περιλαμβάνει έναν υποχρεωτικό πυλώνα με πλήρη χρηματοδότηση, επιφέρει βραχυπρόθεσμη επιδείνωση της δημοσιονομικής κατάστασης των κρατών, όμως ταυτόχρονα βελτιώνεται αισθητά η μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών τους. Για τον λόγο αυτό, τυχόν υπέρβαση με μικρή διαφορά της τιμής αναφοράς, εφόσον οφείλεται στην εφαρμογή συνταξιοδοτικών μεταρρυθμίσεων θα πρέπει να εξετάζεται προσεκτικά και να λαμβάνεται δεόντως υπόψη από την Επιτροπή και το Συμβούλιο, κατά τις εκτιμήσεις τους, σε όλα τα στάδια της διαδικασίας του υπερβολικού ελλείμματος» (Εκθεση Συμβουλίου, 3/2005).

Η τρίτη τροποποίηση αφορά την παράταση των προθεσμιών για τη διόρθωση των υπερβολικών ελλειμμάτων. Με τον Κανονισμό 1056/2005 όλες οι προθεσμίες και

όλα τα χρονικά διαστήματα που μεσολαβούν μεταξύ των επιμέρους σταδίων της διαδικασίας παρατείνονται. Επιπλέον, «εάν τα κράτη μέλη έχουν αναλάβει αποτελεσματική δράση κατόπιν σύστασης αλλά απρόβλεπτα αντίξοα οικονομικά γεγονότα με μείζονες αρνητικές επιπτώσεις για τα δημόσια οικονομικά συμβαίνουν μετά την έκδοση της σύστασης ή προειδοποίησης, το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίζει να εκδώσει αναθεωρημένη σύσταση ή ειδοποίηση δυνάμει των άρθρων αυτών. Η αναθεωρημένη σύσταση ή ειδοποίηση μπορεί να παρατείνει κατά ένα έτος την προθεσμία για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος» (Κανονισμός 1056/2005).

Μετά από πρόταση του Συμβουλίου, πραγματοποιήθηκαν βελτιώσεις στις παρακάτω πέντε κυρίως περιοχές του ΣΣΑ (Έκθεση Συμβουλίου, 3/2005):

- 1) βελτιώθηκε η αξιοπιστία των δημοσιονομικών κανόνων
- 2) βελτιώθηκε η οικείωση εκ μέρους των εθνικών φορέων χάραξης πολιτικής
- 3) αξιοποιήθηκαν αποτελεσματικότερα οι περίοδοι οικονομικής μεγέθυνσης άνω των τάσεων, με σκοπό να αποφευχθούν οι επιτακτικές των κυκλικών διακυμάνσεων πολιτικές
- 4) αξιοποιήθηκαν αποτελεσματικότερα οι περίοδοι οικονομικής μεγέθυνσης κάτω των τάσεων στις συστάσεις του Συμβουλίου
- 5) δόθηκε μεγαλύτερη σημασία στο χρέος και τη βιωσιμότητα κατά την εποπτεία των δημοσιονομικών θέσεων.

Η μεταρρύθμιση του ΣΣΑ, προκάλεσε ποικίλες αντιδράσεις. Από τη μια υπήρχαν αυτοί που στήριξαν την όλη αναθεώρηση και από την άλλη εκείνοι που θεώρησαν ότι κινήθηκε προς λάθος κατεύθυνση.

Αρχικά, σύμφωνα με τους υπέρμαχους της αναθεώρησης, η μεταρρύθμιση κατά το 2005 κατάφερε να επαναφέρει την ομοφωνία μεταξύ των 25 κρατών μελών για την εφαρμογή υγιών δημοσιονομικών πολιτικών. Επιπρόσθετα, με την

αναθεώρηση αυξήθηκε η ευελιξία διότι δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στην εξέλιξη του χρέους και στην εφαρμογή διαρθρωτικών πολιτικών. Ακόμη, όσον αφορά το προληπτικό σκέλος, η μεταρρύθμιση του ΣΣΑ βελτίωσε τη λογική του μέσα από καίριες αλλαγές. Ταυτόχρονα, αποκαλύφθηκε ότι οι εθνικοί δημοσιονομικοί κανόνες και θεσμοί ακριβώς όπως συνεργάστηκαν για την αναθεώρηση του ΣΣΑ, θα μπορούσαν να συνεργάζονται περισσότερο για την εγχώρια δημοσιονομική εποπτεία.

Από την άλλη πλευρά, οι πολέμιοι της αναθεώρησης του ΣΣΑ, υποστήριξαν πως η μεταρρύθμιση υπήρξε η αρχή της αποδυνάμωσης του Συμφώνου. Συγκεκριμένα, η παράταση των προθεσμιών και η εισαγωγή ενός συστήματος εξαιρέσεων και απαλλαγών έδωσε τη δυνατότητα να μπορούν θεωρητικά να συμπεριληφθούν όλοι οι παράγοντες μιας και θα μπορούσαν να ερμηνευθούν διαφορετικά. Έτσι, η εποπτεία του προϋπολογισμού θεωρήθηκε αδιαφανή.

Επιπλέον, σύμφωνα με τους πολέμιους της μεταρρυθμίσης, η δημοσιονομική εξυγίανση πλέον καθυστερεί λόγω της χρηματοδότησης των επιχειρούμενων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Σε επίπεδο θεσμού, τέλος, η διαστρεβλωμένη κατανομή αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων αποδυνάμωσε ακόμη περισσότερο το Σύμφωνο. Μετά την αναθεώρηση, το Συμβούλιο ενισχύθηκε υπερβολικά, η Επιτροπή αποδυναμώθηκε ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μοιάζει σαν να έχασε το θεσμικό του ρόλο.

2.4. Η ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΣΣΑ

Το 2007 ξεκίνησαν ισχυρές οικονομικές αναταράξεις στις ΗΠΑ. Αυτές μεταδόθηκαν σε όλο τον κόσμο προκαλώντας την μεγαλύτερη χρηματοπιστωτική

κρίση μετά το 1930. Το έτος 2008 η πιστωτική αναταραχή είχε επιδεινωθεί καλύπτοντας όλους τους τομείς (παραγωγή, απασχόληση εμπόριο κτλ) σε όλες τις περιοχές του κόσμου. Στην ΕΕ, άμεση συνέπεια όλων των παραπάνω ήταν η μείωση των φορολογικών εσόδων και η αύξηση των εξόδων (π.χ. από επιδόματα ανεργίας). Προσπαθώντας να αντιμετωπίσουν την κρίση πολλά κράτη- μέλη υιοθέτησαν δημοσιονομικά μέτρα στήριξης της ζήτησης και της απασχόλησης επιδεινώνοντας όμως με αυτό τον τρόπο ακόμη περισσότερο την δημόσια οικονομία.

Έτσι, κρίθηκε απαραίτητο η αντιμετώπιση της οικονομικής ύφεσης να γίνει συντονισμένα μέσω των μακροοικονομικών πολιτικών της Ευρώπης. Σε αυτό το πλαίσιο, τον Οκτώβρη του 2008, οργανώθηκε μία έκτακτη σύνοδος των ευρωπαίων ηγετών που αποφασίστηκε η εφαρμογή του ΣΣΑ. Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε το έγγραφο «από τη χρηματοπιστωτική κρίση στην ανάκαμψη: ευρωπαϊκό πλαίσιο ανάληψης δράσης» όπου υποστήριζε ότι οι δημοσιονομικές πολιτικές έπρεπε να αξιοποιήσουν πλήρως την ευελιξία που πρόσφερε το αναθεωρημένο ΣΣΑ, λαμβάνοντας υπόψη ότι :

α) η δημοσιονομική πολιτική έπρεπε να διατηρήσει σταθερή πορεία, μέχρι τον ελεγχόμενο τερματισμό της κρίσης,

β) το πιθανό περιθώριο ελιγμών θα έπρεπε να είναι συγκεκριμένο για κάθε χώρα ανάλογα την κατάσταση της,

γ) τις μεταρρυθμίσεις με απώτερο στόχο την ευελιξία και τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα και,

δ) τις μεταρρυθμίσεις για τη στήριξη της ζήτησης που θα έπρεπε να πραγματοποιούνται εγκαίρως, βραχυπρόθεσμα και στοχευμένα.

Εν συνεχεία, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τόνισε ότι ο στόχος όλων είναι η διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας. Ξεκαθάρισε μάλιστα την ουσιαστική διαφορά μεταξύ των δημοσιονομικών επιπτώσεων λόγω πολιτικών σφαλμάτων και εκείνων λόγω των μέτρων διάσωσης από την χρηματοπιστωτική κρίση. Λίγο αργότερα, παρουσίασε ένα ολοκληρωμένο ευρωπαϊκό σχέδιο, το επονομαζόμενο ως «πακέτο Μπαρόζο», το οποίο κινούνταν σε τρεις κατευθύνσεις:

τόνωση της ζήτησης, διατήρηση της απασχόλησης, αποκατάσταση της εμπιστοσύνης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε στα κράτη-μέλη μεσοπρόθεσμα μέτρα με την παροχή κινήτρων ύψους 170 δισ. ευρώ, που θα μπορούσαν να ενσωματωθούν στους εθνικούς προϋπολογισμούς για το 2009 καθώς και δαπάνες και φορολογικές ελαφρύνσεις οι οποίες θα ήταν σύμφωνες με την ευελιξία του ΣΣΑ και τη στρατηγική της Λισαβόνας.

Σε σχέση με το δημοσιονομικό έλλειμμα, αρκετοί ευρωπαϊκοί ηγέτες παράλληλα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή πήραν θέση. Ο πρόεδρος της Γαλλίας Σαρκοζί και η καγκελάρια της Γερμανίας Μέρκελ, ακολουθώντας μια θεωρητικά κοινή «κεϋνσιανή» κατεύθυνση ζήτησαν «ελαστικοποίηση» του κανόνα που δεν επιτρέπει την αύξηση του δημοσιονομικού ελλείμματος πέραν του 3%. Στην πραγματικότητα, όμως η Γερμανία υποστήριζε την πολιτική της λιτότητας, ενώ η Γαλλία εναντιωνόταν στο ΣΣΑ. Από την άλλη, η Επιτροπή ανακοίνωσε πως ορισμένα κράτη- μέλη θα μπορούσαν να υπερβούν αυτή την τιμή αναφοράς, ενώ αντίθετα όσα κράτη είχαν υπερβολικό έλλειμμα έπρεπε να δεχτούν διορθωτική δράση.

Το παραπάνω ευρωπαϊκό σχέδιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής εγκρίθηκε από τα κράτη- μέλη κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 11ης και 12ης Δεκεμβρίου. Συνεπώς λόγω της χρηματοπιστωτικής κρίσης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε ότι οι δημοσιονομικές πολιτικές θα ακολουθούσαν το αναθεωρημένο ΣΣΑ λαμβάνοντας όμως υπόψη κατά την εφαρμογή του τις εξαιρετικές οικονομικές περιστάσεις. Συμπερασματικά, η κάθε χώρα θα ακολουθούσε μεμονωμένες πολιτικές ανεξάρτητες από την κεντρική ευρωπαϊκή γραμμή.

Εξαιτίας το μεμονωμένων ευθυνών που παρέμεναν σε κάθε κράτος δημιουργήθηκαν αυξημένες δημόσιες δαπάνες οι οποίες οδήγησαν σε μία νέα μορφή κρίσης στην ευρωζώνη, την κρίση δημόσιου χρέους. Οι περισσότερες χώρες της ΟΝΕ είχαν αυξήσει τα πρωτογενή τους ελλείμματα, δηλαδή τις δαπάνες του δημοσίου και όχι τους τόκους, με συνέπεια την διόγκωση του δημόσιου χρέους. Επίσης, τα κράτη μέλη που παραδοσιακά εμφάνιζαν αδυναμία στην αύξηση των ελλειμμάτων τους δυσκολεύονταν να διαχειριστούν τα δημοσιονομικά τους χρέη. Αυτά τα κράτη, που ήταν η Πορτογαλία, η Ιρλανδία, η Ελλάδα και η Ισπανία (γνωστά

ως PIGS) απειλούσαν τα τραπεζικά συστήματα της ΟΝΕ με τη δημιουργία μίας τραπεζικής κρίσης.

Από τα μέσα του 2009, οι διεθνείς αγορές άρχισαν να μην εμπιστεύονται ότι οι χώρες της ΕΕ θα μπορούσαν να αποπληρώσουν τα δάνεια που τους χορηγούσαν. Το δημόσιο χρέος από το 69.0% του ΑΕΠ το 2008 έφτασε το 85.6% του ΑΕΠ το 2010 ενώ το έλλειμμα των χωρών της ευρωζώνης αυξήθηκε από 2.1% του ΑΕΠ το 2008 σε 6.4% του ΑΕΠ το 2009. Ακολούθως, τα επιτόκια των κρατικών ομολόγων βγήκαν εκτός ελέγχου(Lane, 2012).

Πίνακας 1.2 Ποσοστιακή αύξηση του ΑΕΥΠ τη δεκαετία 2004-2014 (% μεταβολή ετησίως) Πηγή: Eurostat

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Average 2004-14
EU-28	2.5	2.0	3.4	3.1	0.5	-4.4	2.1	1.7	-0.5	0.0	1.3	0.9
Euro area (EA-19)	2.2	1.7	3.3	3.1	0.5	-4.5	2.0	1.6	-0.8	-0.4	0.9	0.7
Belgium	3.4	1.9	2.6	3.0	1.0	-2.6	2.5	1.6	0.1	0.3	1.1	1.1
Bulgaria	6.6	6.0	6.5	6.9	5.8	-5.0	0.7	2.0	0.5	1.1	1.7	2.5
Czech Republic	4.9	6.4	6.9	5.5	2.7	-4.8	2.3	2.0	-0.8	-0.7	2.0	2.1
Denmark	2.6	2.4	3.8	0.8	-0.7	-5.1	1.6	1.2	-0.7	-0.5	1.1	0.4
Germany	1.2	0.7	3.7	3.3	1.1	-5.6	4.1	3.6	0.4	0.1	1.6	1.3
Estonia	6.5	9.5	10.4	7.9	-5.3	-14.7	2.5	8.3	4.7	1.6	2.1	2.4
Ireland	4.6	5.7	5.5	4.9	-2.6	-6.4	-0.3	2.8	-0.3	0.2	4.8	1.4
Greece	5.0	0.9	5.8	3.5	-0.4	-4.4	-5.4	-8.9	-6.6	-3.9	0.8	-2.0
Spain	3.2	3.7	4.2	3.8	1.1	-3.6	0.0	-0.6	-2.1	-1.2	1.4	0.6
France	2.8	1.6	2.4	2.4	0.2	-2.9	2.0	2.1	0.3	0.3	0.4	0.9
Croatia	4.1	4.2	4.8	5.2	2.1	-7.4	-1.7	-0.3	-2.2	-0.9	-0.4	0.3
Italy	1.6	0.9	2.0	1.5	-1.0	-5.5	1.7	0.6	-2.8	-1.7	-0.4	-0.5
Cyprus	4.4	3.9	4.5	4.9	3.6	-2.0	1.4	0.3	-2.4	-5.4	-2.3	0.6
Latvia	8.9	10.2	11.6	9.8	-3.2	-14.2	-2.9	5.0	4.8	4.2	2.4	2.5
Lithuania (*)	.	.	7.4	11.1	2.6	-14.8	1.6	6.1	3.8	3.3	2.9	2.4
Luxembourg (*)	4.9	4.1	4.9	6.5	0.5	-5.3	5.1	2.6	-0.2	2.0	.	2.2
Hungary	4.8	4.3	4.0	0.5	0.9	-6.6	0.8	1.8	-1.5	1.5	3.6	0.9
Malta	0.4	3.8	1.8	4.0	3.3	-2.5	3.5	2.3	2.5	2.7	3.5	2.5
Netherlands	1.9	2.3	3.8	4.2	2.1	-3.3	1.1	1.7	-1.6	-0.7	0.9	1.0
Austria	2.7	2.1	3.4	3.6	1.5	-3.8	1.9	3.1	0.9	0.2	0.3	1.3
Poland	5.1	3.5	6.2	7.2	3.9	2.6	3.7	4.8	1.8	1.7	3.4	3.9
Portugal	1.8	0.8	1.6	2.5	0.2	-3.0	1.9	-1.8	-4.0	-1.6	0.9	-0.3
Romania	8.4	4.2	8.1	6.9	8.5	-7.1	-0.8	1.1	0.6	3.4	2.8	2.7
Slovenia	4.4	4.0	5.7	6.9	3.3	-7.8	1.2	0.6	-2.6	-1.0	2.6	1.2
Slovakia	5.2	6.5	8.3	10.7	5.4	-5.3	4.8	2.7	1.6	1.4	2.4	3.8
Finland	3.9	2.8	4.1	5.2	0.7	-8.3	3.0	2.6	-1.4	-1.3	-0.1	0.7
Sweden	4.3	2.8	4.7	3.4	-0.6	-5.2	6.0	2.7	-0.3	1.3	2.1	1.7
United Kingdom	2.5	2.8	3.0	2.6	-0.3	-4.3	1.9	1.6	0.7	1.7	2.8	1.2
Iceland	8.2	6.0	4.2	9.7	1.2	-5.1	-3.1	2.4	1.3	3.6	1.9	2.1
Norway	4.0	2.6	2.4	2.9	0.4	-1.6	0.6	1.0	2.7	0.7	2.2	1.4
Switzerland (*)	2.8	3.0	4.0	4.1	2.3	-2.1	3.0	1.8	1.1	1.9	.	2.1
FYR of Macedonia	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Albania	.	.	.	.	.	3.4	3.7	2.5	1.6	.	.	.
Serbia	9.0	5.5	4.9	5.9	5.4	-3.1	0.6	1.4	-1.0	2.6	-1.8	2.0
United States	3.8	3.3	2.7	1.8	-0.3	-2.8	2.5	1.6	2.3	2.2	2.4	1.6

(*) Average 2005-14 instead of 2004-14.

(*) Average 2004-13 instead of 2004-14.

Source: Eurostat (online data code: nama_10_gdp)

3. ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΖΩΝΗΣ

3.1. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ

Κατά τη διάρκεια της χρηματοπιστωτικής κρίσης, μερικά κράτη μέλη της ευρωζώνης αναγκάστηκαν να δανειστούν με δυσμενείς όρους απειλώντας την ακεραιότητα και των υπόλοιπων κρατών της. Έτσι, κρίθηκε απαραίτητη η δημιουργία ενός μηχανισμού σταθεροποίησης για την αντιμετώπιση καταστάσεων χρηματοοικονομικής στενότητας. Στις 11 Μαΐου 2010, τέθηκε σε λειτουργία ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης (European Financial Stabilization Mechanism), με βάση τον Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 407/2010 του Συμβουλίου, ενώ στις 7 Ιουνίου 2010 θεσπίστηκε η Ευρωπαϊκή Διευκόλυνση Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (European Financial Stability Facility) μετά από ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Οι δύο αυτοί προσωρινοί θα μπορούσαν να παρέχουν εγγυήσεις δανείων συνολικού ύψους έως και 500 δισ. ευρώ από το 2010 έως το 2013. Συγκεκριμένα, ο πρώτος μηχανισμός, ο οποίος βασίζεται στο πρότυπο ισοζυγίου πληρωμών παρέχει τη δυνατότητα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να λάβει δάνεια έως 60 δισ. ευρώ για τις χώρες που έχουν αυξημένο χρέος με την εγγύηση του προϋπολογισμού της Ένωσης και την έγκριση των όρων από το Συμβούλιο (Bauer & Becker, 2013). Ο δεύτερος μηχανισμός, που υπόκειται στη νομοθεσία του Λουξεμβούργου, είναι με τη μορφή εταιρείας περιορισμένης ευθύνης με διακρατικό χαρακτήρα. Τα δάνεια που χορηγούνται μέσω αυτού του μηχανισμού φτάνουν τα 440 δισ. ευρώ με εγγυήσεις από το ΔΝΤ ύψους 250 δισ. ευρώ. Το διοικητικό όργανο είναι το Διοικητικό Συμβούλιο, αλλά είτε για την έκδοση μετοχών είτε για τη δανειοδότηση στην ΟΝΕ απαιτείται ομοφωνία (Kyriakidis, 2013).

Οι παραπάνω μηχανισμοί ενεργοποιήθηκαν μετά από αίτημα της Ιρλανδίας και της Πορτογαλίας για οικονομική στήριξη. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 24ης/25ης Μαρτίου 2011 αποφάσισε να στηρίξει όλες τις αιτήσεις έως το 2013 και να αντιμετωπιστεί ο κίνδυνος μετάδοσης της κρίσης με μόνο όρο οι χώρες οι οποίες ζητούν τη βοήθεια των παραπάνω μηχανισμών να υπόκεινται ήδη στις ρυθμίσεις του Μνημονίου- MoU (Memorandum of Understanding), το οποίο συντονίζεται από μη εκλεγμένους τεχνοκράτες.

Η ανάγκη θέσπισης ενός μόνιμου μηχανισμού σταθερότητας υπήρχε ακόμα. Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 24ης/25ης Μαρτίου 2011 οι ηγέτες των ευρωπαϊκών κρατών συμφώνησαν με την απόφαση 2011/199/ΕΕ να τροποποιήσουν τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Κατά τη συνεδρίαση του Eurogroup στο Λουξεμβούργο στις 21 Ιουλίου 2011 αποφασίστηκε η έναρξη λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ), ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις 8 Οκτωβρίου 2012 και αντικατέστησε τους προγενέστερους μηχανισμούς.

Συνολικά, ο ΕΜΣ κατέχει συνολικά κεφάλαια ύψους 700 δισ. ευρώ και ικανότητα δανειοδότησης ύψους 500 δισ. ευρώ (80 δισ. ευρώ ως καταβεβλημένο κεφάλαιο και 620 δισ. ευρώ ως δεσμευμένο καταβλητέο κεφάλαιο και εγγυήσεις από τα κράτη μέλη). Επίσης χρησιμοποιεί εργαλεία για την αναδιάρθρωση του χρέους με τη συνδρομή Ρητρών Συλλογικής Δράσης (Collective Action Clauses). Παρόλο που όλα τα κράτη-μέλη συμμετέχουν στον ΕΜΣ, η πρόσβαση στη χρηματοδοτική στήριξη είναι εφικτή μόνο στο εκάστοτε κράτος που ακολουθεί το πρόγραμμα εξυγίανσης υπό τον έλεγχο της Επιτροπής, του ΔΝΤ και της ΕΚΤ. Επίσης, για πρώτη φορά μπορεί να συμμετάσχει ο ιδιωτικός τομέας (τράπεζες, επενδυτικά κεφάλαια και ασφαλιστικά ταμεία).

Η διαχείριση του προγράμματος του ΕΜΣ, τέθηκε διαδοχικά στους ΔΝΤ, ΕΚΤ και Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Αναλυτικότερα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η ΕΚΤ είναι υπεύθυνες για την αξιολόγηση ενός νέου αιτήματος. Στη συνέχεια, το Διοικητικό Συμβούλιο αποφασίζει για το αν θα χορηγηθεί στήριξη στη συγκεκριμένη χώρα, και αν ναι, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπραγματεύεται μαζί της ένα μνημόνιο κατανόησης. Τέλος, η τρόικα αναλαμβάνει την εποπτεία της συμμόρφωσης της χώρας με τα συμφωνηθέντα μέτρα.

Για παράδειγμα, το πρόγραμμα στήριξης προς την Ελλάδα, την Ιρλανδία και την Πορτογαλία οργανώθηκε σε στενή συνεργασία με το ΔΝΤ και τον ιδιωτικό τομέα και περιελάμβανε δάνειο ύψους 109 δισ. ευρώ με επιτόκιο ίσο με 3,5% και δυνατότητα αποπληρωμής από 15 έως και 30 έτη. Υπολογίσθηκε επίσης το ίδιο χρονικό διάστημα για την αποπληρωμή των δανείων που είχαν χορηγηθεί με τους προηγούμενους μηχανισμούς. Ο στόχος όλων των προγραμμάτων διάσωσης είναι η αποφυγή της πτώχευσης με την εξασφάλιση παραπάνω χρόνου. Το σίγουρο είναι ότι νέα πολιτική χρηματοπιστωτικής σταθερότητας σηματοδοτεί μια νέα εποχή για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με περισσότερο τεχνοκρατικό χαρακτήρα (Scharpf, 2011).

3.2. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΞΆΜΗΝΟ

Την 1η Ιανουαρίου του 2011 τέθηκε σε ισχύ το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο (με τον Κανονισμό (ΕΕ) 1175/2011 της 16ης Νοεμβρίου 2011), δηλαδή μία ετησια διαδικασία συντονισμού των δημοσιονομικών, μακροοικονομικών και διαρθρωτικών πολιτικών των κρατών- μελών της ΕΕ. Η ιδέα για τη θεσμοθέτηση μίας πολιτικής προλήψης του χρέους δεν είναι κάτι καινούργιο, αλλά προτάθηκε για πρώτη φορά το 1988 στην Έκθεση Delors και αργότερα το 2004 στην Έκθεση Sapir. Στόχος είναι να καθοριστεί η πολιτική μέσω σαφών χρονοδιαγραμμάτων και απαραίτητων μέτρων (Bauer & Becker, 2013).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παίζει καίριο ρόλο συντονισμού και παρέμβασης στη διαδικασία του προγράμματος αυτού. Αρχικά, αξιολογεί τα προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης και των εθνικών μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων για την ανάπτυξη και την απασχόληση, διατυπώνει συστάσεις για την τήρηση των γενικών προσανατολισμών οικονομικής πολιτικής, αξιολογεί τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών βάσει του Κανονισμού (ΕΕ) 1176/201, και υποβάλλει συστάσεις στο Συμβούλιο για την πρόοδο της εφαρμογής των προγραμμάτων. Το Συμβούλιο έχει εποπτικό ρόλο ενώ παρέχει κατευθυντήριες γραμμές σε συμφωνία με την λειτουργία της ΕΕ και το παράγωγο δίκαιο.

Πιο συγκεκριμένα, το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο ξεκινά τον Ιανουάριο κάθε έτους. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή οριοθετεί τους τομείς προτεραιότητας του έτους μέσω της Ετήσιας Επισκόπησης της Οικονομικής Ανάπτυξης με σκοπό να συζητηθούν στην εαρινή σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Στο τέλος του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δίνει συγκεκριμένες συστάσεις σε κάθε κράτος-μέλος, και παρακολουθεί την πρόοδο του. Σε περίπτωση που κρίνει το ότι το συγκεκριμένο κράτος-μέλος δε συμμορφώνεται, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να επιβάλει κυρώσεις σχετικές με το μέγεθος του δημοσιονομικού ελλείμματος ή των μακροοικονομικών ανισορροπιών.

Τον Μάρτιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκδίδει τις κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ για τις εθνικές πολιτικές και τον επόμενο μήνα υποβάλλονται ταυτόχρονα από τα κράτη μέλη τα μέτρα και οι μεταρρυθμίσεις ως προς τα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων (Ευρώπη 2020, Σύμφωνο Ευρώ+), τα Προγράμματα Σταθερότητας (για τα κράτη της ευρωζώνης) και τα Προγράμματα Σύγκλισης (για τα κράτη εκτός της ευρωζώνης). Τον Ιούνιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, υποβάλλει συστάσεις σε κάθε κράτος-μέλος και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τις εγκρίνει τέλη Ιουνίου με αρχές Ιουλίου. Κατά το δεύτερο εξάμηνο του έτους, οι κυβερνήσεις διαμορφώνουν τον προϋπολογισμό τους με βάση τις κατευθύνσεις που έχουν λάβει, και στη συνέχεια εγκρίνονται στα εθνικά κοινοβούλια.

Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο αποτελεί μια ανεπίσημη προσπάθεια μετατόπισης της εξουσίας μεταξύ ευρωπαϊκού και εθνικού επίπεδου. Τελικά όμως η διαμόρφωση του εθνικού προϋπολογισμού είναι αποτέλεσμα της ψήφου των εθνικών κοινοβουλίων. Συνεπώς, το ευρωπαϊκό εξάμηνο δεν είναι απόλυτα αποτελεσματική μέθοδος διότι πολλές φορές οι συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δεν εφαρμόζονται στο τέλος. Παρόλο που το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει περιορισμένες αρμοδιότητες στο συγκεκριμένο ζήτημα, διεκδίκησε και καθιέρωσε τελικά την εισαγωγή του κοινοβουλευτικού ελέγχου με το δικαίωμα του Οικονομικού Διαλόγου (Hallerberg, Marzotto & Wolff, 2012).

3.3. ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ «ΕΥΡΩΠΗ 2020»

Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» είναι ένα φιλόδοξο πρόγραμμα δράσης, που ανακοινώθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 3 Μαρτίου 2010 θέτει ως βραχυπρόθεσμο στόχο την έξοδο από την κρίση σε δέκα χρόνια. Το νέο αυτό πρόγραμμα ανάπτυξης θεσμοθετήθηκε τον Ιούνιο του 2010 ως ο διάδοχος της στρατηγικής της Λισαβόνας.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρεί ότι μόνο μέσα από την ανάπτυξη μπορεί η ευρωπαϊκή οικονομία να είναι ισχυρή απέναντι στις προκλήσεις. Συνεπώς καθορίστηκαν πέντε βασικοί αναπτυξιακοί στόχοι που αφορούν τους παρακάτω τομείς:

- απασχόληση,
- καινοτομία,
- εκπαίδευση,
- κοινωνική συνοχή
- κλίμα/ενέργεια.

Η εφαρμογή της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» θα συμπληρωθεί με δράσεις σε εθνικό επίπεδο κάθε κράτους-μέλους με απώτερο στόχο την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της ανάπτυξης.

Για παράδειγμα, τα περιβαλλοντικά μέτρα θα δημιουργήσουν νέες θέσεις εργασίας, θα ενισχύσουν την ενεργειακή ασφάλεια της ΕΕ και θα βοηθήσουν την μείωση της αλλαγής του κλίματος. Έτσι, ο στόχος είναι να μειωθούν οι εκπομπές του CO₂ κατά 20% και παράλληλα να αυξηθεί η ενεργειακή απόδοση μέσα από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας κατά 20%, ώστε το 2020 να έχουν δημιουργηθεί 5 εκατ. θέσεις εργασίας. Επιπλέον, Η επένδυση του 3% του ΑΕΠ της ΕΕ στην Έρευνα και την

Ανάπτυξη, δημιουργεί 3,7 εκατ. θέσεις εργασίας έως το 2020 και το ΑΕΠ θα έχει ξεπεράσει τα 800 δισ. ευρώ.

Από την πρώτη ανακοίνωση της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ακολούθησαν επιπλέον προτάσεις όπως η «Ένωση Καινοτομίας», που διευκολύνει την προσβασιμότητα στη χρηματοδότηση για έρευνα και τεχνολογία, η «Νεολαία σε Κίνηση», που στοχεύει στην αναβάθμιση των εκπαιδευτικών συστημάτων, το «Ψηφιακό θεματολόγιο για την Ευρώπη» που οργανώνει την αξιοποίηση ενός διαδικτύου υψηλών ταχυτήτων και τη δημιουργία συνθηκών ενιαίας ψηφιακής αγοράς, το «Μία Ευρώπη που χρησιμοποιεί αποτελεσματικά τους πόρους» που στοχεύει στο τομέα των μεταφορών και της ενέργειας, το «Μια βιομηχανική πολιτική για την εποχή της παγκοσμιοποίησης» που δημιουργεί βιώσιμη βιομηχανική βάση για την ανανέωση των επιχειρηματικών συνθηκών, το «Ατζέντες για νέες δεξιότητες και θέσεις εργασίας» που ασχολείται με τον εκσυγχρονισμό των αγορών εργασίας και η «Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας» που προσπαθεί να διασφάλισι την κοινωνική συνοχή.

3.4. ΣΥΜΦΩΝΟ ΕΥΡΩ+

Το Σύμφωνο Ευρώ+ είναι ένα συμπληρωματικό πρόγραμμα που συζητήθηκε στην Σύνοδο Κορυφής της 11ης Μαρτίου 2011 για να βοηθήσει στον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών ώστε να επιτευχθούν υψηλά επίπεδα ανταγωνιστικότητας και σύγκλισης. Το Σύμφωνο υιοθετήθηκε από τα 23 κράτη-μέλη της ευρωζώνης και από τη Βουλγαρία, τη Δανία, τη Λεττονία, τη Λιθουανία, την Πολωνία και τη Ρουμανία. Οι στόχοι του συγκεκριμένου Συμφώνου αφορούν την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της απασχόλησης μέσα από την στήριξη κοινών πρωτοβουλιών, τη διατήρηση βιώσιμων δημόσιων οικονομικών με τη μεταφορά σε εθνικό επίπεδο των δημοσιονομικών κανόνων του ΣΣΑ και τη διαφύλαξη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας μέσα από τη θέσπιση νέου ρυθμιστικού και εποπτικού πλαισίου.

Για τον έλεγχο της εφαρμογής το δεσμεύσεων από τα κράτη-μέλη ακολουθήθηκε μία διαδικασία παρόμοια με την Ανοιχτή Μέθοδο Συντονισμού (Bauer & Becker, 2013). Πρόκειται για μία διαδικασία ήπιας διακυβέρνησης όπου η πρόοδος ελέγχεται με ειδικούς δείκτες από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων. Ως εκ τούτου, η πρόοδος στον τομέα της ανταγωνιστικότητας υπολογίζεται με την σύγκρισή του κόστους εργασίας ανά μονάδα προϊόντος μίας χώρας με άλλες ή με εμπορικούς εταίρους για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα. Όσον αφορά την ενίσχυση της απασχόλησης, η πρόοδος διαγράφεται μέσα από το ποσοστό της μακροχρόνιας ανεργίας, της ανεργίας των νέων, και της συμμετοχής στην αγορά εργασίας. Ο δείκτης κενού διατηρησιμότητας, τέλος, υπολογίζει την βιωσιμότητα των δημοσιονομικών δηλαδή σε τι ποσοστό οι τρέχουσες πολιτικές στηρίζουν τα επίπεδα του χρέους.

Η ΕΕ μέσα από αυτό το σύμφωνο προσπαθεί να εισάγει νέες πολιτικές οικονομικής διακυβέρνησης. Η διατηρησιμότητα το δημόσιων οικονομικών είναι αποτέλεσμα της συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και όχι προϊόν ελέγχου (Porter & Ronit, 2006).

3.5. ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ

Για να διαλευκανθούν τα αίτια της χρηματοπιστωτικής κρίσης συγκροτήθηκε τον Νοέμβριο του 2008, η Ειδική Ομάδα Εμπειρογνομόνων Υψηλού Επιπέδου (High-level Group on Financial Supervision in the EU), η επονομαζόμενη ως «ομάδα de Larosiere», υπό την Προεδρία του πρώην επικεφαλής του ΔΝΤ, De Larosiere, μετά από εντολή του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Barroso. Τα αποτελέσματα της εν λόγω ομάδας υποβλήθηκαν στις 25 Φεβρουαρίου 2009. Στην έκθεση της, προτάθηκε η σταδιακή βελτίωση του πλαισίου άσκησης εποπτείας στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με τη διαμόρφωση ενός «*ευρωπαϊκού συστήματος εποπτείας και διαχείρισης κρίσεων*» και σε εθνικό επίπεδο, με την «*ενίσχυση των εθνικών εποπτικών αρχών*».

Όσον αφορά το ευρωπαϊκό σκέλος, προτάθηκε η θεσμοθέτηση δύο φορέων, του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Συστημικού Κινδύνου (ΕΣΣΚ) και του Ευρωπαϊκού Συστήματος Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας (ΕΣΧΕ), για τη μακρο-προληπτική και μικρο-προληπτική εποπτεία του χρηματοπιστωτικού συστήματος, αντίστοιχα.

Επιπρόσθετα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή βασιζόμενη στα συμπεράσματα της ομάδας de Larosiere πρότενε:

- μέτρα για την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των επενδυτών στα χρηματοπιστωτικά προϊόντα, στη βελτίωση της διαχείρισης κινδύνου σε χρηματοπιστωτικές εταιρείες, στην κάλυψη των κενών των ευρωπαϊκών ή και εθνικών κανονιστικών ρυθμίσεων και διευθετήσεις για την επιβολή κυρώσεων κατά αθέμιτων πρακτικών στις αγορές.

- νομοθετικές προτάσεις για την εξασφάλιση των νέων εποπτικών φορέων.

Αργότερα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέφερε επιπλέον λεπτομέρειες όσον αφορά την πρόταση για την θεσμοθέτηση του εποπτικού πλαισίου και την αναθεώρηση των διατάξεων του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου. Το Συμβούλιο της 9ης Ιουνίου 2009 ενέκρινε το σχέδιο του νέου ευρωπαϊκού πλαισίου χρηματοπιστωτικής εποπτείας, όπως προτάθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με γνώμονα την Έκθεση της ομάδας de Larosiere. Έτσι, η Επιτροπή υπέβαλε το νέο θεσμικό και ρυθμιστικό πλαίσιο το 2010 που συγκεκριμενοποιήθηκε σε κανονισμούς.

Ειδικότερα, στις 24 Νοεμβρίου 2010 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ενέκριναν τρεις Κανονισμούς, με τους οποίους θεσμοθετήθηκαν οι τρεις Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές (European Supervisory Authorities):

- η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών (European Banking Authority), βάσει του Κανονισμού (ΕΕ) 1093/2010, με έδρα το Λονδίνο

- η Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων (European Insurance and Occupational Pensions Authority) βάσει του κανονισμού (ΕΕ) 1094/2010, με έδρα τη Φρανκφούρτη

- η Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών (European Securities and Markets Authority) βάσει του κανονισμού (ΕΕ) 1095/2010, με έδρα το Παρίσι.

Οι αρχές αυτές αντικατέστησαν τις συμβουλευτικές επιτροπές που λειτουργούσαν σε επίπεδο ΕΕ ενώ αρμόδια για την αξιολόγηση τους τέθηκε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Βασικές τους λειτουργίες είναι ο συντονισμός των κανόνων εποπτείας σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, η άσκηση εποπτικής εξουσίας σε διεθνή χρηματοοικονομικά ιδρύματα, η αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης κτλ. Επίσης θεσμοθετήθηκε η Μεικτή Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Εποπτικών Αρχών (Joint Committee of European Supervisory Authorities), ως ένα κοινό όργανο και των τριών αρχών. Αυτές οι αρχές χαρακτηρίστηκαν ως το σημαντικότερο βήμα προς την τραπεζική ένωση (Bauer-Becker, 2013).

Η δημιουργία ενός ρυθμιστικού πλαισίου άσκησης μακρο-προληπτικής εποπτείας με στόχο την χρηματοπιστωτική σταθερότητα ενδυναμώθηκε με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου (European Systemic Risk Board) του Κανονισμού (ΕΕ) 1092/2010 που εκδόθηκε στις 24 Νοεμβρίου 2010, που ανιχνεύει τους συστηματικούς κινδύνους στην εσωτερική αγορά και στην πραγματική οικονομία και προειδοποιεί εγκαίρως τις παραπάνω αρχές. Παράλληλα, η ΕΚΤ απέκτησε επιπλέον καθήκοντα στη λειτουργία του ΕΣΣΚ, λόγω τις πείρας της σε μακρο-προληπτικά ζητήματα. Συνοπτικά, οι τρεις Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές και η συγκροτούν το Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας.

3.6. ΤΡΑΠΕΖΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ

Στις 21 Ιουλίου 2012, οι ηγέτες των κρατών-μελών αποφάσισαν τη σύνταξη ενός ενιαίου εποπτικού μηχανισμού για τις τράπεζες υπό τον έλεγχο της ΕΚΤ με σκοπό την ενίσχυση της εποπτείας και στον τραπεζικό τομέα. Έως τότε, ο εποπτικός έλεγχος του τραπεζικού τομέα αποτελούσε κυρίως υποχρέωση των κρατών μελών ενώ η βιωσιμότητα του εξετάζονταν με δοκιμές αντοχής και stress tests. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συμφώνησε με το όραμα της τραπεζικής ένωσης και εξέδωσε Χάρτη Πορείας για την υλοποίηση του.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε μέτρα που περιλαμβάνουν ένα Κανονισμό που αυξάνει την εξουσία της ΕΚΤ και επιτρέπει τη συμμετοχή ακόμη και χωρών εκτός του τρίτου σταδίου της ΟΝΕ. Το 2014, προστέθηκε ένα ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων με την αναφορά ενός ενιαίου εποπτικού μηχανισμού και ενός ενιαίου μηχανισμού εξυγίανσης των τραπεζών.

Επιπρόσθετα, για την ενδυνάμωση της εσωτερικής τραπεζικής αγοράς και τη διασφάλιση ρευστότητας η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησε ένα Προσωρινό Πλαίσιο για τις Κρατικές Ενισχύσεις, χρησιμοποιώντας ως νομιμοποιητική βάση για τα μέτρα ενίσχυσης το Άρθρο 107 ΣΛΕΕ. Το άρθρο αναφέρει ότι *«δύνανται να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά οι ενισχύσεις για την άρση σοβαρής διαταραχής της οικονομίας κράτους μέλους»*. Ακόμα επιχειρήθηκε ενίσχυση της δημοσιονομικής κίνησης με κανονιστικό πλαίσιο σύμφωνα με το οποίο τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα οφείλουν να διαθέτουν υψηλότερα ποσοστά κεφαλαιακών αποθεμάτων και αποθεμάτων ρευστότητας σε σχέση με παλαιότερα, ώστε να υπάρχει βιωσιμότητα σε περιόδους κρίσης.

Τέλος, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εισήγαγε το δείκτη ρευστότητας και μόχλευσης και τη δημιουργία ενιαίου εγχειριδίου κανόνων κεφαλαιακής επάρκειας. Με τον τρόπο αυτό προσπάθησε να περιορίσει τον κίνδυνο των αποκλίσεων των εθνικών οικονομιών και να επιβάλλει κυρώσεις όταν είναι απαραίτητο.

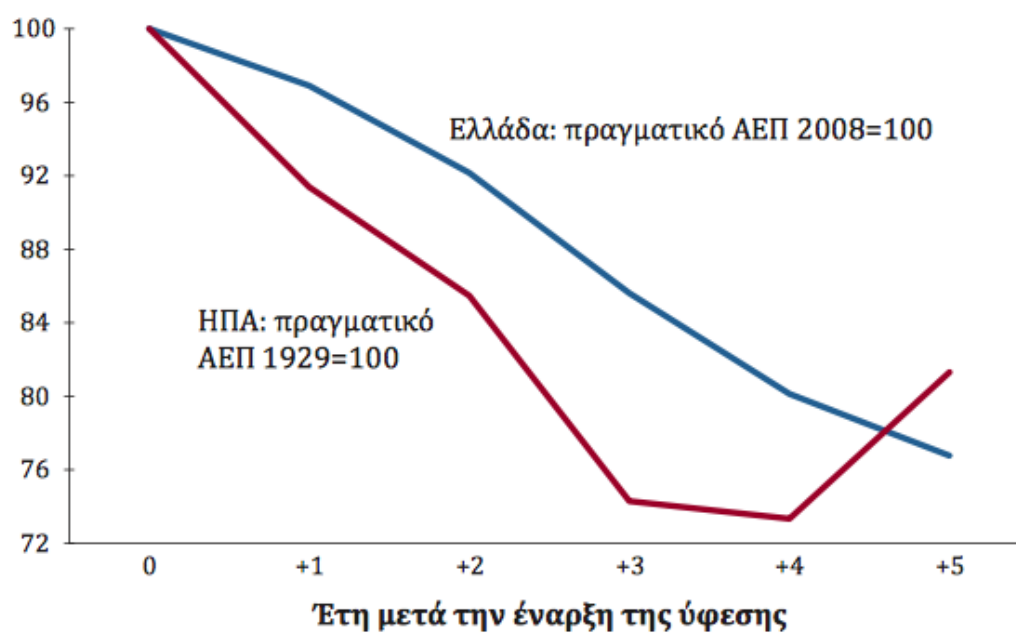
Στο κεφάλαιο αυτό, μελετήσαμε τις θεσμικές δυνατότητες άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής στα κράτη μέλη της ευρωζώνης. Είδαμε πως κατά τη διάρκεια της χρηματοπιστωτικής κρίσης, ορισμένα κράτη μέλη της ευρωζώνης αναγκάστηκαν να δανειστούν με δυσμενείς όρους και ως εκ τούτου απειλήθηκε η ακεραιότητα και των υπόλοιπων κρατών της. Επίσης, το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο φαίνεται να συνιστά μορφή ανεπίσημης προσπάθειας προκειμένου να μετατοπιστεί εξουσία μεταξύ ευρωπαϊκού και εθνικού επίπεδου. Συνεχίζοντας, αναφέραμε τους πέντε βασικούς αναπτυξιακούς στόχους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναφορικά με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020». Επιπλέον, ως προσπάθεια εισαγωγής νέων πολιτικών οικονομικής διακυβέρνησης είδαμε πως η ΕΕ χρησιμοποιεί το πρόγραμμα Σύμφωνο Ευρώ+ . Αξίζει, να σημειώσουμε πως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προκειμένου να περιορίσει τον κίνδυνο αποκλίσεων εθνικών οικονομιών και να μπορέσει να επιβάλλει κυρώσεις όταν κρίνεται αναγκαίο, προχώρησε στην εισαγωγή του δείκτη ρευστότητας και δημιουργία ενιαίου εγχειριδίου περί κανόνων κεφαλαιακής επάρκειας. Συμπερασματικά, γίνεται κατανοητό πως η άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής στις χώρες μέλη της Ευρωζώνης με τρόπο αυτόνομο ήταν περιορισμένη.

ΜΕΡΟΣ ΙΙ: ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ

4. ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΣΘΕΙΣΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ 2010- 2015

«Η μεγάλη ύφεση στις ΗΠΑ του '30 ωχριά μπροστά στην ελληνική κρίση» ανέφερε το 2013 ο Floyd Norris στους New York Times. Αυτή η δήλωση είναι απόλυτα ακριβής εάν εξεταστούν τα επιμέρους στοιχεία. Για παράδειγμα, όσον αφορά το ΑΕΠ, κατά τη διάρκεια της Μεγάλης Ύφεσης (1929-1934) στις ΗΠΑ το ΑΕΠ άρχισε να ανακάμπτει μετά από τέσσερα χρόνια συρρικνώνοντας την οικονομία κατά περίπου 25%, ενώ στην Ελλάδα η οικονομία συνεχίζει να συρρικνώνεται από το 2008, με το ΑΕΠ να είναι ήδη σχεδόν 25% χαμηλότερο (Παπαδημητρίου, Νικηφόρος & Zezza, 2013).

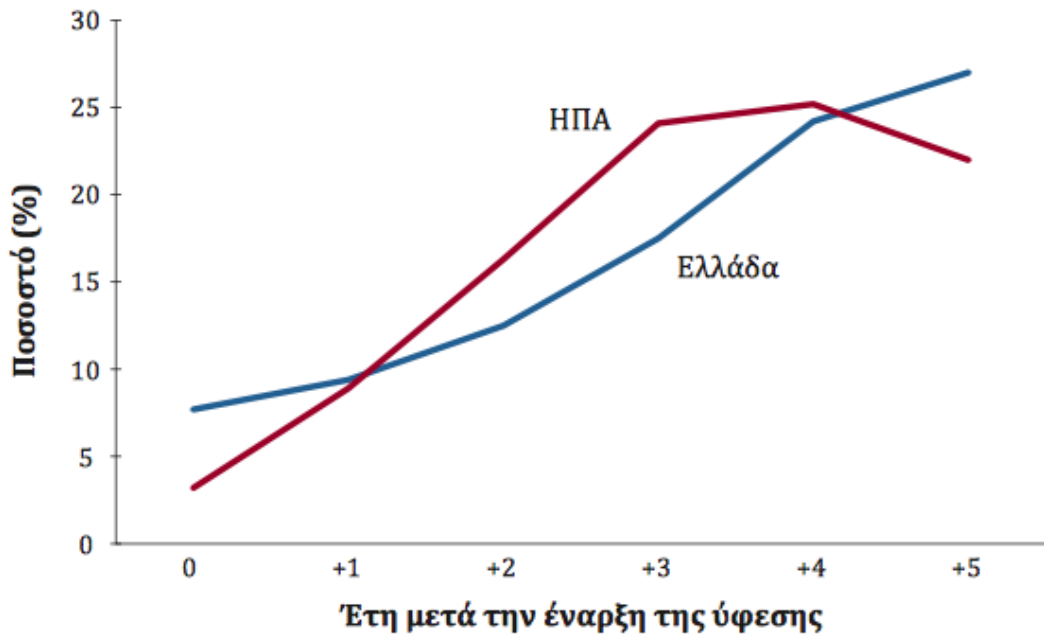
Πίνακας 2.4 Η εξέλιξη του πραγματικού ΑΕΠ σε Ελλάδα και ΗΠΑ στις δύο Μεγάλες Υφέσεις



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ και ΒΕΑ

Εν συνεχεία, η ανεργία στις ΗΠΑ άρχισε να μειώνεται μετά τον τέταρτο χρόνο της ύφεσης, ενώ στην Ελλάδα συνέχισε να παρουσιάζει ανοδική πορεία χωρίς σημάδια αναστροφής, έχοντας ήδη ξεπεράσει το επίπεδο ανεργίας που καταγράφηκε στις ΗΠΑ στο αποκορύφωμα της Μεγάλης Ύφεσης.

Πίνακας 3.4 Η εξέλιξη του ποσοστού ανεργίας σε Ελλάδα και ΗΠΑ στις δύο Μεγάλες Υφέσεις



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ και ΒΕΑ

Ας τα δούμε όμως τα πράγματα από την αρχή. Τα δημοσιονομικά πρόβλημα της χώρας μας, συζητήθηκαν για πρώτη φορά κατά τη διάρκεια του Eurogroup στις Βρυξέλλες στις αρχές του 2009. Ο πρόεδρος του Eurogroup Γιούνκερ πρότεινε τη δημιουργία ενός «working shop» για την αναζήτηση λύσεων στην περίπτωση που η ελληνική οικονομία αντιμετώπιζε «κρίσιμα ζητήματα». Η πρόταση αυτή όμως απορρίφθηκε από τον τότε Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών Παπαθανασίου. Στο τέλος όμως του 2009, τέθηκε σε εφαρμογή το άρθρο 104 παρ. 7 ΣυνθεΚ για την Ελλάδα. Σ' αυτή τη φάση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητούσε :

α) μείωση του ελλείμματος κάτω από την τιμή αναφοράς (3%) το 2010 με άμεση δημοσιονομική προσαρμογή,

β) μείωση των δαπανών με τη χρήση σαφώς προσδιορισμένων και μόνιμων μέτρων σύμφωνα με το σχέδιο δημοσιονομικής προσαρμογής,

γ) πλήρης εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων στην υγεία και στο ασφαλιστικό σύστημα.

Η αλήθεια είναι ότι πολλά από τα κράτη-μέλη βρίσκονταν ή επέκειτο να υπαχθούν στην παράγραφο 7 του άρθρου 104 παρ. 7 ΣυνθεΚ. Τα προβλήματα ξεκίνησαν όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπίστωσε ότι σε αντίθεση με τις άλλες χώρες οι οποίες βρίσκονταν στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, η Ελλάδα δεν ακολούθουσε αποτελεσματική δημοσιονομική δράση. Μάλιστα, το έλλειμμα ανερχόταν σε 12,7% και όχι σε 3,7%, όπως είχε προγραμματιστεί από την ελληνική κυβέρνηση.

Η άμεση κίνηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ήταν να προτείνει στο Συμβούλιο να εντάξει την Ελλάδα στο άρθρο 104 παρ. 8. Σε επόμενη συνεδρίαση του Eurogroup ο Γιούνκερ δήλωσε πως το δημοσιονομικό πρόβλημα της Ελλάδας ήταν τεράστιο και αποτελούσε προτεραιότητα της οικονομικής πολιτικής. Συνεπώς, η ελληνική κρίση χρέους στα τέλη του 2009, έγινε προτεραιότητα, ώστε να αποφευχθεί ο κίνδυνος μετάδοσης της κρίσης σε ολόκληρη την ευρωζώνη.

Ωστόσο, παρόλη την προσπάθεια δεν υπήρχε ένα οργανωμένο σύστημα διαχείρισης κρίσεων εντός της ΕΕ, για αυτό στις διαβουλεύσεις περί του ελληνικού χρέους συμμετείχε ένα μεγάλο φάσμα δρώντων εντός και εκτός ΟΝΕ. Ο Μηχανισμός διάσωσης της Ελλάδας ο οποίος συγκροτήθηκε, αποφάσισε τη χορήγηση βοήθειας από την Ευρωπαϊκή Ένωση και από το ΔΝΤ, με βασικό όρο να εφαρμόζεται το πρόγραμμα δημοσιονομικής εξυγίανσης με διεθνή εποπτεία.

Στις αρχές του 2010, η Κομισιόν σύστησε στην χώρα μας την ένταξη της στο Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΠΣΑ). Επίσης, πίεσε για επιπρόσθετα μέτρα μείωσης του ελλείμματος κατά 4% του ΑΕΠ το 2010. Ακόμη η Ελλάδα εισήχθη στο καθεστώς αυστηρής επιτήρησης του άρθρου 104 παρ.9 ΣυνθεΚ και του άρθρου 99 παρ. 4, όπου πλέον το Συμβούλιο μπορούσε να απευθύνει συστάσεις με ειδική πλειοψηφία στο κράτος – μέλος που θέτει σε κίνδυνο την ΟΝΕ.

Στην συνέχεια πραγματοποιήθηκε στις 16 Φεβρουαρίου μία συνεδρίαση του Ecofin όπου αποφασίστηκε η υπαγωγή της ελληνικής οικονομίας σε καθεστώς «αυστηρής επιτήρησης» και μηνιαίας παρακολούθησης της υλοποίησης του

προϋπολογισμού σύμφωνα με το άρθρο 126 παρ. 9. Στην ίδια συνεδρίαση, το Συμβούλιο απηύθυνε σύσταση για τον τερματισμό της ασυνέπειας των οικονομικών πολιτικών της που υπονόμειαν την ορθή λειτουργία της ΟΝΕ, βάσει του άρθρου 121 παρ. 4. Τέλος, η Ελλάδα τέθηκε υπό την επίβλεψη της Κομισιόν, της ΕΚΤ και του ΔΝΤ για τον έλεγχο της υλοποίησης του προϋπολογισμού και του ΠΣΑ.

Οι εξελίξεις που ακολούθησαν ήταν καταγιστικές. Στις 3 Μαρτίου, η ελληνική κυβέρνηση ανακοίνωσε το δεύτερο πακέτο μέτρων που περιλάμβανε εκτός των άλλων την αύξηση του ΦΠΑ. Επίσης, το υπουργείο Οικονομικών εξέδωσε δεκαετή ομόλογα ύψους 5 δισ. ευρώ με επιτόκιο 3%. Πλέον, η αναθεώρηση του χρέους και οι πιέσεις στις τιμές των ομολόγων που έφτασαν το 8,9%, οδήγησαν τον πρωθυπουργό να ανακοινώσει από το Καστελλόριζο στις 23 Απριλίου ότι θα ενεργοποιήσει τον μηχανισμό στήριξης, δηλαδή τη συμβολή του ΔΝΤ, της ΕΕ και της ΕΚΤ ή αλλιώς της Τρόικας. Τελικά, στις 28 Απριλίου ανακοινώθηκε από τους Στρος – Καν, Ζακ Τρισέ και Σόιμπλε, η τριετής έγκριση του πακέτου στήριξης (Κότιος & Παυλίδης, 2012). Το ποσό της δανειακής σύμβασης ανήλθε σε 110 δισ. ευρώ για τρία έτη, που αντιστοιχεί σε 30 δισ. ευρώ από το ΔΝΤ και σε 80 δισ. ευρώ από την ΕΕ διακρατικά (εκτός της Σλοβακίας). Γενικά, η ελληνική κυβέρνηση έπρεπε καθόλη τη διάρκεια της εφαρμογής του ΠΣΑ να υποβάλει εκθέσεις σε τριμηνιαία βάση που θα αξιολογούν τόσο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή όσο και το Ecofin.

Το παράδειγμα της Ελλάδας αποτέλεσε την αφορμή για την δημιουργία του ευρωπαϊκού μηχανισμού στήριξης με τη συμμετοχή του ΔΝΤ. Αναλυτικότερα, στο Eurogroup της 9 Μαΐου στις Βρυξέλλες, αποφασίστηκε ο μηχανισμός αυτός να ενεργοποιείται μόνο υπό αυστηρούς όρους και προϋποθέσεις όπως έγινε με τη χώρα μας. Ο μηχανισμός αυτός θα διαθέτει το σύνολο των 720 δισ. ευρώ στις χώρες της ευρωζώνης που απειλούνται με χρεοκοπία, από τα οποία τα 60 δισ. ευρώ θα προέρχονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα 440 δισ. ευρώ από δάνεια των κρατών-μελών και τα 250 δισ. ευρώ από το ΔΝΤ.

Αργότερα, στις 11 Μαρτίου 2011, στο πλαίσιο του ελληνικού μηχανισμού, αποφασίστηκε η μείωση της τιμολόγησης κατά 100 μονάδες βάσης και η προθεσμία λήξης των μελλοντικών δόσεων των δανείων και εκταμιεύσεων σε επτά έτη. Τέλος, στις 21 Ιουλίου 2011, αποφασιστική η δημοκρατική νομιμοποίηση της συμμετοχής

των ιδιωτών κατόχων τίτλων χρέους στη διαχείριση της ελληνικής. Ως εκ τούτου, ακολούθησε ανταλλαγή των ομολόγων του ιδιωτικού τομέα με νέα χαμηλότερου επιτοκίου και διάρκειας, 15 έως και 30 ετών, δηλαδή συνολικό ύψος 50 δισ.ευρώ από το 2011 έως το 2014 και 109 δισ. ευρώ από το 2011 έως το 2020.

Όπως είναι φανερό, το δημοσιονομικό πρόβλημα της Ελλάδας είναι ένα ευρωπαϊκό πρόβλημα. Αυτό συμβαίνει γιατί οικονομική και χρηματοπιστωτική κατάσταση της χώρας δημιουργεί πιέσεις σε όλα τα κράτη μέλη της ευρωζώνης. Φυσικά πολλά κράτη μέλη της ΟΝΕ αντιμετώπισαν προβλήματα υπερβολικού ελλείμματος και αναγκάστηκαν να ακολουθήσουν προγράμματα ΠΣΑ για την επίτευξη των στόχων τους. Όμως, η Ελλάδα ήταν μοναδική χώρα που καλούνταν να αντιμετωπίσει εκτός από το υπερβολικό έλλειμμα, το υπέρογκο δημόσιο χρέος και τον υπερδιπλάσιο πληθωρισμό.

Ήδη από το 2010, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε νέες νομοθετικές προτάσεις για την αντιμετώπιση του δημόσιονομικού προβλήματος βασισμένες στις εργασίες μίας Ειδικής Ομάδας. Αυτές οι νομοθετικές προτάσεις ονομάστηκαν Six-pack και είχαν ως στόχο την αύξηση της εποπτείας στις οικονομικές και δημοσιονομικές πολιτικές. Το Six-pack στηρίχθηκε στην προληπτική και διορθωτική δράση του αναθεωρημένου ΣΣΑ και τελικά ψηφίστηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο τον Νοέμβριο του 2011.

Όπως γνωρίζουμε, ύμφωνα με το ΣΣΑ τα κράτη μέλη της ευρωζώνης οφείλουν να διατηρούν υγιή δημόσια οικονομικά, με δημόσια ελλείμματα όχι άνω του 3% και χρέος, κάτω του 60% του ΑΕΠ. Επίσης, τα κράτη μέλη οφείλουν να ακολουθούν ένα μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο και να συντάσσουν προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης τον Απρίλιο κάθε έτους. Μέσα στο νέο χρηματοπιστωτικό περιβάλλον, δημιουργήθηκε ανάγκη σύνταξης ενός αυστηρότερου πλαισίου εποπτείας τόσο από το Συμβούλιο όσο κι από την Επιτροπή για την παρακολούθηση των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης. Δημιουργήθηκε επίσης το Σύμφωνο Ευρώ+, για την προσαρμογή του εθνικού στο ευρωπαϊκό δίκαιο και το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο για τη διευκόλυνση του συντονισμού και της εποπτείας. Ακόμη, θεσπίστηκε ο Κανονισμός 1173/2011, ο οποίος καθορίζει την υποχρέωση πραγματοποίησης προσωρινής τοκοφόρου κατάθεσης ως κίνητρο

για την επίτευξη των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων από τα κράτη που παρουσιάζουν οικονομική στασιμότητα.

Η ενίσχυση του ΣΣΑ για την ικανοποιητική εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων πραγματοποιήθηκε μέσα από τον Κανονισμό 1177/2011. Η μέγιστη διαφορά στο νέο κανονισμό είναι ο ορισμός της μείωσης του χρέους ως το κριτήριο δημοσιονομικής πειθαρχίας. Με άλλα λόγια, ακόμα και τα κράτη μέλη που το χρέος τους υπερβαίνει το 60% του ΑΕΠ, θεωρείται ότι επιτυγχάνουν δημοσιονομική πειθαρχία, όταν η διαφορά ανάμεσα στο ποσό του χρέους και της τιμής αναφοράς μειώνεται κατά τουλάχιστον 1/20 κάθε χρόνο για μία τριετία.

Ακόμη, σύμφωνα με τον Κανονισμό 1173/2011, οι χώρες της ευρωζώνης που έχουν υπερβολικό έλλειμα θα έχουν την υποχρέωση, να πληρώσουν άτοκη κατάθεση ύψους 0,2% του ΑΕΠ εάν τους έχει επιβληθεί τοκοφόρος κατάθεση στο προληπτικό σκέλος ή εάν έχουν παραβιάσει σοβαρά το ΣΣΑ ή εάν δεν έχουν μορφή συμμορφωθεί με τη σύσταση του Συμβουλίου για ανάληψη διορθωτικών μέτρων.

Γενικά, με τον Κανονισμό 1176/2011, καθιερώθηκε σύστημα έγκαιρης ανίχνευσης και προειδοποίησης για μακροοικονομικές ανισορροπίες. Η αξιολόγησή αυτών γίνεται από την Επιτροπή μέσω των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων και των Προγραμμάτων Σταθερότητας και Σύγκλισης.

Εάν ένα κράτος μέλος εμφανίσει σημαντικές αποκλίσεις που απειλούν την ομαλή λειτουργία της ΟΝΕ, τίθεται σε εφαρμογή η πολυμερή εποπτεία των παραγράφων 3 και 4 του Άρθρου 121 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ. Η Επιτροπή αναλαμβάνει την εκπόνηση συστάσεων για την έναρξη διαδικασίας ανισορροπιών ή ζητά τη θέσπιση σχεδίου διορθωτικών μέτρων με καθορισμένη προθεσμία. Εάν το κράτος δε συμμορφωθεί με την καθοδήγηση του Συμβουλίου τότε του επιβάλλονται κυρώσεις που αντιστοιχούν στο 0,1% του ΑΕΠ του προηγούμενου έτους ή έχουν τη μορφή τοκοφόρων καταθέσεων. Τα έσοδα από τις κυρώσεις διατίθενται στους μηχανισμούς σταθερότητας ενώ η Επιτροπή μπορεί να προτείνει, μειώσει ή ακυρώσει την επιβολή κυρώσεων (Bauer & Becker, 2013).

Αργότερα, τον Μάιο του 2013, ένα νέο πρόγραμμα συμπληρώνει το Six Pack, το Two-pack, το οποίο συντίθεται από δύο κανονισμούς, με ισχύ από το 2014. Στόχος

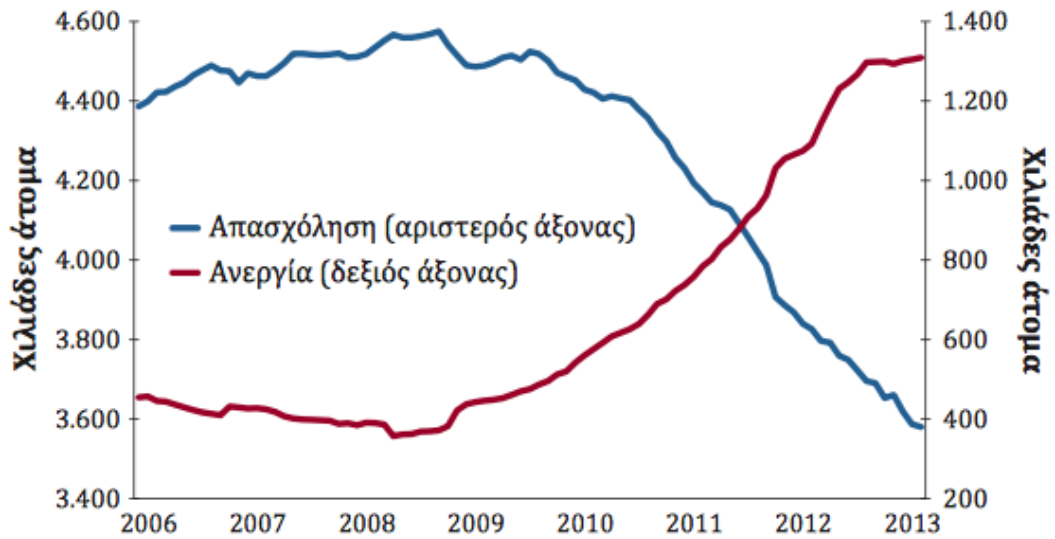
είναι η βελτίωση της δημοσιονομικής εποπτείας και η διασφάλιση της συμβατότητας των εθνικών προϋπολογισμών με τις κατευθυντήριες γραμμές στο πλαίσιο του ΣΣΑ και του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου». Σύμφωνα με το νέο Κανονισμό (ΕΥ) Νο 473/2013 οι χώρες της ευρωζώνης, πρέπει να παρουσιάσουν συντονισμένα το σχέδιο προϋπολογισμού τους στην Επιτροπή από τις 15 Οκτωβρίου κάθε έτους. Ενισχύθηκε ακόμη, η Κομισιόν και το πρόγραμμα του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου με τη θέσπιση αυστηρότερων κανόνων και απαιτήσεων παρακολούθησης και υποβολής των εκθέσεων κατά τη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος. Θεσπίστηκε επίσης, ο Κανονισμός (ΕΥ) Νο 472/2013 για ακόμη μεγαλύτερη εποπτεία των χωρών της Ευρωζώνης που αντιμετωπίζουν δημοσιονομικό κίνδυνο με στόχο τη βελτίωση της διαφάνειας και την παροχή μηχανισμών ανάκαμψης μετά την εφαρμογή μέτρων λιτότητας.

Τον Ιανουάριο του 2013, τέθηκε σε ισχύ η Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (γνωστή και ως Δημοσιονομικό Σύμφωνο / Fiscal Compact). Η ενδυνάμωση της οικονομικής διακυβέρνησης, η επίτευξη βιώσιμης ανάπτυξης, η βελτίωση της απασχόλησης, της και της κοινωνικής συνοχής ήταν οι βασικοί στόχοι.

Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο ενσωμάτωσε τον κανόνα των ισοσκελισμένων ή πλεονασματικών εθνικών προϋπολογισμών στο εθνικό δίκαιο σύμφωνα με τον μεσοπρόθεσμο στόχο του αναθεωρημένου ΣΣΑ. Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο συντονίζει τη σύγκλιση των οικονομικών πολιτικών των κρατών της ευρωζώνης και στοχεύει στην ενίσχυση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος προσθέτοντας επιπλέον εξουσία στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Όταν υπάρχει σημαντική απόκλιση από τα κριτήρια ελλείμματος, τότε ενεργοποιεί αυτόματα τον διορθωτικό μηχανισμό.

Μέσα σε αυτο το πλαίσιο, η ελληνική οικονομία συνεχίζει να βάλεται. Η απασχόληση έχει μειωθεί δραματικά αφού περισσότερο από 1 εκατομμύριο εργαζόμενοι δηλαδή το ποσοστό του 28% έχουν χάσει τη δουλειά τους από τον Οκτώβριο του 2008. Δύομιση χρόνια αργότερα, τον Μάρτιο του 2013, το ποσοστό των ανέργων παρέμενε 27,4% του εργατικού δυναμικού, που αντιστοιχεί σε 1,3 εκατ. άτομα και αποτελεί το υψηλότερο ποσοστό που έχει καταγραφεί σε ανεπτυγμένο κράτος (Παπαδημητρίου, Νικηφόρος και Zezza, 2013).

Πίνακας 4.4 Απασχόληση και ανεργία (σε χιλιάδες άτομα)



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ

Η τρέχουσα οικονομική κατάσταση στην Ελλάδα είναι αποτέλεσμα μιας λανθασμένης πολιτικής, που στηρίζεται σε μια πολιτική «επεκτατικής λιτότητας». Αυτή η πολιτική, σε συνδυασμό με μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας, αποτελεί τον τρόπο για την επίτευξη οικονομικής μεγέθυνσης μεσομακροπρόθεσμα. Αυτό συμβαίνει διότι η Ελλάδα εμφανίζει υψηλά δημοσιονομικά ελλείματα και υψηλό δημόσιο χρέος ως προς το ποσοστό του ΑΕΠ. Σύμφωνα με το πρόγραμμα λιτότητας που έχει συμφωνηθεί από την ελληνική κυβέρνηση σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Στήριξης, το ΑΕΠ θα αυξηθεί με αργούς ρυθμούς, η απασχόληση θα συρρικνωθεί ενώ είναι σχεδόν απίθανο να επιτευχθούν οι στόχοι για το έλλειμμα. Συνεπώς, είναι αδύνατον να αντιμετωπιστούν τα σοβαρά δημοσιονομικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας χωρίς μια δραστική αλλαγή στις θεωρίες και στις προσεγγίσεις πάνω στις οποίες στηρίζονται οι Θεσμοί και τα Όργανα της ευρωζώνης.

Στο παρόν κεφάλαιο διερευνήσαμε εμπειρικά την δημοσιονομική πολιτική που εφαρμόζεται στην Ελλάδα κατά την περίοδο 2010-2015. Είδαμε πως πρώτη συζήτηση αναφορικά με τα δημοσιονομικά προβλήματα της χώρας έγινε στις αρχές του 2009. Επιπροσθέτως, είδαμε πως το 2013 τέθηκαν ως βασικοί στόχοι, η ενδυνάμωση της οικονομικής διακυβέρνησης, η επίτευξη βιώσιμης ανάπτυξης, η βελτίωση της απασχόλησης, της καθώς και της κοινωνικής συνοχής. Ως εκ τούτου, η Δημοσιονομική πολιτική στην Ελλάδα βασίζεται σε μνημόνια που καταδείκνυαν τη δημοσιονομική προσαρμογή που οι ελληνικές κυβερνήσεις απλώς εκτελούσαν.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ο σκοπός της παρούσας εργασίας είναι ανάλυση και ο οικονομικός σχολιασμός του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε αφορά στην ανάλυση και σύνθεση των οικονομικών σχέσεων που αφορούν στο βασικό εργαλείο της «κοινής» δημοσιονομικής πολιτικής της ΕΕ, που είναι το ΣΣΑ όπως ισχύει σήμερα.

Με την αυγή του νέου αιώνα έγινε σαφές ότι το οικοδόμημα της ΟΝΕ συνιστούσε «ατελή» ένωση, αφού δίπλα στη νομισματική με τους αντίστοιχους υπερεθνικούς θεσμούς του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ, δεν είχε προβλεφθεί η δημοσιονομική ένωση. Ήταν απαίτηση των μεγάλων χ-μ του κέντρου, έτσι ώστε να μην επωμιστούν τα κρατικά χρέη των χ-μ του νότου. Η Συνθήκη για τη ΕΕ επιπλέον, δεν προέβλεπε μηχανισμούς αντιμετώπισης των κρίσεων ή δυνατότητα οικονομικής συνεργασίας. Η χρηματοπιστωτική κρίση ήρθε να ταράξει την Ευρωζώνη η οποία έως τότε σε περιόδους ανάπτυξης δεν είχε ιδιαίτερη ανάγκη δημοσιονομικής συνεργασίας. Τα κριτήρια της συνθήκης του Μάαστριχτ έθεταν ως μοναδικό πρόβλημα την αντιμετώπιση των κρατών-μελών που θα παρέβαιναν τους κανόνες της ΟΝΕ. Η ανάγκη συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών και των οργάνων της ΕΕ για την αντιμετώπιση μιας κρίσης δεν είχε προβλεφθεί εξειδικευμένα, πέρα από την αφηρημένη εν πολλοίς «αρχή της αλληλεγγύης».

Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) στηρίχθηκε στην αντιμετώπιση τριών μακροοικονομικών θέσεων-δοξασιών:

- η δημοσιονομική πολιτική χωρίς κανόνες τείνει να εμφανίσει υπερβολικά ελλείμματα.
- τα υψηλά ελλείμματα δεν επιτρέπουν την οικονομική ανάπτυξη.
- τα υψηλά ελλείμματα δημιουργούν πληθωριστικές πιέσεις.

Πραγματικά τα αποτελέσματα του ΣΣΑ ήταν φανερά και στην περίπτωση της Ελλάδας. Το υπερβολικό μέγεθος του δημόσιου χρέους της και των ελλειμμάτων της οδήγησαν στην ανάγκη δημοσιονομικής εξυγίανσης, ανεξάρτητα, τις απαιτήσεις του ΣΣΑ. Εξαιτίας των περιορισμών του ΣΣΑ οι δημόσιες υποδομές και το κοινωνικό κράτος ισοπεδώθηκαν όπως δείχνουν οι στατιστικές της ΕΛΣΤΑΤ για τις εθνικές επενδύσεις την περίοδο του δείγματος.

Όμως, παρόλο που κανείς δεν αμφισβητεί την ανάγκη ύπαρξης του ΣΣΑ, δεν φαίνεται να μπορεί να βοηθήσει στην αντιμετώπιση της σημερινής κρίσης αλλά ούτε και στην ενοποίηση της λεγόμενης Ε«Ε». Το ΑΕΠ της Ελλάδας συνέχισε να μειώνεται μέχρι και το 2014, σταθεροποιήθηκε το 2015 και αυξήθηκε ελαφρώς το 2016 στο ποσό των 158 δισ. ευρώ. Επίσης, η απασχόληση συνέχισε να μειώνεται το 2014 κατά τουλάχιστον 30.000 εργαζομένους ενώ αυξήθηκε κατά 50.000 το 2015.

Η νομισματική πολιτική ασκείται από το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών, ενώ δεν υπάρχει αντίστοιχος «υπερεθνικός θεσμός» δημοσιονομικής πολιτικής, που θα προϋπέθετε Ομοσπονδιακό πολιτειακό σύστημα, με αποτέλεσμα οι χώρες μέλη της Ευρωζώνης υπό το ρόλο εθνικών κυβερνήσεων να προσπαθούν να εφαρμόσουν, χωρίς μέσα-εργαλεία (κρατικού προϋπολογισμού), προαποφασισμένους στόχους οικονομικής πολιτικής (πχ. οικονομική ανάπτυξη, πλήρη απασχόληση, βελτίωση κοινωνικής συνοχής μέσω πχ. περιορισμού της εισοδηματικής ανισότητας κλπ) από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία εντούτοις θα μπορούσε να έχει τα μέσα, εάν είχε προβλεφθεί στη συνθήκη για την ΕΕ. Ειδικά δε, από την ΠΧΚ-08 και έπειτα, οι εθνικές δημοσιονομικές δυνατότητες εντός του «ζουρλομανδύα του ΣΣΑ» είναι πλέον σχεδόν μηδενικές. Το τελευταίο συνιστά έναν επιπλέον λόγο που ευνοεί το ψευτο-δίλημμα «δεν υφίσταται εναλλακτική λύση» (There Is No Alternative, TINA) των πολιτικών λιτότητας, δηλ. ισοσκελισμένων κρατικών προϋπολογισμών, αν και ο ιδιωτικός τομέας βρισκόμενος σε «κακή ισορροπία» δεν μπορεί μέσω ιδιωτικών επενδύσεων ή κατανάλωση και εξαγωγών να συμβάλλει στη μείωση της ύφεσης σε ανάκαμψη και εν τέλει σε οικονομική μεγέθυνση. Έτσι, το μόνο εργαλείο που θα μπορούσε να συμβάλλει στην οικονομική μεγέθυνση, δηλ. οι δημόσιες επενδύσεις και γενικότερα τα μέσα του κρατικού

προϋπολογισμού, περιορίζονται από το ΣΣΑ αν δεν απαγορεύονται στην περίπτωση των υπερχρεωμένων ή σε «κυλιόμενη χρεοκοπία» χωρών-μελών, όπως η Ελλάδα.

Έτσι το πιο πιθανό είναι η όποια Ελληνική Κυβέρνηση πλέον εκτός των μνημονίων να επιβάλει επιπρόσθετα μέτρα για νέες περικοπές δαπανών, νέες αυξήσεις φόρων και αύξηση των ιδιωτικοποιήσεων με σκοπό να επιτευχθούν οι δημοσιονομικοί στόχοι των «αδύνατων» πρωτογενών πλεονασμάτων ώστε να πληρώνονται τόκοι για το μη-βιώσιμο, αλλά κατ' αυτόν τον τρόπο εξυπηρετούμενο δημόσιο χρέος στο διηνεκές.

Άρα μήπως ήρθε η στιγμή να πραγματοποιηθεί το αληθινό όραμα της ΟΝΕ μέσα από τη δημοσιονομική ένωση με αντίστοιχο υπερεθνικό θεσμό τον Ευρωπαϊκό Προϋπολογισμό; Η εθνική κυριαρχία των χωρών-μελών μπορεί να θυσιάσθει μόνο στη βάση της ομοσπονδιοποίησης με ταυτόχρονη βελτίωση της δημοκρατικής λειτουργίας σε όλους τους υπερεθνικούς ή διακρατικούς θεσμούς της Ενωμένης Ευρώπης. Έτσι το κοινό όραμα και επίπεδο διαβίωσης να συνυπάρχει με τη διαφύλαξη των ιδιαίτερων εθνικών ταυτοτήτων της ΕΕ που μπορεί να είναι πλούτος κι όχι εμπόδιο ανθρώπινης ανάπτυξης. Ποια είναι η θέση των οικονομικά αδύναμων κρατών-μελών; Θα παραμείνουν στην ευρωζώνη ή θα χρειαστεί να την εγκαταλείψουν οπότε θα προχωρήσουμε στην Ευρωπαϊκή Διαίρεση αντί για Εμβάθυνση; Το σίγουρο είναι ότι η «επιτυχία» της διαχείρισης της ελληνικής κρίσης θα οδηγήσει σε μια συγκεκριμένη κατεύθυνση. Οι απαντήσεις βέβαια θα δοθούν στο εγγύς μέλλον..

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Bauer, M. W. & Becker, S. (2013). "Implementing an ever stricter Union: The Role of the European Commission in the EU's Response to the financial and economic Crisis", EGPA Annual Conference, UK, pp.1-24.

De Grauwe P. (2001). Τα Οικονομικά της Νομισματικής Ένωσης, Εκδόσεις Παπαζήση

European Central Bank, (2017), Monetary policy, <https://www.ecb.europa.eu/mopo/html/index.en.html>

European Commission, (2017), History of the Euro, https://ec.europa.eu/info/about-european-union/euro/history-euro/history-euro_en

European Commission, (2017), Economic and Monetary Union https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-and-monetary-union_en

Hallerberg, M., Marzinotto, B. & Wolff, G. B. (2012). "On the Effectiveness and Legitimacy of EU", Bruegel Policy Brief, Issue 2012/4, pp.1-8.

Kyriakidis, A. (2013). "Democracy and the eurozone: A Growing Drift Post-Crisis?", University of Sheffield: Sheffield Political Economy Research Institute (SPERI), pp.1-26.

Lane, R. P. (2012). "The European Sovereign Debt Crisis", Journal of Economic Perspectives, 26/3, pp. 49-68.

Porter, T. & Ronit, K. (2006). "Self-regulation as Policy Process: The multiple and Crisis crossing Stages of private Rule-making", Policy Sciences, 39, pp. 41-72.

Scharpf, F. W. (2011). Monetary Union, fiscal Crisis and the Preemption of Democracy. MPIfG Discussion Paper, No. 11/11. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Smits R.(2007), The European Central Bank's Independence and Its Relations with Economic Policy Makers, Fordham International Law Journal Volume 31, Issue 6 Article 3

Tomann H.& Stöppel A. (2016), The ECB's Unconventional Monetary Policy <http://www.europawissenschaften-berlin.de>

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

ΕΛΣΤΑΤ, Δημοσιονομικά στοιχεία, <https://www.statistics.gr/statistics/-/publication/SELO3/>

Ευρωπαϊκή Ένωση (2017), Η ιστορία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, http://europa.eu/european-union/about-eu/history_el

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012), Ένα νόμισμα για μια Ευρώπη: Ο δρόμος προς το ευρώ, Ευρωπαϊκή Ένωση, ISBN 978-92-79-17236-6 doi:10.2765/79703, http://europedirect.pde.gov.gr/images/pubs/book_17.pdf

Κανονισμός ΕΚ (1997), Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για την σταθερότητα και την ανάπτυξη (Άμστερνταμ, 17 Ιουνίου 1997) [Επίσημη Εφημερίδα C 236 της 2.8.1997].<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l25021&from=EL>

Κότιος Α., Γαλανός Γ. Ρουκανάς Σ. (2012), Η Ελληνική Κρίση και η Κρίση του Συστήματος Διακυβέρνησης της Ευρωζώνης, Σειρά Ερευνητικών Εργασιών, 18(1): 1-26

Κότιος, Α. και Παυλίδης Γ. (2011). Διεθνείς Οικονομικές Κρίσεις. Κρίσεις του Συστήματος ή της Πολιτικής; Αθήνα: Εκδόσεις Rossili

Μούσης Ν., (2003), Ευρωπαϊκή Ένωση, δίκαιο, οικονομία, πολιτική, 10η Αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση

Παπαδημητρίου Δ., Νικηφόρος Μ., και Zezza G. (2013), Οικονομική κρίση και πολιτικές λιτότητας στην Ελλάδα: Ποιες είναι οι προοπτικές; Κείμενα Πολιτικής (Policy Briefs), INE

Τσιπούρη Λ., (2015), Ευρωπαϊκή Οικονομική Ενοποίηση: Μεταξύ Σφύρας και Άκμονος, ΕΚΤ ePublishing

