



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
UNIVERSITY OF PIRAEUS

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΗ
ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ**



**Τίτλος Διπλωματικής Εργασίας: Δημοσιονομική Προσαρμογή
και Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος: Η περίπτωση της
Ελλάδας**

ΚΟΣΜΑ ΔΕΣΠΟΙΝΑ

Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Πειραιώς ως μέρος των απαιτήσεων για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στην Οικονομική και Επιχειρησιακή Στρατηγική

Πειραιάς, Οκτώβριος 2015

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στον κύριο **Μπρισίμη Σοφοκλή**, επιβλέποντα καθηγητή της διπλωματικής μου εργασίας, του οποίου η πολύτιμη καθοδήγηση και υποστήριξη συνέβαλλαν καθοριστικά στην εκπόνηση της παρούσας διπλωματικής εργασίας.

Τίτλος Διπλωματικής Εργασίας: Δημοσιονομική Προσαρμογή και Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος: Η περίπτωση της Ελλάδας

Σημαντικοί Όροι : Βιωσιμότητα Δημοσίου Χρέους, Έλλειμμα, Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, Δημοσιονομική Προσαρμογή.

Περίληψη

Κύριος σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι να παρουσιάσει την ελληνική κρίση χρέους, η οποία κυριολεκτικά κυριαρχεί τα τελευταία χρόνια στην ευρωπαϊκή πολιτική και οικονομική ζωή, έχοντας δρομολογήσει αμφιλεγόμενα προγράμματα διάσωσης και πολλαπλά μέτρα λιτότητας έχουν θεσπιστεί για τη αντιμετώπισή της. Δεδομένου ότι τα προβλήματα των Ευρωπαϊκών κρατών μεταβάλλονται συνεχώς υπό την πίεση εσωτερικών και εξωτερικών παραγόντων, οι κοινές πολιτικές πρέπει να εξελίσσονται συνεχώς για να μπορούν να τα αντιμετωπίσουν με επιτυχία. Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης είναι ένα σύνολο κανόνων που σκοπό έχει να διασφαλίσει ότι οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης φροντίζουν να διατηρούν υγιή δημόσια οικονομικά και να συντονίζουν τις δημοσιονομικές πολιτικές τους. Η θέσπισή του κρίθηκε αναγκαία για μια σειρά σημαντικών λόγων, οι οποίοι είναι συνυφασμένοι με την άρτια και ανεμπόδιστη λειτουργία μιας νομισματικής ένωσης. Στο πλαίσιο του κοινού ευρωπαϊκού μέλλοντος των κρατών-μελών, πολλές χώρες αναγκάστηκαν να αποδεχτούν την δημοσιονομική περιστολή και προσαρμογή σε νέα δεδομένα που προστάζουν οι σύγχρονες απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης έτσι ώστε ανταποκριθούν στους κανόνες που ορίζουν την σύγχρονη νομισματική ευρωπαϊκή πολιτική.

Περιεχόμενα

Περίληψη.....	3
Κατάλογος Πινάκων.....	8
Κατάλογος Διαγραμμάτων.....	10
Κεφάλαιο 1: Ιστορική Αναδρομή: Η γέννηση της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης και η κατάληξη σε ένα Ευρωπαϊκό Σύνταγμα που ποτέ δεν θεσπίστηκε	11
1.1 1η περίοδος: 1945 – 1959: Μια ειρηνική Ευρώπη – η αρχή της συνεργασίας.....	11
1.2 2η περίοδος: 1960 – 1969: Η «ανθηρή δεκαετία του ‘60» – μια περίοδος οικονομικής ανάπτυξης.....	15
1.3 3η περίοδος: 1970 – 1979: Η Κοινότητα σε εξέλιξη– η πρώτη διεύρυνση.....	18
1.4 4η περίοδος: 1980 – 1989: Η μορφή της Ευρώπης αλλάζει – Δεύτερη & Τρίτη Διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης	26
1.5 5η περίοδος: 1990 – 1999: Μια Ευρώπη χωρίς σύνορα – Τέταρτη Διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	32
1.6 6η περίοδος: 2000 – 2009: Μη θέσπιση ενός Ευρωπαϊκού Συντάγματος – Πέμπτη & Έκτη Διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	42
1.7 7η περίοδος: 2010 – μέχρι σήμερα.....	49
1.8 Συμπεράσματα	49
Κεφάλαιο 2: Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ONE) – Συνθήκη Μάαστριχτ.....	51
2.1 Ορισμός της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης – Έννοια και περιεχόμενο.....	51
2.2 Η ανάγκη διαμόρφωσης υπερεθνικών δομών.....	52
2.3 Η Οικονομική Ένωση – Έννοια και περιεχόμενο.....	53
2.3.1 Προετοιμασία για τη μετάβαση στο τρίτο στάδιο της ONE.....	54
2.3.2 Η Νομισματική Επιτροπή.....	57
2.3.3 Η διαδικασία μετάβασης στο τρίτο στάδιο της οικονομικής και νομισματικής ένωσης - Ο καθορισμός της ημερομηνίας έναρξης του τρίτου σταδίου.....	58

2.4 Η θεωρία των άριστων νομισματικών περιοχών.....	69
2.4.1 Απόφαση ένταξης μίας χώρας σε μια νομισματική περιοχή με βάση το Υπόδειγμα GG – LL.....	71
2.4.2 Ορισμός της άριστης νομισματικής περιοχής.....	74
2.4.3 Είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση μία Άριστη Νομισματική Περιοχή;.....	74
2.4.3.1 Ενδοκοινοτικό Εμπόριο αγαθών ανά κράτος μέλος	76
2.4.3.2 Κινητικότητα του Εργατικού Δυναμικού στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	87
2.4.3.3 Ευελιξία μισθών στην αγορά εργασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	91
2.4.3.4 Βαθμός Οικονομικής Ολοκλήρωσης.....	92
2.4.3.5 Κοινό Δημοσιονομικό Σύστημα.....	93
2.5 Αντιπαράθεση για την επιλογή των κριτηρίων Μάαστριχτ.....	96
2.6 Η πορεία της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση	98
2.7 Η Ελλάδα της μεταπολίτευσης στην πορεία της Νομισματικής Ένωσης	105
2.8 Οι προσπάθειες της Ελλάδας σε μακροοικονομικό επίπεδο στην πορεία σύγκλισης των κριτηρίων Μάαστριχτ	107
Κεφάλαιο 3: Δημόσιο Χρέος – Έλλειμμα – Βιωσιμότητα Ελληνικού Δημοσίου Χρέους.....	114
3.1 Δημόσιο Χρέος.....	114
3.2 Έλλειμμα.....	123
3.3 Η εξέλιξη του Δημοσίου Χρέους στην Ελλάδα.....	127
3.4 Συμβατικές Μέθοδοι και Τεχνικές Αναδιαπραγμάτευσης του Χρέους	129
3.5 Αξιολόγηση της βιωσιμότητας του ελληνικού χρέους με βάση το 2ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα	131
3.6 Αξιολόγηση της βιωσιμότητας του ελληνικού χρέους με βάση την αξιολόγηση από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς για ένταξη της Ελλάδας στο 3ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής.....	137
Κεφάλαιο 4: Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ).....	142
4.1 Θεωρητική προσέγγιση.....	142
4.2 Ιστορική αναδρομή κανονισμών και διατάξεων του ΣΣΑ.....	144
4.3 Προληπτικοί Κανόνες.....	146

4.4 Διορθωτικοί Κανόνες.....	147
4.5 Τροποποίηση του ΣΣΑ.....	149
4.6 Εξάπτυχο και Δίπτυχο ΣΣΑ.....	150
4.7 Δημοσιονομικό Σύμφωνο.....	158
4.8 Νέες κατευθύνσεις για την εφαρμογή των κανόνων του ΣΣΑ.....	160
4.9 Διευκρινίσεις του Νέου ΣΣΑ σχετικά με τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις.....	161
4.10 Διευκρινίσεις σχετικά με τις επενδύσεις.....	165
4.11 Διευκρινίσεις σχετικά με τις κυκλικές συνθήκες.....	167
4.12 Συμπεράσματα ως προς την θεωρητική προσέγγιση του ΣΣΑ.....	168
4.13 Πρακτική προσέγγιση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.....	170
4.13.1 Συμμόρφωση με το Προληπτικό Σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης κατά την περίοδο 1998 – 2007.....	170
4.13.2 Συμμόρφωση με το Διορθωτικό Σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης κατά την περίοδο 1998 – 2007.....	175
4.14 Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος: Η περίπτωση της Ελλάδας	182
4.14.1 Η από 18/2/2009 Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σύμφωνα με το άρθρο 104(3) της Συνθήκης.....	182
4.14.2 Το κριτήριο του ελλείμματος.....	184
4.14.3 Το κριτήριο του χρέους.....	186
4.15 Η από 27/4/2009 Απόφαση του Συμβουλίου σχετικά με την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος στην Ελλάδα	188
4.16 Δράσεις που λήφθηκαν από την Ελλάδα σε απάντηση της από 27/4/2009 σύσταση του Συμβουλίου.....	192
4.16.1 Οικονομικές και δημοσιονομικές προοπτικές.....	192
4.16.2 Τα μέτρα που λαμβάνονται από την Ελλάδα για την ενίσχυση της δημοσιονομικής προσαρμογής.....	196
4.16.3 Τα μέτρα που λαμβάνονται από την Ελλάδα προκειμένου να διασφαλίσει ότι ο δείκτης του ακαθάριστου δημόσιου χρέους μειώνεται επαρκώς.....	199
4.16.4 Συμπεράσματα	202
4.17 Το 1ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Ιούνιος 2010).....	203
4.17.1 Έκθεση της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.....	204

4.17.2 Χρονολογική παρουσίαση των γεγονότων της κρίσης κρατικού χρέους.....	211
4.17.3 Δημοσιονομική Πολιτική.....	214
4.17.4 Διαρθρωτικές δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις.....	218
4.17.5 Χρηματοδότηση του προγράμματος.....	221
4.18 Το 2ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Μάρτιος 2012).....	224
4.18.1 Έκθεση της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.....	224
4.18.2 Δημοσιονομική Πολιτική.....	233
4.18.3 Δημοσιονομική Στρατηγική για το έτος 2012 και τα επόμενα έτη.....	237
4.18.4 Διαρθρωτικές δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις.....	241
4.19 Ύψος δανειοδότησης της Ελλάδας στο πλαίσιο των δύο πρώτων προγραμμάτων από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ - Δάνειο γέφυρα μεσοπρόθεσμης οικονομικής στήριξης προς την Ελλάδα στο πλαίσιο του EFSM.....	252
4.20 Το 3ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Αύγουστος 2015).....	254
4.21 Κριτική στη δημοσιονομική προσαρμογή της Ελλάδας με βάση τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής (μνημόνια συνεργασίας).....	262
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Δημοσιονομική περιστολή στις χώρες της νότιας Ευρώπης (Πορτογαλία, Ιταλία, Ελλάδα και Ισπανία – “PIGS”).....	266
5.1 Νότιο - ευρωπαϊκό πλαίσιο δημόσιας διοίκησης	266
5.2 Πιέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για Μεταρρύθμιση	270
5.2.1 Η περίπτωση της Ελλάδας.....	272
5.2.2 Η περίπτωση της Ιταλίας.....	275
5.2.3 Η περίπτωση της Πορτογαλίας.....	277
5.2.4 Η περίπτωση της Ισπανίας.....	280
5.3 Εμπειρική ανάλυση αντίδρασης των PIGS στη χρηματοπιστωτική κρίση.....	282
Κεφάλαιο 6: Συμπεράσματα.....	286
Βιβλιογραφία.....	289

Κατάλογος Πινάκων

1.1 Κεντρικές ισοτιμίες σε μονάδες των εθνικών νομισμάτων προς το ECU	21
2.1 Εκπλήρωση από τα κράτη μέλη των κριτηρίων οικονομικής σύγκλισης κατά την αξιολόγηση που πραγματοποιήθηκε το Μάιο του 1998	67
2.2 Εξαγωγές αγαθών σε άλλα κράτη μέλη, για 2002 και 2013 (εκ. ευρώ)	78
2.3 Εμπορικό ισοζύγιο αγαθών με άλλα κράτη-μέλη για 2002 και 2013 (εκ. ευρώ)	81
2.4 Ενδοκοινοτικό εμπόριο (εισαγωγές/εξαγωγές) 2002-2013 (%)	82
2.5 Εισαγωγές/Εξαγωγές με κράτη εκτός ΕΕ, 2002-2013 (%)	83
2.6 Συνολικές ολλανδικές εξαγωγές/εισαγωγές, 2002-2013 (%)	84
2.7 Εξαγωγές αγαθών ανά τύπο προϊόντος από τα κράτη-μέλη για 2002 και 2013 (% επί των συνολικών εξαγωγών αγαθών)	86
3.1 Δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ των κρατών μελών της ΕΕ	118
3.2 Ελλείμματα των κρατών μελών ως ποσοστό του ΑΕΠ	125
3.3 Δυναμική εξέλιξη του λόγου χρέος/ΑΕΠ της Γενικής Κυβέρνησης	128
3.4 Το ελληνικό χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ στα τρία σενάρια	140
4.1 Στοιχεία υπολογισμού της ετήσιας δημοσιονομικής προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου (ΜΔΣ) στο πλαίσιο του προληπτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης	164
4.2 Συμμόρφωση με το προληπτικό μέρος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης κατά την περίοδο 1998-2007	172
4.3 Συμμόρφωση με το διορθωτικό μέρος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης κατά την περίοδο 1998-2007	179
4.4 Επισκόπηση των εν εξελίξει διαδικασιών υπερβολικού ελλείμματος	181
4.5 Μακροοικονομικές και Δημοσιονομικές Εξελίξεις (σε ποσοστό του ΑΕΠ)	184
4.6 Η δυναμική του χρέους (σε ποσοστό του ΑΕΠ)	187

4.7 Αναθεωρημένες εκτιμήσεις του δημοσιονομικού αποτελέσματος και της οικονομικής ανάπτυξης	193
4.8 Κύριοι παράγοντες που καθορίζουν το ύψος του ελλείμματος το 2009	195
4.9 Αναθεωρημένες εκτιμήσεις του ακαθάριστου χρέους της γενικής κυβέρνησης	200
4.10 Η δυναμική του χρέους	201
4.11 Μη αποτελεσματική δράση της Ελλάδας στην από 27/4/2009 Σύσταση του Συμβουλίου	202
4.12 Αναθεώρηση Εκτιμήσεων Ελλείμματος στην Ελλάδα	209
4.13 Δείκτης ευρωστίας του Τραπεζικού τομέα για το 2009	210
4.14 Μακρό – δημοσιονομική προσαρμογή	214
4.15 Οι εκταμιεύσεις στο πλαίσιο του 1ου προγράμματος χρηματοδότησης (δισ ευρώ)	232
4.16 Οι εισφορές των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ στις εκταμιεύσεις της Ελλάδας στο πλαίσιο του 1ου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής (εκ. ευρώ)	232
4.17 Οι εγγυήσεις των κρατών μελών στο EFSF	233
4.18 Εκτιμώμενη απόδοση των φορολογικών μέτρων που συμφωνήθηκαν τον Ιούνιο και τον Οκτώβριο του 2011	235
4.19 Εξέλιξη της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα	237
4.20 Κύριοι Δημοσιονομικοί Δείκτες 2010-2014	238
4.21 Πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων: Οι μέχρι τώρα συναλλαγές	242
4.22 Προγραμματισμένα έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις	243
4.23 Ιδιωτικοποιήσεις – Συναλλαγές σε αναμονή	244
4.24 Καθυστερούμενες οφειλές σε προμηθευτές του δημοσίου τομέα	248

Κατάλογος Διαγραμμάτων

2.1 Ποσοστά των μακροπρόθεσμων επιτοκίων των δεκαετών ομολόγων	76
2.2 Εξαγωγές αγαθών σε άλλα κράτη-μέλη (εκ. ευρώ) για το 2013	77
2.3 Κατανομή εξαγωγών αγαθών σε άλλα κράτη-μέλη, για το 2013 (% επί των συνολικών ενδο-εξαγωγών αγαθών)	79
2.4 Ισοζύγιο ενδοκοινοτικού εμπορίου αγαθών από τα κράτη μέλη για το 2013 (εκ. ευρώ)	80
2.5 Ενδοκοινοτικές εξαγωγές των EU-28 ανά τύπο προϊόντος για το 2013 (% επί των συνολικών ενδοκοινοτικών εξαγωγών των EU-28)	87
3.1 Δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ των κρατών μελών της ΕΕ	120
3.2 Έλλειμματα των κρατών μελών ως ποσοστό του ΑΕΠ	126
3.3 Δημόσιο χρέος και έλλειμμα στην Ελλάδα (δισ ευρώ)	127
3.4 Αξιολόγηση της βιωσιμότητας του χρέους - Αρχικό σενάριο & Σενάριο Φθινοπώρου 2011 (% ΑΕΠ)	135
3.5 Αξιολόγηση της βιωσιμότητας του χρέους – Αρχικό σενάριο & Εναλλακτικά σενάριο (% ΑΕΠ)	137
4.1 Μακροοικονομικές εξελίξεις στην Ελλάδα	205
4.2. Εξελίξεις στην ανταγωνιστικότητα στην Ελλάδα	206
4.3 Δημόσια Οικονομικά της Ελλάδας	207
4.4 Δημόσιες Δαπάνες και Έσοδα στην Ελλάδα	207
4.5 Δημόσιο και Εξωτερικό Χρέος στην Ελλάδα	208
4.6 Spread έναντι Γερμανικού 2ετούς και 10ετούς ομολόγου (00 μον.βάσης)	211
4.7 Δημόσια Έσοδα, Δαπάνες και Ακαθάριστο Χρέος (% ΑΕΠ)	236

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 - Ιστορική Αναδρομή: Η γέννηση της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης και η κατάληξη σε ένα Ευρωπαϊκό Σύνταγμα που ποτέ δεν θεσπίστηκε

1.1 1η περίοδος: 1945 – 1959: Μια ειρηνική Ευρώπη – η αρχή της συνεργασίας

Οι ιστορικές ρίζες της Ευρωπαϊκής Ένωσης βρίσκονται στον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Οι Ευρωπαίοι αποφασίζουν να εμποδίσουν για πάντα την επανάληψη τέτοιων σκοτωμών και καταστροφών. Λίγο μετά το τέλος του πολέμου, η Ευρώπη διχοτομείται μεταξύ Ανατολής και Δύσης, καθώς αρχίζει ο Ψυχρός Πόλεμος που θα κρατήσει 40 χρόνια. Το 1949, τα έθνη της Δυτικής Ευρώπης ιδρύουν το Συμβούλιο της Ευρώπης, που είναι το πρώτο βήμα για τη συνεργασία μεταξύ τους όμως, έξι χώρες θέλουν να προχωρήσουν περισσότερο.¹

9 Μαΐου 1950

Ο Ρομπέρ Σουμάν, υπουργός Εξωτερικών της Γαλλίας, παρουσιάζει ένα σχέδιο στενότερης συνεργασίας. Η γαλλική αυτή πρωτοβουλία στόχευε κυρίως στην αντιμετώπιση του «Γερμανικού προβλήματος», το οποίο ανήκε στη σφαίρα της υψηλής πολιτικής. Είχε επίσης άμεση σχέση με τις συνθήκες του Ψυχρού Πολέμου, που είχαν ήδη αρχίσει να επικρατούν, και ακριβώς μέσα από αυτό το πρίσμα το έβλεπε για πολύ καιρό και η Σοβιετική Ένωση. Το σχέδιο Σουμάν έθετε τα θεμέλια της γαλλο-γερμανικής συμφιλίωσης, η οποία αργότερα εξελίχθηκε σε στενή συνεργασία, αποτελώντας το θεμέλιο λίθο και την κύρια κινητήρια δύναμη της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.² Από τότε, η 9η Μαΐου εορτάζεται ως η "Ημέρα της Ευρώπης".

18 Απριλίου 1951: Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ)

Βασιζόμενες στο σχέδιο Σουμάν³, έξι χώρες υπογράφουν μια συνθήκη για να ενοποιήσουν τις βαριές βιομηχανίες τους —άνθρακα και χάλυβα— κάτω από μια κοινή διεύθυνση. Κατ' αυτό

¹ http://europa.eu/about-eu/eu-history/1945-1959/index_el.htm

² Τσακαλής Λουκάς, Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία Στο κατώφλι του 21^{ου} αιώνα, Εκδόσεις Παπαζήση (σελ. 37)

³ Σημαντικότερα αποσπάσματα από το κείμενο της πρότασης που παρουσίασε ο Γάλλος υπουργός εξωτερικών Robert Schuman και η οποία οδήγησε στη δημιουργία της σημερινής Ευρωπαϊκής Ένωσης: i) “Η παγκόσμια ειρήνη δεν μπορεί να

τον τρόπο, καμιά από αυτές τις χώρες δεν θα μπορεί πια να φτιάχνει όπλα για να πολεμήσει εναντίον των άλλων, όπως συνέβαινε στο παρελθόν. **Οι έξι αυτές χώρες είναι: το Βέλγιο, η Γαλλία, η Γερμανία, η Ιταλία, οι Κάτω Χώρες και το Λουξεμβούργο.** Η επιλογή των βιομηχανιών του άνθρακα και του χάλυβα δεν ήταν τυχαία. Αυτές οι βιομηχανίες ήταν, κατά τη διάρκεια του '50, ο πυρήνας των βιομηχανιών των έξι αρχικών κρατών μελών. Συμμετέχοντας σε ένα σχέδιο, το οποίο θα έλεγχε τις πολεμικές της βιομηχανίες, η Γερμανία θα εγγυούταν, όχι μόνο με λόγια αλλά με έργα, ότι είχε εγκαταλείψει για πάντα την επιδίωξη επέκτασης του «ζωτικού χώρου» της. Επιπλέον, εάν η οικονομική ολοκλήρωση επιτυγχανόταν σε αυτούς τους πολύ προστατευμένους τομείς, θα μπορούσε να επιτευχθεί και σε άλλους τομείς. Επομένως, οι τομείς του άνθρακα και του χάλυβα επιλέχθηκαν σαν υπόδειγμα της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης τόσο για οικονομικούς όσο και για πολιτικούς λόγους.⁴

Ωστόσο, η συμβατότητα των οικονομικών συμφερόντων δεν ήταν πάντα εμφανής, εξ' ου και οι ειδικές διατάξεις που προβλέπονταν στη συνθήκη για τον βελγικό άνθρακα και τον ιταλικό χάλυβα. Έτσι εξηγείται επίσης, ο περίπλοκος χαρακτήρας πολλών από τις διατάξεις της συνθήκης που είχαν σκοπό να διαφυλάξουν επιμέρους εθνικά συμφέροντα στο πλαίσιο μίας πολύ σύνθετης συνολικής συμφωνίας.⁵ Το Ηνωμένο Βασίλειο, που ήταν ακόμα η ισχυρότερη χώρα στη δυτική πλευρά της διαχωριστικής γραμμής της Ευρώπης, αποφάσισε να μείνει έξω από τον νέο οργανισμό, προτείνοντας στους Έξι τη δημιουργία μίας ευρείας ζώνης ελεύθερων συναλλαγών μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και των άλλων ευρωπαϊκών κρατών μελών του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), αλλά οι συζητήσεις εγκαταλείφθηκαν το φθινόπωρο του 1958 λόγω βασικών διαφωνιών μεταξύ της Γαλλίας και του Ηνωμένου Βασιλείου. Διαφορετικά

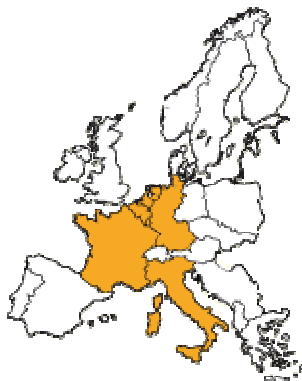
διατηρηθεί αν δεν αναληφθούν δημιουργικές προσπάθειες ανάλογες των κινδύνων που την απειλούν.", ii) "Η Ευρώπη δεν θα δημιουργηθεί δια μιας, ούτε σε ένα συνολικό οικοδόμημα: θα διαμορφωθεί μέσα από συγκεκριμένα επιτεύγματα που θα δημιουργήσουν πρώτα μια πραγματική αλληλεγγύη.", ii) "Η από κοινού διαχείριση της παραγωγής άνθρακα και χάλυβα ... θα αλλάξει το πεπρωμένο αυτών των περιοχών που επί μακρόν ασχολούνταν με την κατασκευή όπλων για πολέμους των οποίων υπήρξαν σχεδόν μονίμως τα θύματα."

⁴ Νίκος Μούσης, Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτική, Δέκατη τέταρτη ενημερωμένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση (σελ.14)

⁵ Τσακαλής Λουκάς, Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία Στο κατόφλι του 21^{ου} αιώνα, Εκδόσεις Παπαζήση (σελ. 38)

συμφέροντα και προτεραιότητες συνδυάστηκαν με εντελώς λανθασμένη εκτίμηση από την κυβέρνηση του Λονδίνου για τους στόχους των Έξι.⁶

■ Ιδρυτικά κράτη μέλη: Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Κάτω Χώρες, Λουξεμβούργο.



25 Μαρτίου 1957: Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) & Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ)

Χάρη στην επιτυχία της Συνθήκης Άνθρακα και Χάλυβα, οι έξι χώρες επεκτείνουν τη συνεργασία τους και σε άλλους οικονομικούς τομείς. Υπογράφουν τη Συνθήκη της Ρώμης ιδρύοντας την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) ή “Κοινή Αγορά” και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ – ευρύτερα γνωστή ως Euratom). Η Euratom ήταν το αγαπημένο παιδί των Γάλλων, οι οποίοι συνέχιζαν να ενδιαφέρονται για στρατηγικούς τομείς της οικονομίας, ακολουθώντας το παράδειγμα του άνθρακα και του χάλυβα. Είναι, πάντως ενδιαφέρον ότι η ίδια η Γαλλία έπαιξε αργότερα καθοριστικό ρόλο ώστε να τεθεί η Euratom σε κατάσταση μόνιμης χειμερίας νάρκης.⁷

Η ΕΟΚ είναι σαφώς η πιο σημαντική και πιο προωθημένη – ως προς το εύρος και τα μέσα – από τις τρεις Κοινότητες, οι οποίες αποτελούν αυτό που σήμερα γενικά αποκαλείται Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΕΚ). Κεντρικός άξονας του νέου οικοδομήματος ήταν η δημιουργία κοινής αγοράς, με την έννοια ενός οικονομικού χώρου στον οποίο θα μπορούσαν να κυκλοφορούν ελεύθερα αγαθά, υπηρεσίες, πρόσωπα και κεφαλαία. Η κύρια έμφαση δόθηκε στη σταδιακή κατάργηση των δασμών και των ποσοτικών περιορισμών, καθώς και στην

⁶ Τσακαλής Λουκάς, Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία Στο κατώφλι του 21^{ου} αιώνα, Εκδόσεις Παπαζήση (σελ. 37)

⁷ Τσακαλής Λουκάς, Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία Στο κατώφλι του 21^{ου} αιώνα, Εκδόσεις Παπαζήση (σελ. 38)

εξάλειψη κάθε διάκρισης με βάση την εθνικότητα. Η επιμονή στην κατάργηση των εμπορικών φραγμών, οι διατάξεις για τη διαμόρφωση πολιτικής ανταγωνισμού της ΕΟΚ (κατά το πρότυπο της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας των ΗΠΑ) και η αρνητική στάση απέναντι στις κρατικές ενισχύσεις, παρά τις επιφυλάξεις που περιείχε το Άρθρο 92, δείχνουν πιο φιλελεύθερη προσέγγιση της οικονομίας σε σύγκριση με εκείνη της Συνθήκης του Παρισιού. Η κατεύθυνση αυτή θα μπορούσε να αποδοθεί στους πολύ ευρύτερους στόχους της νέας συνθήκης. Ταυτόχρονα, όμως, αντανάκλυνε τη μεγαλύτερη εμπιστοσύνη των Ευρωπαϊκών κυβερνήσεων στην αποτελεσματικότητα των μηχανισμών της αγοράς, εμπιστοσύνη που είχε αποκτηθεί βαθμιαία, λόγω των καλών οικονομικών επιδόσεων των περασμένων ετών.

Υπήρχαν ωστόσο, σημαντικές εξαιρέσεις, και η πιο σημαντική ήταν η ένταξη της γεωργίας και της κτηνοτροφίας η οποία δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί απλώς με την κατάργηση των υφισταμένων εμποδίων, αλλά μόνο με την υιοθέτηση κοινής πολιτικής σε επίπεδο ΕΟΚ. Οι διατάξεις της συνθήκης για την κοινή αγροτική πολιτική, διατυπώθηκαν με πολύ γενικό τρόπο – ουσιαστικά γινόταν απλώς αναφορά σε μια κοινή δέσμευση και στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων που θα ακολουθούσαν. Τα ίδια ίσχυσαν και την πολιτική στο τομέα των μεταφορών. Η Συνθήκη της Ρώμης δεν περιλάμβανε καμία ειδική διάταξη για τη βιομηχανική και την περιφερειακή πολιτική. Η σιωπή αυτή είναι εντυπωσιακή, ιδιαίτερα αν ληφθεί υπόψη η σημασία που έδιναν στις πολιτικές αυτές οι Ευρωπαϊκές κυβερνήσεις στη δεκαετία του 1960. Αντανάκλυνε όμως, την ανικανότητα των Έξι χωρών που υπέγραψαν τη συνθήκη να συμφωνήσουν σε οτιδήποτε συγκεκριμένο, εξαιτίας πολιτικών και ιδεολογικών διαφορών. Αν και το άρθρο 2 της συνθήκης αναφέρεται στην «αρμονική ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων» και στη «συνεχή και ισόρροπη οικονομική πρόοδο», δεν δημιουργήθηκαν τα εργαλεία που θα εξασφάλιζαν την επίτευξη των γενικότερων αυτών στόχων.

Η ουσία είναι ότι στη συνθήκη δεν υπήρχε πρόβλεψη για τη δημιουργία οργάνων αναδιανεμητικής πολιτικής. Παράλληλα, παρά τους ευσεβείς πόθους για συντονισμό των επιμέρους οικονομικών πολιτικών και αντιμετώπιση των συναλλαγματικών ισοτιμιών ως ζητήματος κοινού ενδιαφέροντος, ουσιαστικά δεν υπήρχαν συγκεκριμένες διατάξεις για συνεργασία στον μακροοικονομικό τομέα. Επιπλέον, ο στόχος της κοινής αγοράς συνοδεύτηκε από μια πολύ σαφή επιφύλαξη ως προς την απελευθέρωση της κίνησης

κεφαλαίων, η οποία θα γινόταν μόνο «στο μέτρο που είναι αναγκαία για την καλή λειτουργία της κοινής αγοράς» (Άρθρο 67)⁸

Σημαντικά γεγονότα της περιόδου 1945 – 1959

Το 1956 στην Ουγγαρία, ο λαός εξεγείρεται κατά του φιλοσοβιετικού καθεστώτος. Τον Νοέμβριο εμφανίζονται στους δρόμους της Βουδαπέστης σοβιετικά τανκς και καταστέλλουν την εξέγερση.⁹

Το 1957, η Σοβιετική Ένωση νικά τις Ηνωμένες Πολιτείες στον «αγώνα δρόμου του διαστήματος», εκτοξεύοντας τον πρώτο τεχνητό διαστημικό δορυφόρο, Σπούτνικ 1. Ο Σπούτνικ 1 περιστρέφεται γύρω από τη Γη σε ύψος 800 χλμ. Το 1961, η Σοβιετική Ένωση κερδίζει ακόμα μία φορά, με τον πρώτο κοσμοναύτη, Γιούρι Γκαγκάριν, το διαστημόπλοιο του οποίου έχει διάμετρο μόλις 2,6 μ.¹⁰

1.2 2η περίοδος: 1960 – 1969: Η «ανθηρή δεκαετία του ‘60» – μια περίοδος οικονομικής ανάπτυξης

Η διαίρεση που προκάλεσε η ΕΚΑΧ στη Δυτική Ευρώπη – διαίρεση που προέκυψε από την άρνηση αρκετών χωρών, με επικεφαλής το Ηνωμένο Βασίλειο, να δεχθούν τις υπερεθνικές ρυθμίσεις της Συνθήκης του Παρισιού και ενισχύθηκε με την ίδρυση των δύο νέων Κοινοτήτων το 1958 – οδήγησε στη λογική της συνέπεια, που ήταν η ίδρυση, το 1960, της Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών (ΕΖΕΣ). Όπως δείχνει και η ονομασία της, επρόκειτο για πρωτοβουλία πολύ λιγότερο φιλόδοξη σε σχέση με την ΕΟΚ. Τα επτά κράτη – μέλη της ΕΖΕΣ (Αυστρία, Δανία, Ελβετία, Ηνωμένο Βασίλειο, Νορβηγία, Πορτογαλία και Σουηδία) διατηρούσαν την ανεξαρτησία τους στην άσκηση της εξωτερικής εμπορικής πολιτικής, εξ ου και το πρόβλημα της μεταστροφής εμπορίου (trade deflection), καθώς και η ανάγκη να καθιερωθούν κανόνες καταγωγής για το εμπόριο ανάμεσα στις χώρες της ΕΖΕΣ. Τα αγροτικά προϊόντα ουσιαστικά αποκλείονταν από τη ζώνη των ελεύθερων συναλλαγών. Όπως δείχνει και η ονομασία του οργανισμού αυτού, δεν υπήρχε η παραμικρή προσπάθεια επέκτασης της συνεργασίας σε άλλους τομείς εκτός του εμπορίου. Αυτό ακριβώς

⁸ Τσακαλής Λουκάς, Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία Στο κατώφλι του 21^{ου} αιώνα, Εκδόσεις Παπαζήση (σελ. 40-41)

⁹ http://europa.eu/about-eu/eu-history/1945-1959/index_el.htm

¹⁰ http://europa.eu/about-eu/eu-history/1945-1959/index_el.htm

αντανακλούσαν και οι σχετικές θεσμικές διατάξεις, που περιορίζονταν στα απολύτως απαραίτητα. Η ΕΖΕΣ θα πρέπει να θεωρηθεί αμυντική κυρίως κίνηση των ευρωπαϊκών εκείνων χωρών που αποφάσισαν – ουσιαστικά για πολιτικούς λόγους – να μείνουν έξω από το πιο φιλόδοξο εγχείρημα ολοκλήρωσης των Έξι.

Ωστόσο, με εξαίρεση την Πορτογαλία, η οποία από οικονομική και πολιτική άποψη αποτελούσε σαφώς παραφωνία στην ΕΖΕΣ, όλα τα κράτη-μέλη των δύο αντίπαλων ομάδων αποτελούσαν τον πυρήνα της Δυτικής Ευρώπης. Με τη λέξη πυρήνας εννοούμε τις πιο προηγμένες βιομηχανικές χώρες της περιοχής, με πλουραλιστικά, δημοκρατικά καθεστώτα. Οι χώρες της ευρωπαϊκής περιφέρειας, με βάση τα κριτήρια της εποχής εκείνης, αποκλείστηκαν από τις προσπάθειες ολοκλήρωσης και η συμμετοχή τους περιορίστηκε, στην καλύτερη περίπτωση, στον ΟΟΣΑ και στο Συμβούλιο της Ευρώπης.¹¹

30 Ιουλίου 1962

Εγκαινιάζεται η «Κοινή Αγροτική Πολιτική» (ΚΑΠ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που στηριζόταν σε τρεις (3) βασικές αρχές: ενότητα της αγοράς βασισμένη σε κοινές τιμές, κοινοτική προτίμηση, χρηματοδοτική αλληλεγγύη. Με τη σειρά της η ΚΑΠ οδήγησε στη βαθμιαία απελευθέρωση και τη γρήγορη επέκταση του ενδοκοινοτικού εμπορίου αγροτικών προϊόντων – αποτέλεσμα μάλλον «εκτροπής εμπορίου» παρά «δημιουργίας εμπορίου». Η υιοθέτηση κοινής πολιτικής για τα αγροτικά προϊόντα σήμαινε εφαρμογή της αρχικής συμφωνίας που είχε εκφραστεί στη συνθήκη της Ρώμης και στη Διάσκεψη της Stressa το 1958. Παράλληλα, αποτελούσε αναπόσπαστο τμήμα μιας συνολικής πολιτικής συμφωνίας, που περιλάμβανε τόσο την απελευθέρωση του ενδοκοινοτικού εμπορίου βιομηχανικών αγαθών, όσο και τη σημαντική μείωση των δασμών του Κοινού Δασμολογίου, μείωση που απέρρευε από τις διαπραγματεύσεις του Γύρου Κένεντυ.¹²

¹¹ Τσακαλής Λουκάς, Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία Στο κατόφλι του 21^{ου} αιώνα, Εκδόσεις Παπαζήση (σελ. 43)

¹² Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση των εμπορικών συναλλαγών, η οποία σηματοδοτήθηκε από την ίδρυση της ΕΟΚ, οδήγησε τις ΗΠΑ να φοβούνται ότι τα προϊόντα τους θα αποκλειστούν από την Ευρωπαϊκή Αγορά. Έτσι, ο Πρόεδρος Kennedy πίεσε για τη ψήφιση νόμου απελευθέρωσης του εμπορίου ο οποίος του έδωσε την εξουσία να μειώσει τους δασμούς έως και κατά 50% από τα επίπεδα του 1934. Το παράθυρο γι' αυτή την αυξημένη αρμοδιότητα ήταν μετά τις 30/6/1962 και πριν από την 1/7/1967. Η βοήθεια για την προσαρμογή του εμπορίου κρίθηκε στο πλαίσιο του νόμου με ορισμένες διατάξεις που προβλέπονται για τη χρηματοδότηση και τεχνική βοήθεια προς τις επιχειρήσεις και τους εργαζομένους που θίγονται από την απελευθέρωση του εμπορίου. Συντάχθηκαν επίσης, διατάξεις για την αντιμετώπιση της ΕΟΚ ως ένα ενιαίο εμπορικό έταρο και δημιουργήθηκαν ειδικές διατάξεις για τις εμπορικές συμφωνίες που κάλυπταν γεωργικά προϊόντα. Μετά τη ψήφιση του

20 Ιουλίου 1963

Υπογράφεται η πρώτη σημαντική διεθνής συμφωνία της Ευρωπαϊκής Ένωσης που υπόσχεται οικονομική βοήθεια σε 18 πρώην αποικίες των ευρωπαϊκών χωρών στην Αφρική. Μέχρι σήμερα, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει συνάψει ειδική εταιρική σχέση με 78 χώρες στην Αφρική, την Καραϊβική και τον Ειρηνικό Ωκεανό (χώρες ΑΚΕ). Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ο σημαντικότερος χορηγός αναπτυξιακής ενίσχυσης στις φτωχότερες χώρες του κόσμου. Απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση των ενισχύσεών της είναι οι χώρες-αποδέκτες να σέβονται τα ανθρώπινα δικαιώματα.¹³

1η Ιουλίου 1968

Τα έξι κράτη μέλη καταργούν τους τελωνειακούς δασμούς μεταξύ τους, πράγμα που επιτρέπει για πρώτη φορά ελεύθερες διασυνοριακές συναλλαγές. Οι ίδιοι δασμοί επιβάλλονται επίσης στις εισαγωγές τους από τις άλλες χώρες. Έτσι δημιουργείται η μεγαλύτερη εμπορική οντότητα στον κόσμο. Οι εμπορικές συναλλαγές μεταξύ των έξι αφενός και μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του υπόλοιπου κόσμου αφετέρου αυξάνονται με ταχείς ρυθμούς.¹⁴

Σημαντικά γεγονότα της περιόδου 1960 – 1969

Τον Αύγουστο του 1961, οι κομμουνιστικές αρχές της Ανατολικής Γερμανίας υψώνουν ένα τείχος που χωρίζει στα δύο το Βερολίνο, για να εμποδίζουν τους υπηκόους τους να αναζητούν μια ζωή πιο ελεύθερη στη Δύση. Κάποιοι τα καταφέρνουν, ενώ άλλοι, στην προσπάθειά τους να ξεφύγουν, πυροβολούνται από τους φρουρούς.¹⁵

Στη Γαλλία, η εξέγερση των σπουδαστών και των εργαζομένων τον Μάιο του 1968 κλονίζει αυτά καθαυτά τα θεμέλια του κράτους. Και σε άλλες χώρες της ΕΕ διαδηλώνουν οι σπουδαστές, αλλά λιγότερο ριζοσπαστικά, σε ένδειξη διαμαρτυρίας εναντίον των κυβερνήσεων τους, στις οποίες προσάπτουν ότι είναι απομακρυσμένες από την

νόμου, η διοίκηση πίεσε για ένα νέο γύρο πολυμερών εμπορικών διαπραγματεύσεων, για να αξιοποιήσει τη νέα της αρμοδιότητα (εξουσία), ο οποίος θα γινόταν γνωστός ως γύρος Kennedy, μετά το θάνατο του προέδρου Kennedy το Νοέμβριο του 1963. https://en.wikipedia.org/wiki/Kennedy_Round

¹³ http://europa.eu/about-eu/eu-history/1960-1969/index_el.htm

¹⁴ http://europa.eu/about-eu/eu-history/1960-1969/index_el.htm

¹⁵ http://europa.eu/about-eu/eu-history/1960-1969/index_el.htm

πραγματικότητα και δεν ανταποκρίνονται στα λαϊκά αιτήματα, αλλά επίσης και εναντίον του πολέμου του Βιετνάμ και κατά του αγώνα δρόμου για τους πυρηνικούς εξοπλισμούς.¹⁶

Τα σοβιετικά τανκς εισβάλλουν στην Πράγα τον Αύγουστο του 1968 για να συντρίψουν τη βραχύβια «άνοιξη της Πράγας» στα πρώτα βήματα της δημοκρατίας στην Τσεχοσλοβακία. Με περισσότερους από 600.000 στρατιώτες κατοχής στη χώρα τους, οι Τσέχοι και οι Σλοβάκοι βρίσκονται ανήμποροι. Ένας σπουδαστής, ο Γιαν Πάλατς, αυτοπυρπολείται σε ένδειξη διαμαρτυρίας.¹⁷

Τον Ιούλιο του 1969, οι Αμερικανοί επιβάλλουν και πάλι τη διαστημική πρωτοκαθεδρία τους, στέλνοντας άνθρωπο στη σελήνη.¹⁸

1.3 3η περίοδος: 1970 – 1979: Η Κοινότητα σε εξέλιξη– η πρώτη διεύρυνση

Στη διάσκεψη κορυφής της Χάγης το Δεκέμβριο του 1969, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων ορίζουν ένα νέο στόχο της ευρωπαϊκής οικοδόμησης: την Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ONE). Μια ομάδα υψηλού επιπέδου, υπό την προεδρία του Pierre Werner, πρωθυπουργού του Λουξεμβούργου, επιφορτίζεται με τη σύνταξη έκθεσης για τα μέσα που πρέπει να χρησιμοποιηθούν προκειμένου να επιτευχθεί αυτός ο στόχος πριν από το 1980.

Η ομάδα Werner υποβάλλει την τελική της έκθεση τον Οκτώβριο του 1970. Στην έκθεση προβλέπεται η καθιέρωση Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης σε δέκα έτη, σύμφωνα με ένα σχέδιο πολλών σταδίων. Τελικός στόχος είναι η πλήρης ελευθέρωση των κινήσεων κεφαλαίων, η απόλυτη μετατρεψιμότητα των νομισμάτων των κρατών μελών και ο αμετάκλητος καθορισμός των ισοτιμιών. Η έκθεση εξετάζει τότε την υιοθέτηση ενιαίου ευρωπαϊκού νομίσματος ως τελικό στόχο της διαδικασίας αλλά δεν τον θεωρεί ακόμη ξεχωριστό στόχο. Εξάλλου, η έκθεση συστήνει να ενισχυθεί ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών και να καθοριστούν κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά στις εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές.

¹⁶ http://europa.eu/about-eu/eu-history/1960-1969/index_el.htm

¹⁷ http://europa.eu/about-eu/eu-history/1960-1969/index_el.htm

¹⁸ http://europa.eu/about-eu/eu-history/1960-1969/index_el.htm

Τον Μάρτιο του 1971, παρά τις διαφωνίες τους για ορισμένες βασικές συστάσεις της έκθεσης, οι Έξι συμφώνησαν κατ' αρχήν για τη θέσπιση Οικονομικής Νομισματικής Ένωσης σε πολλά στάδια. Η έναρξη του πρώτου σταδίου, η οποία αντιστοιχούσε στη μείωση των περιθωρίων νομισματικής διακύμανσης, επρόκειτο να πραγματοποιηθεί σε πειραματική βάση, χωρίς να συνεπάγεται δέσμευση ως προς τη συνέχεια της πορείας.

Τον Αύγουστο του 1971, η κατάρρευση του συστήματος **Bretton Woods** και η αμερικανική απόφαση για ελεύθερη διακύμανση του δολαρίου, προκάλεσαν ένα κύμα αστάθειας στις αγορές συναλλάγματος, το οποίο επανέφερε με έντονο τρόπο το θέμα των ισοτιμιών μεταξύ των ευρωπαϊκών νομισμάτων. Η εξέλιξη αυτή αποτέλεσε σοβαρό τροχοπέδη για την περαιτέρω πορεία της ΟΝΕ.

Τον Μάρτιο του 1972, οι Έξι προσπάθησαν εκ νέου να προωθήσουν τη νομισματική ολοκλήρωση δημιουργώντας το «φίδι μέσα στο τούνελ»¹⁹: πρόκειται για ένα μηχανισμό συντονισμένης διακύμανσης των νομισμάτων (πρόκειται για το λεγόμενο «νομισματικό φίδι») εντός στενών περιθωρίων διακύμανσης σε σχέση με το δολάριο (πρόκειται για το λεγόμενο «τούνελ»)²⁰. Αποσταθεροποιημένο από τις πετρελαϊκές κρίσεις, την αδυναμία του δολαρίου και τις αποκλίσεις μεταξύ των οικονομικών πολιτικών, το «φίδι» χάνει σε λιγότερο από δύο έτη τα περισσότερα μέλη του για να συρρικνωθεί τελικά σε μια ζώνη «μάρκου» που περιλαμβάνει τη Γερμανία, την Μπενελούξ και τη Δανία.²¹

Οι προσπάθειες για δημιουργία ζώνης νομισματικής σταθερότητας επαναλαμβάνονται τον Μάρτιο του 1979 με πρωτοβουλία της Γαλλίας και της Γερμανίας, μέσω της θέσπισης του

¹⁹ Το όριο των ενδοκοινοτικών συναλλαγματικών διακυμάνσεων ορίστηκε στο 2,25% (το φίδι) και το εύρος των διακυμάνσεων των κοινοτικών νομισμάτων σε σχέση με το δολάριο των ΗΠΑ στο 4,50% (το τούνελ). Το νέο σύστημα λειτούργησε αρχικά με μέλη τη Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Κάτω Χώρες, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Δανία και με τη συμμετοχή της Νορβηγίας και Σουηδίας (http://www.ine.otoe.gr/UplDocs/ekdoseis/euro_2004/enotA2.pdf)

²⁰

http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/introducing_euro_practical_aspects/125007_el.htm

²¹ Τον Ιούνιο του 1972 το Ηνωμένο Βασίλειο εγκατέλειψε το σύστημα λόγω των σοβαρών οικονομικών προβλημάτων του. Τον Φεβρουάριο του 1973 απεχώρησε η Ιταλία. Στις 19/3/73 το φίδι βγήκε από το τούνελ και άρχισε την ανεξάρτητη διακύμανση του σε σχέση με το δολάριο. Τον Ιανουάριο του 1974 έφυγε η Γαλλία για να επανέλθει μετά από 18 μήνες και να ξαναφύγει οριστικά τον Μάρτιο του 1976. Το 1977 αποχώρησε η Σουηδία και το 1978 η Νορβηγία (http://www.ine.otoe.gr/UplDocs/ekdoseis/euro_2004/enotA2.pdf)

Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος (ΕΝΣ), το οποίο βασίζεται στις σταθερές, αλλά προσαρμόσιμες, συναλλαγματικές ισοτιμίες. Στο μηχανισμό συναλλάγματος συμμετέχουν τα νομίσματα όλων των κρατών μελών με εξαίρεση το Ηνωμένο Βασίλειο.

Το ΕΝΣ στηριζόταν σε τρεις (3) άξονες²²:

1) Την **Ευρωπαϊκή Νομισματική Μονάδα** (European Currency Unit, ECU). Αποτελούσε ένα καλάθι νομισμάτων όπου το μερίδιο συμμετοχής κάθε χώρας καθοριζόταν με βάση τη συμμετοχή των κρατών μελών (εκτός της στερλίνας του Ηνωμένου Βασιλείου) στο κοινοτικό ΑΕΠ και στο εξωτερικό εμπόριο της ΕΟΚ. Το ECU χρησιμοποιούταν σαν λογιστική μονάδα (σαν μέγεθος αναφοράς στο μηχανισμό παρέμβασης, στα όργανα και τις επιτροπές της Ε.Ε. και κύρια στη σύνταξη του προϋπολογισμού). Στον ιδιωτικό τομέα χρησιμοποιούταν στην έκδοση δανείων στις διεθνείς κεφαλαιαγορές και περιορισμένα στις διεθνείς εμπορικές συναλλαγές, ενώ ελάχιστα σαν αποθεματικό νόμισμα. Σαν μέσο πληρωμής η λειτουργία του περιορίζεται στις μεταβιβάσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων και σε μικρό βαθμό στις ιδιωτικές συναλλαγές. Από τη φύση του δεν ήταν αυτοτελές νόμισμα αλλά αποτελούσε σύνθεση των νομισμάτων των κρατών μελών.

2) Τον **Μηχανισμό των Συναλλαγματικών Ισοτιμιών** (Exchange Rate Mechanism, ERM). Σύμφωνα με το σύστημα αυτό με βάση τις ισοτιμίες των νομισμάτων των συμμετεχόντων κρατών μελών προέκυπτε ένα σύνολο ισοτιμιών και ορίων διακύμανσης. Για κάθε νόμισμα υπήρχε μια κεντρική ισοτιμία με το ECU. Στη συνέχεια καθοριζόταν μια σειρά διμερών ισοτιμιών για κάθε ζεύγος νομισμάτων με όρια διακύμανσης $\pm 2,25\%$. Παλιότερα για ορισμένα νομίσματα (ιταλική λίρα) είχε ορισθεί όριο διακύμανσης $\pm 6\%$. Η αλλαγή στις ισοτιμίες γινόταν μετά από κοινή συμφωνία. Όταν ένα νόμισμα έφθανε στο πρόθυρο απόκλισης, δηλαδή στο 75% της μεγίστης δυνατής απόκλισης, το κράτος μέλος όφειλε να παρέμβει στις αγορές συναλλάγματος και να λάβει νομισματικά και δημοσιονομικά μέτρα για τη στήριξη του νομίσματος. Μετά την ένταξη της δραχμής στο ERM, την 16/3/1998, και την αναπροσαρμογή της αξίας της Ιρλανδικής λίρας οι κεντρικές ισοτιμίες σε μονάδες των εθνικών νομισμάτων προς το ECU είχαν διαμορφωθεί ως εξής:

²² http://www.ine.otoe.gr/UplDocs/ekdoseis/euro_2004/enotA2.pdf

Πίνακας 1.1: Κεντρικές ισοτιμίες σε μονάδες των εθνικών νομισμάτων προς το ECU

ΕΘΝΙΚΟ ΝΟΜΙΣΜΑ	ΙΣΟΤΙΜΙΑ ΣΕ ECU
Βελγικό φράγκο	40,7844
Δανική κορόνα	7,54257
Γερμανικό μάρκο	1,97738
Ελληνική Δραχμή	357,000
Ισπανική πεσέτα	168,220
Γαλλικό φράγκο	6,63186
Ιρλανδική λίρα	0,796244
Ιταλική λιρέτα	1.957,61
Λουξεμβουργιανό φράγκο	40,7844
Φιορίνι Κάτω Χωρών	2,22799
Αυστριακό σελίνι	13,9119
Πορτογαλικό εσκούδο	202,692
Φινλανδικό μάρκο	6,01125

Πηγή: http://www.ine.otoe.gr/UplDocs/ekdoseis/euro_2004/enotA2.pdf

Στο ERM δεν συμμετείχαν το 1998 το Ηνωμένο Βασίλειο και η Σουηδία και αυτή ήταν η τελευταία αναπροσαρμογή πριν την εισαγωγή του ευρώ και την αντικατάσταση του από το ERM2 την 1/1/1999.

γ) Τον **Μηχανισμό Οικονομικής Αλληλεγγύης**. Κάθε κράτος μέλος συνεισέφερε ένα ποσοστό 20% των συναλλαγματικών του διαθεσίμων προς το Ευρωπαϊκό Ταμείο Νομισματικής Συνεργασίας (FECOM, EMCF). Στη συνέχεια οι κεντρικές τράπεζες πιστώθηκαν με ένα αντίστοιχο ποσό εκφρασμένο σε ECU. Τα μέλη μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν το ποσό αυτό για τις παρεμβάσεις τους στις αγορές συναλλάγματος. Διετέθη επίσης ένα ποσό 25 δις ECU για την αντιμετώπιση των προβλημάτων των χωρών με σημαντικά ελλείμματα στο ισοζύγιο εξωτερικών πληρωμών και πόροι με τη μορφή βραχυπρόθεσμου δανεισμού (μηχανισμός βραχυπρόθεσμης χρηματοδοτικής στήριξης). Στο μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών δεν μετείχαν όλες οι χώρες του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος. Το σύστημα λειτούργησε αποδοτικά. Από το 1979 έως το 1990

είχαν γίνει μόνο 12 συναλλαγματικές αναπροσαρμογές. Οι χώρες που συμμετείχαν παρουσίασαν μεγαλύτερη σύγκλιση στα οικονομικά μεγέθη και μικρούς ρυθμούς πληθωρισμού. Το 1992 και 1993 οι συναλλαγματικές ισοτιμίες δέχτηκαν ισχυρές πιέσεις από τις κερδοσκοπικές κινήσεις στις νομισματικές αγορές. Το πρώτο εξάμηνο του 1993 πραγματοποιήθηκαν δύο επανευθυγραμμίσεις (η λίρα Ιρλανδίας, η Ισπανική πεσέτα και το εσκούδο Πορτογαλίας υποτιμήθηκαν). Το 1993-1994-1995 παρέμειναν εκτός του ΜΣΙ η Ελλάδα, η Ιταλία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

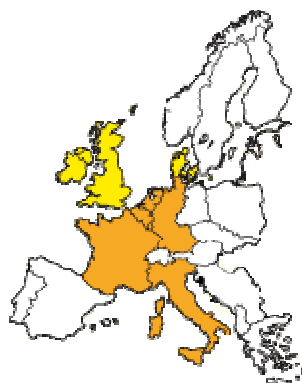
Στις 2 Αυγούστου 1993, λόγω των πρωτοφανών πιέσεων στην αγορά συναλλάγματος οι Υπουργοί των Οικονομικών και οι Διοικητές των Κεντρικών Τραπεζών αποφάσισαν να διευρύνουν τα περιθώρια διακύμανσης για τις υποχρεωτικές παρεμβάσεις σε $\pm 15\%$, ενώ οι κεντρικές ισοτιμίες παρέμειναν αμετάβλητες. Τα περιθώρια αυτά ισχύουν και σήμερα, αλλά στην πράξη το 1997 και το 1998 οι αποκλίσεις διακυμάνθηκαν από 2,25% έως 6%. Στις 9 Ιανουαρίου 1995 το Αυστριακό σελίνι και στις 12 Οκτωβρίου 1996 το Φινλανδικό μάρκο εισήλθαν στο Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών, ενώ στις 24 Νοεμβρίου 1996 επανέκαμψε η Ιταλική λίρα.

Όμως, κατά τα τελευταία χρόνια, το ΕΝΣ είχε μετατραπεί σε πραγματική ζώνη μάρκου, μέσα στην οποία η πειθαρχία επιβαλλόταν από τη γερμανική κεντρική τράπεζα Bundesbank. Αυτή η πειθαρχία έδινε καλά αποτελέσματα μέχρι το τέλος της δεκαετίας του '80. Από το 1990, όμως δύο σημαντικά φαινόμενα άρχισαν να κλονίζουν την πειθαρχία μέσα στο ΕΝΣ: η πλήρης απελευθέρωση των κινήσεων κεφαλαίου μέσα στην Κοινότητα, η οποία ενίσχυσε τις κερδοσκοπικές δυνατότητες των χρηματοδοτικών ενδιάμεσων και η χρηματοδότηση της γερμανικής ενοποίησης, η οποία επιβάρυνε τον γερμανικό προϋπολογισμό. Αλλά όμως κανένα σύστημα δεν μπορεί να λειτουργήσει σωστά, όταν το κράτος που εκδίδει το νόμισμα αναφοράς δεν μπορεί να εγγυηθεί τη σταθερότητά του. Όπως οι πληθωριστικές πιέσεις των ΗΠΑ είχαν αποτελειώσει το σύστημα του Bretton Woods, τα υψηλά γερμανικά επιτόκια, οδήγησαν στη διατάραξη της λειτουργίας του ΕΝΣ.

1η Διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης - 1η Ιανουαρίου 1973

Οι Έξι γίνονται επισήμως Εννέα, όταν η Δανία, η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο γίνονται πλήρη μέλη της ΕΕ.

- Κράτη μέλη: Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Κάτω Χώρες, Λουξεμβούργο.
- Νέα κράτη μέλη: Δανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία.



Όταν το Ηνωμένο Βασίλειο και η Δανία πέρασαν από την ΕΖΕΣ στην ΕΟΚ, η ευρύτητα των εμπορικών τους σχέσεων με τις υπόλοιπες χώρες της ΕΖΕΣ επέβαλε κατάργηση των τελωνειακών φραγμών μεταξύ των δύο ομάδων χωρών. Έτσι υπογράφηκαν το 1972 και το 1973, συμφωνίες ελεύθερων συναλλαγών μεταξύ της Κοινότητας και των χωρών της ΕΖΕΣ. Αυτές οι συμφωνίες κατήργησαν τους τελωνειακούς δασμούς και τους ποσοτικούς περιορισμούς στις ανταλλαγές βιομηχανικών προϊόντων. Επιπλέον η Κοινότητα δέχτηκε να κάνει ορισμένες τροποποιήσεις στην κοινή γεωργική πολιτική για να επιτρέψει αμοιβαίες παραχωρήσεις στον γεωργικό τομέα. Οι ελεύθερες συναλλαγές μεταξύ ΕΟΚ και της ΕΖΕΣ λειτούργησαν κατά ικανοποιητικό τρόπο και επέτρεψαν μια σταθερή αύξηση του εμπορίου μεταξύ των δύο ομάδων χωρών, το οποίο έφθασε στα τέλη της δεκαετίας του '80 το 25% του συνολικού εμπορίου της ΕΟΚ και μεταξύ 40 και 65% εκείνου των χωρών της ΕΖΕΣ. 23

Σημαντικά γεγονότα της περιόδου 1970 – 1979

Μετά τον αραβοϊσραηλινό πόλεμο τον Οκτώβριο του 1973, οι πετρελαιοπαραγωγοί χώρες της Μέσης Ανατολής μειώνουν τις πωλήσεις πετρελαίου σε ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες, προκαλώντας οικονομικά προβλήματα σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση.²⁴

Η ανατροπή του καθεστώτος του Σαλαζάρ στην Πορτογαλία το 1974 και ο θάνατος του στρατηγού Φράνκο στην Ισπανία το 1975 σημαίνουν την πτώση των τελευταίων ακροδεξιών

²³ Νίκος Μούσης, Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτική, Δέκατη τέταρτη ενημερωμένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση (σελ.538)

²⁴ http://europa.eu/about-eu/eu-history/1970-1979/index_el.htm

δικτατοριών στην Ευρώπη. Οι δύο χώρες διακηρύσσουν την απόφασή τους να εγκαθιδρύσουν δημοκρατική διακυβέρνηση, ουσιαστική προϋπόθεση για τη μελλοντική προσχώρησή τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση.²⁵

Το Δεκέμβριο του 1974, για να δείξουν την αλληλεγγύη τους, οι αρχηγοί των κυβερνήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφασίζουν την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ). Η περιφερειακή πολιτική επικεντρώνεται στις περιφέρειες και τις πόλεις της ΕΕ, τονώνοντας την οικονομική τους ανάπτυξη και βελτιώνοντας την ποιότητα της ζωής των κατοίκων τους χάρη σε επενδύσεις στρατηγικού χαρακτήρα. Αποτελεί επίσης μια ουσιαστική ένδειξη αλληλεγγύης, καθώς εστιάζει την παρεχόμενη στήριξη στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες. Η χρηματοδότηση στο πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ επικεντρώνεται σε 4 προτεραιότητες:

- 1) Έρευνα και Καινοτομία
- 2) Τεχνολογίες πληροφοριών και επικοινωνιών
- 3) Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων
- 4) Μετάβαση προς μια οικονομία χαμηλών ανθρακούχων εκπομπών

Η περιφερειακή πολιτική φέρνει αποτελέσματα. Την περίοδο 2007-2012 βοήθησε τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

- Να δημιουργήσουν 769.000 θέσεις εργασίας
- Να επενδύσουν σε 225.000 μικρότερες επιχειρήσεις
- Να χρηματοδοτήσουν 72.000 ερευνητικά σχέδια
- Να επεκτείνουν τα ευρυζωνικά δίκτυα σε 5 επιπλέον εκατομμύρια πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- Να βελτιώσουν την ποιότητα ζωής στις πόλεις χάρη σε 11.000 διαφορετικά προγράμματα

Η περιφερειακή πολιτική υλοποιείται μέσα από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ταμείο Συνοχής. Οι εθνικές και περιφερειακές αρχές, από κοινού με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, είναι υπεύθυνες για την καθημερινή διαχείριση των πόρων. Αυτές οι Διαχειριστικές Αρχές επιλέγουν, χρηματοδοτούν και παρακολουθούν προγράμματα που ανταποκρίνονται καλύτερα στις τοπικές ανάγκες. Παρέχουν επίσης πληροφορίες για χρηματοδοτικές δυνατότητες σε δυνητικούς δικαιούχους, όπως:

²⁵ http://europa.eu/about-eu/eu-history/1970-1979/index_el.htm

- Δημόσιους Φορείς
- Ιδιωτικό Τομέα (επιχειρήσεις)
- Πανεπιστήμια
- Ενώσεις και μη κυβερνητικές οργανώσεις²⁶

Η δολοφονία του πρώην πρωθυπουργού της Ιταλίας, Άλντο Μόρο, το 1978, είναι μια από τις πολλές τρομοκρατικές ενέργειες των εξτρεμιστικών ομάδων στη δεκαετία του 1970. Στις εκατοντάδες των θυμάτων των τρομοκρατικών βομβιστικών επιθέσεων και δολοφονιών συγκαταλέγονται διακεκριμένοι δικηγόροι, επιχειρηματίες και πολιτικοί, καθώς και ένδεκα ισραηλινοί αθλητές στους Ολυμπιακούς Αγώνες του Μονάχου (1972).²⁷

Διεξάγονται οι πρώτες άμεσες εκλογές (7 έως 10 Ιουνίου 1979) για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Τα μέλη του εκλέγονται σε κάθε χώρα, ωστόσο στο Κοινοβούλιο δεν συμμετέχουν ως εθνικοί αντιπρόσωποι, αλλά ως μέλη πολιτικών ομάδων (π.χ. "Συντηρητικοί" ή "Σοσιαλδημοκράτες"). Παρά το ότι αρχικά το Κοινοβούλιο δεν νομοθετεί, εκπροσωπεί τους απλούς πολίτες και η επιρροή του αυξάνεται.²⁸

Στη δεκαετία του 1970 εντείνεται ο αγώνας κατά της ρύπανσης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση εγκρίνει νομοθεσία για την προστασία του περιβάλλοντος, εισάγοντας για πρώτη φορά την έννοια "ο ρυπαίνων πληρώνει". Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) θεσπίζει ένα κοινό πλαίσιο ευθύνης για την πρόληψη και την αποκατάσταση των ζημιών που προκαλούνται στα ζώα, στα φυτά, στους φυσικούς οικοτόπους και στους υδάτινους πόρους, καθώς και στο έδαφος. Το καθεστώς ευθύνης εφαρμόζεται, αφενός, σε ορισμένες επαγγελματικές δραστηριότητες οι οποίες απαριθμούνται ρητώς και, αφετέρου, στις άλλες επαγγελματικές δραστηριότητες οσάκις ο φορέας εκμετάλλευσης ενήργησε εκ δόλου ή εξ αμελείας. Επιπλέον, εναπόκειται στις δημόσιες αρχές να μεριμνούν ώστε οι υπεύθυνοι φορείς εκμετάλλευσης να λαμβάνουν ή να χρηματοδοτούν οι ίδιοι τα αναγκαία μέτρα πρόληψης ή αποκατάστασης.²⁹ Ιδρύονται ομάδες πίεσης, όπως η Greenpeace.³⁰

²⁶ http://europa.eu/pol/reg/index_el.htm

²⁷ http://europa.eu/about-eu/eu-history/1970-1979/index_el.htm

²⁸ http://europa.eu/about-eu/eu-history/1970-1979/index_el.htm

²⁹ Οδηγία 2004/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 2004, σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας.

1.4 4η περίοδος: 1980 – 1989: Η μορφή της Ευρώπης αλλάζει – Δεύτερη & Τρίτη Διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης

17 Φεβρουαρίου 1986: Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ)

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ), που υπογράφηκε στο Λουξεμβούργο στις 17 Φεβρουαρίου 1986 από εννέα κράτη μέλη και στις 28 Φεβρουαρίου 1986 από τη Δανία, την Ιταλία και την Ελλάδα, είναι η πρώτη μεγάλης σημασίας τροποποίηση της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ). Άρχισε να ισχύει την 1η Ιουλίου 1987. Η ΕΕΠ αναθεωρεί τη συνθήκη της Ρώμης για να προωθήσει την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και να υλοποιήσει την εσωτερική αγορά. Τροποποιεί τους κανόνες λειτουργίας των ευρωπαϊκών οργάνων και διευρύνει τις κοινοτικές αρμοδιότητες, ιδίως στους τομείς της έρευνας και της ανάπτυξης, του περιβάλλοντος και της κοινής εξωτερικής πολιτικής.

Το άρθρο 8Α καθορίζει σαφώς ότι σκοπός της Πράξης είναι να εγκαθιδρυθεί σταδιακά η εσωτερική αγορά μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1992. Η εσωτερική αγορά ορίζεται ως «χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα στον οποίο διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των ατόμων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας συνθήκης».

Όσο αφορά στη νομισματική ικανότητα, η Πράξη δεν επιτρέπει την εφαρμογή νέας πολιτικής, αλλά προβαίνει στην ενσωμάτωση των διατάξεων για τη νομισματική ικανότητα. Η σύγκλιση των οικονομικών και νομισματικών πολιτικών εντάσσεται ήδη στο πλαίσιο των υφιστάμενων αρμοδιοτήτων.

Η κοινωνική πολιτική διέπεται ήδη από τη συνθήκη ΕΟΚ, αλλά η Πράξη εισάγει δύο νέα άρθρα στον τομέα αυτό. Το άρθρο 118Α της συνθήκης ΕΟΚ επιτρέπει στο Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία στο πλαίσιο της διαδικασίας συνεργασίας, να λαμβάνει ελάχιστες απαιτήσεις για την προώθηση «της βελτίωσης» του εργασιακού περιβάλλοντος, της προστασίας της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων». Το άρθρο 118Β της συνθήκης ΕΟΚ αναθέτει στην Επιτροπή το καθήκον ανάπτυξης του κοινωνικού διαλόγου σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η Πράξη θέτει σε εφαρμογή μια κοινωνική πολιτική οικονομικής και κοινωνικής

³⁰ http://europa.eu/about-eu/eu-history/1970-1979/index_el.htm

συνοχής για να αντισταθμίσει τις επιπτώσεις από την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς στα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη και για να μειώσει τις αποκλίσεις του επιπέδου ανάπτυξης μεταξύ των περιφερειών. Η κοινοτική παρέμβαση πραγματοποιείται μέσω του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ) και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ).

Όσο αφορά στην έρευνα και την τεχνική ανάπτυξη, το άρθρο 130ΣΤ της συνθήκης ΕΟΚ θεσπίζει ως στόχο την «ενίσχυση των επιστημονικών και τεχνολογικών βάσεων της ευρωπαϊκής βιομηχανίας για την ανάπτυξη της διεθνούς ανταγωνιστικότητάς της». Για να επιτευχθεί αυτό, η Πράξη προβλέπει την εφαρμογή πολυετών προγραμμάτων - πλαισίων που θα εγκριθούν ομόφωνα από το Συμβούλιο.

Η ανησυχία σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος σε κοινοτικό επίπεδο σημειώνεται ήδη στη συνθήκη της Ρώμης. Η Πράξη προσθέτει τρία νέα άρθρα (άρθρο 130Π, 130Ρ και 130Σ της Συνθήκης ΕΚ) που επιτρέπουν στην Κοινότητα να «διατηρεί, να προστατεύει και να βελτιώνει την ποιότητα του περιβάλλοντος, να συμβάλλει στην προστασία της υγείας των ατόμων και να διασφαλίζει συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων». Διευκρινίζει ότι η Κοινότητα παρεμβαίνει σε θέματα περιβάλλοντος μόνο όταν η παρέμβαση αυτή μπορεί να υλοποιηθεί καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο από ό,τι σε επίπεδο κρατών μελών (επικουρικότητα).

Το άρθρο 30 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη καταβάλλουν προσπάθειες για να χαράξουν και να θέσουν σε εφαρμογή μια κοινή εξωτερική ευρωπαϊκή πολιτική. Για το λόγο αυτό, δεσμεύονται να προβούν σε διαβουλεύσεις για θέματα εξωτερικής πολιτικής που θα μπορούσαν να έχουν σχέση με την ασφάλεια των κρατών μελών. Ο πρόεδρος του Συμβουλίου είναι υπεύθυνος για την πρωτοβουλία, το συντονισμό και την εκπροσώπηση των κρατών μελών έναντι των τρίτων χωρών στον τομέα αυτόν.

Η ΕΕΠ ήταν κορύφωση πολυετών, δύσκολων και επίπονων διαπραγματεύσεων, που στόχευαν στη διαμόρφωση του νομικού πλαισίου για το μετασχηματισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σε «Ευρωπαϊκή Ένωση» (αν και η έννοια αυτή παρέμεινε ιδιαίτερα ασαφής), σύμφωνα με την επίσημη διακήρυξη της Στουτγάρδης τον Ιούνιο του 1983. Ήταν η πιο

εκτεταμένη αναθεώρηση που είχε γίνει ποτέ στα κείμενα των αρχικών συνθηκών, αλλά και απτή απόδειξη της τάσης για διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της ΕΚ. Οι πιο σημαντικές διατάξεις της αφορούσαν στην ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς και την επέκταση της αρχής της ειδικής πλειοψηφίας στις ψηφοφορίες. Η αξία όμως, της αρχής αυτής θα δοκιμαζόταν μόνο στην πράξη. Εξάλλου, διατάξεις για την ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία σε διάφορους τομείς περιλαμβάνονταν και στις αρχικές συνθήκες, έστω κι αν σπανίως είχαν εφαρμοστεί έως τότε.³¹

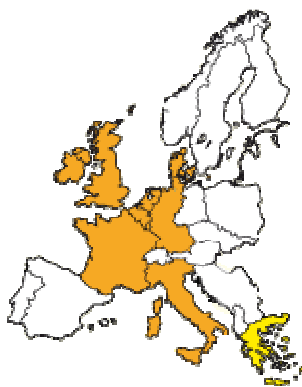
Η ΕΕΠ επέτρεψε την μετατροπή, την 1η Ιανουαρίου 1993, της κοινής αγοράς σε ενιαία αγορά. Δημιουργώντας νέες κοινοτικές αρμοδιότητες και με την μεταρρύθμιση των θεσμικών οργάνων, η ΕΕΠ ανοίγει το δρόμο της πολιτικής ολοκλήρωσης και της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, που θα κατοχυρωθούν από τη συνθήκη του Μάαστριχ για την Ευρωπαϊκή Ένωση³².

2η Διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης - 1 Ιανουαρίου 1981

Ο αριθμός των μελών της ΕΕ γίνεται διηήφιος όταν η Ελλάδα προσχωρεί ως δέκατο μέλος. Η χώρα ικανοποιούσε τις πολιτειακές προϋποθέσεις μετά την ανατροπή του στρατιωτικού καθεστώτος και την αποκατάσταση της δημοκρατίας το 1974.

■ Κράτη μέλη: Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Δανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Ιταλία, Κάτω Χώρες, Λουξεμβούργο.

■ Νέο κράτος μέλος: Ελλάδα.



³¹ Τσακαλής Λουκάς, Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία Στο κατόφλι του 21^{ου} αιώνα, Εκδόσεις Παπαζήση (σελ. 43)

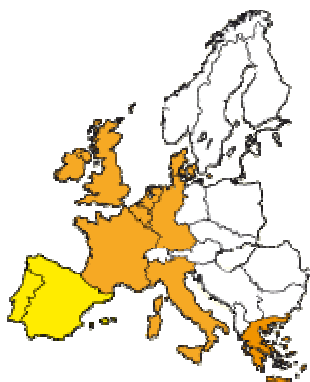
³² http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_el.htm

3η Διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης - 1 Ιανουαρίου 1986

Ύστερα από συμφωνία που υπογράφεται το 1985, η Ισπανία και η Πορτογαλία προσχωρούν στην ΕΕ, αυξάνοντας τον αριθμό των μελών σε δώδεκα.

■ Κράτη μέλη: Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Δανία, Ελλάδα, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Ιταλία, Κάτω Χώρες και Λουξεμβούργο.

■ Νέα κράτη μέλη: Ισπανία, Πορτογαλία.



Σημαντικά γεγονότα της περιόδου 1980 – 1989

Το καλοκαίρι του 1980, οι εργαζόμενοι στα ναυπηγεία της πόλης Γκντανσκ στην Πολωνία, με πρωτοστάτη τον Λεχ Βαλέσα, κατεβαίνουν σε απεργία διεκδικώντας περισσότερα δικαιώματα. Ακολουθούν και άλλες απεργίες, σε όλη την Πολωνία. Τον Αύγουστο, η κυβέρνηση συνθηκολογεί και ιδρύεται το ανεξάρτητο συνδικάτο Solidarnosc. Η κυβέρνηση επανακτά βαθμιαία την εξουσία της και τον Δεκέμβριο του 1981 επιβάλλει τον στρατιωτικό νόμο, βάζοντας τέλος στη σύντομη συνάντηση της Πολωνίας με τη λαϊκή εξουσία. Ο σπόρος είχε όμως φυτρώσει για αργότερα.³³

Το Φεβρουάριο του 1984 οι επικεφαλές των δώδεκα μεγαλύτερων Ευρωπαϊκών επιχειρήσεων στα ηλεκτρονικά πήραν μέρος σε μία συνάντηση «στρογγυλής τραπέζης» που αποτέλεσε τη βάση για τη μετέπειτα προώθηση του προγράμματος ESPRIT (European Strategic Programme For Research and Development in Information Technology). Η επιλογή του τομέα των ηλεκτρονικών και ιδιαίτερα της πληροφορικής, δεν ήταν τυχαία. Ο ραγδαία αναπτυσσόμενος αυτός τομέας είχε γίνει έμμονη ιδέα για τους ευρωπαίους, οι οποίοι έβλεπαν ότι κινδύνευαν να μείνουν πίσω από τους Αμερικανούς και τους Ιάπωνες ανταγωνιστές τους.

³³ http://europa.eu/about-eu/eu-history/1980-1989/index_el.htm

Κατέληξαν έτσι στο συμπέρασμα ότι αφενός έπρεπε να υπάρξει στενή ενδοευρωπαϊκή συνεργασία στην έρευνα και την ανάπτυξη, και αφετέρου να δοθεί γρήγορα τέλος στον κατακερματισμό της μεγάλης Ευρωπαϊκής αγοράς. Με άλλα λόγια να εγκαταλειφθεί η παλαιά στρατηγική των «εθνικών πρωταθλητών». Η σημασία του ESPRIT ήταν πολύ μεγαλύτερη από τα κονδύλια που απορρόφησε, αν και με την πάροδο των ετών τα ποσά αυτά αυξήθηκαν σημαντικά. Ήταν η πρώτη σημαντική προσπάθεια για στενότερη συνεργασία ορισμένων Ευρωπαϊκών επιχειρήσεων, οι οποίες ως τότε ήταν από τους κυριότερους «εθνικούς πρωταθλητές», στον τομέα της έρευνας και της ανάπτυξης αρχικά, αλλά και σε άλλους τομείς αργότερα. Η συνεργασία στην έρευνα σήμαινε συμμετοχή στο κόστος και την αβεβαιότητα, παράλληλα, διευκόλυνε την υιοθέτηση κοινών Ευρωπαϊκών προδιαγραφών, συμβάλλοντας εντέλει στην εξάλειψη μιας από τις σπουδαιότερες κατηγορίες παραδασμολογικών εμποδίων. Η διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ επιχειρήσεων, η οποία στο παρελθόν γινόταν κυρίως ανάμεσα στις δύο πλευρές του Ατλαντικού, ήταν συνεπής με το νέο φαινόμενο αναζήτησης «δικτύων» από τις επιχειρήσεις. Ταυτόχρονα, έθετε τα θεμέλια ενός ισχυρού λόμπι, που θα διεκδικούσε δυναμικά τη διαμόρφωση μιας μεγάλης Ευρωπαϊκής αγοράς. Ωστόσο, η τάση για ολοένα και μεγαλύτερη παγκοσμιοποίηση της αγοράς και του ανταγωνισμού, σε συνδυασμό με τη συνεχιζόμενη αδυναμία των μεγαλύτερων Ευρωπαϊκών επιχειρήσεων στον συγκεκριμένο τομέα, επέβαλλαν σημαντικούς περιορισμούς στη στρατηγική της ενδοευρωπαϊκής συνεργασίας, που δεν άργησαν να φανούν.

Το προηγούμενο της θετικής ανταπόκρισης των Ευρωπαϊκών επιχειρήσεων στο πρόγραμμα ESPRIT οδήγησε στην ανάληψη παρόμοιων πρωτοβουλιών και σε άλλους τομείς, όπως το RACE (Research in Advanced Communications for Europe) και το BRITE (Basic Research in Industrial Technologies for Europe), καθώς και στον πολλαπλασιασμό των κοινών προγραμμάτων έρευνας και ανάπτυξης.

Με βάση μια άλλη γαλλική πρόταση, που αποτελούσε αμυντική αντίδραση στην πρωτοβουλία του Προέδρου Ρέιγκαν (γνωστή ως Strategic Defense Initiative, SDI), το 1985 δημιουργήθηκε ένας νέος μηχανισμός συνεργασίας, με τη μορφή του EUREKA (European Research Coordinating Agency). Στο EUREKA συμμετείχαν όλες οι δυτικοευρωπαϊκές χώρες. Έτσι σταδιακά έγιναν τα πρώτα δειλά βήματα για την επέκταση της περιφερειακής συνεργασίας και σε άλλους τομείς εκτός από το εμπόριο. Ο ολοένα και μεγαλύτερος «Ευρωπαϊκός προσανατολισμός» στις αντιλήψεις και τις στρατηγικές των μεγάλων

Ευρωπαϊκών επιχειρήσεων φάνηκε επίσης από την ίδρυση της Στρογγυλής Τραπέζης των Ευρωπαίων Βιομηχάνων, η οποία λειτουργεί αφενός ως ισχυρό λόμπι στα παρασκήνια, και αφετέρου ως μέσο για τη σύσφιξη των δεσμών και τη συνεργασία μεταξύ των επικεφαλών ορισμένων από τις μεγαλύτερες Ευρωπαϊκές επιχειρήσεις. Οι κινήσεις αυτές δεν ήταν ίσως άσχετες με το κύμα των διασυνωριακών συγχωνεύσεων, εξαγορών και συμφωνιών συνεργασίας που επρόκειτο να εκδηλωθεί λίγα χρόνια αργότερα.³⁴

Το 1985 με την έγκριση του προγράμματος ενιαίας αγοράς, καθίσταται ολοένα και περισσότερο σαφές ότι η πλήρης αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρει η εσωτερική αγορά δεν θα είναι εφικτή εφόσον εξακολουθεί να υφίσταται το σχετικά υψηλό κόστος συναλλαγών που οφείλεται στη μετατροπή των νομισμάτων και στις αβεβαιότητες που συνδέονται με τις - έστω και μικρές - συναλλαγματικές διακυμάνσεις. Εξάλλου, πολυάριθμοι οικονομολόγοι καταγγέλλουν αυτό το οποίο ονομάζουν «αδύνατο τρίγωνο»: η ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, η σταθερότητα των συναλλαγματικών ισοτιμιών και η άσκηση ανεξάρτητων νομισματικών πολιτικών δεν συμβιβάζονται μακροπρόθεσμα.

Τον Απρίλιο του 1986 (26 Απριλίου 1986), μία έκρηξη και πυρκαγιά στον αντιδραστήρα Νο 4 του Πυρηνικού Σταθμού Παραγωγής Ενέργειας του Τσερνόμπιλ της Ουκρανίας, οδήγησε σε συμβάν της μέγιστης βαθμίδας της κλίμακας των πυρηνικών ατυχημάτων, με δεκάδες θανάτους να σχετίζονται άμεσα με αυτό και πολλούς περισσότερους από τη ραδιενέργεια που απελευθερώθηκε. Η Ουκρανία, που διατηρούσε σε λειτουργία τον ενεργειακό σταθμό του Τσερνόμπιλ ακόμη και μετά το ατύχημα του 1986, υπέκυψε στις πιέσεις των κυβερνήσεων των κρατών του G8 και της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στις 25 Δεκεμβρίου του 1995 ανακοίνωσε την πρόθεσή της για την παύση λειτουργίας του πυρηνικού σταθμού. Το 1996 διακόπηκε η λειτουργία του αντιδραστήρα Νο 1, που ήταν και ο παλαιότερος, και ο αντιδραστήρας Νο 3 του εργοστασίου ήταν ο μόνος που παρέμεινε σε λειτουργία. Κατά τη διάρκεια επίσκεψης του Μπιλ Κλίντον στην Ουκρανία, στις 5 Ιουνίου του 2000, ο τότε πρόεδρος της Ουκρανίας Λεονίντ Ντανίλοβιτς Κούτσμα ανακοίνωσε τη διακοπή λειτουργίας του αντιδραστήρα Νο 3 που επρόκειτο να γίνει στις 15 Δεκεμβρίου του 2000. Η διακοπή λειτουργίας έγινε την καθορισμένη ημέρα στις 13:17 ώρα Ουκρανίας, οπότε και ο σταθμός έπαψε να παράγει ενέργεια. Σήμερα, το εργοστάσιο ελέγχεται τακτικά από ειδικούς για τα

³⁴ Τσακαλής Λουκάς, Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία Στο κατώφλι του 21^{ου} αιώνα, Εκδόσεις Παπαζήση (σελ. 73)

επίπεδα ραδιενέργειας στη γύρω περιοχή και για την κατάσταση των ανενεργών αντιδραστήρων.³⁵

Τον Ιούνιο του 1987 (15 Ιουνίου 1987), η Ευρωπαϊκή Ένωση εγκαινιάζει το πρόγραμμα Erasmus για χορήγηση υποτροφιών σε πανεπιστημιακούς σπουδαστές που επιθυμούν να φοιτήσουν έως ένα έτος σε μια άλλη ευρωπαϊκή χώρα. Περισσότεροι από 2 εκατ. νέοι έχουν επωφεληθεί από αυτό και από άλλα παρόμοια προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.³⁶

Η κατάρρευση του κομμουνισμού στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, που άρχισε από την Πολωνία και την Ουγγαρία, συμβολίζεται με την πτώση του Τείχους του Βερολίνου το 1989. Αντιμέτωπη με τη μαζική έξοδο των πολιτών της προς τη Δύση, η κυβέρνηση της Ανατολικής Γερμανίας ανοίγει διάπλατες τις πύλες. Η Γερμανία ενώνεται έπειτα από περισσότερα από 40 χρόνια και τα ομόσπονδα κράτη της πρώην Ανατολικής Γερμανίας γίνονται τμήμα της ΕΕ (Οκτώβριος 1990).³⁷

1.5 5η περίοδος: 1990 – 1999: Μια Ευρώπη χωρίς σύνορα – Τέταρτη Διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το 1989, ο Jacques Delors, τότε πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής πρότεινε και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε για μεγαλύτερη σύσφιξη των σχέσεων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών. Οι διαπραγματεύσεις τερματίστηκαν τον Οκτώβριο του 1991 ως προς τις νομικές και θεσμικές πλευρές μιας τέτοιας γενικής συμφωνίας. Η Συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο (EOX) υπογράφηκε το 1992 από τις κυβερνήσεις των δώδεκα χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις έξι χώρες της ΕΖΕΣ. Αλλά μετά το αρνητικό δημοψήφισμα της 6ης Δεκεμβρίου 1992 στην Ελβετία σχετικά με τη Συμφωνία EOX και την ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση, από την 1η Ιανουαρίου 1995, των πρώην μελών της ΕΖΕΣ Αυστρίας,

³⁵

https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%A0%CF%85%CF%81%CE%B7%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CF%8C%CF%82_%CE%A3%CF%84%CE%B1%CE%B8%CE%BC%CF%8C%CF%82_%CE%A0%CE%B1%CF%81%CE%B1%CE%B3%CF%89%CE%B3%CE%AE%CF%82_%CE%95%CE%BD%CE%AD%CF%81%CE%B3%CE%B5%CE%B9%CE%B1%CF%82_%CF%84%CE%BF%CF%85_%CE%A4%CF%83%CE%B5%CF%81%CE%BD%CF%8C%CE%BC%CF%80%CE%B9%CE%BB

³⁶ http://europa.eu/about-eu/eu-history/1980-1989/index_el.htm

³⁷ http://europa.eu/about-eu/eu-history/1980-1989/index_el.htm

Σουηδίας και Φιλανδίας, η Συμφωνία ΕΟΧ συνδέει την Ευρωπαϊκή Ένωση με τη Νορβηγία, την Ισλανδία και το Λιχτενστάιν. Τα νέα μέλη της ΕΕ προσχώρησαν στην συμφωνία ΕΟΧ. Οι χώρες της ΕΖΕΣ που είναι μέλη του ΕΟΧ συμμετέχουν στη διαδικασία διαμόρφωσης των αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο των προπαρασκευαστικών εργασιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Η Συμφωνία ΕΟΧ έχει ως στόχο να αποτελέσει ένα δυναμικό και ομογενές σύνολο βασιζόμενο σε κοινούς κανόνες και σε ίσους όρους του ανταγωνισμού. Οι χώρες της ΕΖΕΣ εκτός από την Ελβετία, ανέλαβαν την υποχρέωση να υιοθετήσουν την ισχύουσα κοινοτική νομοθεσία σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων, εκτός από περιορισμένο αριθμό εξαιρέσεων ή μεταβατικών περιόδων σε ορισμένους τομείς. Εκτός από την εφαρμογή των «τεσσάρων ελευθεριών» της κοινής αγοράς, η συμφωνία ΕΟΧ προβλέπει την προώθηση στενών σχέσεων μεταξύ της Κοινότητας και των χωρών της ΕΖΕΣ σε τομείς που επηρεάζουν τη δραστηριότητα των επιχειρήσεων³⁸, ιδίως την κοινωνική πολιτική, την προστασία των καταναλωτών, το περιβάλλον, την έρευνα και την τεχνολογική ανάπτυξη, την πληροφόρηση, την εκπαίδευση, τον οπτικοακουστικό τομέα, τα ΜΜΕ και τον τουρισμό. Στην πραγματικότητα, οι χώρες της ΕΖΕΣ (συμπεριλαμβανομένης της Ελβετίας σε πολλούς τομείς) συμμετέχουν στην κοινή αγορά χωρίς να συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων που τη διέπουν, προσαρμόζοντας την ευρωπαϊκή νομοθεσία στις δικές τους συνθήκες.³⁹

7 Φεβρουαρίου 1992: Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ) – Δημιουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ)

Τον Ιούνιο του 1988, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Αννόβερου σύστησε μια «επιτροπή για τη μελέτη της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης», υπό την προεδρία του τότε προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Jacques Delors. Τα άλλα μέλη της επιτροπής είναι οι διοικητές των εθνικών κεντρικών τραπεζών⁴⁰, γεγονός που εξασφάλιζε την ενεργό συμμετοχή

³⁸ Κανονισμός 2894/94, ΕΕ L 305, 30.11.1994

³⁹ Νίκος Μούσης, Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτική, Δέκατη τέταρτη ενημερωμένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση (σελ.538)

⁴⁰ Η επιτροπή απαρτιζόταν από τους διοικητές των εθνικών κεντρικών τραπεζών της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ), τον Alexandre Lamfalussy, ο οποίος κατείχε εκείνη την περίοδο τη θέση του γενικού διευθυντή της Τράπεζας Διεθνών

τους στην επεξεργασία των προτάσεων και τρεις προσωπικότητες που υποδείχθηκαν με την κοινή συμφωνία των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων.

Η έκθεση, η οποία υποβλήθηκε τον Απρίλιο του 1989, καθόρισε τους νομισματικούς στόχους της νομισματικής ένωσης ως την πλήρη απελευθέρωση των κινήσεων των κεφαλαίων, την πλήρη ολοκλήρωση των χρηματοοικονομικών αγορών, τον αμετάκλητο καθορισμό των συναλλαγματικών ισοτιμιών και την πιθανή αντικατάσταση των εθνικών νομισμάτων με ένα ενιαίο νόμισμα. Η έκθεση υποδείκνυε ότι αυτοί οι στόχοι θα μπορούσαν να επιτευχθούν σε τρία στάδια, ξεκινώντας από τη στενότερη οικονομική και νομισματική συνεργασία και καταλήγοντας σε ένα ενιαίο νόμισμα με μια ανεξάρτητη ευρωπαϊκή κεντρική τράπεζα και κανόνες ως προς το μέγεθος και τη χρηματοδότηση των ελλειμμάτων των εθνικών προϋπολογισμών. Με βάση την έκθεση Delors, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης, τον Ιούνιο του 1989, αποφάσισε την εφαρμογή του πρώτου σταδίου της ONE: την πλήρη ελευθέρωση των κινήσεων κεφαλαίων από 1ης Ιουλίου 1990.

Τον Δεκέμβριο του 1989, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Στρασβούργου ζήτησε τη σύγκληση διακυβερνητικής διάσκεψης προκειμένου να προσδιοριστούν οι τροποποιήσεις που πρέπει να επέλθουν στη Συνθήκη, ώστε να είναι δυνατή η υλοποίηση οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Οι εργασίες αυτής της διακυβερνητικής διάσκεψης και της πολιτικής ένωσης (οι οποίες άρχισαν κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Ρώμης τον Δεκέμβριο του 1990) κατέληξαν στη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση η οποία εγκρίθηκε τυπικά από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων κατά το Συμβούλιο Κορυφής του Μάαστριχτ τον Δεκέμβριο του 1991 και υπογράφηκε στις 7 Φεβρουαρίου 1992.⁴¹

Η Συνθήκη προέβλεπε την καθιέρωση της ONE σε τρία στάδια:

Στάδιο 1 (από την 1η Ιουλίου 1990 έως την 31η Δεκεμβρίου 1993): ελεύθερη διακίνηση κεφαλαίων μεταξύ των κρατών μελών. Αυτή η φάση είχε σαν βασικούς στόχους την επίτευξη μιας πιο μεγάλης σύγκλισης μεταξύ των οικονομικών πολιτικών και μιας πιο στενής συνεργασίας μεταξύ των κεντρικών τραπεζών, συμπεριλαμβανόμενης της μεγαλύτερης

Διακανονισμών, τον Niels Thygesen, καθηγητή Οικονομικών στη Δανία, και τον Miguel Boyer, τότε πρόεδρο της Banco Exterior de España. (<https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.el.html>)

⁴¹ Η Συνθήκη του Μάαστριχτ υπογράφηκε από τον Υπουργό Εξωτερικών κ. Σαμαρά Αντόνιο και τον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας κ. Χριστοδούλου Ευθύμιο

συναχής μεταξύ των νομισματικών πρακτικών στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος (Απόφαση 64/300)⁴². Σύμφωνα με το άρθρο 118 της Συνθήκης ΕΚ, η σύνθεση του καλαθιού του ECU πάγωσε την 1η Νοεμβρίου 1993, ημερομηνία της θέσης σε ισχύ της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης, των 15 και 16 Δεκεμβρίου 1995 αποφάσισε ότι από την έναρξη του τρίτου σταδίου το όνομα του ενιαίου νομίσματος θα είναι «ευρώ» (euro), όνομα το οποίο συμβολίζει την Ευρώπη και το οποίο πρέπει να είναι το ίδιο σε όλες τις επίσημες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, λαμβανομένης υπόψη της ύπαρξης διαφορετικών αλφαβήτων, δηλαδή του λατινικού και του ελληνικού.

Στάδιο 2 (από την 1η Ιανουαρίου 1994 έως την 31η Δεκεμβρίου 1998): η Συνθήκη επέβαλλε στα κράτη μέλη να αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα και να θέσουν σε κίνηση τη διαδικασία για την ανεξαρτησία των κεντρικών τραπεζών, έτσι ώστε η μελλοντική νομισματική ένωση να συγκεντρώνει κράτη με υγιή δημοσιονομική διαχείριση. Ο κανονισμός 3605/93 (κωδικοποιηθείς από τον κανονισμό 479/2009) διευκρινίζει τους ορισμούς που αναφέρονται στη «διαδικασία για τα υπερβολικά ελλείμματα (ΔΥΕ)», συμπεριλαμβανομένου του ορισμού του δημοσίου χρέους και θεσπίζει κανόνες σύμφωνα με τους οποίους τα κράτη μέλη πρέπει να γνωστοποιούν τα σχετικά στοιχεία στην Επιτροπή, η οποία εκτελεί χρέη στατιστικής αρχής σχετικά με τη ΔΥΕ⁴³. Στα πλαίσια της διαδικασίας για την ανεξαρτησία των κεντρικών τραπεζών, η Συνθήκη απαγορεύει σε αυτές να παρέχουν στις κυβερνήσεις τη δυνατότητα υπεραναλήψεων ή οποιουδήποτε άλλου είδους πιστωτικές διευκολύνσεις καθώς επίσης και να αγοράζουν απευθείας από τον εκδότη τους τίτλους του δημοσίου⁴⁴ (άρθρο 123 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 101 ΣΕΚ). Παράλληλα με την απαγόρευση της άμεσης νομισματικής χρηματοδότησης των δημοσίων ελλειμμάτων και για να υποχρεώσει τις δημόσιες αρχές να δανείζονται με βάση τους νόμους της αγοράς, η Συνθήκη ορίζει ότι απαγορεύεται κάθε μέτρο που θεσπίζει προνομιακή πρόσβαση των δημοσίων αρχών στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, εφόσον δεν υπαγορεύεται από λόγους προληπτικής εποπτείας (άρθρο 124 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 102 ΣΕΚ). Η Συνθήκη επιδιώκει έτσι να θεσμοποιήσει ένα είδος δημοσιονομικού ελέγχου από την ίδια την αγορά. Γι αυτόν τον σκοπό, ο κανονισμός 3604/93 ορίζει τους όρους «προνομιακή πρόσβαση», «χρηματοπιστωτικά ιδρύματα», «λόγοι

⁴² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1964D0300:19900312:EL:PDF>

⁴³ Κανονισμός 479/2009, ΕΕ L 145, 10.06.2009, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 679/2010, ΕΕ L 198, 30.07.2010

⁴⁴ Ο κανονισμός 3605/93 αποφασίζει ορισμένες από τις συνέπειες αυτής της απαγόρευσης

προληπτικής εποπτείας» και «δημόσιες επιχειρήσεις». Ενόψει του περάσματος προς το τρίτο στάδιο, η Συνθήκη απαιτούσε την επίτευξη υψηλού βαθμού σταθερής σύγκλισης βάσει τεσσάρων κριτηρίων: α) ποσοστό πληθωρισμού που προσεγγίζει το αντίστοιχο ποσοστό των τριών κρατών μελών με τις καλύτερες επιδόσεις από άποψη σταθερότητας τιμών, β) επίτευξη δημοσιονομικής κατάστασης χωρίς υπερβολικό δημοσιονομικό έλλειμμα, γεγονός που σημαίνει ότι το δημόσιο έλλειμμα δεν ξεπερνάει το 3% του ΑΕΠ και ότι το συνολικό δημόσιο χρέος δεν ξεπερνάει το 60% του ΑΕΠ (στόχοι υποκείμενοι όμως, σε πολιτική εκτίμηση του Συμβουλίου αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία), γ) σταθερή σύγκλιση αντανακλώμενη στα επίπεδα των μακροπρόθεσμων επιτοκίων, δ) τήρηση των χρονικών περιθωρίων διακύμανσης του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος επί δύο (2) τουλάχιστον χρόνια (άρθρο 140 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 121 ΣΕΚ και πρωτόκολλα σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος)

Στάδιο 3 (άρχισε την 1η Ιανουαρίου 1999): με τον αμετάκλητο καθορισμό των ισοτιμιών μεταξύ των νομισμάτων των συμμετεχουσών χωρών μεταξύ τους και με το ευρώ⁴⁵. Το ECU αντικαταστάθηκε από το ευρώ, το οποίο κατέστη πλέον αυτοτελές νόμισμα, το νόμισμα των κρατών μελών που συμμετέχουν πλήρως στην ενιαία νομισματική πολιτική (αρ. 123 ΣΕΚ).

Ακολουθώντας τη διαδικασία και το χρονοδιάγραμμα που όριζε η Συνθήκη ΕΚ, το Συμβούλιο, κρίνοντας μετά από σύσταση της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ιδρύματος συμπέρανε ότι έντεκα (11) κράτη μέλη πληρούσαν τους απαραίτητους όρους για την υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος την 1η Ιανουαρίου 1999: το Βέλγιο, η Γερμανία, η Γαλλία, η Ισπανία, η Ιρλανδία, η Ιταλία, το Λουξεμβούργο, οι Κάτω Χώρες, η Αυστρία, η Πορτογαλία και η Φιλανδία. Τον Ιούλιο του 2000, το Συμβούλιο διαπίστωσε ότι και η Ελλάδα πληρούσε πλέον τα κριτήρια σύγκλισης και μπορούσε επομένως να υιοθετήσει το ενιαίο νόμισμα⁴⁶. Το Συμβούλιο είχε ήδη διαπιστώσει ότι η Σουηδία δεν πληρούσε τους απαραίτητους όρους για την υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος γιατί δεν συμμετείχε στο Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα. Δεν εξέτασε το Ηνωμένο Βασίλειο και η Δανία πληρούσε τους όρους δεδομένου ότι, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις της Συνθήκης, το Ηνωμένο Βασίλειο είχε κοινοποιήσει στο Συμβούλιο ότι δεν είχε την πρόθεση να περάσει στην Τρίτη

⁴⁵ Κανονισμός 2866/98, ΕΕ L 359, 31.12.1998 όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 671/2010, ΕΕ L 196, 28.07.2010

⁴⁶ Απόφαση 2000/427, ΕΕ L 167, 07.07.2000

φάση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης την 1η Ιανουαρίου 1999 και ότι η Δανία είχε κοινοποιήσει το Συμβούλιο ότι δεν θα συμμετείχε στο στην τρίτη φάση της ΟΝΕ.

Τα κράτη μέλη τα οποία δεν πληρούν στην αρχή τις απαραίτητες προϋποθέσεις, συμμετέχουν πλήρως σε όλες τις διαδικασίες (πολυμερούς εποπτείας, δημοσιονομικής πειθαρχίας, κλπ), οι οποίες θα στοχεύουν στη διευκόλυνση της μελλοντικής ένταξής τους στην τρίτη φάση. Οι διοικητές των κεντρικών τραπεζών τους είναι μέλη του γενικού συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Η Σλοβενία υιοθέτησε το ενιαίο νόμισμα την 1η Ιανουαρίου 2007⁴⁷, η Κύπρος και η Μάλτα την 1η Ιανουαρίου 2008⁴⁸, η Σλοβακία την 1η Ιανουαρίου 2009⁴⁹, η Εσθονία την 1η Ιανουαρίου 2011⁵⁰, η Λετονία την 1η Ιανουαρίου 2014⁵¹ και η Λιθουανία την 1η Ιανουαρίου 2015⁵².

Τα συμμετέχοντα κράτη μέλη έχουν πλέον ενιαία νομισματική πολιτική και ενιαίο νόμισμα το ευρώ⁵³. Αυτά ρυθμίζονται από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ), η οποία αποτελεί μαζί με τις κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών (συμπεριλαμβανομένων εκείνων που δεν συμμετέχουν στην ενιαία νομισματική πολιτική) το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ). Η ΕΚΤ και οι κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών δεν δέχονται υποδείξεις ούτε από τις κυβερνήσεις ούτε από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. (άρθρο 130 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 108 ΣΕΚ). Πρωταρχικός στόχος του ΕΣΚΤ είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών. Επιπλέον, το ΕΣΚΤ στηρίζει τις κοινές οικονομικές πολιτικές που ορίζονται στο άρθρο 3 της ΣΕΕ (άρθρο 127 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 105 ΣΕΚ). Τα βασικά καθήκοντα του ΕΣΚΤ είναι να χαράζει και εφαρμόζει τη νομισματική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να διενεργεί πράξεις συναλλάγματος σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 219 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρου 111 ΣΕΚ), να κατέχει και να διαχειρίζεται τα επίσημα συναλλαγματικά διαθέσιμα των κρατών μελών και να προωθεί την ομαλή λειτουργία των συστημάτων πληρωμών (άρθρο 127 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 105 ΣΕΚ). Η πολιτική των

⁴⁷ Απόφαση 2006/495, ΕΕ L 195, 15.07.2006

⁴⁸ Αποφάσεις 2007/503 και 2007/504, ΕΕ L 186, 18.07.2007

⁴⁹ Απόφαση 2008/608 και κανονισμός 693/2008, ΕΕ L 195, 24.07.2008

⁵⁰ Απόφαση 2010/416 και κανονισμός 670/2010, ΕΕ L 196, 28.07.2010

⁵¹ Κανονισμός 974/1998 όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 678/2013, ΕΕ L 195 18.07.2013

⁵² Κανονισμός 974/1998 όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 827/2014 ΕΕ L 228 31.07.2014

⁵³ Κανονισμός 974/1998, ΕΕ L 139, 11.05.1998 όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 670/2010, ΕΕ L 196, 28.07.2010

συναλλαγματικών ισοτιμιών έναντι των νομισμάτων τρίτων χωρών (δολαρίου, γεν, κτλ) καθορίζεται από το Συμβούλιο μετά από διαβούλευση με την ΕΚΤ (άρθρο 219 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 111 ΣΕΚ). Η ΕΚΤ εκδίδει τους αρμόδιους κανονισμούς και λαμβάνει τις αναγκαίες αποφάσεις για την εκτέλεση των καθηκόντων που ανατίθενται στο ΕΣΚΤ (άρθρο 132 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 110 ΣΕΚ). Οι εθνικές αρχές οφείλουν να διαβουλεύονται με την ΕΚΤ για τα σχέδια νομοθετικών διατάξεων που εμπίπτουν στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της⁵⁴. Η ΕΚΤ έχει τις εξής εξουσίες: να ορίζει τα ελάχιστα αποθεματικά των κεντρικών τραπεζών και τα επιτόκια επί των αποθεματικών αυτών, να επιβάλλει σε επιχειρήσεις πρόστιμα και άλλες χρηματικές ποινές για παραβίαση των κανονισμών και των αποφάσεων της⁵⁵ και να συλλέγει στατιστικές πληροφορίες διεκπεραίωση των αποστολών της⁵⁶. Η ΕΚΤ έχει το αποκλειστικό δικαίωμα να επιτρέπει την έκδοση τραπεζογραμματίων σε ευρώ μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ΕΚΤ και οι κεντρικές τράπεζες μπορούν να εκδίδουν τέτοια τραπεζογραμμάτια⁵⁷. Τα κράτη μέλη μπορούν να εκδίδουν κέρματα σε ευρώ, η ποσότητα των οποίων τελεί υπό την έγκριση της ΕΚΤ (άρθρο 128 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 106 ΣΕΚ). Η γνώμη της ΕΚΤ ζητείται για κάθε προτεινόμενη ευρωπαϊκή πράξη που εμπίπτει στο πεδίο της αρμοδιότητάς της και η ίδια μπορεί, για τα θέματα αυτά να υποβάλλει γνώμες στα κατάλληλα ευρωπαϊκά όργανα ή στις εθνικές αρχές (άρθρο 127 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 105 ΣΕΚ). Με απόφαση του Συμβουλίου ορίζεται το πλαίσιο και οι συνθήκες διαβούλευσης της ΕΚΤ με τις εθνικές αρχές για τα σχέδια νομοθετικών διατάξεων που εμπίπτουν στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της.⁵⁸

Από την 1η Ιανουαρίου 1999, ο μηχανισμός συναλλαγματικών ισοτιμιών (ΜΣΙ ΙΙ) αντικατέστησε το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα (ΕΝΣ) για να συνδέει τα νομίσματα των εκτός της ζώνης ευρώ κρατών μελών με το ευρώ και να τα βοηθήσει να ακολουθήσουν πολιτική σταθερότητας έτσι ώστε να ενισχύσουν τη σύγκλιση που θα τους επιτρέψει να υιοθετήσουν αργότερα το ευρώ. Συγχρόνως ο μηχανισμός συμβάλλει και στην προστασία όλων των κρατών μελών από αδικαιολόγητες πιέσεις στις αγορές συναλλάγματος. Για τα νομίσματα των χωρών εκτός της Ευρωζώνης καθορίστηκαν κεντρικές ισοτιμίες σε σχέση με το ευρώ, με κεντρικό περιθώριο διακύμανσης 15% εκατέρωθεν. Η παρέμβαση όταν η

⁵⁴ Απόφαση 98/415, ΕΕ L 189, 03.07.1998

⁵⁵ Κανονισμός 2531/98, ΕΕ L 318, 27.11.1998 και Κανονισμός 134/2002, ΕΕ L 24, 26.01.2002

⁵⁶ Κανονισμός 2533/98, ΕΕ L 318, 27.11.1998

⁵⁷ Απόφαση 2003/205, ΕΕ L 78, 25.03.2005

⁵⁸ Απόφαση 98/415, ΕΕ L 189, 03.07.1998

ισοτιμία φθάσει τα όρια, είναι κατ' αρχήν αυτόματη και απεριόριστη, με εξαιρετικά βραχυπρόθεσμη χρηματοδότηση, αλλά η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και οι κεντρικές τράπεζες των συμμετεχόντων μπορούν να διακόψουν την παρέμβαση εάν αυτή αντιστρατεύεται τον κύριο στόχο τους. Περιθώρια διακύμανσης στενότερα από τα συνήθη είναι δυνατόν να οριστούν κατ' αίτηση ενός ενδιαφερόμενου κράτους μέλους εκτός της ζώνης ευρώ.⁵⁹

Την ώρα 0 της 1ης Ιανουαρίου 2002 τα εθνικά νομίσματα των δώδεκα κρατών της Ευρωζώνης έπαυσαν να ισχύουν. Υπήρξε μία ανώτατη μεταβατική περίοδος οκτώ εβδομάδων στα περισσότερα κράτη μέλη κατά την οποία κυκλοφορούσαν ταυτόχρονα τα εθνικά κέρματα και χαρτονομίσματα, αλλά δεν γίνονταν πλέον πληρωμές με κάρτες ή με επιταγές στα παλιά εθνικά νομίσματα. Μετά από αυτή τη μικρή περίοδο διπλής κυκλοφορίας, κατά την οποία τα παλιά χαρτονομίσματα και κέρματα αντικαταστάθηκαν με τα νέα, η ανταλλαγή των παλιών τραπεζογραμματίων μπορεί να γίνεται μόνο στις κεντρικές τράπεζες επί ένα διάστημα δέκα ετών τουλάχιστον. Τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και οι κυβερνήσεις των συμμετεχόντων κρατών μελών είχαν καλά προετοιμαστεί και γι αυτό επέτυχαν την τεράστια και πρωτόγνωρη επιχείρηση της μετάβασης στο ευρώ.

Σήμερα, το ευρώ, η πιο χειροπιαστή απόδειξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, είναι το κοινό νόμισμα 19 κρατών μελών της ΕΕ (σε σύνολο 28) και χρησιμοποιείται από 338,6 εκατομμύρια ανθρώπους κάθε μέρα.

Χώρες Ευρωζώνης: Αυστρία, Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Εσθονία, Ιρλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Κάτω Χώρες, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Πορτογαλία, Σλοβακία, Σλοβενία και Φιλανδία.

Χώρες εκτός Ευρωζώνης: Βουλγαρία, Κροατία, Ουγγαρία, Πολωνία, Ρουμανία, Σουηδία και Τσεχική Δημοκρατία

Χώρες με δυνατότητα εξαίρεσης: Δανία και Ηνωμένο Βασίλειο, οι οποίες γνωστοποίησαν την πρόθεσή τους να μην ενταχθούν στο 3ο στάδιο της ΟΝΕ και κατά συνέπεια να μην υιοθετήσουν το ευρώ. Έτσι, τα δύο αυτά κράτη έχουν απαλλαγεί από τη συμμετοχή τους στην

⁵⁹ ΕΕ C236, 02.08.1997, σ.5-6

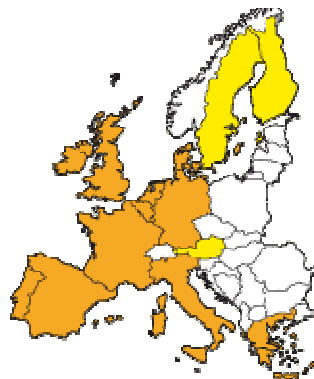
ONE. Οι όροι του καθεστώτος απαλλαγής διευκρινίζονται στα πρωτόκολλα που συνάπτονται στις ιδρυτικές συνθήκες της ΕΕ και που αφορούν τις δύο αυτές χώρες. Ωστόσο, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Δανία διατηρούν τη δυνατότητα άρσης του καθεστώτος απαλλαγής τους και θέσης υποψηφιότητας για να ενταχθούν στο 3ο στάδιο της ONE.

4η Διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης - 1 Ιανουαρίου 1995

Η Αυστρία, η Φινλανδία και η Σουηδία προσχωρούν στην ΕΕ. Τα κράτη μέλη είναι πλέον 15 και περιλαμβάνουν όλα σχεδόν τα κράτη της Δυτικής Ευρώπης. Τον Οκτώβριο 1990, με την επανένωση της Γερμανίας, η πρώην Ανατολική Γερμανία γίνεται τμήμα της ΕΕ.

■ Κράτη μέλη: Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Δανία, Ελλάδα, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Κάτω Χώρες, Λουξεμβούργο και Πορτογαλία.

■ Νέα κράτη μέλη: Αυστρία, Σουηδία και Φινλανδία.



17 Ιουνίου 1997: Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Άμστερνταμ για το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης⁶⁰

Το εν λόγω ψήφισμα αποτελεί τα πολιτικά θεμέλια του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Προβλέπει σταθερούς πολιτικούς προσανατολισμούς για τα κράτη μέλη, την Επιτροπή και το Συμβούλιο ώστε να θέσουν σε εφαρμογή το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης.

Τα κράτη μέλη δεσμεύονται να τηρήσουν το μεσοπρόθεσμο στόχο για μια σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική δημοσιονομική κατάσταση. Επί πλέον, τα κράτη μέλη, καλούνται να δημοσιεύουν, με δική τους πρωτοβουλία, τις συστάσεις του Συμβουλίου, δεσμεύονται να αναλάβουν την κατά την κρίση τους αναγκαία διαρθρωτική δημοσιονομική δράση ώστε να επιτύχουν τους στόχους των εθνικών προγραμμάτων σταθερότητας ή

⁶⁰ Επίσημη Εφημερίδα C 236 της 2.8.1997

σύγκλισης, θα αρχίζουν τις αναγκαίες κατά την κρίση τους διορθωτικές δημοσιονομικές αναπροσαρμογές χωρίς καθυστέρηση αμέσως μόλις λάβουν πληροφορίες ότι υπάρχει κίνδυνος υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος, θα διορθώνουν το υπερβολικό δημοσιονομικό έλλειμμα το ταχύτερο δυνατόν μετά την εμφάνισή του, δεσμεύονται να μην επικαλούνται τον έκτακτο χαρακτήρα ελλείμματος που συνδέεται με ετήσια μείωση του ΑΕγχΠ μικρότερη του 2 %, εκτός εάν πρόκειται για περίπτωση σοβαρής ύφεσης (ετήσια μείωση του πραγματικού ΑΕγχΠ κατά τουλάχιστον 0,75 %).

Όσο αφορά στην Επιτροπή, ασκεί το δικαίωμα πρωτοβουλίας της βάσει της Συνθήκης, με τρόπο που να διευκολύνει την αυστηρή, έγκαιρη και αποτελεσματική λειτουργία του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης, υποβάλλει, χωρίς καθυστέρηση, τις αναγκαίες εκθέσεις, γνώμες και συστάσεις που θα επιτρέψουν στο Συμβούλιο να λάβει ταχέως τις αποφάσεις του, δεσμεύεται να συντάσσει έκθεση οσάκις υπάρχει κίνδυνος υπερβολικού ελλείμματος, ή όταν το προβλεπόμενο ή πραγματικό δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 3 % του ΑΕγχΠ, δεσμεύεται, όταν θεωρεί ότι ένα έλλειμμα άνω του 3 % του ΑΕγχΠ δεν είναι υπερβολικό και η γνώμη αυτή διαφέρει από τη γνώμη της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής, να αιτιολογεί γραπτώς τη θέση της προς το Συμβούλιο, δεσμεύεται, μετά από αίτημα του Συμβουλίου, να διατυπώνει, κατά κανόνα, σύσταση για λήψη απόφασης από το Συμβούλιο σχετικά με το κατά πόσον υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα.

Το Συμβούλιο δεσμεύεται να εφαρμόσει αυστηρά και έγκαιρα όλα τα στοιχεία του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης για τα οποία είναι αρμόδιο. Άλλωστε, το Συμβούλιο καλείται να θεωρήσει τις προθεσμίες εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος ως έσχατες διορίες, καλείται πάντοτε να επιβάλλει κυρώσεις εάν ένα συμμετέχον κράτος μέλος δεν λάβει τα αναγκαία μέτρα για να τερματίσει την κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος και να εφαρμόσει αυστηρά όλη την κλίμακα των προβλεπόμενων κυρώσεων, καλείται να αιτιολογεί πάντοτε γραπτώς την απόφαση να μην αναλάβει δράση.⁶¹

⁶¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l25021&from=EN>

Σημαντικά γεγονότα της περιόδου 1990 – 1999

Το 1996, επιστήμονες στη Σκωτία κατόρθωσαν να κλωνοποιήσουν ένα πρόβατο από ένα μόνο κύτταρο μιας εξάχρονης προβατίνας, μια επανάσταση στη γενετική μηχανική. Η "Ντόλι" είναι τέλειο αντίγραφο του "γονέα" της.⁶²

Το 1997, (13 Δεκεμβρίου 1997) αποφασίζεται από τους αρχηγούς των κρατών μελών η έναρξη διαπραγματεύσεων για προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση με δέκα χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης: Βουλγαρία, Εσθονία, Λετονία, Λιθουανία, Ουγγαρία, Πολωνία, Ρουμανία, Σλοβακία, Σλοβενία και Τσεχική Δημοκρατία. Τα μεσογειακά νησιά της Κύπρου και της Μάλτας περιλαμβάνονται επίσης σε αυτές τις χώρες.⁶³

1.6 6η περίοδος: 2000 – 2009: Μη θέσπιση ενός Ευρωπαϊκού Συντάγματος – Πέμπτη & Έκτη Διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης

26 Φεβρουαρίου 2001: Συνθήκη της Νίκαιας

Η Συνθήκη της Νίκαιας δεν απέβλεπε να δώσει νέα ώθηση στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά να προετοιμάσει τα Ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα να λειτουργήσουν με τους εκπροσώπους δέκα νέων κρατών μελών. Η Συνθήκη της Νίκαιας αναθεώρησε τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ιδίως ως προς τέσσερα θεσμικά θέματα: την αντικατάσταση της ομοφωνίας από την ειδική πλειοψηφία στις διαδικασίες απόφασης, τις ενισχυμένες συνεργασίες μερικών κρατών μελών,⁶⁴ τη στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο και το μέγεθος και τη σύνθεση της Επιτροπής. Η Συνθήκη της Νίκαιας εξάπλωσε τη ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία σε νέα θέματα, ενισχύοντας έτσι τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαδικασία συναπόφασης με το Συμβούλιο. Ενίσχυσε επίσης και διευκόλυne τη συνεργασία μερικών κρατών μελών, σε περιπτώσεις που μια συμφωνία δεν μπορεί να επιτευχθεί με κοινή διαδικασία λήψης των αποφάσεων. Το πρωτόκολλο για τη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο υιοθετήθηκε στη Νίκαια, επαναπροσδιόρισε τη στάθμιση των ψήφων κάθε κράτους μέλους στο Συμβούλιο και εισήγαγε ένα πληθυσμιακό στοιχείο, ορίζοντας ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία πάνω σε πρόταση της

⁶² http://europa.eu/about-eu/eu-history/1990-1999/index_el.htm

⁶³ http://europa.eu/about-eu/eu-history/1990-1999/index_el.htm

⁶⁴ EE C 325, 34.12.2002

Επιτροπής πρέπει να συγκεντρώνουν τουλάχιστον το 72% των συνολικών ψήφων των μελών τα οποία αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον 62% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης.^{65,66}

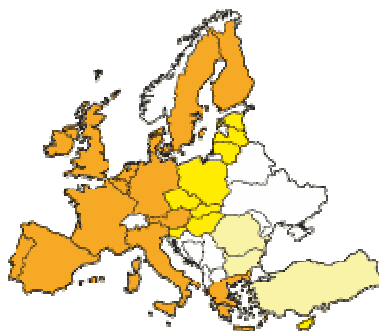
5η Διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης - 1 Μαΐου 2004

Οκτώ χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης —η Εσθονία, η Λετονία, η Λιθουανία, η Ουγγαρία, η Πολωνία, η Σλοβακία, η Σλοβενία και η Τσεχική Δημοκρατία— προσχωρούν στην ΕΕ. Αυτό είναι το τέλος της διχοτόμησης της Ευρώπης που είχε αποφασιστεί από τις μεγάλες δυνάμεις πριν από 60 χρόνια στη Γιάлта. Προσχωρούν επίσης η Κύπρος και η Μάλτα.

■ Κράτη μέλη: Αυστρία, Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Δανία, Ελλάδα, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Κάτω Χώρες, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία, Σουηδία και Φινλανδία.

■ Νέα κράτη μέλη: Εσθονία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Μάλτα, Ουγγαρία, Πολωνία, Σλοβακία, Σλοβενία και Τσεχική Δημοκρατία.

■ Υποψήφιες χώρες: Βουλγαρία, Ρουμανία και Τουρκία.



29 Οκτωβρίου 2004: Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας θέλοντας να προωθήσει τη διαδικασία της ολοκλήρωσης προς μία ουσιαστική μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της διευρυμένης Ένωσης, συγκάλεσε μία νέα διακυβερνητική διάσκεψη για να προτείνει μία νέα και ευρύτερη τροποποίηση των Συνθηκών. Για να εξασφαλίσει μια καλή προετοιμασία αυτής της διάσκεψης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Laeken (14 – 15 Δεκεμβρίου 2001) αποφάσισε να

⁶⁵ Απόφαση 2007/4, ΕΕ L 1, 04.01.2007

⁶⁶ Νίκος Μούσης, Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτική, Δέκατη τέταρτη ενημερωμένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση (σελ.23)

συγκαλέσει μία Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης, με τον πρώην πρόεδρο της Γαλλικής Δημοκρατίας Giscard d'Estaing ως πρόεδρο. Η Συνέλευση αποφάσισε να αποκαλέσει τη Συνθήκη που ετοιμάζε «Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης». Οι 25 αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων της διευρυμένης Ένωσης υπέγραψαν τη Συνταγματική Συνθήκη στις 29 Οκτωβρίου 2004 στη Ρώμη.⁶⁷

Όμως, το δημοψήφισμα που ανήγγειλε ο Βρετανός πρωθυπουργός τον Απρίλιο της ίδιας χρονιάς προανήγγειλε το θάνατο αυτής της Συνθήκης, δεδομένου ότι όλες οι δημοσκοπήσεις πρόβλεπαν μια μεγάλη πλειοψηφία για το «όχι» των Βρετανών. Επιπλέον, τα αρνητικά δημοψηφίσματα στη Γαλλία και την Ολλανδία, στις 29 Μαΐου και την 1η Ιουνίου 2005 αντίστοιχα, επιβεβαίωσαν απλά τον αναγγελθέντα θάνατο της Συνταγματικής Συνθήκης. Οι ευρωσκεπτικιστές ήλπισαν τότε ότι μαζί με το Σύνταγμα θα πέθαινε και η ιδέα της ευρωπαϊκής ενοποίησης την οποία απεχθάνονταν. Όμως, για ακόμα μία φορά οι πολιτικοί ηγέτες της Ευρώπης, έχοντας επίγνωση του κοινού συμφέροντος όπως και των επιμέρους εθνικών συμφερόντων, τους απογοήτευσαν.⁶⁸

6η Διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης - 1 Ιανουαρίου 2007

Δύο ακόμη χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, η Βουλγαρία και η Ρουμανία, προσχωρούν στην ΕΕ, ανεβάζοντας έτσι τον συνολικό αριθμό των κρατών μελών σε 27. Η Κροατία, η Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας και η Τουρκία είναι επίσης χώρες υποψήφιες για προσχώρηση.

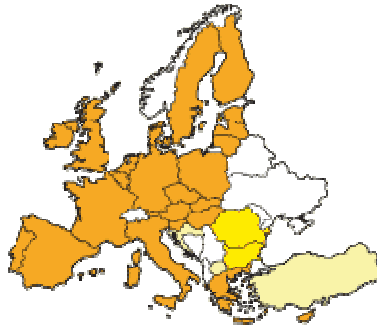
■ Κράτη μέλη: Αυστρία, Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Δανία, Ελλάδα, Εσθονία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Κάτω Χώρες, Κύπρος, Λεττονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Ουγγαρία, Πολωνία, Πορτογαλία, Σλοβακία, Σλοβενία, Σουηδία, Τσεχική Δημοκρατία και Φινλανδία.

■ Νέα κράτη μέλη: Βουλγαρία και Ρουμανία.

■ Υποψήφιες χώρες: Κροατία, Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας και Τουρκία.

⁶⁷ ΕΕ C 310, 16.12.2004

⁶⁸ Νίκος Μούσης, Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτική, Δέκατη τέταρτη ενημερωμένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση (σελ.24)



13 Δεκεμβρίου 2007: Συνθήκη της Λισαβόνας

Η συνθήκη της Λισαβόνας, την οποία υπέγραψαν οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων των 27 κρατών μελών, διατήρησε όλα τα σημαντικά στοιχεία της αποθανούσης συνταγματικής Συνθήκης, ενώ παραμέρισε ορισμένα δευτερεύοντα ή διακοσμητικά στοιχεία, τα οποία ενοχλούσαν ιδιαίτερα τους ευρωσκεπτικιστές: τον τίτλο του «Συντάγματος» που για κάποιους υπέκρυπτε τη μετουσίωση της Ένωσης σε υπερκράτος, την αναφορά στα σύμβολα της ενοποίησης, όπως τη σημαία με τα δώδεκα άστρα, την ωδή στην χαρά του Μπετόβεν που έχει ήδη καθιερωθεί ως ύμνος της Ευρώπης, την 9η Μαΐου ως ημέρα της Ευρώπης εις ανάμνηση της διακήρυξης του Ρ. Σουμάν. Ο χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν ενσωματώνεται στη συνθήκη της Λισαβόνας, όπως στο Σύνταγμα, αλλά η νέα Συνθήκη καθιστά νομικά δεσμευτικές τις διατάξεις του, εκτός όσο αφορά στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Πολωνία.

Οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις που προτείνονταν από το θνησιγενές Σύνταγμα αναλαμβάνονται από τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Καταρχήν η Ευρωπαϊκή Ένωση απορρόφησε την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η οποία έπαψε να υπάρχει από τη θέση σε ισχύ της νέας Συνθήκης την 1η Δεκεμβρίου 2009. Υπάρχουν δύο ακόμα Συνθήκες που είναι ισότιμες από νομική άποψη: τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), η οποία αντικατέστησε τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ), τερματίζοντας έτσι τη σύγχυση μεταξύ της «Κοινότητας» και της «Ένωσης». Τώρα πλέον μιλούμε μόνο για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά αναφερόμαστε στην Κοινότητα σχετικά με όλη τη νομοθεσία που έχει θεσπιστεί με βάση τη Συνθήκη που την ίδρυε (ΣΕΚ).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει πλέον ενιαία νομική προσωπικότητα με την οποία διαπραγματεύεται, υπογράφει και εφαρμόζει όλες τις εξωτερικές υποχρεώσεις, πολιτικές και

δραστηριότητες, που περιλαμβάνουν την εμπορική πολιτική, την ενίσχυση στην ανάπτυξη, την εκπροσώπηση σε τρίτες χώρες και σε διεθνείς οργανισμούς και την εξωτερική πολιτική και άμυνας. Τόσο στο εσωτερικό (στους πολίτες της), όσο και στο εξωτερικό (στα τρίτα κράτη) η Ένωση θα φαίνεται σαν ένας υγιής και δυνατός οργανισμός και όχι σαν δύο Σιαμαία ασθενή και αδύναμα (το ένα ονομαζόμενο Κοινότητα και το άλλο Ένωση).

Με τη νέα Συνθήκη η Ευρωπαϊκή Ένωση έγινε δημοκρατικότερη. Το Κοινοβούλιο έχει πλέον τον ρόλο μιας Βουλής των αντιπροσώπων των πολιτών της Ένωσης, ενώ το Συμβούλιο παίζει τον ρόλο μιας Συγκλήτου, που αντιπροσωπεύει τις κυβερνήσεις των κρατών μελών. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έχουν ίσες εξουσίες επί του προϋπολογισμού, ο οποίος μετονομάστηκε από «προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων» σε «προϋπολογισμό της Ένωσης» (άρθρο 41 ΣΕΕ). Ορίζονται για πρώτη φορά τα δημοκρατικά θεμέλια της Ένωσης, τα οποία στηρίζονται σε τρεις αρχές: την αρχή της δημοκρατικής ισότητας, την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και την αρχή της συμμετοχικής δημοκρατίας καθώς και πολλά άλλα στοιχεία που στοχεύουν στον περαιτέρω εκδημοκρατισμό της λειτουργίας της Ένωσης. Τα εθνικά κοινοβούλια αποκτούν μεγαλύτερες δυνατότητες συμμετοχής στις δραστηριότητες της Ένωσης, καθορίζοντας σαφώς το δικαίωμά τους στην πληροφόρηση, σε μηχανισμούς για την πολιτική στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης, στις διαδικασίες για τη μεταρρύθμιση των Συνθηκών και κυρίως σε ένα μηχανισμό που τους επιτρέπει να ελέγχουν ότι η Ένωση ενεργεί μόνο στις περιπτώσεις που η δράση της είναι αποτελεσματικότερη από μια δράση που αναλαμβάνεται σε εθνικό επίπεδο (αρχή της επικουρικότητας). Επιπλέον, καλεί τους πολίτες να συμμετέχουν στις πολιτικές της Ένωσης χάρη στην πρωτοβουλία των πολιτών, με την οποία ένα εκατομμύριο πολίτες, από έναν αριθμό χωρών μελών, μπορούν να καλούν την Επιτροπή να υποβάλει νέες προτάσεις πολιτικής (άρθρα 10 και 11 της ΣΕΕ). Υπογραμμίζει την εθελοντική φύση της διαδικασίας ολοκλήρωσης, αναγνωρίζοντας ρητά τη δυνατότητα για ένα κράτος μέλος να αποσυρθεί από την Ένωση (άρθρο 50 ΣΕΕ).⁶⁹

⁶⁹ Νίκος Μούσης, Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτική, Δέκατη τέταρτη ενημερωμένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση (σελ.25)

Σημαντικά γεγονότα της περιόδου 2000 – 2009

Στις 11 Σεπτεμβρίου 2001, αεροπειρατές ρίχνουν δύο αεροπλάνα πάνω στους δίδυμους πύργους του World Trade Centre στη Νέα Υόρκη και άλλο ένα στο κτίριο του Πενταγώνου στην Ουάσιγκτον. Σκοτώνονται σχεδόν 3000 άνθρωποι. Οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης δηλώνουν την αμέριστη συμπαράστασή τους στις Ηνωμένες Πολιτείες για την καταπολέμηση της διεθνούς τρομοκρατίας.

Την 1η Ιανουαρίου 2002 έρχονται τα χαρτονομίσματα και τα κέρματα σε ευρώ. Το τύπωμα, η κοπή και η διανομή τους σε δώδεκα χώρες είναι μια λογιστική ενέργεια μεγάλης κλίμακας. Ο αριθμός των κερμάτων που τίθενται σε κυκλοφορία υπερβαίνει τα 80 δισ. Τα χαρτονομίσματα είναι ομοιόμορφα για όλες τις χώρες. Τα κέρματα έχουν μία ομοιόμορφη όψη, στην οποία αναγράφεται η αξία του κέρματος, ενώ στην άλλη όψη απεικονίζεται ένα εθνικό έμβλημα. Όλα τα κέρματα κυκλοφορούν ελεύθερα. Μας φαίνεται πλέον φυσικό ότι πληρώνουμε ένα εισιτήριο του μετρό στη Μαδρίτη χρησιμοποιώντας ένα φινλανδικό (ή οποιοδήποτε άλλο) κέρμα.

Τον Μάρτιο του 2003, μια πτυχή της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η πραγματοποίηση αποστολών διαφύλαξης της ειρήνης στα Βαλκάνια, πρώτα στην Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας και εν συνεχεία στη Βοσνία και Ερζεγοβίνη. Και στις δύο αυτές περιπτώσεις, οι στρατιωτικές δυνάμεις του NATO αντικαταστάθηκαν από στρατιωτικές δυνάμεις υπό την ηγεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο εσωτερικό της, η Ευρωπαϊκή Ένωση συμφωνεί να δημιουργήσει έως το 2010 ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης για όλους τους ευρωπαίους πολίτες

Τον Φεβρουάριο του 2005 (16 Φεβρουαρίου 2005) τίθεται σε ισχύ το πρωτόκολλο του Κιότο, το οποίο αφορά στις εκπομπές έξι αερίων θερμοκηπίου:

- του διοξειδίου του άνθρακα (CO₂).
- του μεθανίου (CH₄).
- του πρωτοξειδίου του αζώτου (N₂O).
- των υδροφθορανθράκων (HFC).
- των υπερφθοριωμένων υδρογονανθράκων (PFC).
- του εξαφθοριούχου θείου (SF₆).

Συνιστά ένα σημαντικό βήμα στην καταπολέμηση της θέρμανσης του πλανήτη, επειδή περιλαμβάνει δεσμευτικούς και ποσοτικοποιημένους στόχους περιορισμού και μείωσης των αερίων θερμοκηπίου. Συνολικά, τα συμβαλλόμενα κράτη στο παράρτημα I της σύμβασης-πλαisiού (ήτοι οι εκβιομηχανισμένες χώρες) δεσμεύονται συλλογικά να μειώσουν τις οικείες εκπομπές αερίων θερμοκηπίου, για μείωση των συνολικών εκπομπών των ανεπτυγμένων χωρών κατά 5 %, τουλάχιστον, σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990, την περίοδο 2008-2012. Το Παράρτημα Β του Πρωτοκόλλου περιέχει αριθμητικές δεσμεύσεις τις οποίες αναλαμβάνουν τα συμβαλλόμενα κράτη. Τα κράτη που ήταν μέλη της ΕΕ πριν το 2004 οφείλουν συλλογικά να μειώσουν τις εκπομπές των αερίων του θερμοκηπίου κατά 8 % μεταξύ 2008 και 2012. Τα κράτη μέλη που προσχώρησαν στην ΕΕ μετά από την ημερομηνία αυτή δεσμεύονται να μειώσουν τις οικείες εκπομπές κατά 8 %, με εξαίρεση την Πολωνία και την Ουγγαρία (6 %), καθώς και την Μάλτα και την Κύπρο, οι οποίες δεν εμφανίζονται στον κατάλογο του παραρτήματος I της σύμβασης-πλαisiού. Για την περίοδο που προηγείται του 2008, τα συμβαλλόμενα κράτη δεσμεύονται στην επίτευξη προόδου όσον αφορά την υλοποίηση των δεσμεύσεών τους το αργότερο το 2005 και στην ανά πάσα στιγμή προσκόμιση των σχετικών αποδείξεων. Το έτος 1995 μπορεί να θεωρηθεί, από τα συμβαλλόμενα κράτη που το επιθυμούν, ως έτος αναφοράς για τις εκπομπές HFC, PFC και SF6. Για την επίτευξη των εν λόγω στόχων, το Πρωτόκολλο προτείνει μια σειρά μέσων:

- ενίσχυση ή θέσπιση εθνικών πολιτικών μείωσης των εκπομπών (αύξηση της ενεργειακής αποτελεσματικότητας, προώθηση των αειφόρων μορφών γεωργίας, ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας κ.ά.).
- συνεργασία με τα άλλα συμβαλλόμενα μέρη (ανταλλαγή πείρας ή πληροφοριών, συντονισμός των εθνικών πολιτικών, μέσω αδειών εκπομπής, από κοινού εφαρμογής, και κατάλληλου μηχανισμού ανάπτυξης).

Το αργότερο ένα έτος πριν από την πρώτη περίοδο δέσμευσης, τα συμβαλλόμενα κράτη θεσπίζουν εθνικό σύστημα υπολογισμού των ανθρωπογενών εκπομπών, καθώς και της απορρόφησης, από τις καταβόθρες, όλων των αερίων του θερμοκηπίου (που δεν ελέγχονται από το Πρωτόκολλο του Μόντρεαλ). Προβλέπεται έλεγχος των δεσμεύσεων το αργότερο μέχρι το 2005, για τη δεύτερη περίοδο των δεσμεύσεων. Αρκετές εκβιομηχανισμένες χώρες αρνήθηκαν να επικυρώσουν το πρωτόκολλο, μεταξύ των οποίων οι Ηνωμένες Πολιτείες και η Αυστραλία.⁷⁰

⁷⁰ http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128060_el.htm

Το Σεπτέμβριο του 2008 σοβαρή χρηματοπιστωτική κρίση πλήττει την παγκόσμια οικονομία. Τα προβλήματα ξεκινούν με τα ενυπόθηκα δάνεια στις Ηνωμένες Πολιτείες. Πολλές ευρωπαϊκές τράπεζες αντιμετωπίζουν επίσης δυσκολίες. Η κρίση οδηγεί σε στενότερη οικονομική συνεργασία μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁷¹

1.7 7η περίοδος: 2010 – μέχρι σήμερα

Μια δεκαετία ευκαιριών και προκλήσεων

Η νέα δεκαετία ξεκινά με μια σοβαρή χρηματοπιστωτική κρίση, αλλά και με την ελπίδα ότι οι επενδύσεις σε νέες, πράσινες, φιλικές προς το περιβάλλον τεχνολογίες καθώς και η ευρωπαϊκή συνεργασία θα συμβάλουν στη διαρκή ανάπτυξη και ευημερία.⁷²

1.8 Συμπεράσματα

Πενήντα χρόνια μετά την «πρόσκληση για ένωση» μπορούμε να πούμε με βεβαιότητα ότι το πείραμα έχει γενικά πετύχει. Η πολυεθνική ολοκλήρωση έχει εδραιώσει την ειρήνη στη Δυτική Ευρώπη, έχει καταστήσει εταίρους τους πρώην εχθρούς, έχει εξασφαλίσει την ισότητα όλων των συμμετεχόντων λαών έναντι των κοινών νόμων, έχει προσφέρει ευκαιρίες ανάπτυξης όλων και επομένως έχει εξασφαλίσει τη σχετική ευημερία όλων των συμμετεχόντων εθνών.⁷³ Οι διαδοχικές συνθήκες σπρώχνουν τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ολοένα προς τα εμπρός, τόσο σε βάθος (νέες κοινές πολιτικές) όσο και σε εύρος (αριθμός των κρατών μελών). Η συχνότητα και η δυναμικότητα των αναθεωρήσεων των ευρωπαϊκών Συνθηκών δείχνουν ότι οι κυβερνήσεις των κρατών μελών, δεν τις θεωρούν σαν κάτι το ιερό και απαραβίαστο, πράγμα που θα οδηγούσε στη στασιμότητα και την παραλυσία, αλλά τις χρησιμοποιούν σαν τελειοποιήσιμα εργασία της διαδικασίας της πολυεθνικής ολοκλήρωσης. Δεδομένου ότι τα προβλήματα των Ευρωπαϊκών κρατών μεταβάλλονται συνεχώς υπό την πίεση εσωτερικών και εξωτερικών παραγόντων, οι κοινές πολιτικές πρέπει να εξελίσσονται συνεχώς για να μπορούν να τα αντιμετωπίσουν με επιτυχία.

⁷¹ http://europa.eu/about-eu/eu-history/2000-2009/index_el.htm

⁷² http://europa.eu/about-eu/eu-history/2010-today/index_el.htm

⁷³ Νίκος Μούσης, Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτική, Δέκατη τέταρτη ενημερωμένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση (σελ.560)

Για το λόγο αυτό αναθεωρούνται συχνά και οι Συνθήκες οι οποίες αποτελούν την πρωτογενή πηγή του ευρωπαϊκού δικαίου, δηλαδή τη νομική βάση των κοινών πολιτικών.

Η τελευταία ισχύουσα συνθήκη της Λισαβόνας προάγει την οικονομική και πολιτική ολοκλήρωση της Ευρώπης. Όμως, μαζί με την πρόοδο της διαδικασίας ολοκλήρωσης, αυξάνονται και οι ευρωφοβικές αντιρρήσεις για την επέκτασή της στον πολιτικό τομέα. Ο τρόπος λύσης αυτού του προβλήματος που προσφέρει το δημοκρατικό σύστημα διακυβέρνησης είναι ο κανόνας της πλειοψηφίας, σύμφωνα με τον οποίο η μειοψηφία πρέπει να ακολουθεί τις αποφάσεις που λαμβάνονται από την πλειοψηφία. Αυτός ο κανόνας πρέπει, εις το εξής, να εφαρμοστεί για την υπογραφή και την επικύρωση των Ευρωπαϊκών Συνθηκών.

Ο κανόνας της ομοφωνίας για την επικύρωση των ευρωπαϊκών Συνθηκών πρέπει να αντικατασταθεί από κανόνα πλειοψηφίας των τριών τρίτων, παρόμοιο με αυτόν που ισχύει για την επικύρωση των τροπολογιών του συντάγματος των Ηνωμένων Πολιτειών.⁷⁴ Το επόμενο βήμα της ευρωπαϊκής προοπτικής θα πρέπει να είναι η Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση υιοθετώντας μία νέα Συνθήκη, η οποία δεν θα αντικαθιστά τις Συνθήκες για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά θα συνυπάρχει με αυτές. Μια πραγματικά κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας θα ήταν το κύριο στοιχείο της πολιτικής ένωσης της Ευρώπης όπου αφενός θα απαιτούσε νέες μεταβιβάσεις εθνικής κυριαρχίας στην Ένωση αφετέρου δεν θα σήμαινε την απώλεια της πολιτικής ανεξαρτησίας των συμμετεχόντων κρατών. Η έννοια της ενιαίας πολιτικής (η οποία είναι διαφορετική από την έννοια της κοινής πολιτικής) είναι χαρακτηριστικό γνώρισμα της ομοσπονδίας κρατών, γεγονός που σημαίνει ότι μία πολιτική διαμορφώνεται και εκτελείται από κοινού από τα όργανα και τις κυβερνήσεις των κρατών μελών.

Εάν η Γαλλία και η Γερμανία γίνουν πρωτοπόροι (έχουν υπάρξει και στο παρελθόν με την Συνθήκη ΕΚΑΧ η οποία άρχισε με τις Έξι χώρες), το παρελθόν έχει αποδείξει ότι αναμφισβήτητα θα ακολουθήσουν και άλλες χώρες όταν θα αποδειχθεί η επιτυχία του προαναφερθέντος πειράματος. Το ίδιο ίσχυσε και με την Οικονομική και Νομισματική Ένωση η οποία άρχισε με δώδεκα χώρες και τώρα αριθμεί δεκαεννέα. Το ίδιο συνέβη και με

⁷⁴ Νίκος Μούσης, Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτική, Δέκατη τέταρτη ενημερωμένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση (σελ.27)

τη συμφωνία του Schengen για την κατάργηση των συνοριακών ελέγχων, η οποία υιοθετήθηκε ακόμη και από χώρες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως η Νορβηγία και η Ισλανδία.⁷⁵

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 - Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ONE) – Συνθήκη Μάαστριχτ⁷⁶

2.1 Ορισμός της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης – Έννοια και περιεχόμενο

Η θεμελίωση της ευρωπαϊκής νομισματικής ένωσης βασίστηκε στη διάταξη της παρ.2 του άρθρου 4 της ΣΕΚ, σύμφωνα με την οποία: «(...) η δράση (των κρατών μελών και της Κοινότητας) περιλαμβάνει τον αμετάκλητο καθορισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών, γεγονός που θα οδηγήσει στην καθιέρωση ενιαίου νομίσματος, του ECU, και τον καθορισμό και την άσκηση ενιαίας νομισματικής⁷⁷ και συναλλαγματικής πολιτικής (...)». Η διαδικασία της νομισματικής ενοποίησης κατέεινε, κατά συνέπεια, στην ενίσχυση του συντονισμού της (μέχρι τότε σχετικά αυτόνομης) νομισματικής πολιτικής των κρατών μελών της Κοινότητας⁷⁸ με αντικειμενική επιδίωξη:

- τον αμετάκλητο καθορισμό των ονομαστικών συναλλαγματικών ισοτιμιών ανάμεσα στα εθνικά τους νομίσματα,

⁷⁵ Νίκος Μούσης, Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτική, Δέκατη τέταρτη ενημερωμένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση (σελ.572)

⁷⁶ «Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης» Πανεπιστημιακές παραδόσεις του Χρήστου Βλ. Γκόρτσου, Μάιος 2013

⁷⁷ Ως νομισματική πολιτική νοείται το σύνολο των μέτρων που λαμβάνει μια κεντρική τράπεζα για τον επηρεασμό της προσφοράς χρήματος και, μέσω αυτής, ορισμένες οικονομικές μεταβλητές (όπως π.χ., τα επιτόκια δανεισμού των εμπορικών τραπεζών, το ποσοστό υποχρεωτικών ρευστών διαθεσίμων, την πολιτική ανοικτής αγοράς), με στόχο την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων οικονομικής πολιτικής κυρίως δε (μολονότι, όμως, όχι σε όλες τις περιπτώσεις αποκλειστικά) τη διασφάλιση της σταθερότητας του επιπέδου των τιμών στην οικονομία.

⁷⁸ Η νομισματική πολιτική των κρατών μελών ήταν οριοθετημένη, κατά τη διάρκεια εκείνης της περιόδου, από τη συμμετοχή τους στο μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών του ευρωπαϊκού νομισματικού συστήματος.

- τη θέση σε λειτουργία μηχανισμών κατάλληλων για την άσκηση μίας ενιαίας νομισματικής (καθώς και μίας ενιαίας συναλλαγματικής) πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο
- την καθιέρωση ενός ενιαίου νομίσματος, το οποίο να αντικαταστήσει τα εθνικά νομίσματα των κρατών μελών που θα πληρούν τα απαραίτητα κριτήρια για την υιοθέτησή του.

2.2 Η ανάγκη διαμόρφωσης υπερεθνικών δομών

Η λειτουργία μίας νομισματικής ένωσης⁷⁹ προϋποθέτει τη συνδρομή θεσμικών και λειτουργικών προϋποθέσεων, ώστε να καθίσταται εφικτή η άσκηση ενιαίας νομισματικής πολιτικής. Προφανώς, σε έναν ενιαίο νομισματικό χώρο δεν είναι δυνατό να υπάρχει επικουρικότητα, δηλαδή μερικώς εθνική νομισματική πολιτική. Κατά συνέπεια, στο πλαίσιο της λειτουργίας της ευρωπαϊκής νομισματικής ένωσης υπήρξε επιβεβλημένη η δημιουργία ενός υπερεθνικού φορέα αρμόδιου – κατ’ ελάχιστον – για τη χάραξη και εφαρμογή αυτής της ενιαίας πολιτικής.

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ τα κράτη μέλη έλαβαν την πολιτική απόφαση να προχωρήσουν στην ίδρυση αυτού του φορέα, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, στην οποία τα κράτη μέλη εκχώρησαν τις αρμοδιότητες των κεντρικών τραπεζών τους αναφορικά με τη χάραξη και εφαρμογή της νομισματικής πολιτικής και τη συναλλαγματικής πολιτικής ώστε αυτή:

- να έχει τη δυνατότητα επηρεασμού της νομισματικής βάσης και προσδιορισμού της ποσότητας του ενιαίου ευρωπαϊκού νομίσματος που θα κυκλοφορεί ως επίσημο

⁷⁹ Νομισματική ένωση καλείται η σύνδεση δύο ή περισσότερων ανεξαρτήτων κρατών σε έναν ενιαίο νομισματικό χώρο, υπό συνθήκες πλήρους ελευθερίας στην κίνηση χρήματος, κεφαλαίων και πληρωμών, με ελάχιστο περιεχόμενο: α) τον αμετάκλητο καθορισμό (το «κλείδωμα» όπως συχνά αναφέρεται των συναλλαγματικών ισοτιμιών των νομισμάτων τους, στο πλαίσιο της λειτουργίας ενός συστήματος αμετάκλητα σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών και β) τη δημιουργία μιας υπερεθνικής κεντρικής τράπεζας, αρμόδιας για τη χάραξη και εφαρμογή μίας ενιαίας νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής στον ενιαίο νομισματικό χώρο.

Η νομισματική ένωση δεν είναι απαραίτητο να διαθέτει ενιαίο νόμισμα. Το αγγλικό και το σκωτσέζικο νόμισμα κυκλοφορούν πλάι-πλάι στο Εδιμβούργο. Εκείνο που μετράει είναι ότι η συναλλαγματική ισοτιμία είναι καθορισμένη και ότι μία ενιαία αρχή (η τράπεζα της Αγγλίας) καθορίζει τα επιτόκια και για τα δύο νομίσματα. Εισαγωγή στην Οικονομική, τόμος Β', David Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, σελ.433

νόμισμα στα κράτη μέλη που θα πληρούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις για να το υιοθετήσουν⁸⁰

- με κυρίαρχο στόχο τη διασφάλιση της σταθερότητας του επιπέδου των τιμών στην Κοινότητα⁸¹

Μία βασική επιλογή στην οποία κατέληξαν τα κράτη μέλη ήταν η δημιουργία ενός «ομοσπονδιακού συστήματος κεντρικών τραπεζών». Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) συνθέτει, μαζί με τις εθνικές κεντρικές τράπεζες όλων των κρατών μελών (και όχι μόνο των κρατών μελών που υιοθετούν το ευρώ), το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (ΕΚΣΤ).

Κατά συνέπεια, οι εθνικές κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών συνέχιζαν να υφίστανται, με περιορισμούς, βέβαια στους βαθμούς ελευθερίας τους. Στο πλαίσιο αυτό, σύμφωνα με το άρθρο 8 της ΣΕΚ, τόσο το ΕΚΣΤ όσο και η ΕΚΤ κλήθηκαν να δρουν μέσα στα όρια των εξουσιών που τους ανατίθενται από τη συνθήκη και το προσαρτημένο σ' αυτήν Πρωτόκολλο για το καταστατικό του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ.

2.3 Η Οικονομική Ένωση – Έννοια και περιεχόμενο

Η έννοια της Οικονομικής Ένωσης ορίστηκε στην παρ.1 του άρθρου 4 της ΣΕΚ, σύμφωνα με την οποία: «για τους σκοπούς του άρθρου 2, η δράση των κρατών μελών και την Κοινότητας περιλαμβάνει (...) τη θέσπιση μίας οικονομικής πολιτικής που βασίζεται στο στενό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, στην εσωτερική αγορά, καθώς και στον καθορισμό κοινών στόχων»⁸².

Από τον ορισμό αυτό προκύπτει ότι σε αντίθεση με τη νομισματική ένωση, η οικονομική πολιτική των κρατών μελών (ή πιο συγκεκριμένα οι λοιπές διαστάσεις της οικονομικής τους

⁸⁰ ΣΕΚ, άρθρο 105Α, παρ.2, πρώτο στοιχείο

⁸¹ ΣΕΚ, άρθρο 105, παρ.1

⁸² Η έννοια της εσωτερικής αγοράς ορίζεται στο άρθρο 14 παρ.2 της ΣΕΚ, σύμφωνα με το οποίο: «η εσωτερική αγορά περιλαμβάνει χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων σύμφωνα με τις διατάξεις των Συνθηκών», Η δημιουργία μιας ενιαίας αγοράς ιδίως σε ότι αφορά τον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών αποτελεί βασικό συστατικό στοιχείο του εγχειρήματος για τη νομισματική ενοποίηση.

πολιτικής) δεν «κοινοτικοποιήθηκε». Η διαμόρφωση μίας ενιαίας οικονομικής πολιτικής, κατά το πρότυπο της νομισματικής πολιτικής, αν και όταν επιτευχθεί, θα έχει ως συνέπεια ότι τα κράτη δεν θα έχουν πλέον, ουσιαστικά, βαθμούς ελευθερίας στην άσκηση της οικονομικής τους πολιτικής εν γένει. Άρα, η απόφαση για μιας οικονομική ενοποίηση αυτής της μορφής θα έχει αποτελέσει το αποφασιστικότερο βήμα προς την ευρωπαϊκή πολιτική ολοκλήρωση. Το ζήτημα αυτό απασχολεί έντονα στην τρέχουσα συγκυρία λόγω της δημοσιονομικής κρίσης της ευρωζώνης.

Κατά συνέπεια, με την έναρξη του τρίτου σταδίου της ONE κανένα κράτος μέλος, είτε υιοθέτησε το ενιαίο νόμισμα είτε όχι, δεν απώλεσε την αυτονομία στην άσκηση της δημοσιονομικής του πολιτικής. Για τους λόγους, βέβαια, που προαναφέρθηκαν η αρχή της δημοσιονομικής αυτονομίας περιορίστηκε ουσιαστικά από το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία της οικονομικής ένωσης, το οποίο συντίθεται από τις διατάξεις της ΣΕΚ που αναφέρονταν:

- στη διαδικασία συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών (άρθρο 99 της ΣΕΚ)
- στη διαδικασία της δημοσιονομικής πειθαρχίας μέσω της επιβολής στα κράτη μέλη συγκεκριμένων απαγορεύσεων αναφορικά με τη χρηματοδότηση των δημοσίων δαπανών τους (άρθρα 101 – 103) και της καθιέρωσης μίας διαδικασίας ελέγχου των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων που ενδέχεται να εμφανίσει η δημοσιονομική πολιτική των κρατών μελών (άρθρα 101 – 104)
- στα μέτρα ευρωπαϊκής αλληλεγγύης (άρθρο 100)

2.3.1 Προετοιμασία για τη μετάβαση στο τρίτο στάδιο της ONE

Για την εκπλήρωση αυτού του βασικού καθήκοντος, το ENI προέβη στα ακόλουθα⁸³:

- α) προετοιμασία των μέσων και διαδικασιών που ήταν αναγκαίες για την εφαρμογή της ενιαίας νομισματικής πολιτικής από την ΕΚΤ από την έναρξη του τρίτου σταδίου
- β) προώθηση της εναρμόνισης των κανόνων και πρακτικών σχετικά με τη συλλογή, επεξεργασία και διανομή των στατιστικών στοιχείων στο πεδίο της αρμοδιότητάς της
- γ) προώθηση της αποτελεσματικότητας των συστημάτων διασυνοριακών πληρωμών

⁸³ ΣΕΚ, άρθρο 117, παρ.3

δ) εποπτεία της τεχνικής προπαρασκευής για την έκδοση τραπεζογραμματίων στο ενιαίο νόμισμα

ε) καθορισμός του κανονιστικού, οργανωτικού και υλικοτεχνικού πλαισίου για την άσκηση των καθηκόντων του ΕΣΚΤ

στ) προετοιμασία των κανόνων για τις πράξεις που εκτελούνται από τις εθνικές κεντρικές τράπεζες στο πλαίσιο του ΕΚΣΤ

Στη συνέχεια παρατίθεται εκτενή ανάλυση των προαναφερθέντων.

α) Προετοιμασία των μέσων και διαδικασιών που ήταν αναγκαίες για την εφαρμογή της ενιαίας νομισματικής πολιτικής από την ΕΚΤ από την έναρξη του τρίτου σταδίου

Το ΕΝΙ προέβη στις ακόλουθες ενέργειες:

- σύγκριση των μέσων νομισματικής πολιτικής και της ιστορικής τους εξέλιξης στα κράτη μέλη
- εξέταση του τρόπου συνδυασμού των διαφόρων μέσων, ώστε να διαμορφωθεί το λειτουργικό πλαίσιο για την άσκηση της ενιαίας νομισματικής πολιτικής, με προσδιορισμό εναλλακτικών συνδυασμών των εν λόγω μέσων
- καθορισμός γενικών κατευθυντήριων αρχών για την επιλογή μέσων και διαδικασιών νομισματικής πολιτικής
- εκπόνηση σχεδίων Κανονισμών του Συμβουλίου σχετικά με τα μέσα και τις διαδικασίες της ενιαίας νομισματικής πολιτικής, περιλαμβανομένου και του εντοπισμού των προσαρμογών τεχνικής υποδομής που απαιτούνται για την εφαρμογή της.

Το ΕΝΙ επεξεργάστηκε, επίσης, το κανονιστικό πλαίσιο που όφειλε να διέπει τις νομισματικές σχέσεις των κρατών μελών χωρίς παρέκκλιση προς τα κράτη με παρέκκλιση.⁸⁴ Βάσει πρότασής του, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δουβλίνου, τον Δεκέμβριο του 1996, αποφασίστηκε η δημιουργία ενός νέου (σε σχέση με τον τότε υφιστάμενο στο πλαίσιο λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος) Μηχανισμού Συναλλαγματικών Ισοτιμιών, μετά την έναρξη του τρίτου σταδίου, ενός δηλαδή συστήματος ελεγχόμενα

⁸⁴ Κράτη με παρέκκλιση, είναι αυτά που δεν θα συμμετάσχουν από την αρχή στη Νομισματική Ένωση – Το ευρώ θα έχει την ιδιότητα του ξένου νομίσματος για όσο διάστημα διατηρείται το καθεστώς της παρέκκλισης.

κυμαινόμενων ισοτιμιών ανάμεσα στο ευρώ και τα νομίσματα των κρατών μελών με παρέκκλιση.⁸⁵

β) Προώθηση της εναρμόνισης των κανόνων και πρακτικών σχετικά με τη συλλογή, επεξεργασία και διανομή των στατιστικών στοιχείων στο πεδίο της αρμοδιότητάς της

Σύμφωνα με την κατηγοριοποίηση που υιοθέτησε το ENI, τα στατιστικά στοιχεία, τα οποία θα είναι αναγκαία για την υποστήριξη των μέτρων νομισματικής πολιτικής που θα χρησιμοποιεί το ΕΣΚΤ, κατατάσσονται σε τρεις ομάδες:

- τραπεζικά και νομισματικά στοιχεία, καθώς και στοιχεία αναφορικά με το ισοζύγιο πληρωμών των κρατών μελών και τις χρηματοοικονομικές καταστάσεις των εθνικών κεντρικών τραπεζών, των πιστωτικών ιδρυμάτων και άλλων χρηματοπιστωτικών φορέων
- στοιχεία που αφορούν στην εξέλιξη των αγοραίων τιμών (π.χ. του δείκτη τιμών καταναλωτή) και τα δημόσια οικονομικά (π.χ. ελλείμματα και χρέος της κυβέρνησης)
- στοιχεία που αφορούν βασικά μακροοικονομικά μεγέθη (π.χ. εθνικοί λογαριασμοί, παραγωγή, εξωτερικό εμπόριο)

γ) Προώθηση της αποτελεσματικότητας των συστημάτων διασυνοριακών πληρωμών

Το ENI προχώρησε στο σχεδιασμό για θέση σε λειτουργία ενός Διευρωπαϊκού Αυτοματοποιημένου Συστήματος Ταχείας Μεταφοράς Κεφαλαίων σε Συνεχή Χρόνο (γνωστού με το ακρωνύμιο TARGET). Το σύστημα αυτό:

- λειτούργησε από την 1η Ιανουαρίου 1999 μέχρι την πλήρη αντικατάστασή του το 2007, από το διάδοχο σύστημα TARGET2
- παρείχε υπηρεσίες διαχείρισης για διάφορες κατηγορίες διασυνοριακών κυρίως συναλλαγών, κατ'εξοχήν δε για εκείνες που αφορούσαν στην άσκηση της ενιαίας νομισματικής πολιτικής του ΕΣΚΤ

⁸⁵ Η σύσταση του εν λόγω μηχανισμού βασίζεται σε Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Άμστερνταμ της 16^{ης} Ιουνίου 1997 «για την ίδρυση ενός μηχανισμού συναλλαγματικών ισοτιμιών κατά το τρίτο στάδιο της οικονομικής και νομισματικής ένωσης»

δ) Εποπτεία της τεχνικής προπαρασκευής για την έκδοση τραπεζογραμματίων στο ενιαίο νόμισμα

Μολονότι η θέση σε κυκλοφορία των τραπεζογραμματίων στο ενιαίο ευρωπαϊκό νόμισμα πραγματοποιήθηκε μόλις τον Ιανουαρίου του 2002, η παραγωγή τους είναι προφανές ότι έπρεπε να αρχίσει νωρίτερα. Το ΕΝΙ προώθησε για το σκοπό αυτό τις αναγκαίες προπαρασκευαστικές ενέργειες, ώστε να καθοριστούν τα χαρακτηριστικά και οι τεχνικές προδιαγραφές των εν λόγω τραπεζογραμματίων.

ε) Καθορισμός του κανονιστικού, οργανωτικού και υλικοτεχνικού πλαισίου για την άσκηση των καθηκόντων του ΕΣΚΤ

Η υποχρέωση για καθορισμό του κανονιστικού, οργανωτικού και υλικοτεχνικού πλαισίου για την άσκηση των καθηκόντων του ΕΣΚΤ εκπληρώθηκε με την υποβολή το Σεπτέμβριο του 1997 της έκθεσης «The Single Monetary Policy in Stage Three General Documentation on ESCB Monetary Policy Instruments and Procedures»

2.3.2 Η Νομισματική Επιτροπή

Η Νομισματική Επιτροπή συστάθηκε το 1958 βάσει της παρ.2 του άρθρου 105 της Συνθήκης της Ρώμης (1957). Η συνέχιση της λειτουργίας της κρίθηκε σκόπιμη κατά τη διάρκεια του πρώτου και του δεύτερου σταδίου της ΟΝΕ για την προώθηση του συντονισμού της πολιτικής των κρατών μελών, στο βαθμό που αυτός ήταν αναγκαίος για την λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.⁸⁶ Στη σύνθεση της εν λόγω επιτροπής, η οποία διαλύθηκε με την έναρξη του τρίτου σταδίου της ΟΝΕ,⁸⁷ μετείχαν δύο εκπρόσωποι της Επιτροπής και ανά δύο εκπρόσωποι των κρατών μελών, προερχόμενοι από τα Υπουργεία Οικονομικών και τις εθνικές κεντρικές τράπεζές τους.⁸⁸

⁸⁶ ΣΕΚ, άρθρο 114, παρ.1, α εδάφιο

⁸⁷ ΣΕΚ, άρθρο 114, παρ.2, β εδάφιο

⁸⁸ ΣΕΚ, άρθρο 114, παρ.1, γ' εδάφιο

Καθήκοντα

Τα καθήκοντα της Νομισματικής Επιτροπής, η συμβολή της οποίας υπήρξε καθοριστική στην πορεία προς την εγκαθίδρυση της ΟΝΕ, διευρύνθηκαν με το άρθρο 114 της ΣΕΚ⁸⁹ ήταν τα ακόλουθα:

- η παρακολούθηση της νομισματικής και χρηματοπιστωτικής κατάστασης των κρατών μελών και της Κοινότητας, καθώς και της γενικής κατάστασης πληρωμών των κρατών και η τακτική υποβολή σχετικών εκθέσεων προς το Συμβούλιο και την Επιτροπή
- η διατύπωση γνώμων προς το Συμβούλιο ή την Επιτροπή, είτε μετά από αίτηση των οργάνων είτε με δική της πρωτοβουλία
- η συμβολή στην προετοιμασία συγκεκριμένων εργασιών του Συμβουλίου κατά τη διάρκεια του δεύτερου σταδίου
- η εξέταση, τουλάχιστον σε ετήσια βάση, της κατάστασης σχετικά με την κίνηση κεφαλαίων και την ελευθερία πληρωμών στα κράτη μέλη, όπως προκύπτουν από την εφαρμογή της Συνθήκης και των μέτρων που λαμβάνει το Συμβούλιο, και η υποβολή σχετικής έκθεσης προς την Επιτροπή και το Συμβούλιο αναφορικά με τα αποτελέσματά της

2.3.3 Η διαδικασία μετάβασης στο τρίτο στάδιο της οικονομικής και νομισματικής ένωσης - Ο καθορισμός της ημερομηνίας έναρξης του τρίτου σταδίου

Οι διατάξεις της Συνθήκης

Η ΣΕΚ καθιέρωσε δύο εναλλακτικές διαδικασίες αναφορικά με τον καθορισμό της ημερομηνίας έναρξης του τρίτου σταδίου: της διαδικασία της παρ.3 και αυτήν της παρ.4 του άρθρου 121.

α) Σύμφωνα με την παρ.3 του άρθρου 121 της ΣΕΚ, το Συμβούλιο, συνεργχόμενο σε επίπεδο Αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων (και όχι του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου), όφειλε να αποφασίσει μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 1996 (με ειδική πλειοψηφία και σύμφωνα με τη διαδικασία των παρ.1 και 2 του ίδιου άρθρου):

⁸⁹ ΣΕΚ, άρθρο 114, παρ.1, β' εδάφιο, το τρίτο και το τέταρτο στοιχείο του οποίου εισήχθησαν με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ

- αν η «η πλειοψηφία των κρατών μελών πληροί τις αναγκαίες προϋποθέσει για την υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος»

- αν είναι «σκόπιμο για την Κοινότητα να εισέλθει στο τρίτο στάδιο»

Από τη διατύπωση αυτής της διάταξης προκύπτει ότι η μετάβαση στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ έγινε για το σύνολο της Κοινότητας και όχι μόνο για τα κράτη μέλη που εκπλήρωσαν τα κριτήρια σύγκλισης.

Σε καταφατική περίπτωση, το Συμβούλιο θα όριζε και την ημερομηνία έναρξης του τρίτου σταδίου.

β) Σε αρνητική περίπτωση, η ΣΕΚ όριζε ότι το τρίτο στάδιο θα άρχιζε αυτόματα, χωρίς τη συνδρομή οποιασδήποτε προϋπόθεσης την 1η Ιανουαρίου 1999. Σύμφωνα με τη διάταξη της παρ.4 (α εδάφιο) του άρθρου 121: «αν, ως το τέλος του 1997, δεν έχει οριστεί η ημερομηνία έναρξεως του τρίτου σταδίου, το τρίτο στάδιο αρχίζει την 1η Ιανουαρίου 1999». Στην περίπτωση αυτή, το Συμβούλιο, συνεργχόμενο επίσης σε επίπεδο Αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων, όφειλε να αποφασίσει το αργότερο μέχρι την 1η Ιουλίου 1998, ποια κράτη μέλη πληρούν τις προϋποθέσεις υιοθέτησης του ενιαίου νομίσματος με την έναρξη του τρίτου σταδίου της ΟΝΕ.⁹⁰

Οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Μαδρίτης

Η καθοριστική πολιτική απόφαση αναφορικά με το χρονικό σημείο έναρξης του τρίτου σταδίου της ΟΝΕ ελήφθη από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης, το Δεκέμβριο του 1995. Στο εν λόγω Συμβούλιο, το οποίο έλαβε και τις αποφάσεις αναφορικά με το χρονοδιάγραμμα εισαγωγής του ευρώ, αποφασίστηκε ότι η έναρξη του τρίτου σταδίου δεν έπρεπε να πραγματοποιηθεί πριν από την 1η Ιανουαρίου 1999.

Υλοποιώντας αυτήν την απόφαση, και κατ' εφαρμογή των διατάξεων της ΣΕΚ, το Συμβούλιο συνήλθε στο Δουβλίνο σε επίπεδο Αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων το Δεκέμβριο του 1996, και αποφάσισε ότι πράγματι το τρίτο στάδιο δεν θα αρχίσει το 1997.⁹¹ Εν όψει των ανωτέρω, και καθώς δεν υπήρξε νεότερη περί του αντιθέτου Απόφαση του Συμβουλίου μέχρι το

⁹⁰ ΣΕΚ, άρθρο 121, παρ.4, β' εδάφιο. Στην περίπτωση αυτή δεν τύγχανε εφαρμογής η διάταξη του δεύτερου στοιχείου στο α' εδάφιο της παρ.2 του άρθρου 121, σύμφωνα με την οποία το Συμβούλιο όφειλε να εκτιμήσει επίσης, αν η πλειοψηφία των κρατών μελών πληροί τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος. Κατά συνέπεια η νομισματική ένωση θα μπορούσε, δυνητικά να ξεκινήσει και με δύο μόνο μέλη.

⁹¹ Απόφαση 96/736/ΕΚ του Συμβουλίου της 13^{ης} Δεκεμβρίου 1996, η οποία ελήφθη με τη διαδικασία της παρ.3 του άρθρου 121 της ΣΕΚ

Δεκέμβριο του 1997 (όπως όριζε η ΣΕΚ) ενεργοποιήθηκε η προαναφερθείσα διάταξη της παρ.4 του άρθρου 121 της ΣΕΚ, σύμφωνα με την οποία το τρίτο στάδιο της ONE θα άρχιζε την 1η Ιανουαρίου 1999.

Η υιοθετηθείσα διαδικασία - Οι διατάξεις της ΣΕΚ

Η Απόφαση αναφορικά με την πρώτη ομάδα των κρατών μελών που πληρούσαν τα κριτήρια για την υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος ελήφθη σε ειδική συνεδρίαση του Συμβουλίου σε επίπεδο Αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων, η οποία έλαβε χώρα στις αρχές Μαΐου του 1998. Η διαδικασία που ακολουθήθηκε για τη λήψη αυτής της Απόφασης κλιμακώθηκε, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παρ.4 του άρθρου 121 της ΣΕΚ, σε τρία στάδια⁹²:

- ενεργοποιήθηκε με την υποβολή εκθέσεων από την Επιτροπή και το ENI
- προωθήθηκε με τη Σύσταση του Συμβουλίου
- ολοκληρώθηκε με την έκδοση της Απόφασης του Συμβουλίου σε επίπεδο Αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων

Οι εκθέσεις της Επιτροπής και του ENI - Το περιεχόμενο των εκθέσεων

Η ενεργοποίηση της διαδικασίας μετάβασης στο τρίτο στάδιο της ONE έγινε με την κατάρτιση, από την Επιτροπή και το ENI, εκθέσεων για όλα τα κράτη μέλη αναφορικά με την πρόοδο που είχαν επιτελέσει «στην εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους για την επίτευξη της οικονομικής και νομισματικής ένωσης».⁹³ Οι εκθέσεις αυτές, οι οποίες υποβλήθηκαν στο Συμβούλιο Ecofin, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια την 25η Μαρτίου 1998, επιλήφθηκαν τριών (3) κατηγοριών θεμάτων:

α) Το πρώτο αφορούσε στην εξέταση της νομικής σύγκλισης κάθε κράτους μέλους, τη συμβατότητα δηλαδή της εθνικής του νομοθεσίας περιλαμβανομένου και του καταστατικού της κεντρικής του τράπεζας, με το άρθρο 109 της ΣΕΚ και το Καταστατικό του ΕΣΚΤ. Η σχετική υποχρέωση, προς την οποία τα κράτη μέλη όφειλαν να συμμορφωθούν μέχρι την ημερομηνία ίδρυσης του ΕΣΚΤ (σύμφωνα και με τις διατάξεις του άρθρου 121), δέσμευε όλα τα κράτη μέλη, με την εξαίρεση του Ηνωμένου Βασιλείου⁹⁴ και είχε τρία σκέλη:

⁹² ΣΕΚ, άρθρο 121, παρ.4, β' εδάφιο σε συνδυασμό με παρ.1 και 2

⁹³ ΣΕΚ, άρθρο 121, παρ.1, α' εδάφιο

⁹⁴ Πρωτόκολλο αριθ.25, παρ.5

- τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας της εθνικής κεντρικής τράπεζας τους, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 108 της ΣΕΚ⁹⁵
- τη διασφάλιση της ένταξης της εθνικής κεντρικής τράπεζας τους στο θεσμικό και λειτουργικό πλαίσιο του ΕΣΚΤ, δηλαδή της συμβατότητας των διατάξεων του καταστατικού της προς τους καταστατικούς σκοπούς, τα καθήκοντα, τα μέσα, την οργάνωση, κα τις χρηματοοικονομικές διατάξεις του ΕΣΚΤ⁹⁶
- τη διασφάλιση της συμβατότητας της λοιπής εθνικής νομοθεσίας τους προς τις διατάξεις της ΣΕΚ, όπως π.χ. αυτές των άρθρων 101-103⁹⁷

β) Η Επιτροπή και το ΕΝΙ εξέτασαν, επίσης, την επίτευξη υψηλού βαθμού σταθερής οικονομικής σύγκλισης, βάσει στοιχείων από τα οποία προέκυπτε αν το κράτος μέλος πληροί τα ακόλουθα τέσσερα κριτήρια:⁹⁸

- το κριτήριο της σταθερότητας των τιμών
- το κριτήριο της δημοσιονομικής κατάστασης χωρίς υπερβολικό δημοσιονομικό έλλειμμα
- το κριτήριο της συμμετοχής στο μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών του ΕΝΣ
- το κριτήριο της σύγκλισης των επιτοκίων⁹⁹

γ) Τέλος, ελήφθησαν υπόψη διάφορα άλλα στοιχεία, και συγκεκριμένα:

- η εξέλιξη του ECU
- τα αποτελέσματα της ολοκλήρωσης της αγορών
- η κατάσταση και εξέλιξη του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών κάθε κράτους μέλους
- η εξέλιξη του κατά μονάδα κόστους εργασίας και άλλων δεικτών τιμών¹⁰⁰

⁹⁵ Έκθεση ΕΝΙ (1998), σελ. 318-322) – Τρόπος εφαρμογής της εν λόγω παραμέτρου

Η υποχρέωση κίνησης από τα κράτη μέλη της διαδικασίας για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας της εθνικής κεντρικής τράπεζας τους κατά τη διάρκεια του δεύτερου σταδίου επαναλαμβανόταν και στην παρ.5 του άρθρου 116 της ΣΕΚ. Από τη διατύπωση της διάταξης του άρθρου 109 εγεννάτο, βέβαια κενό αναφορικά με την καταληκτική ημερομηνία κατά την οποία έπρεπε να έχει ικανοποιηθεί το κριτήριο της νομικής σύγκλισης από τα επιγενόμενα κράτη μέλη της Κοινότητας. Το ζήτημα αυτό επιλύθηκε με τη συνθήκη της Λισσαβόνας.

⁹⁶ Έκθεση ΕΝΙ (1998), σελ. 323-324

⁹⁷ Έκθεση ΕΝΙ (1998), σελ.324-325

⁹⁸ ΣΕΚ, άρθρο 121, παρ.1, γ' εδάφιο

⁹⁹ Η εξειδίκευση των εν λόγω κριτηρίων γινόταν στο Πρωτόκολλο (αριθ.21) – ΣΕΚ, άρθρο 121, παρ.1, δ' εδάφιο

¹⁰⁰ ΣΕΚ, άρθρο 121, παρ.1, τελευταίο εδάφιο. Επισημαίνεται ότι, σε αντιδιαστολή με τις παραμέτρους των δύο προηγούμενων κατηγοριών, η ΣΕΚ όριζε ότι οι παράμετροι της εν λόγω κατηγορίας αρκεί να «ληφθούν υπόψη» και όχι «να εξεταστούν»

Τα κριτήρια της σταθερής οικονομικής σύγκλισης

1. Επίτευξη υψηλού βαθμού σταθερότητας τιμών¹⁰¹. Ένα κράτος μέλος έχει σταθερές επιδόσεις στο θέμα των τιμών και μέσο ποσοστό πληθωρισμού καταγεγραμμένο επί ένα έτος πριν από τον έλεγχο, που δεν υπερβαίνει εκείνο των τριών, το πολύ κρατών μελών με τις καλύτερες επιδόσεις από άποψη σταθερότητας τιμών, περισσότερο από 1,5 ποσοστιαία μονάδα. Ο πληθωρισμός υπολογίζεται βάσει του δείκτη τιμών καταναλωτή (ΔΚΤ) ή σε συγκρίσιμη βάση, λαμβάνοντας υπόψη τις διαφορές των εθνικών ορισμών.¹⁰²

2. Σταθερότητα των δημόσιων οικονομικών. Ένα κράτος μέλος επιτυγχάνει δημοσιονομική κατάσταση χωρίς υπερβολικό δημοσιονομικό έλλειμμα, με απόφαση του Συμβουλίου με ειδική πλειοψηφία, έπειτα από σύσταση της Επιτροπής και αφού έχει λάβει υπόψη τυχόν παρατηρήσεις του εν λόγω κράτους¹⁰³. Το δημοσιονομικό έλλειμμα δεν πρέπει να υπερβαίνει το 3% του ΑΕγχΠ σε τιμές αγοράς ενώ ο δείκτης δημόσιου χρέους δεν πρέπει να υπερβαίνει το 60% του ΑΕγχΠ σε τιμές αγοράς¹⁰⁴.

Η υπέρβαση των εν λόγω τιμών αναφοράς δεν συνεπάγεται αυτόματα μη τήρηση δημοσιονομικής πειθαρχίας, καθώς λαμβάνονται υπόψη και οι ακόλουθες παράμετροι:

α) Τα δημοσιονομικά ελλείμματα δεν θεωρούνται υπερβολικά αν είτε ο λόγος δημοσιονομικού ελλείμματος προς ΑΕΠ σημειώνει ουσιαστική και συνεχή πτώση και έχει φθάσει σε επίπεδο παραπλήσιο της τιμής αναφοράς, είτε η υπέρβαση της τιμής αναφοράς είναι απλώς «έκτακτη και προσωρινή»¹⁰⁵ και ο λόγος παραμένει κοντά στην τιμή αναφοράς¹⁰⁶

¹⁰¹ Το κριτήριο εξετάζεται κάθε φορά που θα καταργείται για ένα ή περισσότερα κράτη μέλη το καθεστώς παρέκκλισης (όπως συνέβη το 2000 στην περίπτωση της Ελλάδας). Το Συμβούλιο είχε, πάντως την εξουσία να θεσπίσει διατάξεις για την περαιτέρω εξειδίκευση των κριτηρίων οικονομικής σύγκλισης, με απόφαση που πρέπει να ληφθεί ομόφωνα μετά από πρόταση της Επιτροπής και διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την ΕΚΤ (Πρωτόκολλο αριθ.21, άρθρο 6).

¹⁰² Πρωτόκολλο (αριθ.21), άρθρο 1. Έκθεση ENI (1998), σελ.38-39 – Τρόπος εφαρμογής του εν λόγω κριτηρίου

¹⁰³ Άρθρο 104 Γ παρ. 6 της ΣΕΚ

¹⁰⁴ Άρθρο 104 Γ παρ.2(α) και άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου σχετικά με τη Διαδικασία του Υπερβολικού Ελλείμματος της ΣΕΚ

¹⁰⁵ Η έννοια αυτή εξειδικεύτηκε με τον Κανονισμό 1467/97 του Συμβουλίου

¹⁰⁶ ΣΕΚ, άρθρο 104, παρ.2(α)

β) Ο λόγος δημοσίου χρέους προς ΑΕΠ επιτρέπεται να υπερβαίνει την προαναφερθείσα τιμή αναφοράς εφόσον υπάρχει επαρκής μείωση του και προσέγγιση της τιμής αναφοράς¹⁰⁷

γ) Κατά την εκτίμηση της επίτευξης από ένα κράτος μέλος δημοσιονομικής κατάστασης χωρίς υπερβολικό έλλειμμα λαμβάνονται, επίσης υπόψη η μεσοπρόθεσμη οικονομική και δημοσιονομική του κατάσταση και αν το δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει τις δαπάνες δημοσίων επενδύσεων.¹⁰⁸

Λαμβάνοντας υπόψη το άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου σχετικά με την διαδικασία του Υπερβολικού Ελλείματος της ΣΕΚ επισημαίνουμε τα εξής:

α) Οι όροι «δημόσιος» και «δημοσιονομικός» νοούνται με ευρεία έννοια, ήτοι καλύπτουν την κεντρική κυβέρνηση, την περιφερειακή ή τοπική διοίκηση και τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης, εξαιρουμένων των εμπορικών πράξεων, όπως ορίζονται στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Ολοκληρωμένων Οικονομικών Λογαριασμών.

β) Ως έλλειμμα νοείται ο καθαρός δανεισμός, όπως ορίζεται στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Ολοκληρωμένων Οικονομικών Λογαριασμών.

γ) Ως χρέος νοείται το συνολικό ακαθάριστο χρέος, στην ονομαστική του αξία που εκκρεμεί στο τέλος του έτους, ενοποιημένο εντός και μεταξύ των τομέων του κατά την ευρεία έννοια δημοσίου, όπως ορίζεται στην (α) περίπτωση.

3. Συμμετοχή στο μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος. Ένα κράτος μέλος έχει τηρήσει τα κανονικά περιθώρια διακύμανσης που προβλέπει ο μηχανισμός συναλλαγματικών ισοτιμιών του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος χωρίς σοβαρή ένταση κατά τα δύο τουλάχιστον τελευταία έτη πριν από την εξέταση. Ειδικότερα το κράτος μέλος δεν πρέπει να έχει υποτιμήσει την κεντρική διμερή ισοτιμία του νομίσματός του έναντι του νομίσματος οποιουδήποτε άλλου κράτους μέλους με δική του πρωτοβουλία μέσα στο ίδιο χρονικό διάστημα.¹⁰⁹

4. Σύγκλιση των επιτοκίων. Η εκπλήρωση του εν λόγω κριτηρίου αντανακλά τη διάρκεια της οικονομικής σύγκλισης που έχει επιτευχθεί από το κράτος μέλος και κρίνεται από το αν η

¹⁰⁷ ΣΕΚ, άρθρο 104, παρ.2(β)

¹⁰⁸ ΣΕΚ, άρθρο 104, παρ.3

¹⁰⁹ Πρωτόκολλο αριθ.21, άρθρο 3. Έκθεση ENI (1998), σελ. 43-44 – Τρόπος εφαρμογής του εν λόγω κριτηρίου

διαφορά ανάμεσα στο μέσο ονομαστικό επιτόκιο των μακροχρόνιων τίτλων του Δημοσίου (ή συγκρίσιμων χρεογράφων) του κράτους μέλους δεν υπερβαίνει, για ένα έτος πριν από την εξέταση, το αντίστοιχο επιτόκιο των τίτλων που έχει εκδώσει το Δημόσιο των (3) τριών κρατών μελών με την καλύτερη επίδοση από άποψη σταθερότητας τιμών (σύμφωνα με τα προαναφερθέντα υπό (α) περισσότερο από 2%.¹¹⁰

Λαμβάνοντας υπόψη το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου σχετικά με τα κριτήρια σύγκλισης που αναφέρονται στο άρθρο 109 I της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, επισημαίνουμε ότι τα στατιστικά στοιχεία που χρησιμοποιούνται για την εφαρμογή των προαναφερθέντων κριτηρίων παρέχονται από την Επιτροπή.

Συμπερασματικά διαπιστώνουμε ότι τα κριτήρια του Μάαστριχτ χωρίζονταν σε δύο δέσμες: η μία αφορούσε τη νομισματική πολιτική και τις ονομαστικές μεταβλητές, και η άλλη αφορούσε στη δημοσιονομική πολιτική. Τα νομισματικά κριτήρια υπαγόρευαν ότι, για να πληροί τις προϋποθέσεις η υποψήφια προς ένταξη χώρα, έπρεπε να έχει χαμηλό πληθωρισμό, χαμηλά ονομαστικά επιτόκια (επιβεβαίωση από την αγορά των χαμηλών πληθωριστικών προσδοκιών) και δύο χρόνια πρότερης συμμετοχής στο ΜΣΙ χωρίς καμία υποτίμηση. Ο τελευταίος αυτός κανόνας είχε στόχο να αποτρέψει τις ανταγωνιστικές υποτιμήσεις ή «επανευθυγραμμίσεις της τελευταίας στιγμής», όσο πλησίαζε τη ημερομηνία της ΟΝΕ.

Σύμφωνα με τα δημοσιονομικά κριτήρια, η υποψήφια προς ένταξη χώρα δεν έπρεπε να έχει υπερβολικά μεγάλο δημοσιονομικό έλλειμμα, δηλαδή δεν έπρεπε να υπερβαίνει το 3% του ΑΕγχΠ ενώ ο δείκτης δημόσιου χρέους προς ΑΕγχΠ δεν έπρεπε να υπερβαίνει το 60%. Η εφαρμογή αυστηρής δημοσιονομικής πολιτικής σήμαινε ότι θα ασκούνταν ελάχιστες πιέσεις στην κεντρική τράπεζα για την έκδοση χρήματος, προκειμένου να διευκολύνει τις δημοσιονομικές αρχές. Ταυτόχρονα υπήρχαν και δύο «ρήτρες διαφυγής» ελλείμματος και χρέους αντίστοιχα. Σύμφωνα με το κριτήριο του δημοσιονομικού ελλείμματος, τα ελλείμματα θα πρέπει να μειώνονται ουσιαστικά και συνεχόμενα, για να φτάσουν σε ένα επίπεδο παραπλήσιο του 3% του ΑΕγχΠ, ενώ σε έκτακτες περιπτώσεις οι οποίες δεν μπορούν να προβλεφθούν το έλλειμμα θα πρέπει να είναι κοντά στο 3% του ΑΕγχΠ.¹¹¹ Ταυτόχρονα,

¹¹⁰ ΣΕΚ, άρθρο 4. Έκθεση ENI (1998) σελ.45 – Τρόπος εφαρμογής του εν λόγω κριτηρίου

¹¹¹ Άρθρο 104 Γ παρ.2(α) ΣΕΚ

αναφορικά με το κριτήριο του δημόσιου χρέους, ο λόγος του προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν, θα πρέπει να μειώνεται επαρκώς και να προσεγγίζει το 60% με ικανοποιητικό ρυθμό.¹¹²

Η σύσταση του Συμβουλίου

Το Συμβούλιο Ecofin συνήλθε την 1η Μαΐου 1998 για να εκτιμήσει, βάσει των εκθέσεων της Επιτροπής και του ENI, για κάθε κράτος μέλος χωριστά, αν πληροί τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος.¹¹³ Η Σύσταση (98/316/EK) που εξέδωσε το Συμβούλιο, αφού έλαβε υπόψη και σχετική Σύσταση της Επιτροπής, επιβεβαίωσε τα πορίσματα των ως άνω εκθέσεων και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τις αναγκαίες προϋποθέσεις πληρούν έντεκα (11) κράτη μέλη¹¹⁴, όλα δηλαδή εκτός:

- της Ελλάδος και της Σουηδίας που δεν πληρούσαν τα κριτήρια σύγκλισης¹¹⁵
- της Δανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου που, κάνοντας χρήση του δικαιώματος αυτοεξαίρεσης κατά την υπογραφή της Συνθήκης του Μάστριχτ, είχαν γνωστοποιήσει στο Συμβούλιο ότι δεν επιθυμούν να συμμετάσχουν στην ευρωζώνη¹¹⁶

Η Απόφαση του Συμβουλίου σε επίπεδο Αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων

Τα πορίσματα του Συμβουλίου Ecofin διαβιβάστηκαν στο Συμβούλιο που συνήλθε σε επίπεδο Αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων.¹¹⁷ Βάσει της προαναφερθείσας Σύστασης του Συμβουλίου Ecofin και αφού έλαβε υπόψη τις εκθέσεις της Επιτροπής και του ENI, καθώς και τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου¹¹⁸, το εν λόγω Συμβούλιο επιβεβαίωσε με Απόφασή του (98/317/EK), 119 η οποία ελήφθη την 3η Μαΐου 1998, ότι τα κράτη μέλη που

¹¹² Άρθρο 104 Γ παρ. 2(β) ΣΕΚ

¹¹³ ΣΕΚ, άρθρο 121, παρ.2, α' εδάφιο. Η Σύσταση της Επιτροπής αφορούσε στην εξέταση της ύπαρξης δημοσιονομικών ελλειμμάτων και της εκπλήρωσης από τα κράτη μέλη των κριτηρίων νομικής και οικονομικής σύγκλισης. Σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη, η Απόφαση έπρεπε να ληφθεί με ειδική πλειοψηφία, ελήφθη πάντως ομοφωνα.

¹¹⁴ Σύσταση 98/316/EK, άρθρο 14

¹¹⁵ ΣΕΚ, άρθρα 3 και 13, αντίστοιχα. Στην πραγματικότητα, η σουηδική κυβέρνηση επέλεξε να μην πληρούται ένα από τα κριτήρια οικονομικής σύγκλισης (γεγονός που συνεχίζει να ισχύει) καθότι δεν είχε μεν δικαίωμα αυτοεξαίρεσης (όπως η Δανία και το Ηνωμένο Βασίλειο) αλλά δεσμευόταν από αρνητικό δημοψήφισμα για την υιοθέτηση του ευρώ.

¹¹⁶ ΣΕΚ 12^ο και 13^ο σημείο του αιτιολογικού αντίστοιχα

¹¹⁷ ΣΕΚ, άρθρο 121, παρ.2, α' εδάφιο

¹¹⁸ ΣΕΚ, άρθρο 121, παρ.2, β' εδάφιο, και παρ.4, β' εδάφιο

¹¹⁹ ΣΕΚ, άρθρο 121, παρ.4, β' εδάφιο. Επισημαίνεται ότι δικαίωμα ψήφου στην εν λόγω ψηφοφορία είχαν όλα τα κράτη μέλη ανεξαιρέτως

πληρούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την υιοθέτηση του ευρώ είναι τα έντεκα (11) εκείνα που συνέστησε το Συμβούλιο.

Τα κράτη μέλη που υιοθέτησαν το ευρώ ως ενιαίο νόμισμα εκαλούντο, σύμφωνα με τη ΣΕΚ, «κράτη χωρίς παρέκκλιση», ενώ όσα δεν το υιοθέτησαν, και για όσο διάστημα δεν συμμετείχαν στην ευρωζώνη, εκαλούντο «κράτη με παρέκκλιση».¹²⁰

Επισημαίνεται ότι, σε αντίθεση με την Απόφαση για την πρώτη ομάδα των κρατών μελών με νόμισμα το ευρώ (που ελήφθη την 3η Μαΐου 1998 βάσει της παρ.4 του άρθρου 121 της ΣΕΚ), στην προκειμένη περίπτωση η Απόφαση λαμβάνεται από το Συμβούλιο Ecofin και όχι από το Συμβούλιο σε επίπεδο Αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων. Στην περίπτωση της Ελλάδος, η κατάργηση του καθεστώτος παρέκκλισης ρυθμίστηκε με την Απόφαση 2000/427/EK του Συμβουλίου της 19ης Ιουνίου 2000.¹²¹ Η αμετάκλητα σταθερή ισοτιμία της δραχμής έναντι του ευρώ (1 ευρώ = 340,750 δραχμές) καθορίστηκε με τον Κανονισμό 1478/2000 του Συμβουλίου της 19ης Ιουνίου 2000. Αξίζει να αναφερθεί ότι, ενώ για την πρώτη ομάδα των κρατών μελών με νόμισμα το ευρώ οι αμετάκλητα σταθερές συναλλαγματικές ισοτιμίες του ευρώ έναντι των εθνικών τους νομισμάτων καθορίστηκαν την προηγούμενη της εκ μέρους τους υιοθέτησης του ενιαίου νομίσματος (31 Δεκεμβρίου 1998), έκτοτε ο καθορισμός της αμετάκλητα σταθερής ισοτιμίας του ευρώ έναντι της δραχμής λαμβάνει χώρα μήνες νωρίτερα.

¹²⁰ ΣΕΚ, άρθρο 122, παρ.1, γ' και δ' εδάφια. Οι διατάξεις των εδαφίων α' και β' της παρ.1 δεν εφαρμόστηκαν, καθώς δεν ενεργοποιήθηκε, σύμφωνα με τα μόλις αναφερθέντα, η διαδικασία της παρ.3 του άρθρου 123 αναφορικά με τη μετάβαση στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ.

¹²¹ Είχε προηγηθεί η Απόφαση 2000/33/EK του Συμβουλίου της 17^{ης} Δεκεμβρίου 1999, με την οποία καταργήθηκε προηγούμενη Απόφαση που οργάνου σχετικά με την ύπαρξη υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος στην Ελλάδα.

Πίνακας 2.1 : Εκπλήρωση από τα κράτη μέλη των κριτηρίων οικονομικής σύγκλισης κατά την αξιολόγηση που πραγματοποιήθηκε το Μάιο του 1998

ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ	ΤΙΜΗ ΑΝΑΦΟΡΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΟΣ	Δημόσιο έλλειμμα προς ΑΕΠ (%) (1997)	ΤΙΜΗ ΑΝΑΦΟΡΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΧΡΕΟΥΣ	Δημόσιο χρέος προς ΑΕΠ (%) (1997)	ΤΙΜΗ ΑΝΑΦΟΡΑΣ ΠΛΗΘΩΡΙΣΜΟΥ	Πληθωρισμός (%) (Ιανουάριος 1998)	ΤΙΜΗ ΑΝΑΦΟΡΑΣ ΜΑΚΡΟΧΡΟΝΙΩΝ ΕΠΙΤΟΚΙΩΝ	Μακροχρόνια επιτόκια (%) (Ιανουάριος 1998)
Αυστρία	3,0	2,5	60,0	66,1	2,7	1,1	7,8	5,6
Βέλγιο	3,0	2,1	60,0	122,2	2,7	1,4	7,8	5,7
Γαλλία	3,0	3,0	60,0	58,0	2,7	1,2	7,8	5,5
Γερμανία	3,0	2,7	60,0	61,3	2,7	1,4	7,8	5,6
Δανία	3,0	-0,7	60,0	65,1	2,7	1,9	7,8	6,2
Ελλάδα	3,0	4,0	60,0	108,7	2,7	5,2	7,8	9,8
Ιρλανδία	3,0	-0,9	60,0	66,3	2,7	1,2	7,8	6,2
Ισπανία	3,0	0,8	60,0	68,8	2,7	1,9	7,8	6,3
Ιταλία	3,0	2,7	60,0	121,6	2,7	1,8	7,8	6,7
Λουξεμβούργ	3,0	-1,7	60,0	6,7	2,7	1,4	7,8	5,6

ο								
Ην. Βασίλειο	3,0	1,9	60,0	53,4	2,7	1,8	7,8	7,0
Ολλανδία	3,0	1,4	60,0	72,1	2,7	1,8	7,8	5,5
Πορτογαλία	3,0	2,5	60,0	62,0	2,7	1,8	7,8	6,2
Σουηδία	3,0	0,8	60,0	76,6	2,7	1,9	7,8	6,5
Φινλανδία	3,0	0,9	60,0	55,8	2,7	1,3	7,8	5,9

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Μάρτιος 1998

2.4 Η θεωρία των άριστων νομισματικών περιοχών ¹²²

Το κόστος και το όφελος από την ένταξη μίας χώρας σε μια περιοχή σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών όπως το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα (ΕΝΣ), εξαρτάται από το βαθμό ολοκλήρωσης της οικονομίας της με τις οικονομίες των δυνητικών εταίρων της. Το συμπέρασμα αυτό είναι γνωστό ως θεωρία των άριστων νομισματικών περιοχών¹²³ σύμφωνα με την οποία οι σταθερές συναλλαγματικές ισοτιμίες είναι οι πλέον κατάλληλες για περιοχές που χαρακτηρίζονται από υψηλό βαθμό ολοκλήρωσης μέσω του διεθνούς εμπορίου (αγαθών και υπηρεσιών, της κίνησης των συντελεστών παραγωγής (χρηματοοικονομικό κεφάλαιο [περιουσιακά στοιχεία], φυσικό κεφάλαιο, εργασία).

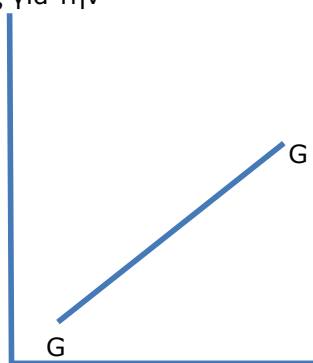
Το **όφελος νομισματικής αποτελεσματικότητας** (καμπύλη GG) από την ένταξη στο σύστημα των σταθερών ισοτιμιών ισούται με την εξοικονόμηση πόρων από την αποφυγή της αβεβαιότητας, της σύγχυσης και του κόστους των συναλλαγών και των υπολογισμών που ανακύπτουν κατά την ελεύθερη διακύμανση των συναλλαγματικών ισοτιμιών. Ο υψηλός βαθμός οικονομικής ολοκλήρωσης μεταξύ μίας χώρας και μιας περιοχής σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών διευρύνει τα οφέλη νομισματικής αποτελεσματικότητας που αποκομίζει η χώρα όταν κρατάει σταθερές τις ισοτιμίες του νομίσματός της έναντι των νομισμάτων της περιοχής. Όσο πιο εκτεταμένες είναι οι διασυνοριακές συναλλαγές και η κίνηση των συντελεστών παραγωγής, τόσο μεγαλύτερα είναι τα οφέλη που απορρέουν από τις σταθερές συναλλαγματικές ισοτιμίες. Έχουμε σιωπηρά υποθέσει ότι η ευρύτερη συναλλαγματική περιοχή, έχει σταθερό και προβλέψιμο επίπεδο τιμών. Αν αυτό δεν ισχύει, η μεγαλύτερη μεταβλητότητα των τιμών της υπό ένταξη χώρας που θα προκύψει από την προσχώρησή της στη συναλλαγματική περιοχή μάλλον θα αντισταθμίσει οποιαδήποτε οφέλη νομισματικής αποτελεσματικότητας που θα παρείχαν οι σταθερές συναλλαγματικές ισοτιμίες. Ένα διαφορετικό πρόβλημα ανακύπτει αν η πρόθεση της υπό ένταξη χώρας να κρατήσει σταθερή τη συναλλαγματική ισοτιμία του νομίσματός της δεν γίνει απόλυτα πιστευτή από τους οικονομικούς παράγοντες. Σε αυτήν την περίπτωση, θα υπάρχει κάποια αβεβαιότητα για την εξέλιξη της συναλλαγματικής ισοτιμίας και συνεπώς η υπό ένταξη χώρα θα αποκομίσει μικρότερα οφέλη νομισματικής αποτελεσματικότητας. Αν, όμως, το επίπεδο τιμών της ΑΝΠ

¹²² «Διεθνής Οικονομική: Θεωρία και Πολιτική» τόμος Β, Paul R. Krugman, Maurice Obstfeld, Εκδόσεις Κριτική

¹²³ Η θεωρία αναπτύχθηκε από τον καθηγητή Robert Mundell το 1961 ενώ το 1999 του απονεμήθηκε το βραβείο Νόμπελ Οικονομικής Επιστήμης, εν μέρει για το πρωτοποριακό του έργο σχετικά με τις άριστες νομισματικές περιοχές.

είναι σταθερό και η υπό ένταξη χώρα τηρεί σταθερά τις δεσμεύσεις για τη συναλλαγματική ισοτιμία του νομίσματός της, καταλήγουμε στο εξής συμπέρασμα: όταν η χώρα εντάσσεται στο μηχανισμό των συναλλαγματικών ισοτιμιών της ANΠ, ωφελείται από τη σταθερότητα της ισοτιμίας του νομίσματος της έναντι των νομισμάτων της ANΠ και αυτό το όφελος αποτελεσματικότητας είναι τόσο μεγαλύτερο όσο στενότερα είναι συνδεδεμένες οι αγορές της υπό ένταξης χώρας με τις αγορές των χωρών της ANΠ.

Όφελος νομισματικής αποτελεσματικότητας για την εντασσόμενη χώρα



Βαθμός οικονομικής ολοκλήρωσης μεταξύ της εντασσόμενης χώρας και της περιοχής ισοτιμίας

Σχήμα 1: ΚΑΜΠΥΛΗ GG: έχει θετική κλίση, δείχνει ότι το όφελος νομισματικής αποτελεσματικότητας που αποκομίζει μία χώρα από την ένταξή της σε μία περιοχή σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών ανεβαίνει καθώς διευρύνεται η οικονομική ολοκλήρωση της χώρας με την περιοχή.

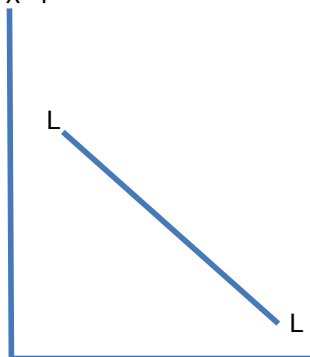
Το **κόστος των σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών** (καμπύλη LL) προκύπτει επειδή όταν μια χώρα εντάσσεται σε μια περιοχή συναλλαγματικών ισοτιμιών, παραιτείται από τη δυνατότητά της να χρησιμοποιεί το προϊόν και την απασχόληση. Αυτή η απώλεια οικονομικής σταθερότητας που συνοδεύει την ένταξη σχετίζεται με το βαθμό οικονομικής ολοκλήρωσης της οικονομίας της με τις οικονομίες των εταίρων της στην περιοχή. Υποθέτουμε λοιπόν, ότι ένα μόνο μέλος αντιμετωπίζει πτώση της ζήτησης ενός βασικού εξαγωγικού προϊόντος του, τότε η προσαρμογή σε αυτή την διαταραχή έχει ως εξής:

α) εάν το μέλος έχει στενούς εμπορικούς δεσμούς με τις χώρες της ANΠ τότε μία μικρή μείωση των τιμών του θα οδηγήσει σε αύξηση της ζήτησης των χωρών της ANΠ για τα

προϊόντα του μέλους η οποία θα είναι μεγάλη συγκρινόμενη με το προϊόν του μέλους. Συνεπώς, το επίπεδο πλήρους απασχόλησης μπορεί να αποκατασταθεί αρκετά σύντομα.

β) εάν οι αγορές εργασίας και κεφαλαίου του μέλους είναι στενά συνδεδεμένες με τις αντίστοιχες αγορές των άλλων μελών της ANΠ, τότε οι άνεργοι εργάτες μπορούν να μετακινηθούν εύκολα για αναζήτηση εργασίας στο εξωτερικό και το κεφάλαιο επίσης μπορεί να κατευθυνθεί σε χώρες όπου υπάρχουν περισσότερο κερδοφόρες ευκαιρίες. Η δυνατότητα των συντελεστών παραγωγής να μετακινηθούν σε άλλες χώρες μειώνει έτσι τις επιπτώσεις της ανεργίας και της μείωσης των αποδόσεων που αποκομίζουν το πλεόνασμα του παραγωγικού συντελεστή της εργασίας και του χρηματοοικονομικού κεφαλαίου θα διοχετευτεί στις υπόλοιπες χώρες της ANΠ. Στην περίπτωση της αύξησης της ζήτησης για τα προϊόντα ενός μέλους τότε ισχύουν τα εξής: αν η οικονομία της χώρας μέλους που παρατηρείται η αύξηση της ζήτησης των προϊόντων της είναι στενά συνδεδεμένη με τις οικονομίες των άλλων χωρών της ANΠ, μία μικρή άνοδος των τιμών της χώρας σε συνδυασμό με κάποια εισροή ξένων κεφαλαίων και εργασίας εξαλείφει ταχέως την υπερβάλλουσα ζήτηση για προϊόντα της. Ο υψηλός βαθμός οικονομικής ολοκλήρωσης μεταξύ μιας χώρας και μιας περιοχής σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών, στην οποία εντάσσεται η χώρα αυτή

Απώλεια οικονομικής σταθερότητας
για την εντασσόμενη χώρα



Βαθμός οικονομικής ολοκλήρωσης μεταξύ
της εντασσόμενης χώρας και της
περιοχής ισοτιμίας

Σχήμα 2: ΚΑΜΠΥΛΗ LL: έχει αρνητική κλίση, δείχνει ότι η απώλεια οικονομικής σταθερότητας μιας χώρας, που προκύπτει από την ένταξή της σε μια περιοχή σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών, μειώνεται καθώς διευρύνεται η οικονομική ολοκλήρωση της χώρας με την περιοχή

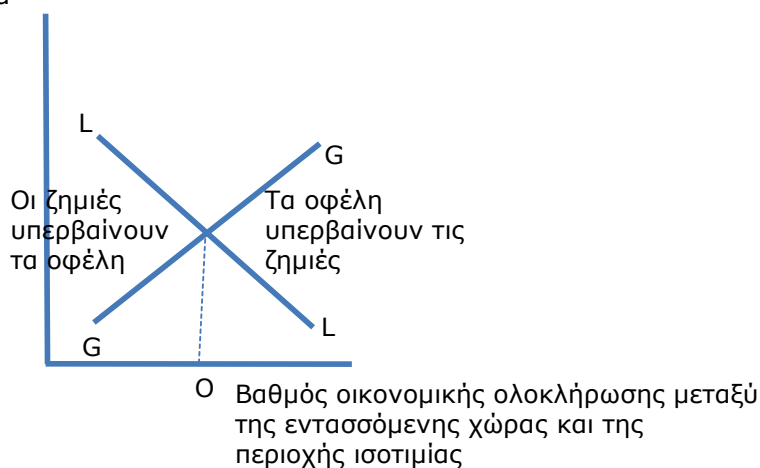
2.4.1 Απόφαση ένταξης μίας χώρας σε μια νομισματική περιοχή με βάση το Υπόδειγμα GG - LL

Μια χώρα θα πρέπει να ενταχθεί σε μία νομισματική περιοχή εάν ο βαθμός της οικονομικής ολοκλήρωσης μεταξύ των αγορών της και των αγορών της νομισματικής περιοχής ισούται τουλάχιστον με το σημείο O του Σχήματος 3, δηλαδή το επίπεδο ολοκλήρωσης που προσδιορίζεται από το σημείο τομής των καμπυλών GG και LL.

Για σημεία αριστερά του O (η καμπύλη LL βρίσκεται πάνω από την καμπύλη GG), η απώλεια που θα υπήρχε για την εντασσόμενη χώρα λόγω της μεγαλύτερης αστάθειας του προϊόντος και της απασχόλησης μετά την ένταξη υπερβαίνει το όφελος νομισματικής αποτελεσματικότητας και γι' αυτό θα ήταν καλύτερα για τη χώρα να μείνει έξω από τη νομισματική περιοχή.

Για σημεία δεξιά του O (η καμπύλη GG βρίσκεται πάνω από την καμπύλη LL), το όφελος νομισματικής αποτελεσματικότητας είναι μεγαλύτερο από την απώλεια σταθερότητας και συνεπώς η ένταξη της χώρας στη νομισματική περιοχή αποφέρει στη χώρα καθαρό κέρδος.

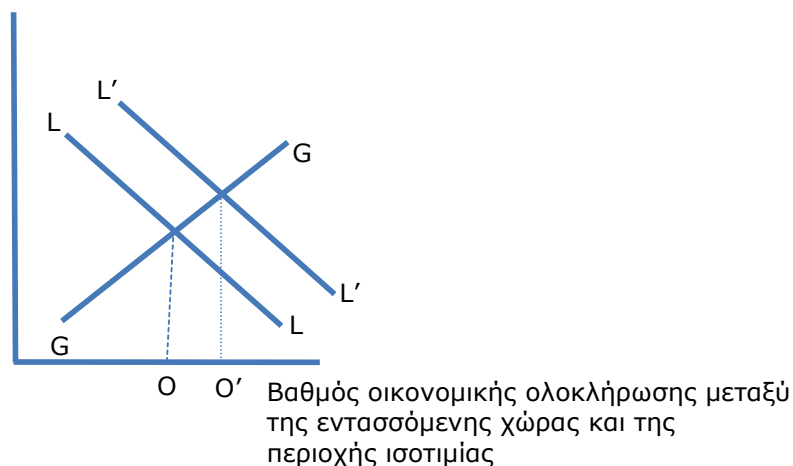
Οφέλη και ζημιές για την εντασσόμενη χώρα



Σχήμα 3: Υπόδειγμα GG-LL: Η τομή των καμπυλών GG και LL στο σημείο O προσδιορίζει ένα κρίσιμο επίπεδο οικονομικής ολοκλήρωσης μεταξύ μίας περιοχής σταθερών ισοτιμιών και μιας χώρας που εξετάζει το ενδεχόμενο ένταξής της στην περιοχή. Σε κάθε επίπεδο ολοκλήρωσης πάνω από το σημείο O, η απόφαση για ένταξη αποδίδει καθαρά θετικά οικονομικά οφέλη στη χώρα.

Το υπόδειγμα GG-LL, εξάγει σημαντικά συμπεράσματα για το πώς οι αλλαγές στο οικονομικό περιβάλλον μίας χώρας επηρεάζουν την απόφασή της σχετικά με την ένταξη του νομίσματος της σε μία νομισματική περιοχή. Για παράδειγμα η αύξηση της ζήτησης εξαγωγών της μίας χώρας μετατοπίζει την καμπύλη LL προς τα δεξιά στη θέση L'L' (Σχήμα 4): σε κάθε επίπεδο οικονομικής ολοκλήρωσης με τη νομισματική περιοχή, η πρόσθετη αστάθεια του προϊόντος και της απασχόλησης, που προκύπτει από τη διατήρηση της σταθερής ισοτιμίας του νομίσματος της χώρας, είναι τώρα μεγαλύτερη, με αποτέλεσμα το επίπεδο οικονομικής ολοκλήρωσης, στο οποίο αξίζει να ενταχθεί η χώρα στη νομισματική περιοχή μετατοπίζεται στη θέση O'. Δηλαδή, με σταθερούς τους άλλους παράγοντες, μια αύξηση των διακυμάνσεων στις αγορές των προϊόντων τους κάνει τις χώρες λιγότερο πρόθυμες να ενταχθούν σε περιοχές σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών.

Οφέλη και ζημιές για την εντασσόμενη χώρα



Σχήμα 4: Η αύξηση του μεγέθους και της συχνότητας των διαταραχών των αγορών προϊόντος της εντασσόμενης χώρας μετατοπίζει την καμπύλη LL προς τα πάνω, επειδή για δεδομένο βαθμό οικονομικής ολοκλήρωσης με την περιοχή σταθερών ισοτιμιών, η απώλεια οικονομικής σταθερότητας της χώρας, που προκύπτει από τις σταθερές ισοτιμίες αυξάνεται. Η μετατόπιση της LL ανεβάζει το κρίσιμο επίπεδο οικονομικής ολοκλήρωσης στο οποίο πραγματοποιείται η ένταξη στην περιοχή συναλλαγματικών ισοτιμιών.

2.4.2 Ορισμός της άριστης νομισματικής περιοχής

Όταν η συναλλαγματική πολιτική δύναται να θεωρηθεί περιττή είτε επειδή θα ήταν αναποτελεσματική είτε επειδή θα μπορούσε να ασκηθεί καλύτερα από μία ομάδα εθνικών νομισματικών αρχών παρά από κάθε μεμονωμένη αρχή.

Οι άριστες νομισματικές περιοχές είναι ομάδες περιοχών που οι οικονομίες τους συνδέονται στενά μέσω του εμπορίου αγαθών και υπηρεσιών και της κινητικότητας των συντελεστών παραγωγής. Η υψηλή κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής μεταξύ των χωρών κάνουν τις μεμονωμένες εθνικές συναλλαγματικές πολιτικές αναποτελεσματικές, ενώ οι παραγωγικές δομές οι οποίες έχουν υψηλό συντελεστή συσχέτισης σε εξωγενείς παράγοντες καθιστούν τις πολιτικές συναλλαγματικής ισοτιμίας περιττές. Όσο μεγαλύτερη η κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής ανάμεσα στις χώρες τόσο πιο κοινή θα είναι η ευαισθησία σε εξωγενείς παράγοντες και τόσο πιο επιθυμητή θα είναι η νομισματική ένωση.¹²⁴

2.4.3 Είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση μία Άριστη Νομισματική Περιοχή;

Οι οικονομολόγοι Barry Eichengreen και ο Martin Feldstein στη δεκαετία του 1980 και του 1990, εξέφρασαν αμφιβολίες ως προς το εάν ή όχι η Ευρώπη θα πληρούσε τα κριτήρια για να είναι μία βέλτιστη νομισματική ζώνη, πριν ακόμα δηλαδή υπάρξουν συγκεκριμένα σχέδια δημιουργίας της νομισματικής ένωσης.

«Δεν υπάρχει καθαρή οικονομική αιτιολόγηση και η δημιουργία της ONE προωθείται κυρίως από πολιτικούς λόγους» Eichengreen and Frieden (1993)

Υπήρξαν και πολλοί οικονομολόγοι που θεωρούσαν ότι η Ευρώπη θα αποτελούσε τον ιδανικό υποψήφιο ώστε να εφαρμοστεί η θεωρία της βέλτιστης νομισματικής ζώνης του Mundell. Ωστόσο, άλλοι μελετητές παρατήρησαν πάρα πολλούς παράγοντες (υπό τη μορφή των διαφορετικών και αποκλινουσών καταστάσεων) στις οικονομικές πραγματικότητες των κρατών ώστε να είναι πραγματικά εφαρμόσιμη και λειτουργική η ευρωπαϊκή νομισματική ένωση. Οι περισσότερες από αυτές τις ανησυχίες αντιμετωπίζονταν με σκεπτικισμό για τη θεωρία των βέλτιστων νομισματικών περιοχών γενικότερα.

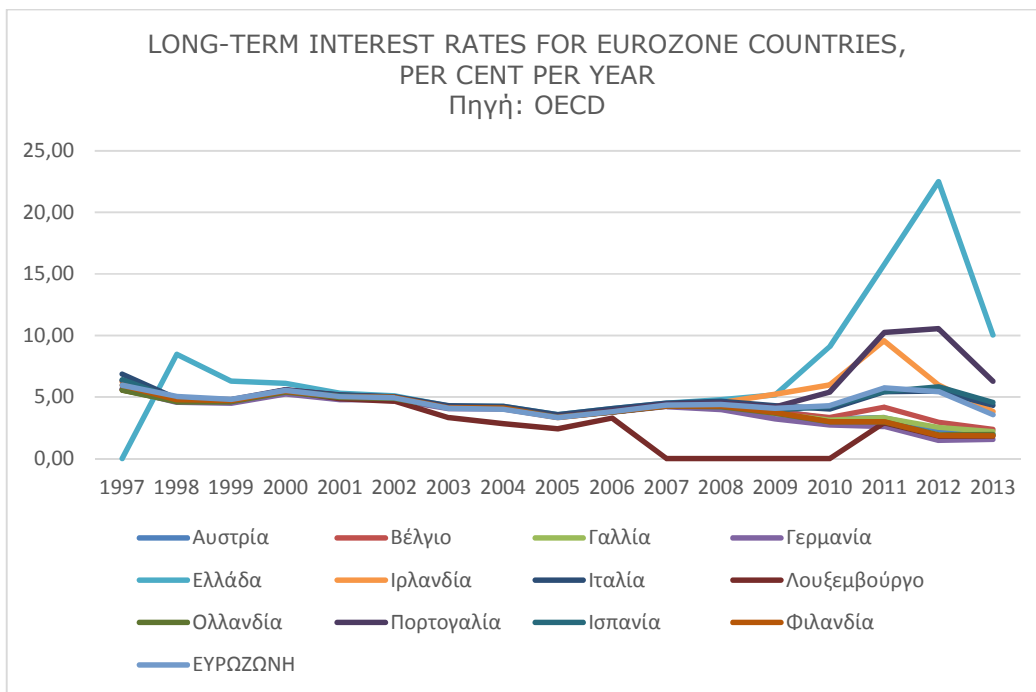
¹²⁴ Frieden, Jeffrey A. 2002. Real sources of European currency policy: Sectoral interests and European monetary integration, p.837

«Η νομισματική ένωση των 12 χωρών δεν αποτελεί μία άριστη νομισματική περιοχή και ορισμένες χώρες που συμμετέχουν σε αυτή θα υποστούν απώλεια ευημερίας» De Grauwe (1994)

«Στην ONE δεν υπάρχει ο αναγκαίος βαθμός οικονομικής ολοκλήρωσης στο εμπόριο και την κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής ώστε τα οφέλη να είναι μεγαλύτερα από τα κόστη» Krugman and Obstfeld (1995)

Επίσης, ο Jacques de Larosière, πρώην Διευθύνων Σύμβουλος του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και πρώην διοικητής της Banque de France, επισημαίνει, ότι οι αγορές αποδείχθηκαν τυφλές για το αν ή όχι η Ευρώπη ήταν πράγματι μια βέλτιστη νομισματική ζώνη. Υπήρξε, ουσιαστικά, μια επικρατούσα υπόθεση ότι ένα κοινό νόμισμα σημαίνει κατανομή του κινδύνου (και επομένως η υπόθεση των «διασώσεων» με κάποια μορφή, θα πρέπει να είναι αναγκαία). Πουθενά αλλού αυτή η ψευδής παραδοχή, δεν είναι περισσότερο εμφανής από ό, τι σε μια εξέταση των επιτοκίων ορισμένων βασικών χωρών της Ευρωζώνης. Λόγω της πεποίθησης της κατανομής κινδύνου, τα επιτόκια για τις χώρες της Ευρωζώνης, από τη Γερμανία μέχρι την Ελλάδα, ακολουθούν μια σχεδόν ταυτόσημη πορεία κατά τη διάρκεια της περιόδου 2000 - 2009. Μόνο το 2009, σύμφωνα με τον de Larosiere και αποδεικνυόμενο από τα επιτόκια του διαγράμματος 1 , οι αγορές "ξύπνησαν" και συνειδητοποίησαν ότι τα ελληνικά ομόλογα, και αργότερα τα ομόλογα άλλων χωρών της περιφέρειας, δεν ήταν τόσο ασφαλή όσο τα ομόλογα των άλλων μελών της Ευρωζώνης, κυρίως ως αποτέλεσμα της οικονομικής απόκλισης μεταξύ των μελών της Ευρωζώνης. Όταν οι αγορές "ξύπνησαν" στην πραγματικότητα της απόκλισης μεταξύ των υγιών οικονομιών των διαφόρων μελών της Ευρωζώνης το 2009 και το 2010, τα επιτόκια παρέκκλιναν και αυξήθηκαν ταχέως για εκείνες τις χώρες που θεωρούνται ότι κινδυνεύουν.¹²⁵

¹²⁵ Brian Koziara. 2013, The Eurozone: an Optimal Currency Area?, p.10

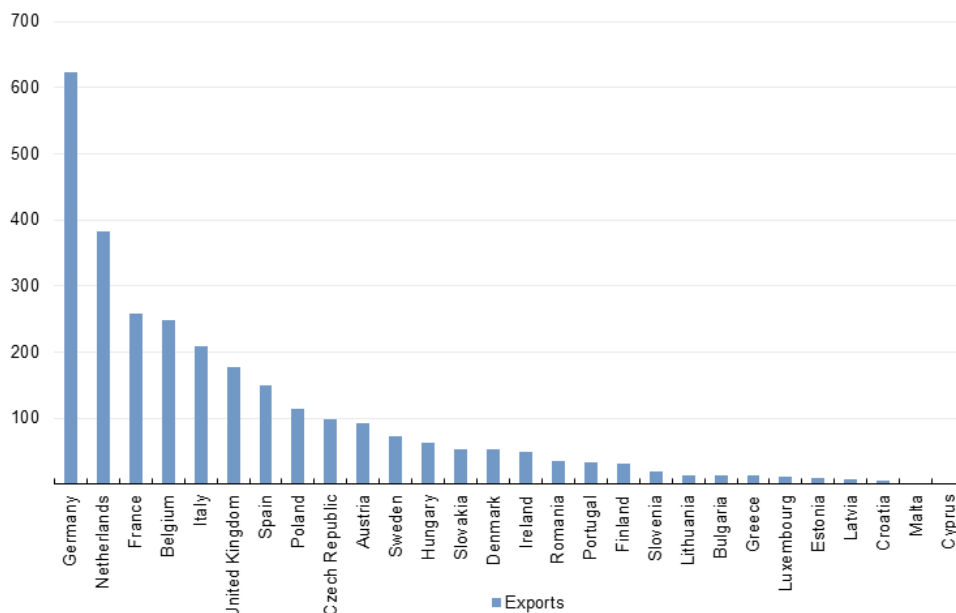


Διάγραμμα 2.1: Ποσοστά των μακροπρόθεσμων επιτοκίων των δεκαετών ομολόγων
Πηγή: Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και την Ανάπτυξη (Organization for Economic Cooperation and Development)

2.4.3.1 Ενδοκοινοτικό Εμπόριο αγαθών ανά κράτος μέλος ¹²⁶

Υπάρχει μια μεγάλη διακύμανση της αξίας των εξαγωγών αγαθών ανάμεσα στα κράτη μέλη της ΕΕ, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 2. Το 2013 η αξία των εξαγωγικών εμπορευματικών συναλλαγών εντός της ΕΕ κυμάνθησαν από 623 δισεκατομμύρια ευρώ από τη Γερμανία σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ μέχρι κάτω του 1 δισ ευρώ από την Κύπρο στους ευρωπαίους εταίρους της. Υπήρχαν οκτώ κράτη μέλη, των οποίων οι εξαγωγές αγαθών προς τους εταίρους στην ΕΕ, ήταν πάνω από 100 δισεκατομμύρια ευρώ το 2013, αντιπροσωπεύοντας πάνω από το 76% της συνολικής αξίας των ενδοκοινοτικών εξαγωγών αγαθών.

¹²⁶ Statistics Explained: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained>



Διάγραμμα 2.2: Εξαγωγές αγαθών σε άλλα κράτη-μέλη (εκ. ευρώ) για το 2013

Source: Eurostat

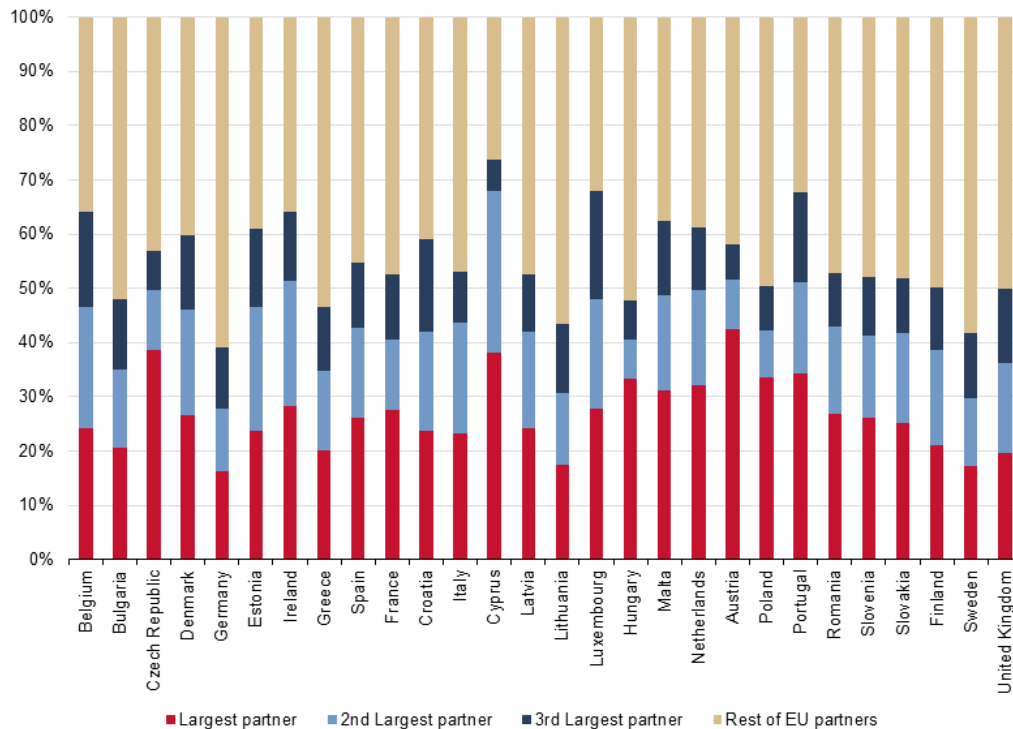
Ο Πίνακας 2.2 δείχνει ότι για όλα τα κράτη μέλη εκτός από δύο (την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο), η αξία των εξαγωγών αγαθών προς τους εταίρους στην ΕΕ των 28 αυξήθηκε το διάστημα μεταξύ 2002 και 2013. Υπάρχουν σημαντικές διαφορές στο ρυθμό μεταβολής, που κυμαίνεται από μία σχετικά μέτρια αύξηση ύψους 6% της αξίας των εξαγωγών αγαθών από τη Φινλανδία σε άλλους εταίρους της ΕΕ σε μια σχεδόν τετραπλάσια αύξηση της αξίας των εξαγωγών αγαθών από τη Σλοβακία σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ. Όπως και με την συνοπτική μορφή της ΕΕ των 28, η πλειοψηφία των κρατών μελών έχει αυξητική τάση κατά την περίοδο 2002 - 2013 στην αξία των εξαγωγών αγαθών τους, με πτώση το 2009 κατά τη διάρκεια της χρηματοπιστωτικής αναταραχής. Η αξία των εξαγωγών αγαθών για την πλειοψηφία των κρατών μελών έχει ανακτήσει πλέον το επίπεδο όπως ήταν πριν το 2009.

Πίνακας 2.2: Εξαγωγές αγαθών σε άλλα κράτη μέλη, για 2002 και 2013 (εκ. ευρώ)

	Exports	
	2002	2013
Belgium	172.6	247.6
Bulgaria	3.8	13.4
Czech Republic	35.1	98.6
Denmark	42.5	52.6
Germany	414.5	623.4
Estonia	3.0	8.7
Ireland	61.6	48.9
Greece	6.7	12.8
Spain	99.5	150.0
France	228.8	258.8
Croatia	3.4	5.3
Italy	166.0	209.3
Cyprus	0.3	0.9
Latvia	1.9	7.2
Lithuania	3.8	14.1
Luxembourg	9.5	11.2
Hungary	31.2	63.4
Malta	1.0	1.1
Netherlands	207.8	382.8
Austria	63.3	92.0
Poland	35.4	113.8
Portugal	22.3	33.3
Romania	10.9	34.5
Slovenia	8.5	19.2
Slovakia	13.7	53.7
Finland	29.2	31.0
Sweden	50.5	72.9
United Kingdom	182.1	178.0

Πηγή: Eurostat

Το Διάγραμμα 2.3 δείχνει ότι τα περισσότερα κράτη μέλη διαθέτουν 2 ή 3 εταίρους εντός της ΕΕ αντιπροσωπεύοντας το μεγαλύτερο μέρος (πάνω από 50%) των εξαγωγών τους εντός της ΕΕ. Αυτοί οι συνεργάτες είναι αρκετά συχνά κοντά σε γεωγραφική εγγύτητα. Μικρότερα μερίδια των εξαγωγών τους πάει στους υπόλοιπους εταίρους τους στην ΕΕ.



Διάγραμμα 2.3: Κατανομή εξαγωγών αγαθών σε άλλα κράτη-μέλη, για το 2013
(% επί των συνολικών ενδο-εξαγωγών αγαθών)

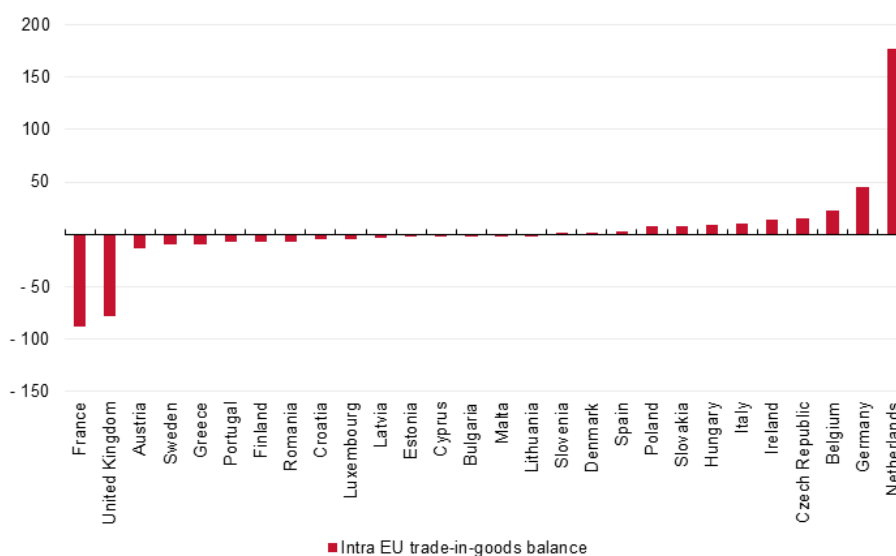
Πηγή: Eurostat

Αυτό ήταν το σχέδιο για την περίοδο από το 2002 έως 2013. Πράγματι υπήρξε σταθερότητα στους εταίρους εντός της ΕΕ κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, ιδιαίτερα για τις μεγαλύτερες χώρες εξαγωγής εμπορευμάτων. Υπάρχει μεγαλύτερη μεταβολή για τις μικρότερες εξαγωγικές χώρες, και συγκεκριμένα υπάρχουν κάποιες ενδείξεις ενός μεγαλύτερου ποσοστού των εμπορευμάτων που εξάγονται σε κοντινές γεωγραφικά χώρες από ότι κατά την έναρξη της περιόδου. Για παράδειγμα, το ποσοστό των εμπορευμάτων που εξάγονται μεταξύ της Εσθονίας, της Λιθουανίας και της Λετονίας έχει αυξηθεί, ενώ η αναλογία με τους πιο απομακρυσμένους εταίρους της ΕΕ έχει μειωθεί.

Ισοζύγιο Ενδοκοινοτικού Εμπορίου Αγαθών

Σύμφωνα με το Διάγραμμα 2.4, δεκαέξι κράτη μέλη έχουν αρνητικό εμπορικό ισοζύγιο - δηλαδή εισάγουν περισσότερα αγαθά (σε αξία) από τους εταίρους της ΕΕ από ό, τι εξάγουν προς άλλα κράτη μέλη της ΕΕ. Το μεγαλύτερο αρνητικό του ενδοκοινοτικού εμπορικού ισοζυγίου καταγράφεται στη Γαλλία (λίγο κάτω από 89 δισεκατομμύρια ευρώ) και το

Ηνωμένο Βασίλειο (περίπου 79 δισεκατομμύρια ευρώ). Επίσης υπήρχαν τόσο μεγαλύτερες όσο και μικρότερες οικονομίες στην ΕΕ με αρνητικό εμπορικό ισοζύγιο το 2013. Από τα υπόλοιπα δώδεκα κράτη μέλη με θετικό ισοζύγιο ενδοκοινοτικού εμπορίου το 2013, το μεγαλύτερο που παρατηρήθηκε ήταν για την Ολλανδία, με πάνω από 179 δισεκατομμύρια ευρώ.



Διάγραμμα 2.4: Ισοζύγιο ενδοκοινοτικού εμπορίου αγαθών από τα κράτη μέλη για το 2013 (εκ. ευρώ)

Πηγή: Eurostat

Ο Πίνακας 2.3 δείχνει το εμπορικό ισοζύγιο αγαθών για το 2002 και το 2013. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, τα περισσότερα κράτη μέλη συνέχισαν να είναι είτε καθαροί εισαγωγείς αγαθών (για παράδειγμα η Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο) ή καθαροί εξαγωγείς εμπορευμάτων (για παράδειγμα η Γερμανία και η Τσεχική Δημοκρατία). Ωστόσο, η έκταση του θετικού ή αρνητικού υπολοίπου έχει αλλάξει σε πολλά κράτη μέλη. Για παράδειγμα, η Γαλλία εξακολουθεί να είναι καθαρός εισαγωγέας προϊόντων από άλλα κράτη μέλη, αλλά το αρνητικό ισοζύγιο αγαθών αυξήθηκε από μόλις πάνω από 10 δισεκατομμύρια ευρώ σε μόλις κάτω από 89 δισεκατομμύρια ευρώ. Την ίδια στιγμή, αν και η Γερμανία εξακολουθεί να είναι καθαρός εξαγωγέας αγαθών, το θετικό της ισοζύγιο έχει μειωθεί από

πάνω από 73 δισεκατομμύρια ευρώ σε κάτω από 45 δισεκατομμύρια ευρώ. Μεταξύ του 2002 και του 2013, ορισμένα κράτη μέλη έχουν γίνει καθαροί εισαγωγείς προϊόντων, για παράδειγμα, η Φινλανδία, της οποίας το εμπορικό ισοζύγιο αγαθών μειώθηκε από +3,9 δισεκατομμύρια ευρώ το 2002 σε -7,6 δισεκατομμύρια ευρώ το 2013. Αντιθέτως, υπάρχουν άλλα κράτη μέλη που κατά την ίδια περίοδο έχουν αλλάξει από το να είναι καθαροί εισαγωγείς αγαθών προς καθαροί εξαγωγείς εμπορευμάτων. Για παράδειγμα η Ισπανία, της οποίας το εμπορικό ισοζύγιο αγαθών το 2002 ήταν -21,2 δισεκατομμύρια ευρώ ενώ το 2013 ήταν +9,4 δισεκατομμύρια ευρώ.

Πίνακας 2.3: Εμπορικό ισοζύγιο αγαθών με άλλα κράτη-μέλη για 2002 και 2013 (εκ. ευρώ)

	Balance	
	2002	2013
Belgium	19.7	22.6
Bulgaria	-1.1	-2.1
Czech Republic	3.9	15.8
Denmark	2.7	1.6
Germany	73.4	44.6
Estonia	-0.5	-2.5
Ireland	24.5	14.2
Greece	-11.9	-9.3
Spain	-21.2	9.4
France	-10.2	-88.6
Croatia	-4.7	-5.0
Italy	0.8	10.4
Cyprus	-2.0	-2.5
Latvia	-1.4	-3.5
Lithuania	-0.7	-1.6
Luxembourg	-1.6	-4.6
Hungary	5.1	9.4
Malta	-0.9	-1.9
Netherlands	79.8	177.0
Austria	-4.0	-13.0
Poland	-5.4	7.9
Portugal	-11.6	-7.6
Romania	-2.0	-7.4
Slovenia	-0.9	1.6
Slovakia	0.9	7.9
Finland	3.9	-7.6
Sweden	0.2	-10.0
United Kingdom	-38.5	-78.8

Πηγή: Eurostat

Το ενδοκοινοτικό εμπορικό ισοζύγιο αγαθών και η διαχρονική του εξέλιξη δίνει κάποιες λεπτομέρειες σχετικά με τον αντίκτυπο του εμπορίου αγαθών στην οικονομία. Ωστόσο, είναι δύσκολο να συγκρίνουμε το καθαρό εμπορικό ισοζύγιο μεταξύ των κρατών μελών, λόγω των διαφορών της αξίας των συναλλαγών για τα διάφορα κράτη μέλη. Ένας άλλος τρόπος για να

συγκρίνει την αξία των εισαγωγών έναντι των εξαγωγών είναι να εξετάσει το λόγο «εξαγωγές αγαθών / εισαγωγών αγαθών». Γι' αυτό το ποσοστό, οι χώρες εκείνες με αξία μικρότερη από 100% είναι καθαροί εισαγωγείς προϊόντων, ενώ εκείνες των οποίων το ποσοστό υπερβαίνει το 100% είναι καθαροί εξαγωγείς εμπορευμάτων. Ο Πίνακας 2.4 δείχνει αυτό το στατιστικό στοιχείο από το κράτος μέλος για το εμπόριο με τα άλλα μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα έτη 2002 - 2013.

Πίνακας 2.4 : Ενδοκοινοτικό εμπόριο (εισαγωγές/εξαγωγές) 2002-2013 (%)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Belgium	113%	114%	114%	112%	112%	113%	111%	112%	110%	108%	105%	110%
Bulgaria	78%	76%	75%	72%	77%	65%	65%	75%	85%	91%	82%	87%
Czech Republic	113%	116%	108%	108%	109%	111%	115%	117%	118%	120%	120%	119%
Denmark	107%	111%	113%	112%	107%	101%	104%	109%	109%	108%	103%	103%
Germany	122%	122%	125%	125%	122%	126%	122%	117%	114%	110%	109%	108%
Estonia	85%	89%	78%	77%	64%	63%	68%	77%	81%	83%	77%	78%
Ireland	166%	171%	162%	153%	138%	132%	135%	173%	167%	157%	164%	141%
Greece	36%	33%	31%	34%	37%	35%	36%	34%	44%	51%	54%	58%
Spain	82%	81%	77%	75%	75%	73%	79%	87%	91%	95%	103%	107%
France	96%	93%	91%	87%	87%	84%	81%	78%	76%	75%	74%	74%
Croatia	42%	41%	45%	44%	46%	45%	44%	48%	60%	57%	55%	51%
Italy	100%	100%	100%	100%	101%	104%	105%	99%	96%	98%	104%	105%
Cyprus	12%	12%	17%	25%	20%	17%	16%	15%	15%	21%	21%	26%
Latvia	57%	58%	58%	60%	50%	51%	57%	70%	72%	69%	67%	67%
Lithuania	85%	81%	79%	84%	74%	67%	80%	98%	96%	95%	97%	90%
Luxembourg	86%	95%	96%	105%	107%	97%	95%	103%	82%	71%	78%	71%
Hungary	120%	119%	113%	111%	110%	115%	116%	124%	125%	122%	119%	117%
Malta	53%	50%	47%	44%	48%	43%	35%	34%	42%	39%	33%	37%
Netherlands	162%	164%	168%	181%	177%	174%	180%	177%	185%	185%	186%	186%
Austria	94%	91%	89%	89%	91%	93%	92%	89%	89%	86%	85%	88%
Poland	87%	93%	89%	92%	95%	91%	89%	100%	100%	100%	105%	107%
Portugal	66%	69%	68%	63%	64%	64%	60%	59%	63%	73%	80%	81%
Romania	84%	82%	82%	77%	71%	58%	60%	76%	80%	81%	79%	82%
Slovenia	90%	89%	82%	87%	90%	94%	93%	101%	104%	105%	105%	109%
Slovakia	107%	112%	103%	103%	108%	113%	113%	116%	117%	116%	119%	117%
Finland	115%	110%	103%	95%	100%	98%	95%	88%	86%	85%	82%	80%
Sweden	100%	100%	100%	98%	100%	95%	95%	94%	91%	87%	89%	88%
United Kingdom	83%	80%	78%	76%	82%	75%	78%	76%	76%	78%	72%	69%

Πηγή: Eurostat

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, η Γαλλία έχει το μεγαλύτερο αρνητικό εμπορικό ισοζύγιο σε απόλυτη τιμή στην ΕΕ, ωστόσο το μέτρο που χρησιμοποιείται στον πίνακα 2.4 δείχνει ότι η Γαλλία βρίσκεται σε παρόμοια θέση με τα άλλα κράτη μέλη με πολύ χαμηλότερη απόλυτη τιμή εμπορικού ισοζυγίου, για παράδειγμα, την Εσθονία και το Λουξεμβούργο.

Μπορούμε επίσης να εξετάσουμε την εμπορική σχέση των επιμέρους κρατών μελών με εταίρους εκτός ΕΕ, στο πλαίσιο ερμηνείας του ενδοκοινοτικού εμπορικού ισοζυγίου. Ο Πίνακας 2.5 δείχνει το ποσοστό «εξαγωγές αγαθών/εισαγωγών αγαθών» ανά κράτος μέλος για το εμπόριο με μη εμπορικούς εταίρους της ΕΕ για τα έτη 2002-2013.

Πίνακας 2.5: Εισαγωγές/Εξαγωγές με κράτη εκτός ΕΕ, 2002-2013 (%)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Belgium	98%	94%	91%	87%	86%	85%	78%	86%	91%	88%	94%	93%
Bulgaria	64%	60%	60%	77%	74%	57%	55%	60%	76%	80%	81%	85%
Czech Republic	47%	40%	62%	77%	72%	74%	66%	73%	66%	70%	84%	91%
Denmark	136%	129%	113%	113%	112%	115%	113%	122%	132%	137%	143%	139%
Germany	133%	128%	130%	125%	122%	124%	122%	128%	129%	130%	142%	149%
Estonia	42%	35%	53%	69%	97%	98%	115%	139%	147%	137%	136%	143%
Ireland	174%	174%	184%	174%	173%	176%	185%	208%	248%	261%	231%	255%
Greece	29%	25%	26%	29%	27%	28%	29%	34%	40%	50%	58%	60%
Spain	62%	60%	56%	51%	49%	51%	50%	62%	59%	63%	69%	77%
France	112%	110%	107%	103%	102%	100%	97%	106%	106%	99%	105%	107%
Croatia	55%	51%	57%	54%	52%	54%	50%	52%	58%	62%	66%	66%
Italy	107%	102%	100%	92%	85%	89%	86%	97%	86%	88%	100%	112%
Cyprus	11%	11%	18%	20%	18%	15%	15%	19%	19%	22%	30%	46%
Latvia	56%	47%	53%	56%	63%	66%	81%	104%	112%	123%	137%	136%
Lithuania	49%	61%	67%	64%	71%	78%	71%	78%	80%	79%	86%	97%
Luxembourg	56%	39%	33%	32%	31%	38%	36%	37%	65%	78%	63%	62%
Hungary	38%	38%	46%	56%	63%	65%	64%	68%	73%	82%	84%	84%
Malta	127%	112%	131%	128%	106%	153%	166%	153%	140%	157%	171%	113%
Netherlands	48%	48%	48%	44%	46%	49%	44%	50%	47%	47%	49%	52%
Austria	128%	130%	150%	140%	135%	131%	122%	121%	121%	117%	119%	123%
Poland	46%	46%	66%	75%	67%	66%	64%	67%	64%	65%	69%	79%
Portugal	60%	62%	57%	53%	60%	62%	61%	71%	66%	70%	83%	90%
Romania	63%	56%	52%	54%	51%	56%	57%	71%	80%	87%	92%	112%
Slovenia	114%	106%	151%	131%	125%	100%	89%	92%	79%	80%	90%	86%
Slovakia	32%	51%	56%	52%	48%	49%	51%	55%	54%	56%	63%	70%
Finland	170%	157%	153%	144%	132%	132%	122%	131%	129%	108%	119%	127%
Sweden	174%	179%	181%	162%	152%	148%	141%	141%	138%	146%	138%	142%
United Kingdom	69%	72%	69%	74%	63%	63%	66%	61%	65%	72%	65%	98%

Πηγή: Eurostat

Από τον παραπάνω πίνακα, είναι σαφές ότι ορισμένα κράτη μέλη είναι καθαροί εισαγωγείς αγαθών, τόσο στις εμπορικές συναλλαγές τους με τους εταίρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και τους εμπορικούς εταίρους εκτός της ΕΕ. Για παράδειγμα η Ελλάδα, η Κροατία, η Πορτογαλία και το Ηνωμένο Βασίλειο έχουν τιμές κάτω του 100% και στους δύο πίνακες 2.4 και 2.5

Είναι επίσης ενδιαφέρον να συγκρίνουμε τις αναλογίες για τις Κάτω Χώρες στον 2.4 και 2.5, ο πρώτος που δείχνει τα τελευταία χρόνια τις εξαγωγές προς τους εταίρους στην ΕΕ να πλησιάζει σχεδόν το διπλάσιο της αξίας των εισαγωγών της, ενώ ο δεύτερος δείχνει την αξία των εξαγωγών προς τους εταίρους εκτός ΕΕ να είναι περίπου το μισό της αξίας των εισαγωγών της. Και τα δύο αυτά στοιχεία επηρεάζονται από «ιονεί διέλευση», με τις Κάτω Χώρες να είναι ένα συχνό σημείο εισόδου για τα αγαθά που εισέρχονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ο Πίνακας 2.6 δείχνει μια μεγαλύτερη ισορροπία μεταξύ των ολλανδικών εισαγωγών και εξαγωγών εμπορευμάτων σε συνδυασμό τόσο στα κράτη μέλη της ΕΕ-28 όσο στις χώρες εκτός ΕΕ.

Πίνακας 2.6 : Συνολικές ολλανδικές εξαγωγές/εισαγωγές , 2002-2013 (%)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Belgium	109%	109%	107%	105%	104%	105%	101%	105%	104%	102%	102%	104%
Bulgaria	72%	69%	69%	74%	76%	62%	61%	69%	81%	87%	82%	86%
Czech Republic	95%	94%	99%	102%	102%	104%	103%	108%	105%	107%	111%	113%
Denmark	114%	116%	113%	113%	108%	105%	107%	113%	116%	117%	115%	114%
Germany	126%	124%	127%	125%	122%	125%	122%	121%	119%	117%	121%	122%
Estonia	72%	70%	71%	75%	72%	70%	78%	89%	94%	96%	90%	90%
Ireland	168%	172%	170%	160%	149%	145%	150%	185%	193%	189%	186%	175%
Greece	33%	30%	29%	32%	33%	32%	33%	34%	42%	50%	56%	59%
Spain	76%	75%	71%	67%	65%	65%	67%	78%	78%	81%	88%	93%
France	101%	98%	96%	92%	92%	89%	86%	86%	86%	83%	84%	85%
Croatia	46%	44%	48%	47%	48%	48%	46%	49%	59%	59%	59%	57%
Italy	103%	101%	100%	97%	94%	98%	97%	98%	92%	94%	103%	108%
Cyprus	12%	12%	17%	23%	19%	16%	15%	16%	16%	21%	24%	32%
Latvia	56%	55%	57%	59%	53%	54%	63%	79%	82%	81%	82%	81%
Lithuania	70%	72%	75%	76%	73%	70%	76%	90%	89%	88%	93%	93%
Luxembourg	81%	82%	81%	85%	85%	82%	80%	84%	79%	72%	75%	69%
Hungary	91%	90%	92%	95%	96%	100%	100%	107%	108%	110%	109%	108%
Malta	77%	70%	69%	65%	65%	72%	66%	64%	71%	70%	64%	60%
Netherlands	111%	112%	112%	112%	111%	112%	110%	112%	111%	111%	111%	114%
Austria	100%	98%	99%	98%	100%	100%	98%	96%	96%	93%	93%	96%
Poland	74%	79%	84%	88%	87%	85%	82%	91%	90%	90%	93%	99%
Portugal	65%	67%	65%	61%	63%	64%	61%	62%	64%	72%	81%	84%
Romania	78%	74%	72%	68%	63%	58%	59%	75%	80%	82%	82%	90%
Slovenia	95%	92%	92%	95%	96%	95%	92%	99%	97%	98%	100%	102%
Slovakia	87%	97%	93%	92%	93%	97%	96%	101%	99%	100%	104%	105%
Finland	132%	125%	120%	111%	111%	110%	105%	103%	101%	94%	96%	96%
Sweden	122%	122%	123%	117%	116%	110%	109%	109%	106%	106%	105%	105%
United Kingdom	77%	77%	74%	75%	74%	69%	72%	68%	70%	75%	68%	83%

Πηγή: Eurostat

Τέλος, κατά την εξέταση των εμπορικών σχέσεων μεταξύ μιας χώρας και των εμπορικών εταίρων της, θα πρέπει να λάβουμε επίσης υπόψη τις επιπτώσεις των συναλλαγών στον τομέα των υπηρεσιών ώστε να πάρουμε μια πιο ολοκληρωμένη εικόνα.

Για παράδειγμα, το άρθρο «International Trade in Services»¹²⁷ για τις συναλλαγές στον τομέα των υπηρεσιών δείχνει ότι για ορισμένα κράτη μέλη που είναι καθαροί εισαγωγείς εμπορευμάτων, σε συναλλαγές με άλλα κράτη μέλη, τα μεγαλύτερα πλεονάσματα για τις συναλλαγές στον τομέα των υπηρεσιών έχουν καταγραφεί από ... το Λουξεμβούργο (20,1 δισεκατομμύρια ευρώ) και τη Γαλλία (14,7 δισεκατομμύρια ευρώ) ..., ενώ για τα κράτη μέλη που είναι καθαροί εξαγωγείς προϊόντων ... ελλείμματα (στο εμπόριο υπηρεσιών) καταγράφηκαν στη Γερμανία (-26,5 δισεκατομμύρια ευρώ) ...

Ομοίως, για τις συναλλαγές υπηρεσιών, το Ηνωμένο Βασίλειο κατέγραψε το υψηλότερο πλεόνασμα για το διεθνές εμπόριο υπηρεσιών με χώρες εκτός της ΕΕ-28 (78,8 δισεκατομμύρια ευρώ), ακολουθούμενη από τη Γαλλία (21,6 δισεκατομμύρια ευρώ) και τη Γερμανία (13,4 δισεκατομμύρια ευρώ).»

¹²⁷ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_services

Οι ενδοκοινοτικές εμπορικές συναλλαγές αγαθών ανά κύριες ομάδες προϊόντων
Στην εσωτερική αγορά οι διεθνείς εμπορευματικές συναλλαγές είναι κυρίως στον τομέα των βιομηχανοποιημένων προϊόντων: το μερίδιό τους το 2013 ήταν μόλις πάνω από 77% του συνολικού εμπορίου εξαγωγών αγαθών εντός της ΕΕ. Το 2013 μηχανήματα και οχήματα κάλυπταν το 34% των συνολικών εξαγωγών αγαθών, ενώ άλλα μεταποιημένα αγαθά κάλυπταν σχεδόν το 27%, χημικά προϊόντα το 16%. Τα πρωτογενή προϊόντα αντιπροσωπεύουν σχεδόν το 22% των συνολικών εξαγωγών αγαθών. Τα πιο διαπραγματεύσιμα προϊόντα σε αυτή την κατηγορία είναι τα τρόφιμα και ποτά (μερίδιο μόλις κάτω από το 49% του συνόλου των πρωτογενών προϊόντων) και τα ενεργειακά προϊόντα (με μερίδιο άνω του 34% του συνόλου των πρωτογενών αγαθών).

Αντανακλώντας την κυριαρχία του εμπορίου βιομηχανικών προϊόντων σε επίπεδο ΕΕ για όλα τα κράτη μέλη, η πλειοψηφία των αγαθών που εξάγονται σε άλλα κράτη μέλη το 2013 ήταν βιομηχανοποιημένα προϊόντα. Ωστόσο, υπάρχει μια μεγάλη διαφορά στο ποσοστό των βιομηχανικών αγαθών στις συνολικές εξαγωγές αγαθών, από το 88% του συνόλου των εξαγωγών αγαθών από την Τσεχική Δημοκρατία σε μόλις 48% για τη Λιθουανία.

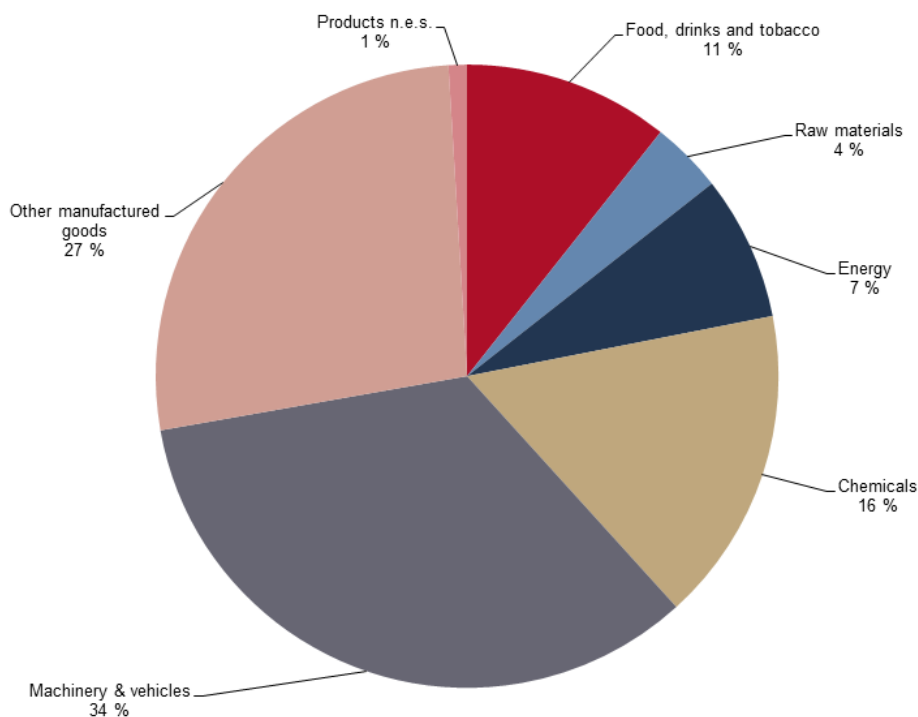
Ο πίνακας 2.7 δείχνει ότι το 2013 οι δύο μεγαλύτερες οικονομίες (π.χ. η Γερμανία και Ιταλία) και μικρότερες οικονομίες (για παράδειγμα, τη Μάλτα και το Λουξεμβούργο) έχουν ένα ποσοστό των βιομηχανοποιημένων προϊόντων που εξάγονται μεγαλύτερο από το μέσο όρο της ΕΕ. Η δομή των ενδοκοινοτικών εξαγωγών αγαθών έχει ελαφρώς αλλάξει τα τελευταία χρόνια. Μεταξύ του 2002 και του 2013, το μερίδιο των πρωτογενών προϊόντων αυξήθηκε από 15% σε 22%, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό των βιομηχανικών αγαθών μειώθηκε. Παρά το γεγονός ότι το σύνολο της περιοχής που καλύπτεται σε πρωτογενή προϊόντα παρουσίασε ραγδαία πτώση το 2009, ακολουθούμενη από μια επιστροφή από το 2013 στην προηγούμενη ανοδική τάση του, τα ενεργειακά προϊόντα είναι εκείνα τα οποία έχουν αυξηθεί περισσότερο. Γενικά τα βιομηχανικά προϊόντα έχουν επιστρέψει στο επίπεδο των ενδοκοινοτικών εξαγωγών αγαθών, πριν από την πτώση το 2009.

Πίνακας 2.7: Εξαγωγές αγαθών ανά τύπο προϊόντος από τα κράτη-μέλη για 2002 και 2013
(% επί των συνολικών εξαγωγών αγαθών)

	2002				2013			
	Primary goods	Manufactured goods	N.e.s.	Total	Primary goods	Manufactured goods	N.e.s.	Total
EU-28	15%	83%	1%	100%	22%	77%	1%	100%
Belgium	17%	83%	0%	100%	26%	72%	2%	100%
Bulgaria	21%	77%	2%	100%	29%	71%	0%	100%
Czech Republic	9%	91%	0%	100%	12%	88%	0%	100%
Denmark	32%	66%	2%	100%	37%	61%	2%	100%
Germany	9%	89%	3%	100%	13%	85%	1%	100%
Estonia	21%	79%	0%	100%	27%	71%	2%	100%
Ireland	10%	86%	3%	100%	19%	80%	1%	100%
Greece	34%	64%	2%	100%	46%	52%	2%	100%
Spain	20%	80%	0%	100%	27%	72%	1%	100%
France	16%	84%	0%	100%	21%	77%	1%	100%
Croatia	20%	79%	0%	100%	31%	68%	1%	100%
Italy	10%	89%	1%	100%	14%	85%	1%	100%
Cyprus	42%	58%	0%	100%	30%	65%	5%	100%
Latvia	39%	61%	0%	100%	41%	59%	1%	100%
Lithuania	38%	61%	0%	100%	52%	48%	0%	100%
Luxembourg	9%	91%	0%	100%	13%	87%	0%	100%
Hungary	9%	89%	1%	100%	16%	84%	0%	100%
Malta	2%	98%	0%	100%	19%	81%	0%	100%
Netherlands	31%	67%	2%	100%	35%	64%	0%	100%
Austria	11%	88%	0%	100%	14%	85%	1%	100%
Poland	14%	86%	0%	100%	20%	79%	0%	100%
Portugal	12%	88%	0%	100%	22%	77%	1%	100%
Romania	12%	88%	0%	100%	14%	86%	0%	100%
Slovenia	5%	95%	0%	100%	17%	83%	0%	100%
Slovakia	13%	86%	1%	100%	14%	85%	0%	100%
Finland	13%	86%	1%	100%	29%	71%	0%	100%
Sweden	15%	84%	0%	100%	25%	74%	0%	100%
United Kingdom	16%	84%	0%	100%	31%	69%	0%	100%

Πηγή: Eurostat

Σε ατομικό επίπεδο, όλα τα κράτη μέλη (με εξαίρεση την Κύπρο) σημείωσαν μείωση μεταξύ 2002 και 2013, στο ποσοστό των εξαγωγών αγαθών τους στην κατηγορία των βιομηχανοποιημένων προϊόντων. Οι μεγαλύτερες αλλαγές ήταν μια μείωση κατά 17 ποσοστιαίες μονάδες για τη Μάλτα και μείωση κατά 15 ποσοστιαίες μονάδες για το Ηνωμένο Βασίλειο και τη Φινλανδία. Σε σύγκριση υπήρχαν ορισμένα κράτη μέλη όπου η μείωση ήταν σχετικά μικρή, πράγματι, για δώδεκα από τα κράτη μέλη, η αλλαγή ήταν μικρότερη από 6% στο επίπεδο της ΕΕ. Μέσα σε αυτές τις ευρύτερες κατηγορίες προϊόντων υπήρξαν αλλαγές στο επίπεδο των κρατών μελών για πιο λεπτομερείς περιγραφές των προϊόντων. Για παράδειγμα, το ποσοστό των βιομηχανοποιημένων προϊόντων που εξάγονται από τη Σλοβακία μεταξύ 2002 και 2013 έχει παραμείνει σχετικά σταθερό. Ωστόσο, στην κατηγορία των μεταποιημένων προϊόντων, το ποσοστό των εμπορευμάτων στην κατηγορία «Μηχανές και Μεταφορά» έχει αυξηθεί από το 39% των προϊόντων που εξάγονται σε 53%. Αυτό έχει εξισορροπηθεί από τη μείωση στην κατηγορία «Μεταποιημένα Προϊόντα με κριτήριο ταξινόμησης το υλικό» (26-18%) και «Διάφορα βιομηχανικά είδη» (14-9%).



Διάγραμμα 2.5: Ενδοκοινοτικές εξαγωγές των EU-28 ανά τύπο προϊόντος για το 2013 (% επί των συνολικών ενδοκοινοτικών εξαγωγών των EU-28)

Πηγή: Eurostat

2.4.3.2 Κινητικότητα του Εργατικού Δυναμικού στην Ευρωπαϊκή Ένωση¹²⁸

Σύμφωνα με τον κανονισμό της ΕΕ 492/2011 σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στο εσωτερικό της Ένωσης: η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων θα πρέπει να ασφαλιζεται στο εσωτερικό της Ένωσης. Η επίτευξη αυτού του στόχου συνεπάγεται την κατάργηση κάθε διάκρισης λόγω ιθαγενείας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών μελών όσον αφορά στην απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας και απασχόλησης, καθώς και το δικαίωμα των εργαζομένων να διακινούνται ελεύθερα στο εσωτερικό της Ένωσης, προκειμένου να ασκήσουν δραστηριότητες ως μισθωτοί. Η ελεύθερη κυκλοφορία αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα των εργαζομένων και των οικογενειών τους. Η κινητικότητα του εργατικού δυναμικού εντός της Ένωσης πρέπει να είναι ένα εκ των μέσων

¹²⁸ «The dynamics of migration in the euro area» Research of Deutsch Bank – www.dbresearch.com

με τα οποία οι εργαζόμενοι έχουν εξασφαλίσει τη δυνατότητα βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης και των συνθηκών εργασίας και την προώθηση της κοινωνικής προαγωγής τους, ενώ συμβάλλει στην ικανοποίηση των αναγκών της οικονομίας των κρατών μελών. Το δικαίωμα όλων των εργαζομένων των κρατών μελών να ασκούν την δραστηριότητα της εκλογής τους στο εσωτερικό της Ένωσης θα πρέπει να επιβεβαιωθεί.

Με ένα ποσοστό της ανεργίας των νέων 56% στην Ισπανία, 58% στην Ελλάδα και πάνω από 30% στην Ιταλία και την Πορτογαλία, οι νέοι Ευρωπαίοι επωφελούνται από την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των εργαζομένων, η οποία έχει γίνει ένα σύμβολο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ομοίως, άλλες χώρες, όπως η Γερμανία, η οποία έχει ποσοστό ανεργίας των νέων μόλις 8% και έλλειψη ειδικευμένων εργατών, ωφελείται επίσης.¹²⁹

Εντός της ζώνης του ευρώ, η κινητικότητα του εργατικού δυναμικού ρυθμίζει τις ανισοροπίες στα ισοζύγια τρεχουσών συναλλαγών και των αγορών εργασίας που προκύπτουν από διαφορές στην ανταγωνιστικότητα των χωρών, οι νομισματικές ενώσεις χρειάζονται ένα μηχανισμό εξισορρόπησης ως υποκατάστατο για τον προηγούμενο μηχανισμό ανατίμησης ή υποτίμησης του εθνικού νομίσματος των ισχυρότερων/ασθενέστερων οικονομιών, αντίστοιχα. Έτσι λοιπόν, ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων μπορεί να περιοριστεί.

Μετά τις διευρύνσεις του 2004, όταν εκτός από την Κύπρο και τη Μάλτα, οι οκτώ (8) χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (EU-8)¹³⁰ προσχώρησαν στην ΕΕ, και του 2007, όταν η Βουλγαρία και η Ρουμανία (EU-2) έγιναν νέα μέλη, τα πιο εδραιωμένα κράτη μέλη επέλεξαν μεταβατικούς περιορισμούς. Το 2004, ήταν μόνο η Ιρλανδία, η Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, που δεν επέβαλαν κανένα περιορισμό. Η Αυστρία και η Γερμανία, αντίθετα, επέλεξαν την πλήρη μεταβατική περίοδο των 7 χρόνων. Το 2007, μόνο η Φινλανδία και η Σουηδία προσέφεραν δωρεάν πρόσβαση από την αρχή. Στο τέλος του 2013, όλοι οι περιορισμοί για τους εργαζομένους από την ΕΕ-2 έληξαν. Επί του παρόντος, 13 χώρες

¹²⁹ Elena Magriñá Sánchez, “Labour Mobility in Europe in Times of Crisis”, Nouvelle Europe [en ligne], Thursday 9 May 2013, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1687>,

¹³⁰ Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Ουγγαρία, Λετονία, Λιθουανία, Πολωνία, Σλοβακία και Σλοβενία.

εξακολουθούν να κλείνουν τις αγορές εργασίας τους σε άτομα από την Κροατία, η οποία εντάχθηκε στην ΕΕ το 2013.

Όπως είναι φυσικό, όχι μόνο οι εργαζόμενοι αλλά και τα άτομα που αναζητούν εργασία δικαιούνται ελεύθερη κυκλοφορία εντός της ΕΕ. Ωστόσο, αυτή η ελευθερία είναι περιορισμένη. Άτομα που αναζητούν εργασία έχουν το δικαίωμα διαμονής για ένα περιορισμένο χρονικό διάστημα 3 μηνών το οποίο πρέπει να επεκταθεί σε τουλάχιστον 6 μήνες, υπό ορισμένες προϋποθέσεις («πραγματική ευκαιρία» για να πάρει την εργασία). Σε αντίθεση με τους διακινούμενους εργαζομένους, δεν έχουν ίση πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές της χώρας υποδοχής τους.

Επί του παρόντος, υπάρχει μεγάλη συζήτηση σχετικά με την ερμηνεία αυτού του κανόνα, καθώς το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έχει χορηγήσει στα άτομα που αναζητούν εργασία το δικαίωμα της μη διάκρισης σε οποιαδήποτε «παροχή οικονομικής φύσεως που προορίζεται να διευκολύνει την πρόσβαση στην απασχόληση στην αγορά εργασίας ενός κράτους μέλους». Αυτό έχει δημιουργήσει αβεβαιότητα μεταξύ των φορέων κοινωνικής ασφάλισης σε αρκετές χώρες.

Στην ΕΕ-27, η προσαρμοσμένη καθαρή μετανάστευση μειώθηκε σημαντικά μεταξύ του 2007 και του 2009, και έχει ελαφρώς ανακτηθεί από τότε. Από 685.000 το 2009 η καθαρή μετανάστευση ήταν σχεδόν στο μισό από τις υψηλές τιμές των 6 χρόνων 2002 - 2007 πριν από τη σειρά των πρόσφατων κρίσεων, δηλαδή της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης και αργότερα της κρίσης στην ευρωζώνη, όταν η ετήσια μετανάστευση ξεπέρασε την μετανάστευση κατά 1.573 μετανάστες κατά μέσο όρο.¹³¹ Τα δεδομένα της Eurostat για την ΕΕ-17 δείχνουν μία ακόμα πιο έντονη υποχώρηση (524.000 το 2009 έναντι 1.457 στα προ της κρίσης χρόνια). Και για τις δύο περιοχές, όμως, ρυθμίζεται η καθαρή μετανάστευση να αυξήθηκε και πάλι το 2012. Οι εξελίξεις αυτές είναι σύμφωνες με την τάση της παγκόσμιας μετανάστευσης, η οποία επίσης παρεμποδίστηκε σημαντικά από την παγκόσμια κρίση στη συνέχεια.

¹³¹ Αυτά είναι τα δεδομένα για την προσαρμοσμένη καθαρή μετανάστευση, δηλαδή η καθαρή μετανάστευση μείον προσαρμογές. Οι προσαρμογές αυτές περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων, την πολιτογράφηση των λαθρομεταναστών, όπως συνέβη στην Ισπανία, για παράδειγμα, όπου η καθαρή μετανάστευση ήταν χαμηλότερη, στην πραγματικότητα.

Κατά την ερμηνεία αυτών των δεδομένων πρέπει κανείς να έχει κατά νου ότι η προσαρμοσμένη καθαρή μετανάστευση είναι ένα στατιστικό κατασκευάσμα. Ορίζεται ως η διαφορά μεταξύ των μεταβολών στο συνολικό αριθμό πληθυσμού και στο πλεόνασμα ή έλλειμμα των γεννήσεων κατά το αντίστοιχο έτος.

Έτσι, καλύπτει επίσης στατιστικές προσαρμογές, όπως την πολιτογράφηση των λαθρομεταναστών. Αλλά σε αντίθεση με τα στοιχεία σχετικά με τη προσαρμοσμένη καθαρή μετανάστευση, όπου οι χρονολογικές σειρές είναι διαθέσιμες, η Eurostat έχει δημοσιεύσει στοιχεία για τη μετανάστευση για την ΕΕ-27 και όχι για την ευρωζώνη και μόνο τα τελευταία χρόνια από το 2009 και μετά. Σύμφωνα με τα στοιχεία αυτά, στην ΕΕ-27, η καθαρή μετανάστευση από χώρες εκτός της ΕΕ μειώθηκε από 582.000 το 2009 σε 397.000 το 2012.

Σύμφωνα με έρευνα από δύο οικονομολόγους του Χάρβαρντ και του MIT¹³², οι επιπτώσεις της μετανάστευσης σε μία οικονομία που είναι σε ύφεση, στο πλαίσιο μιας νομισματικής ένωσης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη φύση της ύφεσης. Αν προκαλείται από ένα έλλειμμα της εξωτερικής ζήτησης, δηλαδή μια μείωση των εξαγωγών προς τις χώρες εταίρους, η μετανάστευση μπορεί να βοηθήσει να ξεπεραστεί η ύφεση. Αλλά αν η ύφεση είναι αποτέλεσμα από έλλειμμα της ζήτησης στον τομέα των μη εμπορεύσιμων αγαθών ως αποτέλεσμα της συντριβής της στέγασης και αγοράς ακινήτων, για παράδειγμα, η μετανάστευση μπορεί να μην συμβάλει στη βελτίωση της κατάστασης. Και τα δύο αποτελέσματα αντικατοπτρίζουν τις διαφορετικές ανάγκες προσαρμογής. Για τη μείωση της ανεργίας που προκύπτει από αδύναμες εξαγωγές, μια χώρα πρέπει να βελτιώσει την ανταγωνιστικότητα των τιμών της. Αυτό σημαίνει ότι οι πραγματικοί μισθοί πρέπει να μειωθούν, το οποίο μπορεί να είναι μια διαρκής διαδικασία σε μια χώρα με άκαμπτες αγορές εργασίας. Υπό αυτές τις συνθήκες, η μετανάστευση εργατικού δυναμικού μπορεί να είναι χρήσιμη και να ανακουφίσει τις ανάγκες προσαρμογής. Η μείωση των μισθών είναι απαραίτητη για την αποκατάσταση της ισορροπίας στην αγορά εργασίας είναι γενικά μικρότερη. Αυτό είναι ακόμη περισσότερο αληθές καθώς οι εξαγωγές προς τη χώρα εταίρο θα αυξηθούν λόγω της άφιξης των μεταναστών εκεί. Οι μετανάστες θα ενισχύσουν την οικονομία της χώρας εταίρου και το αίτημά της για τις εισαγωγές.

¹³² Farhi, Emmanuel and Iván Werning (2014). Labor Mobility within Currency Unions, NBER Working Paper No. 20105

Στη δεύτερη περίπτωση, η οποία θα μπορούσε να έχει κάποια επεξηγηματική δύναμη, ιδίως όσο αφορά στην κατάσταση στην Ισπανία, η σταθεροποίηση και η βελτίωση της εγχώριας ζήτησης για μη εμπορεύσιμα αγαθά παίζει το βασικό ρόλο. Ως εκ τούτου, η μετανάστευση δεν θα βοηθήσει αν οι μετανάστες πάρουν την αγοραστική δύναμη. Σε αυτή την περίπτωση, η μετανάστευση μειώνει την προσφορά εργασίας αλλά επίσης και τη ζήτηση μη εμπορεύσιμων αγαθών τα οποία, με τη σειρά τους, μειώνουν τη ζήτηση για εργατικό δυναμικό.

2.4.3.3 Ευελιξία μισθών στην αγορά εργασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹³³

Σε μικροοικονομικό πλαίσιο, η ευελιξία των μισθών αξιολογείται συνήθως χρησιμοποιώντας την κατανομή των μισθών. Η έλλειψη μειώσεων μισθών, για παράδειγμα, μπορεί να ερμηνευθεί ως ένδειξη της προς τα κάτω ακαμψίας. Σε έρευνες, σε επίπεδο επιχειρήσεων, η έννοια της ακαμψίας είναι σχετική με το ποσοστό των επιχειρήσεων οι οποίες παγώνουν τους μισθούς (ονομαστική δυσκαμψία) ή αυτόματα συνδέουν τους μισθούς με τον πληθωρισμό (πραγματική ακαμψία).

Από μακροοικονομική άποψη, η συνολική ευελιξία των πραγματικών μισθών παίζει τον βασικό ρόλο στην εξισορρόπηση της προσφοράς και της ζήτησης στην αγορά εργασίας.

Η ευελιξία των πραγματικών μισθών φαίνεται να είναι κάπως υψηλότερη στις χώρες της Κεντρικής Ανατολικής Ευρώπης σε σύγκριση με τη ζώνη του ευρώ, τόσο σε σχέση με την ανεργία όσο και την παραγωγικότητα. Αυτή η διαφορά είναι πιθανό να σχετίζεται με διαφορές στους θεσμούς της αγοράς εργασίας

Εξετάζοντας πιο λεπτομερώς το ρόλο των διαφορών στους θεσμούς στην πραγματική ευελιξία των μισθών, διακρίνουμε τρεις μεγάλες κατηγορίες χωρών (Du Caju et al. 2008): ευρέως ρυθμιζόμενες, ρυθμιζόμενες και απορρυθμισμένες. Οι απορρυθμισμένες – ελεύθερες οικονομίες φαίνεται να παρουσιάζουν το μεγαλύτερο βαθμό ευελιξίας των πραγματικών μισθών. Στον αντίποδα, οι χώρες με υψηλότερη νομοθεσία περί προστασίας της απασχόλησης χαρακτηρίζονται από μεγαλύτερη ακαμψία των πραγματικών μισθών.¹³⁴ Οι

¹³³ «Howflexible are real wages in EU countries?» - ECB Working Paper Series No 1360/July 2011

¹³⁴ Czech National Bank, Working Paper Series 1, Jan Babecky, Kamil Dyczak: Real Wage Flexibility in the European Union: New Evidence from the Labour Cost Data (2012)

μηχανισμοί προσαρμογής της αγοράς εργασίας στις χώρες της ΕΕ μπορούν να απομειωθούν, ιδίως σε περιόδους ύφεσης καθώς και σε περιόδους χαμηλού πληθωρισμού.

Αυτό συνεπάγεται ότι στις χώρες της ζώνης του ευρώ, αλλά και σε εκείνες τις χώρες της Κεντρικής Ανατολικής Ευρώπης εκτός της ζώνης του ευρώ οι οποίες επιτυχώς εισέρχονται σε μία περίοδο χαμηλού πληθωρισμού κατά τη διαδικασία σύγκλισης τους, πρέπει να δώσουν ιδιαίτερη προσοχή στο γεγονός, οι πολιτικές τους να μην εμποδίζουν την πραγματική ευελιξία των μισθών (π.χ. με την αποφυγή υπερβολικών κατώτατων μισθών ή αυξήσεις μισθών του Δημοσίου).

Ειδικότερα, η πραγματική ακαμψία μισθών βρέθηκε να είναι ισχυρότερη στις χώρες όπου οι περισσότεροι εργαζόμενοι καλύπτονται από συλλογικές συμβάσεις εργασίας, και ιδίως σε σύγκριση με συμβάσεις εργασίας σε επιχειρησιακό επίπεδο.¹³⁵ Όσον αφορά στο ρόλο θεσμικών διαπραγματεύσεων των μισθών, κρίνεται απαραίτητη η αποκέντρωση των θεσμικών οργάνων.

2.4.3.4 Βαθμός Οικονομικής Ολοκλήρωσης¹³⁶

Οι χώρες της βόρειας Ευρώπης παράγουν προϊόν που στηρίζεται στα μεγάλα αποθέματα κεφαλαίου και στην εξειδικευμένη εργασία ενώ οι χώρες της Μεσογειακής Ευρώπης παράγουν προϊόν κατά το πλείστον εντάσεως εργασίας και μάλιστα σε πολλές περιπτώσεις ανειδίκευτης. Αυτό με τη σειρά του δημιουργεί ανισορροπίες στα ισοζύγια πληρωμών και στις δύο ομάδες χωρών, διότι τόσο τα ελλείμματα όσο και τα πλεονάσματα αποδεικνύουν ότι οι σχετικές οικονομίες που τα παράγουν δεν βρίσκονται σε γενική ισορροπία. Οι μεν πρώτες έχουν κοινωνικές ανάγκες πολύ μεγαλύτερες από αυτές που μπορούν να ικανοποιήσουν ενδογενώς ενώ οι δεύτερες πολύ λιγότερες από αυτές που είναι σε θέση να χρηματοδοτήσουν.

Έτσι μπήκε σε εφαρμογή η πιο πρόχειρη αλλά κερδοφόρα λύση που βρέθηκε μπροστά. Οι ελλειμματικές χώρες δανείζονταν από τις πλεονασματικές ανεξέλεγκτα για καταναλωτικούς λόγους και μόνο, αφού εάν δανείζονταν για παραγωγικούς αυτό θα αντέβαινε στα συμφέροντα των πλεονασματικών. Με άλλα λόγια θα επέφερε μείωση του προϊόντος των

¹³⁵ Czech National Bank, Working Paper Series 1, Jan Babecky, Kamil Dybczak: Real Wage Flexibility in the European Union: New Evidence from the Labour Cost Data (2012)

¹³⁶ «Η ευρωζώνη και τα προβλήματα της αρχιτεκτονικής της» του Θ. Κουρματζή

χωρών της βόρειας Ευρώπης καθώς και της απασχόλησης. Η αναπαραγωγή αυτού του φαινομένου για δέκα και πλέον χρόνια επέφερε τις ασύμμετρες διαταραχές στην Ευρωζώνη δηλαδή τη σημερινή κρίση χρέους. Επιπλέον θα πρέπει να τονισθεί πως οι σταθερές συναλλαγματικές ισοτιμίες του ευρώ δεν επιτρέπουν στις χώρες να χρησιμοποιήσουν εθνικές νομισματικές πολιτικές με τις οποίες ίσως θα ήταν πιο εύκολη η διαχείριση των διαταραχών του ισοζυγίου πληρωμών και της δημοσιονομικής εκτροπής. Έτσι το ευρώ είναι πολύ ακριβό για τις ελλειμματικές χώρες της περιφέρειας και πολύ φθηνό για εκείνες του ευρωπαϊκού κέντρου. Δηλαδή, οι πλεονασματικές χώρες, αν έλειπαν τα ελλείμματα των περιφερειακών, με τα εμπορικά πλεονάσματα που διαθέτουν θα είχαν ένα πολύ πιο ισχυρό ευρώ, γεγονός που θα εμπόδιζε αποφασιστικά την εξωστρέφεια και τις εξαγωγές τους.

2.4.3.5 Κοινό Δημοσιονομικό Σύστημα ¹³⁷

Πολλά και διαφορετικά φορολογικά συστήματα εμποδίζουν την ανακύκλωση κεφαλαίων για την παραγωγική ενίσχυση των φτωχότερων χωρών. Οι εμπνευστές του ενιαίου νομίσματος κατά τη δεκαετία του 1990, είχαν οραματιστεί πως η κινητικότητα των κεφαλαίων θα εξυγίανε τις παραγωγικές δομές των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών αλλά φαίνεται πως δεν πήραν υπόψη τους την αρχή της σωρευτικής κυκλικής αιτιότητας του Gunnar Myrdal. Οι ακμάζουσες περιοχές απορροφούν τους υλικούς και ανθρώπινους πόρους των αδύναμων τις οποίες και μετατρέπουν σε ανύπαρκτες. Άλλωστε και ο Π. Κρούγκμαν είχε διατυπώσει τη θεωρία πως όσο αναπτύσσεται η οικονομική ολοκλήρωση τόσο θα επέρχεται και η παρά πέρα περιφερειακή συγκέντρωση των κλάδων και όχι η διάχυσή τους. Κλάδοι υψηλής ανταγωνιστικότητας θα ενισχύονται και μαζί τους οι χώρες που τους διαθέτουν ενώ κλάδοι με χαμηλή ανταγωνιστικότητα προϊόντων θα τείνουν να εξαφανιστούν από τις διεθνείς αγορές και οι χώρες που τους διαθέτουν θα περάσουν σε φάση παρατεταμένης ύφεσης.

Ο χρόνος που πέρασε από την εισαγωγή του ευρώ, μας αποκαλύπτει ένα πεδίο αντιφάσεων και δυσλειτουργιών της νομισματικής ζώνης που οφείλεται κυρίως στη θεωρητική σύσταση της οικονομικής της αρχιτεκτονικής. Η θεωρητική βάση υιοθετεί την απρόσκοπτη λειτουργία των αυτόματων σταθεροποιητών ως το μηχανισμό εκείνο που οι μονεταριστές θεωρούν ότι μπορεί να αντιμετωπίσει τις διαταραχές τόσο στη ζήτηση όσο και στη προσφορά. Αυτό θα ήταν σωστό αν εξέλιπαν οι παραπάνω δυσαρμονίες μεταξύ της οικονομικής πραγματικότητας

¹³⁷ «Η ευρωζώνη και τα προβλήματα της αρχιτεκτονικής της» του Θ. Κουρματζή

και της θεωρίας των άριστων νομισματικών ζωνών. Στην περίπτωση μας όμως, οι χώρες που συμμετέχουν στο ευρώ είναι γεμάτες από ακαμψίες σε κάθε οικονομικό πεδίο και η λειτουργία των αυτόματων σταθεροποιητών αν δεν ακυρώνεται, αποδίδει ελάχιστα και αργά.

Το παρακάτω αναφερόμενο παράδειγμα, παρουσιάζει τον τρόπο που αποκαθίστανται οι διαταραχές με βάση τη μονεταριστική αντίληψη η οποία βρίσκεται πίσω από την πολιτική συγκρότησης της ευρωζώνης.

Ας υποθέσουμε πως για κάποιους λόγους αλλάζουν οι καταναλωτικές προτιμήσεις στην Ισπανία και Γερμανία. Έχουμε μείωση της καταναλωτικής ζήτησης στην Ισπανία και αύξηση στη Γερμανία. Στην Ισπανία θα αυξηθεί η ανεργία λόγω της μειωμένης παραγωγής ενώ στη Γερμανία θα αυξηθούν οι μισθοί και θα μειωθεί η ανεργία λόγω της αυξημένης ζήτησης. Η κατάσταση αυτή μπορεί να διορθωθεί κατά τους μονεταριστές μέσω της ενεργοποίησης των αυτοματισμών. Η ευελιξία των αμοιβών και η κινητικότητα της εργασίας θα δώσουν λύση στο πρόβλημα. Στην Ισπανία οι μισθοί μειώνονται και στη Γερμανία αυξάνονται, αλλά αυτό θα τονώσει την παραγωγή στην Ισπανία και θα μειώσει την παραγωγή στη Γερμανία. Ταυτόχρονα θα μεταναστεύουν εργάτες από την Ισπανία στη Γερμανία λόγω των καλύτερων αμοιβών και της ανεργίας. Οι κινήσεις αυτές θα επαναφέρουν την ισορροπία και τη σταθερότητα που προκάλεσε η διαφορετική μεταβολή της ζήτησης στις δύο χώρες.

Η πραγματικότητα όμως είναι διαφορετική. Οι μισθοί δεν έχουν την πλήρη ευελιξία να αυξάνονται και να μειώνονται κατά το δοκούν σαν φυσικά μεγέθη. Η δράση των συνδικάτων και άλλων φορέων της κοινωνίας εμποδίζουν τη μείωση κάτω από ένα ιστορικό επίπεδο διαβίωσης το οποίο και αυτό ανακαθορίζεται συνεχώς. Λόγω πολιτιστικών διαφορών και διαφορών γλώσσας οι Ισπανοί εργάτες δεν μεταναστεύουν στη Γερμανία αλλά προτιμούν τα επιδόματα ανεργίας της χώρας τους. Αν οι δύο χώρες δεν συμμετείχαν σε κοινή νομισματική Ένωση τότε η αντιμετώπιση των διαταραχών θα ήταν πιο απλή. Η Ισπανία θα μείωνε τα επιτόκια της δηλαδή θα υποτιμούσε το νόμισμα της για να αυξήσει την ανταγωνιστικότητα της ενώ η Γερμανία θα αύξανε τα επιτόκια της δηλαδή θα ανατιμούσε το νόμισμα της μειώνοντας την ανταγωνιστικότητα και άρα θα μείωνε τον πληθωρισμό που είχε προκληθεί.

Η συμμετοχή μίας χώρας σε ενιαία νομισματική περιοχή, δεν επιτρέπει τη χρήση εθνικών εργαλείων νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής. Ενώ περιορίζονται οι επιλογές της ταυτόχρονα είναι υποχρεωμένη να υιοθετεί πολιτικές που εξυπηρετούν περισσότερο αναπτυγμένες χώρες με την προσδοκία ότι και αυτή θα φθάσει στο ίδιο επίπεδο. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα είναι ο φορέας εκείνος που αποφασίζει τελικά για το είδος των πολιτικών των κρατών μελών.

Όμως οι πολιτικές που ακολουθεί η ΕΚΤ, είναι προσαρμοσμένες στις οικονομίες ορισμένων χωρών και ειδικά της Γερμανίας και των χωρών της Μπενελούξ (Βέλγιο, Ολλανδία, Λουξεμβούργο).¹³⁸ Κύριος στόχος της είναι η σταθερότητα των τιμών και η αποφυγή πληθωρισμού με κάθε τρόπο. Δεν την απασχολούν καθόλου τα αναπτυξιακά ζητήματα ή η αναδιανομή του εισοδήματος ή η ανεργία. Ταυτόχρονα απολαμβάνει πλήρη ανεξαρτησία κινήσεων δηλαδή δεν υπόκειται στον έλεγχο πολιτικών οργάνων αν και το Διοικητικό της Συμβούλιο δεν διαθέτει εκλογική βάση.

Το φαινόμενο των ασύμμετρων διαταραχών που βρίσκεται σε έξαρση αυτή την περίοδο εντός της ευρωζώνης δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί από την ΕΚΤ, τόσο γιατί δεν βρίσκεται στις καταστατικές της δικαιοδοσίες αλλά και γιατί βρίσκεται έξω από τους προσανατολισμούς της πολιτικής γης. Για παράδειγμα έχει ανοίξει ένα χάσμα στον περιφερειακό Νότο και στο ευρωπαϊκό Βορρά. Οι δύο αυτές οικονομικές πραγματικότητες, απαιτούν διαφορετικές πολιτικές οικονομικής διαχείρισης. Για να αποφευχθεί η φυγή κεφαλαίων ακόμα και τραπεζικών καταθέσεων από το Νότο που πλήττεται από την κρίση, ο οικονομικός ορθολογισμός απαιτεί αύξηση των επιτοκίων κατά πρώτο λόγο. Η ΕΚΤ όμως πράττει ακριβώς το αντίθετο. Η Γερμανία έχει ανάγκη από ένα επιτόκιο της τάξης του 1,3% ενώ ο Νότος από επιτόκιο 7%. Η υψηλή ανεργία στο Νότο απαιτεί ένα αυξημένο επίπεδο δημοσίων παραγωγικών δαπανών για να αντιμετωπιστεί έσω και αν αυτό αυξήσει τις τιμές πάνω από το

¹³⁸ Εάν το ζήτημα τεθεί σε όρους της σχέσης ανάμεσα στο βαθμό ετερογένειας των εθνικών παραγωγικών δομών και στο βαθμό ευελιξίας της αγοράς εργασίας (κινητικότητα εργατικού δυναμικού και ευκαμψία μισθών), δηλαδή ότι όσο υψηλότερος είναι ο πρώτος τόσο υψηλότερος απαιτείται να είναι και ο δεύτερος, τότε εκτιμάται ότι υφίσταται ένα υποσύνολο χωρών (Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία), το οποίο μάλλον συνιστά μια άριστη νομισματική περιοχή (De Grauwe 2001, σελ. 127-132). Ωστόσο, ακόμα και στα πλαίσια αυτού του υποσυνόλου υπάρχουν έντονες διαφοροποιήσεις από την άποψη π.χ. του ανοίγματος στο ενδοζωνικό εμπόριο (στη Γαλλία και στη Γερμανία οι εισαγωγές και οι εξαγωγές ως ποσοστό του ΑΕΠ είναι συγκριτικά πολύ χαμηλές).

μέσο όρο της Ευρωζώνης αλλά η Γερμανία θεωρεί κάτι τέτοιο ως οικονομική εκτροπή γιατί θα απειλούσε την σταθερότητα των τιμών.

Τελικά το συμπέρασμα είναι πως η συνθήκη του Μάαστριχτ που στήριξε τη θεμελίωση των κριτηρίων της στο μονεταρισμό, λόγω της ήττας του κενσκιανισμού, δεν μπορεί να παράσχει τα εργαλεία για την αντιμετώπιση της σημερινής κρίσης της ευρωζώνης. Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, προκύπτει ότι το κόστος συμμετοχής μιας χώρας στην ενιαία νομισματική περιοχή τείνει να γίνει μεγαλύτερο από το όφελος που προσκομίζει. Αυτό σημαίνει πως η ευρωζώνη δεν αποτελεί μία άριστη νομισματική περιοχή. Συμβαίνει ακριβώς το αντίθετο. Για να μετατραπεί σε βέλτιστη με την κλασική έννοια, θα πρέπει να προχωρήσει σε εσωτερικές μεταρρυθμίσεις που θα εξασφαλίζουν όχι μόνο τη σταθερότητα των τιμών αλλά και τη σύγκλιση των επιπέδων της πραγματικής οικονομίας ανάμεσα στις χώρες μέλη, ώστε να πάψουν αυτές να παράγουν ασύμμετρες διαταραχές δηλαδή υπέρογκα ελλείμματα και υπερβολικά χρέη από τη μία πλευρά και υπερβολικά πλεονάσματα από την άλλη. Ωστόσο η συνολική λύση του προβλήματος θα έρθει μόνο εάν εκπονηθεί ένα συνολικό ευρωπαϊκό σχέδιο ανασυγκρότησης και ανάπτυξης το οποίο θα περιέχει τρεις βασικούς άξονες: α) την παραγωγική εξειδίκευση των χωρών σε ανταγωνιστικούς διεθνώς κλάδους, στα πλαίσια ενός ευρωπαϊκού καταμερισμού εργασίας και πόρων, β) τη διαφοροποιημένη δημοσιονομική πολιτική ανάλογα με τις ανάγκες των χωρών και γ) την υιοθέτηση χρηματοοικονομικών εργαλείων από την ΕΚΤ, η χρήση των οποίων θα αποτρέπει έγκαιρα τη γέννηση κρίσεων. Τελικά όσο έχει αποτύχει ο κενσκιανισμός άλλο τόσο έχει αποτύχει και ο μονεταρισμός διότι και οι δύο αποτελούν αμυντικές οικονομικές πολιτικές δηλαδή προτάσεις αντιμετώπισης κρίσεων.

2.5 Αντιπαράθεση για την επιλογή των κριτηρίων Μάαστριχτ¹³⁹

Η εφαρμογή αυστηρών δημοσιονομικών πολιτικών και η διαδικασία δημοσιονομικής προσαρμογής των χωρών-μελών της ΟΝΕ έχουν γίνει αντικείμενο έντονης επιστημονικής και πολιτικής αντιπαράθεσης. Σύμφωνα με την κεϋνσιανή προσέγγιση, οι αυστηρές δημοσιονομικές πολιτικές και γενικότερα η δημοσιονομική προσαρμογή μέσω περικοπής δαπανών μειώνουν τη ζήτηση στην οικονομία με αρνητικές επιπτώσεις στο εισόδημα και την απασχόληση (Moss and Michie, 1998, Huffschmid,2007).

¹³⁹ http://www.theseis.com/index.php?option=com_content&task=view&id=603

Στο πλαίσιο αυτό, ο πραγματικός κίνδυνος για τη δημοσιονομική πολιτική που απορρέει από τους κανόνες που επιβάλλει η Συνθήκη του Μάαστριχτ και το Σύμφωνο Σταθερότητας δεν συνδέεται με την έλλειψη πειθαρχίας και υπευθυνότητας εκ μέρους των εθνικών κυβερνήσεων, αλλά με την πιθανότητα οι κυβερνήσεις να έχουν δεσμευτεί σε ένα λανθασμένο πλαίσιο οικονομικής πολιτικής. Οι αυστηροί κανόνες δημοσιονομικής πολιτικής που διέπουν τη λειτουργία της ΟΝΕ, η πιθανότητα να μην είναι εφικτοί και ο συντονισμός των κυβερνήσεων σε μια λανθασμένη δημοσιονομική πολιτική δημιουργούν ένα επικίνδυνο τρίγωνο αστάθειας στην ΟΝΕ, αύξηση της ανεργίας και οικονομικής ύφεσης. Επιπρόσθετα, η διαχρονική εφαρμογή τους μπορεί να αποτελέσει παράγοντα αστάθειας της ΟΝΕ.

Η φιλοσοφία της κεϋνσιανής προσέγγισης βρίσκεται σε πλήρη αντίθεση με τη μονεταριστική φιλοσοφία και τους δημοσιονομικούς στόχους της Συνθήκης του Μάαστριχτ και του Συμφώνου Σταθερότητας και αποτελεί τη θεωρητική βάση μιας εναλλακτικής οικονομικής πολιτικής, η οποία προτάσσει την πλήρη απασχόληση και την πραγματική σύγκλιση απέναντι στη σταθερότητα των τιμών.

Υποστηρίζεται επίσης η άποψη ότι η έλλειψη συντονισμού της δημοσιονομικής πολιτικής μεταξύ των χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί ένα επιπλέον παράγοντα που περιορίζει σημαντικά το ρόλο της δημοσιονομικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο. Οι Allsopp (2002) και Artis (2003) σημειώνουν τους περιορισμούς που θέτει: α) η νομισματική πολιτική στην άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής και η έλλειψη συντονισμού μεταξύ τους. Στο αποτέλεσμα αυτό σημαντικό ρόλο παίζει η απόλυτη προσήλωση της νομισματικής πολιτικής στη σταθερότητα των τιμών, β) η αντίθεση μεταξύ της αναβάθμισης του βραχυχρόνιου σταθεροποιητικού ρόλου της δημοσιονομικής πολιτικής και της μεσοχρόνιας δημοσιονομικής πειθαρχίας και προσαρμογής που επιβάλλει η Συνθήκη του Μάαστριχτ και το Σύμφωνο Σταθερότητας.

Οι υποστηρικτές ωστόσο των δημοσιονομικών κανόνων και περιορισμών αντιπροτείνουν ότι η δημοσιονομική πειθαρχία και προσαρμογή ενεργοποιούν μηχανισμούς μέσω των οποίων δημιουργούνται θετικές συνέπειες στο εισόδημα και την απασχόληση (Buti and Sapir, 1998). Πιο συγκεκριμένα, υποστηρίζεται η άποψη ότι η δημοσιονομική προσαρμογή των χωρών θα

προκαλέσει μείωση της φορολογίας και των επιτοκίων. Αυτό θα λειτουργήσει ως κίνητρο αύξησης της ιδιωτικής κατανάλωσης και των επενδύσεων, που θα περιορίσει το συσταλτικό αποτέλεσμα της δημοσιονομικής προσαρμογής στη συνολική ζήτηση της οικονομίας.

Στο νομισματικό και δημοσιονομικό περιβάλλον της ΟΝΕ, οι χώρες-μέλη αντιμετωπίζουν σημαντικούς περιορισμούς στην άσκηση μακροοικονομικής πολιτικής καθώς δεν μπορούν να χρησιμοποιήσουν δημοσιονομικά και νομισματικά εργαλεία για να πετύχουν στόχους, όπως η αύξηση της απασχόλησης και του εισοδήματος. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ φαίνεται να εγκλωβίζει την Ευρωπαϊκή Ένωση σε ένα φαύλο κύκλο. Η αντιπληθωριστική πρακτική της ΕΚΤ και η υποχρέωση των κυβερνήσεων των χωρών-μελών να είναι δημοσιονομικά υπεύθυνες και πειθαρχημένες δημιουργεί ύφεση και στασιμότητα. Η ύφεση μειώνει τα δημόσια έσοδα δημιουργώντας αυξητικές πιέσεις στο δημόσιο έλλειμμα. Το αποτέλεσμα αυτό αναγκάζει τις κυβερνήσεις σε μεγάλη περικοπή των δαπανών, που με τη σειρά της χειροτερεύει την ύφεση, τα φορολογικά έσοδα, κτλ.

Στο πλαίσιο αυτό, η οικονομική μεγέθυνση των χωρών-μελών εξαρτάται από τις εξαγωγές. Δεδομένης της ύπαρξης του ευρώ και της απώλειας συναλλαγματικής πολιτικής, ο εξαγωγικός ανταγωνισμός των χωρών-μελών φέρνει την αγορά εργασίας στο επίκεντρο της οικονομικής προσαρμογής. Ο ανταγωνισμός εισοδηματικής λιτότητας και η απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων θεωρούνται οι προσδιοριστικοί παράγοντες της ανταγωνιστικότητας και της αύξησης των εξαγωγών. Αυτός ο φαύλος κύκλος δημιουργεί ισχυρές τάσεις δημοσιονομικού εκτροχιασμού των αδύναμων χωρών.

2.6 Η πορεία της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση ¹⁴⁰

Η επιλογή για συμμετοχή στην ΕΟΚ και όχι στην ΕΖΕΣ που αποτελούσε το αντίπαλον δέος και βρισκόταν υπό την βρετανική ηγεσία, ήταν πολύ πιο ελκυστική. Βασικός λόγος ήταν πως η Ελλάδα δεν μπορούσε να συμμετάσχει σε μία Κοινότητα βαριάς βιομηχανίας (γιατί δεν είχε), αλλά μπορούσε να συμμετάσχει σε μία Κοινή Αγορά. Επιπλέον, η ΕΟΚ έδινε έμφαση στο ζήτημα αγροτικών προϊόντων, που ήταν ζήτημα ζωτικής σημασίας για την Ελλάδα.

¹⁴⁰

https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%A3%CF%85%CE%BC%CF%86%CF%89%CE%BD%CE%AF%CE%B1_%CE%A3%CF%8D%CE%BD%CE%B4%CE%B5%CF%83%CE%B7%CF%82_%CE%95%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1%CF%82-%CE%95%CE%9F%CE%9A

Στις μακρές διαπραγματεύσεις, βασικό ρόλο, εκτός του πρωθυπουργού Κωνσταντίνου Καραμανλή, διαδραμάτισαν ο Παναγιώτης Κανελλόπουλος (Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης), ο Ευάγγελος Αβέρωφ (Υπουργός Εξωτερικών), ο Ξενοφών Ζολώτας (Διοικητής της Τράπεζας της Ελλάδος) και ο Γιάγκος Πεσμαζόγλου (επικεφαλής της ελληνικής αντιπροσωπείας). Σημαντική ήταν και η συνεισφορά καθ' όλο το προηγούμενο διάστημα έως και το 1958, οπότε και βρέθηκε εκτός κυβερνήσεως, του Παναγή Παπαληγούρα, ο οποίος είχε ασχοληθεί ακαδημαϊκά με το αντικείμενο της ευρωπαϊκής ενοποίησης επί μακρόν.

Οι διαπραγματεύσεις δεν ήταν και τόσο εύκολες. Τον Ιανουάριο του 1961, το Εμποροβιομηχανικό Επιμελητήριο Αθηνών εξέδωσε ανακοίνωση, όπου μεταξύ άλλων υπογραμμιζόταν: «Αι εμποροβιομηχανικαί τάξεις επικροτούν απολύτως την στάσιν της ελληνικής κυβερνήσεως επί των, εξ όσων δύνανται να γνωρίζουν, προκυψασών διαφορών κατά τας διαπραγματεύσεις με την ΕΟΚ και θεωρούν ότι πάσα υποχώρησις επί τοιούτων βασικής σημασίας δια την επιβίωσιν της οικονομίας της χώρας θεμάτων καθίσταται απαράδεκτος».

Στις 30 Μαρτίου 1961 εξαγγέλθηκε, με κοινό ανακοινωθέν, η επίτευξη της οριστικής συμφωνίας για τη Σύνδεση της Ελλάδας με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα υπό τη μορφή της τελωνειακής ένωσης, σε συνδυασμό με την ειδική πρόβλεψη μεταβατικής περιόδου. Το κοινό ανακοινωθέν ανέφερε: «Αι από έτους και πλέον διεξαγόμεναι διαπραγματεύσεις μεταξύ της ελληνικής κυβερνήσεως και της εκτελεστικής επιτροπής της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητος προς τον σκοπόν συνδέσεως της Ελλάδος μετά της Κοινής Αγοράς ετερματίσθησαν» και προσδιόριζε, μεταξύ άλλων, ότι: «Η σύνδεσις αυτή πραγματοποιείται υπό μορφήν τελωνειακής ενώσεως μεταξύ της Ελλάδας και της ΕΟΚ, προβλεπόμενης προς τούτο μεταβατικής περιόδου... Η σύνδεσις διαμορφούται κατά τρόπον ώστε να καταστή δυνατόν μεταγενεστέως εις την Ελλάδα, και όταν η πρόοδος της οικονομίας της το επιτρέψη, να καταστή πλήρες μέλος της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητος, αναλαμβάνουσα όλας τας εκ της συνθήκης της Ρώμης υποχρεώσεις».

Η συμφωνία συνοδεύοταν από αριθμό συνημμένων πρωτοκόλλων, με αντικείμενο την αντιμετώπιση των ιδιαιτέρων προβλημάτων της ελληνικής οικονομίας. Παράλληλα, προβλεπόταν η χρηματοδοτική βοήθεια με σκοπό την επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης και την ταχύτερη δυνατή εξυπηρέτηση του βιοτικού επιπέδου του ελληνικού λαού. Οι όροι

της σύνδεσης, τέλος είχαν διαμορφωθεί ώστε η Ελλάδα, με προϋπόθεση την επίτευξη ικανοποιητικής προόδου, να ενταχθεί μελλοντικά στους κόλπους της Κοινότητας ως πλήρες και ισότιμο μέλος.

Ο πρωθυπουργός Κωνσταντίνος Καραμανλής έσπευσε να δηλώσει το ίδιο βράδυ: «Επιθυμώ να εξάρω τη σημασία του γεγονότος, διότι τούτο αποδεικνύει αφ' ενός με την πολιτική βούλησιν των εξ χωρών της ΕΟΚ όπως προχωρήσουν προς την ευρωπαϊκή ενότητα, αφ' ετέρου δε την επιθυμίαν των, όπως αντιμετωπίσουν τα προβλήματα της Ελλάδος ως ευρωπαϊκής χώρας υπό ανάπτυξιν με μακράν παράδοσιν δεσμών μετά της Δυτικής Ευρώπης...Ο παραγωγικός κόσμος της χώρας και ολόκληρος ο ελληνικός λαός δέον να εντείνη την προσπάθειάν του, όπως, αξιοποιών τας δυνατότητας, αι οποίαι δια της συνδέσεως της Ελλάδος μετά της ΕΟΚ δημιουργούνται, επιτύχη ευχερέστερον και ταχύτερον την οικονομικήν του ανάπτυξιν».

Η αντιπολίτευση, πλην της αριστερής Ε.Δ.Α. που εξέφρασε ριζική αντίθεση, εξέφρασε διάφορες δευτερεύουσες επιφυλάξεις, αλλά επί της ουσίας επικρότησε την επιλογή της σύνδεσης με την Ε.Ο.Κ. «Η κυβέρνησις είναι αξία συγχαρητηρίων δια τον επιδέξιον και αποφασιστικόν τρόπον με τον οποίον διεπραγματεύθη και επέτυχε την σύνδεσιν της Ελλάδος μετά της Κοινής Αγοράς», υπογράμμισε σε ανακοίνωσή του ο Σύνδεσμος Ελλήνων Βιομηχάνων. Συγχαρητήρια απήυθυνε και το Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο, η Γ.Σ.Ε.Ε., οι Επαγγελματοβιοτέχνες και η ΠΑΣΕΓΕΣ.

Η συμφωνία προέβλεπε μεταβατική περίοδο συνολικής διάρκειας είκοσι δύο ετών στο διάστημα των οποίων προβλεπόταν η κατάργηση στην Ελλάδα των εισαγωγικών δασμών και όλων των περιοριστικών μέτρων σε βάρος της ελεύθερης κυκλοφορίας βιομηχανικών προϊόντων των Κοινοτικών χωρών. Αντίστοιχα, τα μέλη της Κοινότητας θα καταργούσαν δασμούς και περιοριστικά μέτρα σε βάρος των ελληνικών προϊόντων σε διάστημα δώδεκα ετών – ενδεχομένως και νωρίτερα. Η Ελλάδα επιφορτιζόταν με την υποχρέωση να υιοθετήσει σταδιακά το κοινό εξωτερικό δασμολόγιο της ΕΟΚ σχετικά με εισαγόμενα βιομηχανικά αγαθά από τρίτες χώρες και να αποδεχθεί, υπό έκτακτες περιστάσεις, ρήτρες διασφάλισης για τη μεταβατική περίοδο. Στον τομέα της γεωργίας, η Κοινότητα καταργούσε αυτόματα τους δασμούς στα κύρια εξαγώγιμα ελληνικά προϊόντα. Παράλληλα, καθοριζόταν η διαδικασία για

την εναρμόνιση της αγροτικής πολιτικής της Ελλάδας με την Κοινή Αγροτική Πολιτική της Κοινότητας κατά την επικείμενη εφαρμογή της κατά προϊόν, ώστε να εξασφαλισθεί η ισότητα στη μεταχείριση των προϊόντων των κρατών μελών και των παρεμφερών ελληνικών προϊόντων στις αγορές των συμβαλλομένων μερών. Το ποσό τέλος, της οικονομικής χορηγίας προς την Ελλάδα υπό τη μορφή δανείου από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, ανερχόταν σε 125 εκατομμύρια δολάρια για περίοδο πέντε ετών.

Στις 19 Μαΐου του 1961, μία δυσάρεστη έκπληξη περίμενε την ελληνική κυβέρνηση. Το συμβούλιο των υπουργών των «Εξι», που συνήλθε στις Βρυξέλλες, δεν αποδέχθηκε τη συμφωνία που μονογραφήθηκε και ζήτησε νέες διαπραγματεύσεις σε ορισμένα σημεία. Οι δυσκολίες όμως υπερνικήθηκαν και στις 12 Ιουνίου το συμβούλιο υπουργών της ΕΟΚ ενέκρινε την τελική μορφή της συμφωνίας.

Έτσι το μεσημέρι της Κυριακής, 9 Ιουλίου του 1961 στην Αίθουσα Τροπαίων της Βουλής, υπογράφηκε επίσημα η συμφωνία σύνδεσης Ελλάδας-ΕΟΚ. Από ελληνικής πλευράς την υπέγραψαν ο αντιπρόεδρος της κυβέρνησης Παναγιώτης Κανελλόπουλος, ο υπουργός Συντονισμού Αριστείδης Πρωτοπαπαδάκης και ο υπουργός Εξωτερικών Ευάγγελος Αβέρωφ. Εκ μέρους του Βελγίου υπέγραψε ο υπουργός Εξωτερικών Πολ-Ανρί Σπάακ, εκ μέρους της Γαλλίας ο υπουργός Εξωτερικών Ζακ Μορίς Κουβ ντε Μιρβίλ, εκ μέρους της Ιταλίας ο υπουργός Βιομηχανίας και Εμπορίου Εμίλιο Κολόμπο, εκ μέρους του Λουξεμβούργου ο υπουργός Εξωτερικών Ευγένιος Σάους. Η Ολλανδία εκπροσωπήθηκε από τον υφυπουργό Εξωτερικών Χ.Βαν Χούτεν, ενώ η Δυτική Γερμανία από τον πρέσβη της στην Αθήνα Γκέμπχαρτ Ζέελος. Εκ μέρους του συμβουλίου της ΕΟΚ υπέγραψε τη συμφωνία ο αντικαγκελάριος και υπουργός Εθνικής Οικονομίας της Δυτικής Γερμανίας Λούντβιχ Έρχαρντ, πρόεδρος του συμβουλίου, ενώ παρών ήταν και ο πρόεδρος της Κομισιόν, Βάλτερ Χάλστάιν, όπως και ο Ζαν Ρέι, μέλος της Κομισιόν ο οποίος είχε διαπραγματευθεί τη συμφωνία εκ μέρους της ΕΟΚ.

Στο κοινό ανακοινωθέν, που εκδόθηκε επί της υπογραφής της συμφωνίας την ίδια ημέρα, υπογραμμίζεται ότι «η σύνδεσις της Ελλάδος μετά της Κοινότητος, αποτελεί αναγνώρισιν της αρχής ότι η ατλαντική αλληλεγγύη δεν πρέπει να είναι μόνον πολιτική και στρατιωτική, αλλά να στηρίζεται και επί στενής οικονομικής αλληλεγγύης, η οποία και είναι μία εκ των βάσεων επί των οποίων πρέπει να θεμελιωθή η αλληλεγγύη του δυτικού κόσμου». Επιπλέον,

τονίζεται και πάλι ότι «η συμφωνία συνδέσεως διεμορφώθη με γνώμονα την προοπτική της μελλοντικής πλήρους εντάξεως της Ελλάδος εις την Κοινότητα».

Στο λόγο που εκφώνησε αμέσως μετά την υπογραφή των κειμένων, ο αντιπρόεδρος της κυβέρνησης Παναγιώτης Κανελλόπουλος επισήμανε ότι «η συνθήκη συνδέσεως της Ελλάδος με την μεγάλην Ευρωπαϊκήν Κοινότητα είναι πρωτίστως πράξις πολιτική».

«Βλέπομεν την χώρα σας ως το λίκνον του ευρωπαϊκού πολιτισμού. Πως θα ήτο δυνατόν να συλλάβωμεν μίαν ευρωπαϊκήν κοινότητα άνευ της Ελλάδος;», αναρωτήθηκε στην ομιλία του ο αντικαγκελάριος της Δυτικής Γερμανίας Λουντβιχ Έρχαρντ. «Η Κοινότης επιβεβαιού τον ανοικτόν αυτής χαρακτήρα. Πράγματι δεν είναι εγωιστική επιχείρησις αποσκοπούσα εις το μέγιστον δυνατόν κέρδος μόνο των μελών της, αλλά εξυπηρετεί την αλληλεγγύην και την ειρήνην της Ευρώπης και πέραν των συνόρων της», ανέφερε στη δική του ομιλία, την οποία έκανε μάλιστα στα ελληνικά, ο πρόεδρος της Κομισιόν Βάλτερ Χάλσταϊν.

Το βράδυ της ίδιας ημέρας ο πρωθυπουργός Κωνσταντίνος Καραμανλής παρέθεσε δείπνο προς τιμήν των ξένων προσκεκλημένων στον Φαληρικό Ιππόδρομο. «Εις την συνείδησιν των Ελλήνων η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότης δεν συνιστά απλώς μίαν οικονομικήν κοινοπραξίαν, αλλά αποτελεί οντότητα με ευρύτεραν πολιτικήν αποστολήν και σημασίαν», υπογράμμισε στην προσφώνησή του ο Έλληνας πρωθυπουργός. «Πιστεύομεν ότι θα έλθη η στιγμή καθ' ην η Ευρώπη θα περιλάβη εις τους κόλπους της όλους ανεξαιρέτως τους ελευθέρους ευρωπαϊκούς λαούς», πρόσθεσε προφητικά.

Οι Η.Π.Α., με δήλωση εκπροσώπου του Στέιτ Ντιπάρτμεντ σε απάντηση ερώτησης του ανταποκριτή του Αθηναϊκού Πρακτορείου Ειδήσεων, δεν έκρυψαν την ικανοποίησή τους για την επιτυχή έκβαση των διαπραγματεύσεων για τη σύνδεση της Ελλάδας με την ΕΟΚ: «Αι Ηνωμένοι Πολιτείαί είναι λίαν ευτυχείς, διότι τελικώς κατορθώθη να υπερνικηθούν όλαί αι δυσχέρειαι και να υπογραφή η συμφωνία μεταξύ της Ελλάδος και της Κοινής Αγοράς εν Αθήναις. Αι Ηνωμένοι Πολιτείαί είναι έτι περισσότερο ικανοποιημένοι διότι εξ αρχής είχαν εκδηλωθεί υπέρ της αποδοχής της ελληνικής αιτήσεως και μάλιστα κατ'επανάληψιν είχαν διατυπώσει την άποψιν ταύτην επισήμως προς τα ενδιαφερομένας κυβερνήσεις των χωρών-μελών της Κοινής Ευρωπαϊκής Αγοράς. Χαιρετίζομεν μετά βαθυτάτης ικανοποιήσεως την σύνδεσιν της Ελλάδος με την ΕΟΚ, γεγονός το οποίον πιστεύομεν ότι αποτελεί ευτυχή

εξέλιξην δι' ολόκληρον τον ελεύθερον κόσμον», κατέληξε η δήλωση του εκπροσώπου του Στέιτ Ντιπαρτμεντ.

«Η σύνδεσις της Ελλάδος αποτελεί νέαν συγκεκριμένη απόδειξιν ότι η ΕΟΚ, υπό την παρούσαν μορφήν της και από της πλευράς των δυνατοτήτων της μελλοντικής εξελίξεώς της, αποτελεί όργανον ενισχύσεως της Ατλαντικής Συμμαχίας», υπογράμμισε σε δηλώσεις του ο Ιταλός υπουργός Βιομηχανίας και Εμπορίου Εμίλιο Κολόμπο. Σύσσωμος ο ελληνικός Τύπος πανηγύρισε για τη συμφωνία, εγκρίνοντας ανεπιφύλακτα τη σύνδεση με την ΕΟΚ. «Πραγματικόν ορόσημον εις την πορείαν του ελληνικού έθνους, η σύνδεσις αυτή θα έχει τεραστίας οικονομικάς και πολιτικάς επιπτώσεις εις το εθνικό μας μέλλον», έγραψε το Βήμα και συμπλήρωσε με άλλο άρθρο του: «Όλα τα εθνικόφρονα κόμματα και η πλειοψηφία του ελληνικού λαού αναμφιβόλως εδέχθησαν το γεγονός με ικανοποίησιν...Μόνον η άκρα αριστερά εξαπόλυσε θορυβώδη εκστρατείαν εναντίον της συνδέσεώς μας με την Κοινήν Αγοράν». «Γέφυρα δια την πολιτικήν ενοποίησην της Ευρώπης και της δημοκρατίας» αποκάλεσε την ΕΟΚ η Βραδυνή, ενώ και η Ελευθερία συμφώνησε ότι «η σύνδεσις της Ελλάδος με την Κοινήν Αγοράν είναι ένα γεγονός ιστορικής σημασίας, που θα ασκήσει αποφασιστικήν επίδρασιν επί του μέλλοντος του έθνους».

Αντίθετα, μόνο η Αυγή την χαρακτήρισε «ξεπούλημα» και ισχυρίστηκε ότι «το Έθνος δεν αναγνωρίζει την συμφωνίαν με την ΕΟΚ». Η Καθημερινή αφιέρωσε ένα μονόστηλο για να παρουσιάσει ως εξής την αντίδραση της ΕΔΑ: «Η ΕΔΑ δι' ανακοινώσεώς της χαρακτηρίζει την υπογραφήν της συμφωνίας με την ΕΟΚ ως νέαν αντεθνικήν ενέργειαν της κυβερνήσεως της υποτελείας, ολεθρίαν δια το παρόν και το μέλλον του τόπου, ένα νέον βήμα υποδουλώσεως εις τους ξένους ιμπεριαλιστάς. Δια της συμφωνίας αυτής, συνεχίζει η ανακοίνωσις, η χώρα μας παραδίδεται αλυσοδεμένη εις τα συμφέροντα των μονοπωλίων της Δυτικής Ευρώπης και κυρίως της Δ. Γερμανίας, με ανυπολόγιστους καταστρεπτικάς συνεπείας δια την εθνικήν μας οικονομίαν, το βιοτικόν επίπεδον του λαού, τας λαϊκάς ελευθερίας, την ανεξαρτησίαν και αυτήν την εθνικήν μας υπόστασιν. Προ των κινδύνων αυτών, η ΕΔΑ καλεί τον λαό εις αγώνα δια την ανατροπήν της καταστρεπτικής συμφωνίας και την αποτίναξιν του ζυγού της υποτελείας που επιβάλλουν οι ανάξιοι κυβερνήται του».

Στις 12 Ιουλίου του 1961, δόθηκαν στη δημοσιότητα τα πλήρη επίσημα κείμενα της συμφωνίας σύνδεσης Ελλάδας – ΕΟΚ: η συμφωνία με 77 άρθρα και επιπλέον 20 πρωτόκολλα και 9 δηλώσεις, χωρισμένες σε 3 παραρτήματα, που αποτέλεσαν μαζί με 4 πίνακες το σύνολο των κειμένων της συμφωνίας, η οποία κυρώθηκε από τη Βουλή στις 28 Φεβρουαρίου του 1962 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου του 1962. Η συνομολόγησή της έγινε θετικά δεκτή από τις πολιτικές δυνάμεις στο σύνολό τους, με την εξαίρεση της ΕΔΑ, ριζικά αντίθετης τόσο στον γενικό προσανατολισμό όσο και στο περιεχόμενο της συμφωνίας. Πέραν της αριστεράς και της ακροδεξιάς, μεμονωμένες ήταν οι αντιδράσεις από άλλες προσωπικότητες – όπως του Ευάγγελου Παπανούτσου (που την αποκάλεσε «νέα αποικιοκρατία»), στον οποίο ανταπάντησαν οι Γεώργιος Θεοτοκάς, Κωνσταντίνος Τσάτσος και Γιάγκος Πεσμαζόγλου. Αντίθετα, ζοηρή υπήρξε η αίσθηση ότι με την προσχώρηση στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες διανοιγόταν μια νέα προοπτική, πηγή ελπίδων και πρόσκληση ταυτόχρονα.

Χαρακτηριστικός υπήρξε ο λόγος του Έλληνα Πρωθυπουργού, Κωνσταντίνου Καραμανλή, ο οποίος έμελλε 17 χρόνια μετά, το 1979, να υπογράψει και τη Συνθήκη Προσχώρησης της Ελλάδας στην ΕΟΚ: «Εις την συνείδησιν των Ελλήνων, η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότης δεν συνιστά απλώς μίαν οικονομικήν κοινοπραξίαν, αλλά αποτελεί οντότητα με ευρύτεραν πολιτικήν αποστολήν και σημασίαν. Εάν πρώτοι επεδιώξαμεν την μετά της Κοινότητος Σύνδεσιν, ας επράξαμεν τούτο εμπνεόμενοι από την πίστιν ότι η οικονομική ενοποίησης της Ευρώπης θα οδηγήσει εις την ουσιαστικήν ευρωπαϊκήν ενότητα και δι' αυτής εις την ενίσχυσιν της δημοκρατίας και της ειρήνης εις ολόκληρον τον κόσμον.» Πράγματι, μέχρι το 1967, εφαρμόσθηκαν οι διατάξεις που αφορούσαν ρυθμίσεις δασμολογικού και εμπορικού χαρακτήρα σχετικά με τα βιομηχανικά και αγροτικά προϊόντα και οργανώθηκε η απορρόφηση των διαθέσιμων πόρων του χρηματοδοτικού πρωτοκόλλου.

Ωστόσο, η πορεία της Ελλάδας προς τη συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, βάσει των αρχών των κυβερνήσεων Καραμανλή, θα ανασταλεί με την επιβολή της δικτατορίας (1967 – 1974), όπου και επισήμως σταμάτησε η λειτουργία των κυρίων μηχανισμών της Συμφωνίας Σύνδεσης, καθόσον το απολυταρχικό καθεστώς ήταν ασύμβατο με τις αρχές της ΕΟΚ.

2.7 Η Ελλάδα της μεταπολίτευσης στην πορεία της Νομισματικής Ένωσης¹⁴¹

Μετά την αποκατάσταση της Δημοκρατίας, ο Κωνσταντίνος Καραμανλής, ως πρωθυπουργός και πρόεδρος της Νέας Δημοκρατίας, συνέχισε την αυτή πορεία, μέχρι το 1979, οπότε με τη Σύμβαση Προσχώρησης η Ελλάδα τελικώς έγινε πλήρως μέλος της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας την 1η Ιανουαρίου 1981, ημερομηνία κατά την οποία έπαυσε η ισχύς και της Συμφωνίας σύνδεσης. Ωστόσο, η εθνοκεντρική συμπεριφορά του ελληνικού λαού ενισχύθηκε τη δεκαετία του 1980 και εκφραζόταν από την εκλογή κυβερνήσεων οι οποίες κρατούσαν μακριά τους «ξένους». (Hodges & Rugman, 1995).

Αυτό ακριβώς χρησιμοποιήθηκε ως βάση για την προεκλογική εκστρατεία του από τον κ. Παπανδρέου – Πρόεδρο του ΠΑΣΟΚ – όπου και εξελέγη την ίδια δεκαετία. Για σχεδόν 15 χρόνια ο κ. Παπανδρέου υποσχόταν στους ψηφοφόρους του ότι επιθυμούσε να βγάλει την Ελλάδα τόσο από το ΝΑΤΟ όσο και την ΕΟΚ, έτσι ώστε η χώρα να μην ελέγχεται ή να χειραγωγείται από τους δυτικούς. (Glastris 1996).

Θα πρέπει να αναφέρουμε ότι εκείνη την περίοδο η πολιτική ιδεολογία ήταν άμεσα συνυφασμένη με τον ελληνικό πολιτισμό. Πιο συγκεκριμένα, μεγάλο ποσοστό Ελλήνων επικεντρώνονταν αποκλειστικά στην παρουσίαση της ιστορίας του ελληνικού έθνους στην Ανατολή, με αποτέλεσμα να μην εμπιστεύονται τη Δύση.

Ο κ Παπανδρέου κατανόησε αυτές τις παλιές αντιδυτικές στάσεις και πεποιθήσεις και με επιτυχία τα μετέτρεψε σε θέμα της πολιτικής εκστρατείας του. Με τον τρόπο αυτό, ο κ Παπανδρέου όντας πλέον δημαγωγός κέρδισε ψηφοφόρους για μεγάλο χρονικό διάστημα, καθώς έλεγε στους ανθρώπους αυτό που ήθελαν να ακούσουν (Glastris 1996).

Δυστυχώς για το Ελληνικό Δημόσιο, οι προσπάθειες του κ. Παπανδρέου να κρατήσει το ξένο κεφάλαιο έξω από την Ελλάδα οδήγησε την οικονομία της χώρας σε ύφεση. Προσλαμβάνοντας άτομα, με βάση τις πολιτικές τους πεποιθήσεις, σε διάφορες θέσεις του δημόσιου τομέα (οι προσλήψεις δεν βασίζονταν στην κάλυψη πραγματικών αναγκών), δημιούργησε ένα αναποτελεσματικό και τεράστιο δημόσιο τομέα ο οποίος σύντομα έγινε η

¹⁴¹

https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%A3%CF%85%CE%BC%CF%86%CF%89%CE%BD%CE%AF%CE%B1_%CE%A3%CF%8D%CE%BD%CE%B4%CE%B5%CF%83%CE%B7%CF%82_%CE%95%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1%CF%82-%CE%95%CE%9F%CE%9A

μεγαλύτερη πηγή προβλημάτων για την οικονομία της χώρας. Από την άλλη πλευρά, ο κ Παπανδρέου ήταν σε θέση να ευχαριστήσει τους ψηφοφόρους του, όπως λίγοι πολιτικοί ηγέτες θα μπορούσαν, ενώ από την άλλη πλευρά έφερε την χώρα σε ένα σημείο που δεν θα μπορούσε να επιβιώσει χωρίς τη βοήθεια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας μέσω των επιδοτήσεων. (A Gleam of Hope, 1996).

Για όσο χρονικό διάστημα ο κ Παπανδρέου κυβερνούσε την Ελλάδα, η οικονομική της θέση μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ ήταν χαμηλή. Ωστόσο, τα πράγματα άρχισαν να αλλάζουν και προσπάθειες για οικονομική πρόοδο άρχισαν να πραγματοποιούνται μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992. Σε αυτή τη χρονική στιγμή η Ελλάδα συνειδητοποίησε πόσο σημαντικό ήταν να αποτελεί μέρος της Ευρωπαϊκής Νομισματικής Ένωσης. Η ΟΝΕ, έγινε το επίκεντρο της προσοχής του κοινού στην Ελλάδα και ο κ. Παπανδρέου "αναγκάστηκε" να αλλάξει την πολιτική του. Η αλλαγή πολιτικής σε συνδυασμό με τα προβλήματα υγείας αντιμετώπιζε εκείνη την εποχή, είχαν ως αποτέλεσμα το διορισμό του νέου προέδρου του ΠΑΣΟΚ, του κ. Κώστα Σημίτη, (A Gleam of Hope 1996, Kokkinaki 1998).

Ο κ. Κώστας Σημίτης, όταν διορίστηκε Πρωθυπουργός, εισήγαγε τη δέσμευση και την καθοδήγηση για την είσοδο της Ελλάδας στην ΟΝΕ. Οι άνθρωποι πίστευαν ότι θα κατάφερνε να απαλλαγεί η χώρα από την λαϊκιστική εικόνα που θεσπίστηκε από τον προκάτοχό του. Δεδομένου ότι ο κ Σημίτης θεωρήθηκε ως «επιλογή του επιχειρηματία για Πρωθυπουργός», αναμενόταν να λειτουργήσει ως ένας από αυτούς. Θα προσπαθούσε να εκσυγχρονίσει την Ελλάδα, ενώ ταυτόχρονα θα συντηρούσε την ελληνική πολιτιστική ιστορία. Πρωταρχικός στόχος του κ Σημίτη ήταν να βοηθούσε την Ελλάδα να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα που θα την έφερναν πιο κοντά στην οικονομική και νομισματική ένωση της Ευρώπης. Ωστόσο, προτού ο κ Σημίτης μπορούσε να πετύχει, έπρεπε να ολοκληρώσει ένα άλλο πολύ δύσκολο στόχο: έπρεπε να αλλάξει τη συμπεριφορά των ανθρώπων απέναντι στην πολιτική, ενώ την ίδια στιγμή να αποκατασταθεί η εικόνα του ελληνικού δημοσίου. (A Glam of Hope, 1996, Greece 1996).

Ο κ. Σημίτης δημιούργησε ένα υγιέστερο δημόσιο τομέα, αναλαμβάνοντας βαριές προσπάθειες ιδιωτικοποιήσεων και την παροχή αμερόληπτης δικαστικής εξουσίας καθώς και ανεξαρτησία του Τύπου. Τελευταίο αλλά όχι λιγότερο σημαντικό, η κυβέρνηση του κ Σημίτη έφερε τις επώδυνες αλλαγές που απαιτούνταν για να φέρουν την Ελλάδα, σε συμφωνία με

τους εταίρους της ΕΕ, ενώ την ίδια στιγμή συγχρόνιζε και εκσυγχρόνιζε την οικονομία. Η κυβέρνησή του εφάρμοσε ένα αυστηρό πρόγραμμα στον προϋπολογισμό του 1997, προκειμένου να υπάρξει σύγκλιση σύμφωνα με τα κριτήρια του Μάαστριχτ, έτσι ώστε να επιτρεπόταν η ένταξη της Ελλάδας στο ενιαίο νόμισμα. Άμεσα αποτελέσματα αυτών των πολιτικών ήταν η αύξηση του ρυθμού ανάπτυξης και μείωση του ποσοστού πληθωρισμού καθώς και των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Ωστόσο, αυτές οι θετικές αλλαγές είχαν βραχυπρόθεσμο οικονομικό κόστος για τους πολίτες μέσω του παγώματος των μισθών. (kokkinaki, 1998)

2.8 Οι προσπάθειες της Ελλάδας σε μακροοικονομικό επίπεδο στην πορεία σύγκλισης των κριτηρίων Μάαστριχτ¹⁴²

Όπως έχει ήδη αναφερθεί η ελληνική οικονομία ήταν σε πολύ κακή κατάσταση κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980. Τα υψηλά επίπεδα των δαπανών και η έλλειψη φορολογικών ελέγχων κατά την περίοδο αυτή οδήγησε σε ένα επίπεδο του πληθωρισμού άνω του 20% το 1990. Η οικονομική ανάκαμψη στην Ελλάδα ξεκίνησε αμέσως μετά μέσω της χρηματοδότησης της ΕΕ και της ιδιωτικής κατανάλωσης.

Πιο επιθετικά προγράμματα οικονομικής μεταρρύθμισης εφαρμόστηκαν έχοντας ως στόχο τη σταδιακή ανάκαμψη της οικονομίας και την επιλεξιμότητα της χώρας για ένταξη στην ΟΝΕ. Υποστηρίζεται ότι ο Κώστας Σημίτης, ο οποίος εξελέγη πρωθυπουργός της Ελλάδας το 1996, ήταν ο άνθρωπος που προσπάθησε τα μέγιστα ώστε η Ελλάδα να ενταχθεί στην ΟΝΕ. Πίστευε στην ΟΝΕ και τα οφέλη που συνδέονταν με τη μελλοντική προσχώρηση της χώρας. «Έθεσε ως προτεραιότητα τις προετοιμασίες για την ένταξη της χώρας στο ενιαίο νόμισμα και υποστήριξε σθεναρά αυστηρές πολιτικές για τη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος και του πληθωρισμού".

Στην συνέχεια αναφέρονται οικονομικές πολιτικές τις οποίες η ελληνική κυβέρνηση εφάρμοσε τα τελευταία χρόνια.

Μέχρι το 1996 το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής έπεσε κυρίως στους φόρους και πιο συγκεκριμένα στους έμμεσους φόρους. Ωστόσο, το 1997, το βάρος αυτής της

¹⁴² European Monetary Union and an Analysis of Greece's Economic Efforts to Meet the Maastricht Criteria by Eleni Fasoua , March 2000

προσαρμογής στα κριτήρια του Μάαστριχτ επικεντρώθηκε περισσότερο στη μείωση των πληρωμών των τόκων, καθώς και στην περικοπή των πρωτογενών κρατικών δαπανών. Ως εκ τούτου, αυτό ήταν το αποτέλεσμα των μεταβολών στις δημοσιονομικές πολιτικές που τελικά θα οδηγούσε Ελλάδα μέσα στην ΟΝΕ. Παρ'όλα αυτά θα πρέπει να έχουμε κατά νου ότι, ενώ η χώρα προσπαθεί να γίνει μέλος της ΟΝΕ και παίρνει διαφορετικές πολιτικές τα προβλήματα και τους αγώνες της οικονομίας δεν σταματούν εκεί. Αυτή είναι η περίπτωση καθώς, στο πλαίσιο της ΟΝΕ, οι οικονομικές προσπάθειες δεν θα πρέπει να χαλαρώσουν. Αντίθετα, θα γίνουν πιο επιθετικές, καθώς ο δημοσιονομικός ανταγωνισμός μεταξύ των μελών θα είναι «η υπόθεση». Με αυτό εννοούμε ότι αφού τα μέλη θα είναι υποχρεωμένα να διατηρήσουν σε χαμηλά επίπεδα τα δημόσια ελλείμματα οι εθνικές κυβερνήσεις θα προσπαθήσουν να μεγιστοποιήσουν τα φορολογικά τους έσοδα για την εφαρμογή των διαφορετικών δημοσιονομικών πολιτικών. Ο ανταγωνισμός μεταξύ των κρατών μελών θα έχει ως αποτέλεσμα, "δεδομένου ότι όλα τα μέτρα αυξάνουν τη φορολογική επιβάρυνση και όχι τη φορολογική βάση θα κάνει αυτή η χώρα μη ανταγωνιστική, δεδομένου ότι το κεφάλαιο και η εργασία, θα είναι ελεύθερα να μετακινούνται από χώρα σε χώρα"

Ως εκ τούτου, όλα τα κράτη μέλη θα ασκούν τέτοιες πολιτικές, έτσι ώστε να μειωθεί η φορολογική επιβάρυνση των φορολογουμένων τους και να προσελκύσουν τοπικά και ξένα κεφάλαια, τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης και κατά συνέπεια, την αύξηση του επιπέδου των κρατικών εσόδων. Η Ελλάδα το συνειδητοποίησε αυτό γύρω στο 1997. Αυτός είναι ο λόγος που οι ελληνικές πολιτικές από εκείνο το σημείο είχαν ως στόχο την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, την αύξηση της αποτελεσματικότητας και τη διασφάλιση της μείωσης των φορολογικών αντικινήτρων τόσο για τις επιχειρήσεις όσο και για τους εργαζόμενους. Ειδικότερα, οι παραπάνω πολιτικές ενίσχυσαν τους βασικούς στόχους της δημοσιονομικής πολιτικής στην Ελλάδα. Για αυτούς τους στόχους που πρέπει να υλοποιηθούν ή να επιτευχθούν, η κυβέρνηση προσπάθησε να "μειώσει τις δαπάνες που προκάλεσαν στρεβλώσεις στην οικονομική δραστηριότητα, όπως οι πληρωμές των επιτοκίων του δημόσιου χρέους». Με τη μείωση αυτών των δαπανών, κεφάλαια ήταν διαθέσιμα για τη δημιουργία θέσεων εργασίας ή άλλων ειδών επενδύσεων. (Christodoulakis 1997)

Κατά συνέπεια, το 1997, η ελληνική κυβέρνηση άρχισε να παρακολουθεί πιο προσεκτικά τις δαπάνες, ενώ συστάθηκε μια διαδικασία αξιολόγησης αυτών των δαπανών. Μια πιο προσεκτική εξέταση των λειτουργικών εξόδων των διαφόρων υπουργείων και τον τρόπο που

οι επιδοτήσεις χρησιμοποιήθηκαν επίσης έλαβε χώρα. Η νέα προσέγγιση ήταν περισσότερο επικεντρωμένη στο επίπεδο και την ποιότητα των κοινωνικών παροχών που προβλέπονταν από τις κρατικές δαπάνες. Ένα αντιπροσωπευτικό παράδειγμα αλλαγής στη δημοσιονομική πολιτική είναι αυτή της αναθεωρημένης κοινωνικής πολιτικής. Η αναθεωρημένη αυτή πολιτική στοχεύει περισσότερο προς τα άτομα με μέγιστες ανάγκες, όπως οι συνταξιούχοι με χαμηλά εισοδήματα. Όσον αφορά στις θεσμικές αλλαγές, η κυβέρνηση εισήγαγε νέες μισθολογικές κλίμακες και νέα νομοθεσία για τις συντάξεις, προκειμένου να μετατραπεί το προηγούμενο αναποτελεσματικό σύστημα με την παροχή νέων κριτηρίων επιλεξιμότητας. Με αυτές τις αλλαγές πολιτικής, ήρθαν επίσης νέες μέθοδοι προσλήψεων δημοσίων υπαλλήλων, νέες μέθοδοι αξιολόγησης των επιδοτήσεων και άλλα πολλά. (Christodoulakis 1997)

Οι προσαρμογές της πολιτικής και εφαρμογές του 1997, ακολούθησαν παρόμοια συστήματα το 1998. Τον Μάρτιο του 1998, η κυβέρνηση ακολούθησε μια εναλλακτική στρατηγική της υποτίμησης για να επιτύχει την είσοδο στο μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών. Η αναμενόμενη μείωση των επιτοκίων και των ονομαστικών μισθών ήταν αναγκαίοι περιορισμοί για τη στήριξη της δημοσιονομικής εξυγίανσης.

Επιπλέον, κατά τη διάρκεια του ίδιου έτους, η ελληνική οικονομία άρχισε να προσεγγίζει την πραγματικότητα της Ευρωπαϊκής Νομισματικής Ένωσης καθώς η ανάπτυξη αυξήθηκε. Το δημοσιονομικό έλλειμμα μειώθηκε κάτω από το 3% του ΑΕΠ, το χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ μειώθηκε και το πιο σημαντικό η υποτίμηση σε συντονισμό με τη μείωση των έμμεσων φόρων και των λοιπών διοικητικών μέτρων είχε ως αποτέλεσμα τη συγκράτηση του πληθωρισμού. Ωστόσο, ο πληθωρισμός μετά την υποτίμηση αποδείχθηκε ανθεκτικός (5,3% το Μάιο του 1998), αναγκάζοντας την κυβέρνηση να λάβει μια σειρά διοικητικών μέτρων, έτσι ώστε να μειώσει τον πληθωρισμό σε ακόμη πιο επιθυμητά επίπεδα (ΔΝΤ, Νοέμβριος 1999)

Ως αποτέλεσμα, το φθινόπωρο του 1998, η κυβέρνηση «μείωσε τους έμμεσους φόρους σε ένα ευρύ φάσμα προϊόντων, περιόρισε την προσαρμογή των διοικητικά καθοριζόμενων τιμών, τέθηκε σε μια σειρά από "συμφωνίες κυρίων" για τη συγκράτηση των αυξήσεων των τιμών". (ΔΝΤ, Νοέμβριος 1999). Μια άμεση συνέπεια ήταν η μείωση του πληθωρισμού στο 2% τον Αύγουστο του 1999. Αυτό ήταν ένα επιτόκιο το οποίο στην πραγματικότητα ήταν χαμηλότερο από τα ποσοστά των άλλων χωρών. Το ποσοστό αυτό δεν ικανοποιούσε το

κριτήριο του Μάαστριχτ. Ήταν ένα και ένα τέταρτο τοις εκατό πάνω από το επιτρεπόμενο διαφορικό στον υπολογισμό του ορίου αναφοράς. Ωστόσο, αυτή η απόκλιση ήταν σε πτωτική πορεία και θα μπορούσε να συνεχίσει να είναι έτσι, όπως είχε υποστηριχθεί από επιπρόσθετες περικοπές της έμμεσης φορολογίας, τον Αύγουστο και τον Σεπτέμβριο του 1999. (ΔΝΤ, Νοέμβριος 1999).

Μια σφιχτή νομισματική πολιτική συνέβαλε επίσης στην αντιπληθωριστική προσπάθεια. Ο κύριος στόχος της Τράπεζας της Ελλάδας ήταν η σταθερότητα των τιμών (πληθωρισμός, που να μην υπερβαίνει το 2%) που πρέπει να επιτευχθεί μέχρι το τέλος του 1999. Η Τράπεζα διατήρησε υψηλά τα επιτόκια και τη δυνατότητα εκτίμησης της δραχμής στο Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (ΜΣΙ) με περιθώρια που ήταν 8 έως 8¾% μετά την είσοδο στον ΜΣΙ και ±15% μετά τον Ιανουάριο του 1999 (ΜΣΙ 2).

Ωστόσο, η αποτελεσματικότητα της νομισματικής πολιτικής βαίνει μειούμενη καθώς η Ελλάδα έρχεται πιο κοντά στην ένταξη στην ΟΝΕ. Αυτό συμβαίνει επειδή τα υψηλά επιτόκια παράγουν κεφαλαιακές εισροές έπειτα από συσσώρευση συναλλαγματικών αποθεμάτων, που οδήγησε σε πιστωτική επέκταση πάνω από το εύρος 6-9%. Επίσης, η αύξηση των στεγαστικών και καταναλωτικών δανείων τόνωσε τις ανησυχίες σχετικά με τις πληθωριστικές επιπτώσεις. Ως αποτέλεσμα, τον Απρίλιο του 1999, η Τράπεζα της Ελλάδας επέβαλλε προσωρινούς ελέγχους πίστωσης και μέχρι το τέλος του Ιουλίου 1999, η ποινή για την υπέρβαση δανεισμού διπλασιάστηκε. (ΔΝΤ, Νοέμβριος 1999).

Το 1998, η κυβέρνηση υποστήριξε μια πιο σφιχτή δημοσιονομική πολιτική που θα αύξανε την αβεβαιότητα ως προς το πόσο θα μειωθεί το ποσοστό του πληθωρισμού. Εξαιτίας αυτού, η κυβέρνηση αποφάσισε να επικεντρωθεί στην αντιμετώπιση των άμεσων επιπτώσεων της υποτίμησης στους δημοσιονομικούς λογαριασμούς και να διατηρήσει ένα στόχο για το έλλειμμα ύψους 2,4% του ΑΕΠ. Ο στόχος αυτός εκπληρώθηκε παρά την υπέρβαση των πρωτογενών δαπανών (που αντισταθμίστηκε από την υπεραπόδοση των εσόδων). Επιπλέον, το χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ μειώθηκε περαιτέρω σε 106,1% του ΑΕΠ, κυρίως μέσω των υψηλών εσόδων από τις ιδιωτικοποιήσεις. (ΔΝΤ, Νοέμβριος 1999).

Τελευταίο αλλά όχι λιγότερο σημαντικό, η πρόοδος των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων επιτεύχθηκε επίσης για το εν λόγω έτος. Αυτή ήταν η περίπτωση αφού οι ιδιωτικοποιήσεις

και τα προγράμματα που ακολούθησαν εφαρμόστηκαν επιτυχώς. Αντιπροσωπευτικά παραδείγματα είναι τα βήματα προς την ιδιωτικοποίηση της Τράπεζας Μακεδονίας-Θράκης, Γενικής Τράπεζας, Τράπεζα Κρήτης, Τράπεζα της Κεντρικής Ελλάδος, τα ηλεκτρικά λεωφορεία Αθηνών-Πειραιώς, και άλλα. Ωστόσο, εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικοί τομείς και οργανισμοί που συνέχισαν να κυριαρχούνται από δημόσιες επιχειρήσεις και αυτό αποδεικνύει ότι πολλά περισσότερα βήματα προς την κατεύθυνση της ιδιωτικοποίησης επρόκειτο να ληφθούν. Η κοινωνική ασφάλιση και οι μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας ήταν σε αναμονή για την εν λόγω περίοδο. (ΔΝΤ, Νοέμβριος 1999).

Έχει καταστεί σαφές ότι το πιο δύσκολο κριτήριο που πρέπει να πληρείται ήταν εκείνο της σταθερότητας των τιμών. Κατά τη διάρκεια του 1999, οι προσπάθειες να ικανοποιηθεί αυτό το κριτήριο συνεχίστηκαν, ενώ μέσα σε αυτό το οικονομικό έτος, το κύριο πρόβλημα ήταν ο πληθωρισμός στις ιδιωτικές υπηρεσίες και σε ορισμένους τομείς του λιανικού εμπορίου. Αυτά ήταν ενδείξεις για τη ζήτηση η οποία επηρεαζόταν από πιέσεις και έλλειψη ανταγωνισμού σε αυτούς τους τομείς. Η κυβέρνηση ανέλαβε νέες μακροοικονομικές πολιτικές για την επίτευξη μιας βιώσιμης και χαμηλής τιμής απόδοσης. Το πρώτο βήμα έγινε στις αρχές Σεπτεμβρίου του 1999 και ήταν οι μειώσεις των ειδικών φόρων κατανάλωσης για τη βενζίνη, το πετρέλαιο θέρμανσης και την αγορά αυτοκινήτου. Αργότερα η προτεινόμενη μετέπειτα υποτίμηση έσφιξε τη δημοσιονομική πολιτική αφήνοντας την κυβέρνηση χωρίς πολλές εναλλακτικές λύσεις για να διαλέξει. Ωστόσο, οι περικοπές της έμμεσης φορολογίας είχε ανεπιθύμητες βραχυπρόθεσμες επιπτώσεις στον πληθωρισμό που αναπόφευκτα οδήγησε σε απώλεια του ελέγχου της σταθερότητας των τιμών, όπως απαιτείται από το κριτήριο του Μάαστριχτ. Το προσωπικό προέβλεψε άνοδο του πληθωρισμού στα τέλη του 2000 και σε ολόκληρο το 2001. Οι φορολογικές περικοπές επηρέασαν τους δημοσιονομικούς λογαριασμούς, ενώ την ίδια στιγμή κινδύνευαν τροφοδοτώντας τις αυξήσεις στην κατανάλωση. Η ελληνική κυβέρνηση ήταν θετική για τις τελικές επιπτώσεις των μέτρων που λήφθηκαν και υπολογίστηκαν σε υψηλή απόδοση εσόδων εξισορροπώντας κάθε τροποποίηση των δημοσιονομικών στόχων που προκλήθηκε από τις μειώσεις των έμμεσων φόρων. (ΔΝΤ, Νοέμβριος 1999).

Το 1999, η πολιτική της Τράπεζας της Ελλάδας ήταν η διατήρηση μιας περιοριστικής νομισματικής πολιτικής. Υπήρξε επίγνωση των συνεπειών της φθίνουσας αυτής της πολιτικής

δεδομένου ότι πλησίαζε η ένταξη στην ΟΝΕ. Θεωρήθηκε ότι η εφαρμογή μιας τέτοιας πολιτικής περιορίστηκε από έναν συνδυασμό των παραδοσιακών εισροών κεφαλαίων, δίλημμα που αντιμετωπίστηκε λόγω των συναλλαγματικών ισοτιμιών με βάση τον αποπληθωρισμό και τη διαδικασία σύγκλισης της ΟΝΕ, και σε μεγάλο βαθμό οι προκαθορισμένες προσδοκίες για τα επιτόκια. Σε αυτό το πλαίσιο, η ικανότητα της νομισματικής πολιτικής για τον περιορισμό της πιστωτικής επέκτασης είχε διαβρωθεί. Αυτό ήταν το αποτέλεσμα, δεδομένου ότι, από την πλευρά της ζήτησης, το κοινό είχε την ευρέως διαδεδομένη αντίληψη ότι τα επιτόκια κατ' ανάγκην θα μειώνονταν, ενώ από την πλευρά της προσφοράς, οι τράπεζες ήταν έτοιμες να προβούν σε μειώσεις των δανειστικών επιτοκίων ακολουθώντας δυναμικά τα μερίδια αγοράς (ΔΝΤ, Νοέμβριος 1999). Όλες οι παραπάνω συνθήκες οδήγησαν την Τράπεζα της Ελλάδας να εφαρμόσει τα προαναφερόμενα μέτρα τον Απρίλιο του 1999, με σκοπό τον περιορισμό της πιστωτικής επέκτασης.

Κατά το ίδιο έτος τα δημοσιονομικά σχέδια ήταν τα ακόλουθα: Σύμφωνα με το πρόγραμμα σύγκλισης του 1998-2001, το δημόσιο έλλειμμα προβλεπόταν να μειωθεί από 2,4% του ΑΕΠ το 1998 σε 0,8% του ΑΕΠ το 2001, ενώ οι προσδοκίες για το πλεόνασμα ήταν μια αύξηση ύψους από 6,7% σε 7% του ΑΕΠ για το ίδιο χρονικό διάστημα. Τα σχέδια για τους στόχους του ελλείμματος αποσκοπούσαν στη σταθερή και αργή βελτίωση στη συνολική ισορροπία, η οποία βελτίωση θα ήταν ταχύτερη από την αναμενόμενη από την άσκηση του προγράμματος που χρησιμοποιήθηκε μέχρι τότε. Ως εκ τούτου, οι στόχοι για το έλλειμμα τα επόμενα δύο χρόνια θεωρούνταν όχι περισσότερο από 1,5% του ΑΕΠ το 2000 και 0,5% του ΑΕΠ το 2001. Λιγότερο από τα ποσοστά σύγκλισης της τάξης του 1,7% του ΑΕΠ και 0,8% του ΑΕΠ αντίστοιχα που χρησιμοποιούνταν μέχρι τότε. (ΔΝΤ, Νοέμβριος 1999).

Ένας άλλος στόχος ήταν η επίτευξη ισοσκελισμένου προϋπολογισμού μέχρι το 2002, δεδομένου ότι αυτό είναι μια ένδειξη παρατηρήσιμης ανάπτυξης και σταθερότητας της οικονομίας. Για την επίτευξη των παραπάνω προτάσεων σχετικά με την πρωταρχική ανάγκη της αξιολόγησης των μακροπρόθεσμων και μεσοπρόθεσμων στοιχείων ενεργητικού και παθητικού του δημόσιου τομέα. Αυτή ήταν η περίπτωση, καθώς τα προβλήματα της οικονομίας ήταν "υψηλού δείκτη δημοσίου χρέους (ότι ακόμη και ένα πλεόνασμα 7% του ΑΕΠ, δεν θα εξισορροπούσε), οι ενδεχόμενες υποχρεώσεις, υψηλότερες μη χρηματοδοτούμενες συνταξιοδοτικές υποχρεώσεις στο πλαίσιο του ΟΟΣΑ, μεγάλο χρέος

που συσσωρεύτηκε από χρονίως ζημιογόνες δημόσιες επιχειρήσεις" (ΔΝΤ, Νοέμβριος 1999). Ένας τρόπος που η Ελλάδα προτίθεται να προχωρήσει ήταν μέσω των μεγάλων ιδιωτικοποιήσεων και η άλλη πορεία δράσης ήταν η δημιουργία ενός μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου. Τα δημοσιονομικά σχέδια που αναμένεται να διευκολύνουν με τις πληθωριστικές πιέσεις που οι άλλες πολιτικές δημιούργησαν στο οικονομικό περιβάλλον. Η τελευταία εκτέλεση παρουσίασε υπεραπόδοση στα έσοδα, ενώ η φορολογική διοίκηση παρέμεινε η ίδια. Ένα άλλο μέρος των εσόδων αυτών οφείλεται σε φόρο επί των συναλλαγών μετοχών. Η κυβέρνηση πρότεινε τη χρήση ενός σημαντικού μέρους των εσόδων για τη μείωση του ελλείμματος και ένα μικρότερο μέρος για τη χρηματοδότηση των επιπλέον μειώσεων των έμμεσων φόρων (ΔΝΤ, Νοέμβριος 1999).

Τον Σεπτέμβριο του 1999 η κυβέρνηση ανακοίνωσε περικοπές φόρων και αυξήσεις των παροχών από τον Ιανουάριο του 2000. Το μέρος των αυξήσεων των επιδομάτων ήταν μια προσπάθεια να δείξει στο κοινό κάποια από τα οφέλη από όλη την επιδίωξη της σταθερότητας και του συνδεδεμένου κόστους. Πιο συγκεκριμένα, οι νέες προσπάθειες θα περιελάμβαναν την αύξηση του επιπέδου φορολογίας του αφορολόγητου εισοδήματος, την αύξηση των φορολογικών ελαφρύνσεων για οικογένειες με παιδιά, τη μείωση του εταιρικού φόρου για τις μικρές επιχειρήσεις, τη μείωση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης των νέων προσληφθέντων ατόμων καθώς και την αύξηση των επιδομάτων ανεργίας και ειδικών συνταξιοδοτικών επιδομάτων. Η χρηματοδότηση του παραπάνω προγράμματος θα προερχόταν κυρίως από τον διπλασιασμό των φόρων επί των πωλήσεων μετοχών (ΔΝΤ, Νοέμβριος 1999).

Όσον αφορά στη συγκράτηση των μισθών, η διετής εθνική μισθολογική συμφωνία ολοκληρώθηκε στο τέλος του 1999. Τα πρώτα σημάδια των ενδείξεων ανανέωσης θεωρούνταν ενθαρρυντικά, ενώ λεγόταν ότι ο προϋπολογισμός του 2000 θα περιελάμβανε κατά πάσα πιθανότητα συγκράτηση των μισθών για τους δημόσιους υπαλλήλους και τις δημόσιες επιχειρήσεις. Η συγκράτηση των μισθών του τραπεζικού τομέα θα επεκτεινόταν το 2000 και θα απολάμβαναν μέτριες οικονομικές απολαβές. Ωστόσο, δεδομένου ότι οι μισθοί στην Ελλάδα πρέπει να γίνουν συμβατοί με τα ευρωπαϊκά επιτόκια, περισσότερη κατανόηση στις διαπραγματεύσεις αναμενόταν τόσο από την πλευρά των εργαζομένων όσο και από εκείνη των εργοδοτών (ΔΝΤ, Νοέμβριος 1999).

Τέλος, πολλά βήματα πρόκειται να πραγματοποιηθούν για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που θα συμβάλουν τα μέγιστα στην αποκλιμάκωση του πληθωρισμού και της ανάπτυξης. Βασικοί στόχοι είναι η ενίσχυση του ανταγωνισμού και η αύξηση της παραγωγικότητας. Αυτό θα γίνει ακόμη υψηλότερο μέσω της ιδιωτικοποίησης, της αναδιάρθρωσης των δημόσιων επιχειρήσεων, την απελευθέρωση των αγορών προϊόντων και των μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας. Έχει αποδειχθεί ότι η ιδιωτικοποίηση αναμένεται να επιφέρει περισσότερα οικονομικά οφέλη, όπως η μείωση των τιμών και του κόστους παραγωγής, καθώς και η μείωση του φόρτου που διατίθενται κυρίως σε μακροοικονομικές πολιτικές (ΔΝΤ, Νοέμβριος 1999).

Κεφάλαιο 3: Δημόσιο Χρέος – Έλλειμμα – Βιωσιμότητα Ελληνικού Δημοσίου Χρέους

3.1 Δημόσιο Χρέος

Δημόσιο χρέος (public debt) ορίζεται η ονομαστική αξία όλων των υφιστάμενων ακαθάριστων υποχρεώσεων του τομέα της γενικής κυβέρνησης, εξαιρουμένων των υποχρεώσεων των οποίων τα αντίστοιχα χρηματοοικονομικά στοιχεία του ενεργητικού βρίσκονται στην κατοχή του τομέα της κυβέρνησης.¹⁴³ Σε γενικές γραμμές, καλείται το σύνολο των χρηματικών υποχρεώσεων του δημοσίου στους πιστωτές του. Ο ορισμός του δημοσίου χρέους μπορεί όμως να λάβει διάφορες μορφές, αναλόγως αν αναφερόμαστε στο ακαθάριστο χρέος (δηλαδή το σύνολο των υποχρεώσεων του δημοσίου) ή το καθαρό (δηλαδή τις υποχρεώσεις του δημοσίου, μείον τις απαιτήσεις που έχει έναντι τρίτων). Επίσης, το χρέος μπορεί να εκφραστεί ως εγχώριο ή προς την αλλοδαπή (αναλόγως του τόπου της μόνιμης κατοικίας των πιστωτών) ή και σε εθνικό νόμισμα ή και σε συνάλλαγμα (αναλόγως του νομίσματος στο οποίο έχει γίνει η αντίστοιχη έκδοση του χρέους).¹⁴⁴

¹⁴³ Koumparoulis, D., (2006), European Fiscal Policy and Economic Growth: The Neoclassical Economic Theory in the Case of Greece, MPRA Paper No. 44310, posted 9.

¹⁴⁴ Καραβίτης, Η., (2008), Δημόσιο Χρέος και Έλλειμμα, Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος.

Αποτελεί το πρώτο από τα τρία μέρη του «**Μακροπρόθεσμού Εξωτερικού χρέους**» μαζί με: το δημοσίως εγγυημένο χρέος - που αποτελεί μια εξωτερική υποχρέωση ενός ιδιώτη χρεώστη, του οποίου την πληρωμή του χρέους εγγυάται κάποιος δημόσιος φορέας- και το ιδιωτικό μη εγγυημένο εξωτερικό χρέος, το οποίο συνιστά μια εξωτερική υποχρέωση ενός ιδιώτη χρεώστη, του οποίου την πληρωμή του χρέους δεν εγγυάται κάποιος δημόσιος φορέας.¹⁴⁵ Το δημόσιο χρέος στην πραγματικότητα είναι η επέκταση των προσωπικών χρεών, δεδομένου ότι τα άτομα αποτελούν την ροή εσόδων για την κυβέρνηση. Το δημόσιο χρέος συσσωρεύεται με τον καιρό, όταν η κυβέρνηση ξοδεύει περισσότερα χρήματα από ό, τι εισπράττει σε φορολογία.

Οι αιτίες της δημιουργίας των δημοσίων χρεών των περισσότερων κρατών αποτελούν τα συνεχή δημοσιονομικά ελλείμματα (τα οποία θα αναλύσουμε διεξοδικά πιο κάτω), εξαιτίας αφενός των άστοχων οικονομικών πολιτικών που κατάρτιζαν ελλειμματικούς προϋπολογισμούς, αφετέρου της άστοχης νομισματικής πολιτικής πολλών Κυβερνήσεων λόγω της αύξησης της προσφοράς χρήματος, προκειμένου τα κράτη να χρηματοδοτήσουν τις δαπάνες τους με αποτέλεσμα την αύξηση του πληθωρισμού, την μείωση των εξαγωγών και την αύξηση των εισαγωγών. Παράλληλα, εκ των υστέρων έχει αποδειχθεί ότι το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (International Monetary Fund) καθώς και η Παγκόσμια Τράπεζα (ΠΤ) ενέκριναν δάνεια, για πολιτικούς και γεωπολιτικούς λόγους, σε χώρες οι οποίες δεν θα μπορούσαν να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις τους.

Η ύπαρξη του δημόσιου χρέους αποτελεί την οικονομική κατάσταση εκείνη κατά την οποία πολλά από τα χρήματα του κράτους σπαταλούνται για την αποπληρωμή του χρέους. Επομένως το κράτος χάνει χρήματα που θα μπορούσε να χρησιμοποιήσει για την χρηματοδότηση της ανάπτυξης, ενώ παράλληλα μια χώρα με υψηλό χρέος είναι μια χώρα με παθογένειες, στην οποία σπάνια επενδύουν οι επιχειρηματίες, με αποτέλεσμα την συρρίκνωση των ξένων άμεσων επενδύσεων (FDI). Παράλληλα, σε ένα κράτος με υψηλό δημόσιο χρέος παρατηρείται μείωση των αποταμιεύσεων, εφόσον χρησιμοποιούνται για επαναδανεισμό του κράτους από τους ιδιώτες, κίνδυνος πληθωρισμού και ύπαρξη χαμηλής πιστοληπτικής ικανότητας, καθώς οι Διεθνείς Οίκοι λαμβάνουν σοβαρά υπόψη τους το δημόσιο χρέος.

¹⁴⁵ The World Bank, 2004a.

Αντίστοιχα, η βιωσιμότητα του χρέους αποτελεί στις ημέρες μας μια έννοια ιδιαίτερα επίκαιρη που δείχνει, ότι μια χώρα «ζει και λειτουργεί» πέρα από τις δυνατότητές της. Η μία σχολή σκέψης βλέπει το χρέος ως ένδειξη έλλειψης ανταγωνιστικότητας της οικονομίας, ενώ η άλλη αντίθετα θεωρεί ότι φανερώνει τη δύναμη της οικονομίας.¹⁴⁶ Ένα κράτος μπορεί να δανειστεί είτε από άλλες χώρες, οπότε το δάνειο ονομάζεται εξωτερικό, είτε από πηγές του εσωτερικού (κεντρική τράπεζα, αποταμιεύσεις του κοινού, τραπεζικό σύστημα), οπότε το δάνειο ονομάζεται εσωτερικό. Το σύνολο των εσωτερικών και εξωτερικών δανείων αποτελεί το δημόσιο χρέος.¹⁴⁷

Η ΠΤ και το ΔΝΤ έχουν θεσπίσει κριτήρια (δείκτες) για το πότε μια χώρα είναι ικανή ή όχι να εξυπηρετήσει τα χρέη της, χωρίς να υποστεί σημαντικές κοινωνικές και οικονομικές συνέπειες.¹⁴⁸ Οι δείκτες αναπροσαρμόζονται ανάλογα με τις επικρατούσες οικονομικές συνθήκες και το ευρύτερο οικονομικό περιβάλλον. Η αδυναμία μιας χώρας να αποπληρώσει τα χρέη της καθιστά το χρέος της ως «μη βιώσιμο» (Unsustainable Debt) και πιο συγκεκριμένα, όταν το μέγεθός του υπερβαίνει την αξία των εξαγωγών σε ποσοστό 150% ή το ποσοστό χρέος προς κυβερνητικά έσοδα είναι πάνω από 250%. Στην αντίθετη περίπτωση, το χρέος χαρακτηρίζεται ως «βιώσιμο» («sustainable»). Ενδεικτικό της αξιοποίησης των δεικτών των προαναφερόμενων θεσμών είναι η χρησιμοποίησή τους για να ενταχθεί ή όχι μια χώρα στο πρόγραμμα διαγραφής χρεών,¹⁴⁹ το οποίο αποτελεί επίσης ένα πολύ επίκαιρο θέμα που αφορά πλέον άμεσα την χώρα μας, ώστε να καταστεί βιώσιμο το χρέος της στο μέλλον.

Η τιμαριθμική αναπροσαρμογή του χρέους και η αύξηση των πραγματικών εισοδημάτων και των πραγματικών φορολογικών εσόδων, με δεδομένους φορολογικούς συντελεστές, επιδρούν ώστε σε πολλές χώρες το χρέος να μην βρίσκεται εκτός ελέγχου. Παρόλο που η συσσώρευση

¹⁴⁶ Krugman, P. and Obstfeld, M (2008). International Economics: Theory and Policy. 8th International Edition. Addison-Wesley Longman 2008.

¹⁴⁷ Παυλίτσας, Κ., (2008), Οικονομική Θεωρία – Μακροοικονομία, Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Παυλίτσας Κωνσταντίνος.

¹⁴⁸ Kraay, A., and Nehru, V. (2004). When is Debt Sustainable. World Bank Policy Research Working Paper 3200. Washington: World Bank.

¹⁴⁹ Carrasco, E., McClellan, C., Ro, J., 2007, “Foreign Debt: Forgiveness and Repudiation”, University of Iowa Center for International Finance and Development.

των ελλειμμάτων σε ονομαστικούς όρους έχει αυξήσει εντυπωσιακά το ονομαστικό χρέος, συχνά ο λόγος του ονομαστικού χρέους προς το ονομαστικό ΑΕΠ αυξάνεται.¹⁵⁰

Γενικά, το υψηλό χρέος συρρικνώνει την αποταμίευση και τα κέρδη του εξωτερικού εμπορίου, τα οποία ενώ θα μπορούσαν να διατεθούν σε εγχώριες επενδύσεις και σε κοινωνικές παροχές για τους πολίτες των αναπτυσσομένων χωρών, χρησιμοποιούνται για την εξόφληση χρεών.¹⁵¹ Για να ρυθμιστεί λοιπόν το δημόσιο χρέος, το κράτος μέσω του δημόσιου δανεισμού θα πρέπει να επιμερίσει το κόστος των δημοσίων επενδύσεων, να σταθεροποιήσει την οικονομία και να κινητοποιήσει την εθνική αποταμίευση, χρηματοδοτώντας τις επενδύσεις που συμβάλλουν στην επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης.

Διακρίσεις Δημόσιου Χρέους

1) Εσωτερικό και Εξωτερικό Χρέος

Το εξωτερικό χρέος είναι το συνολικό χρέος ενός κράτους που οφείλεται κυρίως σε ξένους πιστωτές. Παράλληλα, περιλαμβάνει χρήματα που οφείλονται σε ιδιωτικές τράπεζες, άλλες κυβερνήσεις, ή τα διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) και η Παγκόσμια Τράπεζα. Πολλές χώρες έχουν υψηλό εξωτερικό χρέος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι Ηνωμένες Πολιτείες που συνήθως τα τελευταία χρόνια βρίσκονται στην κορυφή της λίστας των χωρών με υψηλό δημόσιο χρέος. Παρόλο που οι ΗΠΑ βρίσκονται αρκετά ψηλά στην λίστα αυτή, παρατηρείται εντούτοις ότι οι χώρες με ισχυρή οικονομία μπορούν να διαχειριστούν το χρέος τους, χωρίς να συντρέξει κανένας κίνδυνος.

Αντίθετα, τα έθνη που έχουν αδύναμη οικονομία δυσκολεύονται να αντιμετωπίσουν τα οικονομικά -και τα κοινωνικά κατ' επέκταση- προβλήματα που δημιουργούνται από το ύψος του χρέους, θέτοντας σε κίνδυνο την οικονομία τους¹⁵². Πιο συγκεκριμένα παραδείγματα οικονομιών με υψηλό δημόσιο χρέος κατά το έτος 2014 αποτελούν, οι ΗΠΑ

¹⁵⁰ David Beg, Fischer S., Dornbusch R., Economics, 7th edition, p. 626.

¹⁵¹ Nwanna, D., and Nwankwo, S., (2003). Debt Burden and Corruption Impacts: African Market Dynamism. Management Decision, Vol. 41, No. 3, pp. 304-310.

¹⁵² Πεμπετζόγλου Μαρία – Δημόσια Οικονομική, (2012), Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης – Τμήμα Κοινωνικής Διοίκησης, σελ. 63 – 64.

της οποίας το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ αντιστοιχούσε στο 71,2%, της Ιταλίας ανέρχεται στο 134.1%, της Γαλλίας στο 95,3% και του Βελγίου σε ποσοστό 101.9%.¹⁵³

Το εσωτερικό χρέος αντίστοιχα, είναι μια κατηγορία εθνικού χρέους που έχει να κάνει κυρίως με τα χρήματα που οφείλονται από την κυβέρνηση στους δανειστές που εδρεύουν στην ίδια χώρα. Ενώ πολλά έθνη έχουν κάποιο εσωτερικό χρέος, γίνεται προσπάθεια να εξισορροπήσουν αυτό το τμήμα του συνολικού χρέους με τις υποχρεώσεις που οφείλονται στους δανειστές έξω από τη χώρα, έτσι ώστε να υπάρξει ενός είδους οικονομική ισορροπία. Το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ των κρατών – μελών της ΕΕ. παρουσιάζεται στον πίνακα 3.1 και το διάγραμμα 3.1.

Πίνακας 3.1: Δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ των κρατών μελών της ΕΕ

COUNTRY	PUBLIC DEBT % OF GDP	
	2014	2013
Αυστρία	84,5	80,9
Βέλγιο	101,9	101,2
Βουλγαρία	25,3	25,9
Γαλλία	95,3	92,2
Γερμανία	74,7	76,9
Δανία	44,3	43,7
Ελλάδα	174,5	175,1
Εσθονία	9,9	9,8
Ηνωμένο Βασίλειο	79,1	74,2
Ιρλανδία	118,9	119,9
Ισπανία	97,7	91,6
Ιταλία	134,1	132,6
Κροατία	78,0	67,1
Κύπρος	107,5	111,7

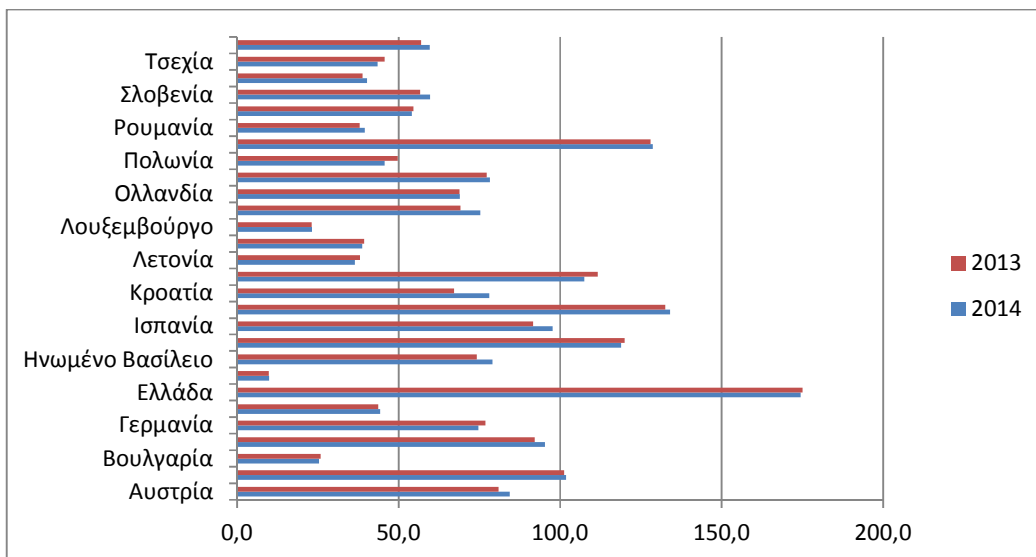
¹⁵³ Central Intelligence Agency – The World Factbook

Λετονία	36,5	38,1
Λιθουανία	38,7	39,3
Λουξεμβούργο	23,2	23,1
Μάλτα	75,3	69,2
Ολλανδία	69,0	68,8
Ουγγαρία	78,2	77,3
Πολωνία	45,6	49,7
Πορτογαλία	128,7	128,0
Ρουμανία	39,6	38,0
Σλοβακία	54,1	54,6
Σλοβενία	59,8	56,7
Σουηδία	40,2	38,8
Τσεχία	43,5	45,7
Φιλανδία	59,6	57,0

Πηγή: Central Intelligence Agency – The World Factbook¹⁵⁴

(Στον πίνακα είναι καταγεγραμμένο το σωρευτικό σύνολο του κρατικού δανεισμού μείον αποπληρωμές που εκφράζονται στο νόμισμα της χώρας. Το δημόσιο χρέος δεν πρέπει να συγχέεται με το εξωτερικό χρέος, το οποίο αντανακλά τις υποχρεώσεις σε ξένο νόμισμα τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου τομέα και θα πρέπει να χρηματοδοτείται από έσοδα σε ξένο συνάλλαγμα.)

¹⁵⁴ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook-fields/2186.html#189>



Διάγραμμα 3.1: Δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ των κρατῶν μελῶν της ΕΕ

Πηγή: Central Intelligence Agency – The World Factbook ¹⁵⁵

2) Καθαρό και Ακαθάριστο Δημόσιο Χρέος

Το καθαρό χρέος προκύπτει από την αφαίρεση των διαθεσίμων, των ρευστῶν και καταθέσεων ὄψεως- προθεσμίας, των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμῶν από το ακαθάριστο χρέος. Το ακαθάριστο χρέος περιλαμβάνει το σύνολο των υποχρεώσεων του δημοσίου τομέα. Η έννοια του είναι βασική γιατί σχετίζεται άμεσα με το ὕψος των δαπανῶν εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους μιας χώρας, οι οποίες αποτελούν μια από τις βασικότερες πτυχές του προβλήματος του δημοσίου χρέους ¹⁵⁶ και σχετίζεται άμεσα με την διάρκεια της αποπληρωμῆς των χρεῶν που θα δούμε παρακάτω.

3) Βραχυπρόθεσμο, Μεσοπρόθεσμο και Μακροπρόθεσμο Χρέος

Η συγκεκριμένη διάκριση αναφέρεται στην διάρκεια αποπληρωμῆς του χρέους. Οι χώρες ανάλογα με τις δανειακές ανάγκες που ἔχουν και τους καλύτερους ὅρους που επιδιώκουν να επιτύχουν, επιλέγουν τον κατάλληλο για αυτές χρόνο δανεισμοῦ, ἔτσι ὥστε να μπορέσουν να το αποπληρώσουν εμπρόθεσμα τα χρέη τους. Ἐτσι, δημιουργείται το

¹⁵⁵ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook-fields/2186.html#189>

¹⁵⁶ <http://www.ineobservatory.gr/sitefiles/files/report4.pdf>, Αργεῖτης, Γ., - Δαφέρμος, Γ., - Νικολαΐδη, Μ., - Κρίση Δημοσίου Χρέους στην Ελλάδα Αιτίες και Προοπτικές, (2011), ΙΝΕ – Παρατηρητήριο Οικονομικῶν και Κοινωνικῶν Εξελίξεων, σελ. 37 – 38.

βραχυπρόθεσμο και το μεσομακροπρόθεσμο χρέος.¹⁵⁷ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το ελληνικό χρέος καθώς και η επίκαιρη συζήτηση για την διάρκεια αποπληρωμής του ως ένας τρόπος δυνατότητας αποπληρωμής του χωρίς να στραγγαλιστεί η ελληνική οικονομία.

4) Απεχθές Χρέος

Το Απεχθές χρέος αποτελεί μια θεωρία στο διεθνές δίκαιο, σύμφωνα με την οποία ορίζεται ότι είναι το χρέος που συνάπτει ένα δικτατορικό καθεστώς, χωρίς να λαμβάνει υπόψη το πραγματικό συμφέρον του λαού. Το καθεστώς που δημιούργησε το χρέος έχει την αποκλειστική ευθύνη για την αποπληρωμή του. Δηλαδή, αν αυτό χάσει την εξουσία, το χρέος ακυρώνεται αυτόματα και το εκάστοτε καθεστώς που ακολουθεί δεν οφείλει να το πληρώσει.¹⁵⁸ Για να ορίσουμε όμως ένα χρέος ως απεχθές πρέπει να τηρούνται οι παρακάτω τρεις συνθήκες:

- Τα δάνεια να συμφωνήθηκαν χωρίς τη συγκατάθεση της πλειοψηφίας των πολιτών,
- Τα ποσά που εισέρευσαν από τα δάνεια να σπαταλήθηκαν με τρόπο που αντιβαίνει στα συμφέροντα και τις ανάγκες του έθνους,
- Ο πιστωτής να ήταν ενήμερος για αυτή την κατάσταση.

Στο διεθνές δίκαιο το απεχθές χρέος αποτελεί εξαίρεση από τον γενικό κανόνα σύμφωνα με τον οποίο, οι υποχρεώσεις ενός κράτους έχουν ισχύ και μετά την αλλαγή του καθεστώτος. Επιπλέον, στο απεχθές χρέος οι δανειστές μπορούν να έχουν απαιτήσεις μόνο από τα πρόσωπα που είχαν εξουσία στη κυβέρνηση του δικτατορικού ή παράνομου καθεστώτος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αμφιλεγόμενης κριτικής προσέγγισης, αποτελεί η πιθανότητα κατά πόσο το ελληνικό χρέος μπορεί να θεωρηθεί ως επαχθές, εφόσον οι πολίτες δημοκρατικά επέλεξαν τις κυβερνήσεις τους, οι οποίες με την σειρά τους όφειλαν να διασφαλίζουν τα συμφέροντα της χώρας. Το αν -εκ του αποτελέσματος της ελληνικής

¹⁵⁷ Γαλιάτσος, Κ., (2012), Βασικές Γνώσεις Επενδυτικής Τραπεζικής, Αθήνα: Εκδόσεις ΕΕΤ/ΕΤΙ, σελ. 17. http://users.uom.gr/~mariap/dim_oik/diafaneies_2011-12.pdf, Πεμπτεζόγλου Μαρία – Δημόσια Οικονομική, (2012), Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης – Τμήμα Κοινωνικής Διοίκησης, σελ. 63 – 64.

¹⁵⁸ <http://www.euretiro.com/2012/02/apexthes-xreos.html>.

Απεχθές Χρέος, Ευρετήριο Οικονομικών Όρων. <http://www.contra-xreos.gr/arthra/386-merika-nomika-ereismata.html>, Eric Toussaint - Μερικά νομικά ερείσματα της ακύρωσης του χρέους, (2009), CADTM.

οικονομίας- κατόρθωσαν να προασπίσουν τα οικονομικά συμφέροντα της χώρας είναι προφανώς δείγμα πολιτικής ανωριμότητας και όχι προφανώς ύπαρξης απεχθέντων χρεών.

Συνοψίζοντας θα μπορούσε να σημειωθεί ότι τα βαθύτερα αίτια της τρέχουσας δημοσιονομικής κρίσης συσσωρεύτηκαν σταδιακά επί τέσσερις σχεδόν δεκαετίες, καθώς από τα τέλη της δεκαετίας του 1970 επικράτησαν νοοτροπίες, συμπεριφορές και πρακτικές που δεν ήταν συμβατές με την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, αλλά ούτε με βασικές οικονομικές αρχές.¹⁵⁹ Στο πλαίσιο αυτό υπήρξαν πολύ μεγάλες αυξήσεις μισθών, τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα,¹⁶⁰ οι οποίες ήταν πολλαπλάσιες από την όποια βελτίωση της παραγωγικότητας, ενώ η αύξηση της απασχόλησης στο Δημόσιο ήταν συνεχής.

Σε αυτές τις συνθήκες, η άνοδος του δημόσιου χρέους ήταν ταχύτατη. Ο λόγος χρέους προς ΑΕΠ αυξήθηκε από το 24,5% το 1976 σε 87,8% του ΑΕΠ το 1992 και 110,1% του ΑΕΠ το 1993. Να σημειωθεί ότι την περίοδο 1990-92 ενσωματώθηκαν στο δημόσιο χρέος δάνεια με την εγγύηση του Δημοσίου, που ήταν διάσπαρτα στο τραπεζικό σύστημα (τα λεγόμενα δάνεια «εξυγίανσης»). Επίσης στο τέλος του 1993, εν όψει της δεύτερης φάσης της ΟΝΕ, ενσωματώθηκαν στο δημόσιο χρέος σημαντικές συσσωρευμένες υποχρεώσεις του Ελληνικού Δημοσίου προς την Τράπεζα της Ελλάδος, της τάξεως του 15% του ΑΕΠ¹⁶¹.

Η μεγάλη δημοσιονομική προσαρμογή που επιτεύχθηκε την περίοδο 1994-99 βασιζόταν σε αυξήσεις φόρων και σε μειώσεις δαπανών για τόκους. Αντίθετα, οι πρωτογενείς δαπάνες συνέχιζαν να αυξάνονται. Επομένως τα επόμενα χρόνια η Ελλάδα συμμετείχε στο ευρώ με δύο θεμελιώδης αδυναμίες : το πολύ υψηλό δημόσιο χρέος και το σχεδόν ανύπαρκτο δημοσιονομικό πλαίσιο, που θα επέτρεπε τον έλεγχο των δημοσίων οικονομικών. Μια απογραφή των στοιχείων της ελληνικής πραγματικότητας στα επόμενα χρόνια, θα μας αναδείξει τα προβλήματα της ελληνικής οικονομίας.¹⁶² Πιο συγκριμένα:¹⁶³

¹⁵⁹ Κουλουριάνος Δημήτρης, Το Βήμα της Κυριακής, 9 Οκτωβρίου 2011.

¹⁶⁰ Manessiotis V., Reischauer R., Greek Fiscal and budget policy and EMU, in Bryant R. Garganas N. and Tavlas G., Greece's Economic Performance and Prospects, Bank of Greece and the Brookings Institution, p.103-152.

¹⁶¹ Μανεσιώτης Βασίλης, Τελικά φταίει ο Δημοσιονομικός Πολλαπλασιαστής; Το Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Προσαρμογής και η ύφεση της οικονομίας, Economía Publishing, 2013, σελ. 82.

¹⁶² Μανεσιώτης Βασίλης, Τελικά φταίει ο Δημοσιονομικός Πολλαπλασιαστής; Το Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Προσαρμογής και η ύφεση της οικονομίας, Economía Publishing, 2013, σελ. 84-85.

- Το έλλειμμα αυξήθηκε βαθμιαία από το 3,1% του ΑΕΠ το 1999 σε 7,5% του ΑΕΠ το 2004.
- Το πρωτογενές πλεόνασμα περιορίστηκε από το 4,3% το 1999 σε 0,7% του ΑΕΠ το 2002 και από το 2003 μετατράπηκε σε πρωτογενές έλλειμμα.
- Τον Μάιο του 2004, λόγω της «Δημοσιονομικής Απογραφής», ενεργοποιήθηκε η Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος για την Ελλάδα.

Τα επόμενα χρόνια ελήφθησαν νέα φορολογικά μέτρα από τον Δεκέμβριο του 2005 έως και σήμερα, έχοντας αποκλειστικά φοροεισπρακτικό χαρακτήρα, χωρίς να δοθεί βάση στην μείωση των ουσιαστικών δαπανών του ελληνικού κράτους, παραμερίζοντας τις επενδύσεις, την εξωστρέφεια της ελληνικής οικονομίας και την ενίσχυση των εξαγωγών, παράμετροι που συντέλεσαν στην χειροτέρευση όλων των δεικτών της ελληνικής οικονομίας.

3.2. Έλλειμμα

Ως **έλλειμμα** ορίζεται το ποσό κατά το οποίο τα έσοδα υπολείπονται των εξόδων σε μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο. Ως Δημοσιονομικό έλλειμμα ορίζεται αντίστοιχα η διαφορά ανάμεσα στα πραγματοποιηθέντα δημόσια έσοδα και στις πραγματοποιηθείσες δημόσιες δαπάνες, σε συγκεκριμένο οικονομικό έτος. Το δημόσιο έλλειμμα εκφράζεται συνήθως ως ποσοστό επί του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (Α.Ε.Π.) και αποτελεί βασικό δείκτη οικονομικής πορείας για μια χώρα.¹⁶⁴

Θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι ο κρατικός προϋπολογισμός που κατατίθεται στη Βουλή προς έγκριση στο τέλος κάθε έτους είναι λογιστικά ισοσκελισμένος. Η διαφορά, εάν υφίσταται, ανάμεσα στις δημόσιες δαπάνες και στα δημόσια έσοδα εμφανίζεται στον προϋπολογισμό του κράτους ως έλλειμμα και χρηματοδοτείται με δημόσιο δανεισμό. Το έλλειμμα του κρατικού προϋπολογισμού είναι στην ουσία το πλεόνασμα κάποιου τρίτου. Με την ίδια λογική, το δημόσιο χρέος και η υποχρέωση των κυβερνήσεων για

¹⁶³ Commission of the European Communities, Recommendation for a Council Decision on whether effective action has been taken by Greece..., Brussels, 22 December 2004, p.2.

¹⁶⁴ Πιτόσκα, Η., (2010), Ελληνική Οικονομία – Όψεις και Προοπτικές, Κοζάνη: Εκδόσεις Ηλέκτρα Πιτόσκα, σελ.98. Καραβίτης, Η., (2008), Δημόσιο Χρέος και Έλλειμμα, Αθήνα: Εκδόσεις Διόνκος, σελ. 82.

εξόφληση των τοκοχρεολυσίων αποτελούν περιουσιακά στοιχεία των δανειστών των κυβερνήσεων.

Ως παράδειγμα κατανόησης της δυναμικής των ελλειμμάτων, η συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωζώνη εξασφάλισε στον δημόσιο τομέα της οικονομίας εύκολη και φθηνή πρόσβαση στις παγκόσμιες αγορές χρήματος. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την ευφορία που δημιουργήθηκε από τους υψηλούς ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης, οδήγησαν στην αύξηση του δανεισμού και την διεύρυνση των ελλειμμάτων, πυροδοτώντας μια αποσταθεροποιητική δυναμική στα δημοσιονομικά μεγέθη της χώρας,¹⁶⁵ με αποτέλεσμα την οικονομική ολίσθηση της ελληνικής οικονομίας. Για την πληρέστερη κατανόηση της έννοιας του ελλείμματος σκόπιμο κρίνεται να επεξηγηθούν τα είδη των ελλειμμάτων που παραθέτουμε παρακάτω.

Είδη ελλειμμάτων

1) Δομικό και Κυκλικό Έλλειμμα

Βασική διάκριση του ελλείμματος του κρατικού προϋπολογισμού είναι η διάκριση ανάμεσα σε δομικό και κυκλικό έλλειμμα. Το δομικό έλλειμμα βασίζεται στην υπόθεση ότι η οικονομία βρίσκεται στο επίπεδο της πλήρους απασχόλησης. Το κυκλικό έλλειμμα βασίζεται στην υπόθεση ότι βασική αιτία δημιουργίας του είναι ο οικονομικός κύκλος. Η διαφορά μεταξύ δομικού και κυκλικού ελλείμματος οφείλεται στο ότι τόσο οι δημόσιες δαπάνες όσο και τα δημόσια έσοδα αντιδρούν συστηματικά στον οικονομικό κύκλο.¹⁶⁶

2) Συνολικό και Πρωτογενές Έλλειμμα

Άλλη μια διάκριση του ελλείμματος είναι ανάμεσα στο συνολικό και το πρωτογενές έλλειμμα. Το πρωτογενές έλλειμμα προκύπτει από τη διαφορά του συνόλου των δαπανών, εκτός από τους τόκους του δημόσιου χρέους και των δημόσιων εσόδων. Το συνολικό έλλειμμα από την άλλη μεριά, περιλαμβάνει το πρωτογενές έλλειμμα και τις πληρωμές των τόκων. Η διάκριση αυτή επισημαίνει τη σπουδαιότητα του χρέους στον

¹⁶⁵ Αργειτής, Γ., Δαφερμός, Γ., - Νικολαΐδη, Μ., (2011), Επιστημονικές Εκθέσεις (Reports) / 4 – Κρίση Δημόσιου Χρέους στην Ελλάδα – Αιτίες και Προοπτικές, Αθήνα: Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ – Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων.

¹⁶⁶ Πιτόσκα, Η., (2010), Ελληνική Οικονομία – Όψεις και Προοπτικές, Κοζάνη: Εκδόσεις Ηλέκτρα Πιτόσκα, σελ.98

προϋπολογισμό.¹⁶⁷ Το έλλειμμα ως ποσοστό του ΑΕΠ των κρατών – μελών της ΕΕ. παρουσιάζεται στον πίνακα 3.2 και το διάγραμμα 3.2

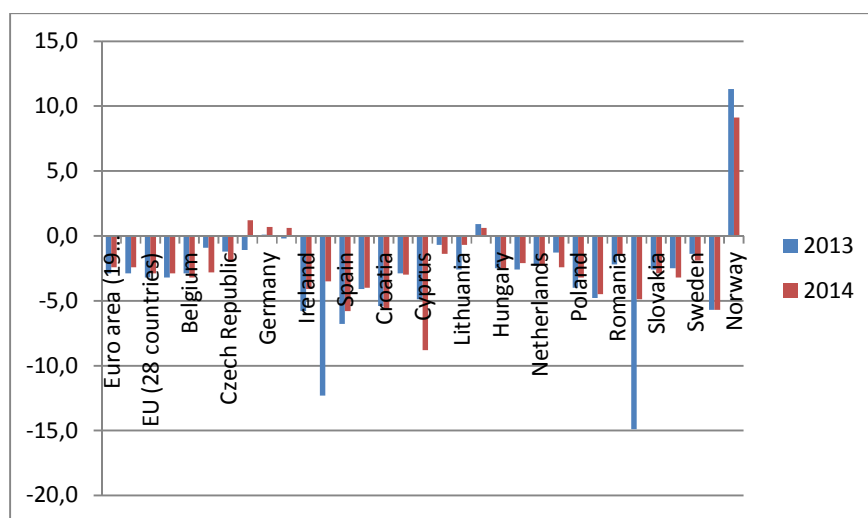
Πίνακας 3.2: Ελλείμματα των κρατών μελών ως ποσοστό του ΑΕΠ

General government deficit (-) and surplus (+) - annual data		
% GDP		
COUNTRY/AREA	2013	2014
Euro area (19 countries)	-2,9	-2,4
Euro area (18 countries)	-2,9	-2,4
EU (28 countries)	-3,2	-2,9
EU (27 countries)	-3,2	-2,9
Belgium	-2,9	-3,2
Bulgaria	-0,9	-2,8
Czech Republic	-1,2	-2,0
Denmark	-1,1	1,2
Germany	0,1	0,7
Estonia	-0,2	0,6
Ireland	-5,8	-4,1
Greece	-12,3	-3,5
Spain	-6,8	-5,8
France	-4,1	-4,0
Croatia	-5,4	-5,7
Italy	-2,9	-3,0
Cyprus	-4,9	-8,8
Latvia	-0,7	-1,4

¹⁶⁷ <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993R3605:EL:HTML>, Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 3605/93 του Συμβουλίου της 22ας Νοεμβρίου 1993 για την εφαρμογή του πρωτοκόλλου σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείματος το οποίο προσαρτάται στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας - Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 332 της 31/12/1993 σ. 0007 - 0009, Ανάκτηση από: EUR – Lex. Λαζάρου, Α., (2013), Το Πρωτογενές Έλλειμμα – Έλλειμμα και Διαμόρφωση Χρέους, Εφημερίδα Η Φωνή της Λεμεσού, Αρ. Φύλλου 94, σελ. 19.

Lithuania	-2,6	-0,7
Luxembourg	0,9	0,6
Hungary	-2,5	-2,6
Malta	-2,6	-2,1
Netherlands	-2,3	-2,3
Austria	-1,3	-2,4
Poland	-4,0	-3,2
Portugal	-4,8	-4,5
Romania	-2,2	-1,5
Slovenia	-14,9	-4,9
Slovakia	-2,6	-2,9
Finland	-2,5	-3,2
Sweden	-1,4	-1,9
United Kingdom	-5,7	-5,7
Norway	11,3	9,1

Πηγή: Eurostat

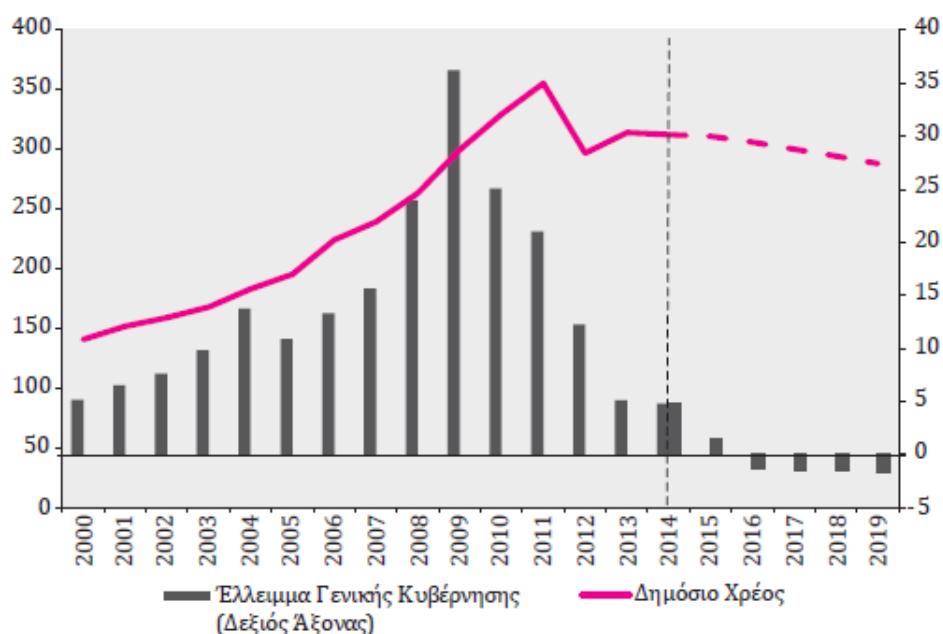


Διάγραμμα 3.2: Ελλείμματα των κρατών μελών ως ποσοστό του ΑΕΠ

Πηγή: Eurostat

3.3 Η εξέλιξη του Δημόσιου Χρέους στην Ελλάδα ¹⁶⁸

Στο διάγραμμα 3.3. παρουσιάζεται η πορεία του ελληνικού δημόσιου χρέους την περίοδο 2000-2019 βάσει προβλέψεων του ΔΝΤ σε σύγκριση με το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης. Παρατηρούμε ότι η εξέλιξη του δημόσιου χρέους είχε μια σχετικά σταθερή αναλογία σε σχέση με το δημόσιο έλλειμμα μέχρι το 2009. Αντίθετα, την περίοδο 2009-2014 παρατηρούμε σημαντική αναντιστοιχία στην εξέλιξη της σχέσης μεταξύ των δύο δημοσιονομικών μεταβλητών. Το δημόσιο έλλειμμα μειώθηκε σημαντικά ως αποτέλεσμα της βίαιης δημοσιονομικής προσαρμογής. Το δημόσιο χρέος δείχνει σταθεροποιημένο σε πολύ υψηλό επίπεδο. Το «κούρεμα» του χρέους το 2012 δεν είχε κάποιον ουσιαστικό αντίκτυπο στο ύψος του χρέους.



Διάγραμμα 3.3: Δημόσιο χρέος και έλλειμμα στην Ελλάδα (δισ ευρώ)

Πηγή: Ετήσια Έκθεση 2015 «Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση» του Ινστιτούτου Εργασίας ΓΣΕΕ (ΙΝΕ)

Ο πίνακας 3.3. δίνει μια εικόνα της δυναμικής βασικών παραμέτρων που επηρεάζουν την εξέλιξη του λόγου δημόσιο χρέος/ΑΕΠ για την περίοδο 2011-2016. Το βασικό συμπέρασμα είναι ότι τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής έχουν αποτύχει να δημιουργήσουν προϋποθέσεις δημοσιονομικής σταθεροποίησης και εξόδου της Ελλάδας από την κρίση

¹⁶⁸ Ετήσια Έκθεση 2015 «Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση» του Ινστιτούτου Εργασίας ΓΣΕΕ (ΙΝΕ)

χρέους. Ειδικότερα, η διαχείριση των δανειακών υποχρεώσεων της χώρας στηρίχθηκε στο δίπτυχο νέος δανεισμός, για να αποφευχθεί στάση πληρωμών από την Ελλάδα, και άσκηση πολιτικής δημοσιονομικής προσαρμογής και εσωτερικής υποτίμησης, για να προκληθεί «επεκτατικό σοκ» στην οικονομία μέσω των εξαγωγών. Στον πίνακα 3.3 παρατηρούμε ότι το «κούρεμα» του χρέους το 2012 απορροφήθηκε πλήρως από την αύξηση του δανεισμού. Το αποτέλεσμα αυτό σε συνδυασμό με την ύφεση που τελικά προκάλεσε η λιτότητα εκτόξευσε το ποσοστό του δημόσιου χρέους στο 177% του ΑΕΠ το 2014.

Πίνακας 3.3: Δυναμική εξέλιξη του λόγου χρέος/ΑΕΠ της Γενικής Κυβέρνησης

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Χρέος /ΑΕΠ	171,3	156,9	175,0	177,1	180,2	173,5
Μεταβολή λόγου χρέος /ΑΕΠ	25,3	-14,4	18,0	2,1	3,1	-6,7
Συνεισφορά παραγόντων στη μεταβολή του λόγου χρέος/ΑΕΠ (1 + 2 + 3):						
1. Πρωτογενές ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης	3,0	3,7	8,3	-0,4	-2,1	-1,8
2. Συσσωρευμένο αποτέλεσμα (snowball effect)	15,3	11,5	10,1	5,7	4,9	0,3
Εκ του οποίου:						
Τόκοι	7,3	5,0	4,0	3,9	4,2	3,9
Μεγέθυνση ΑΕΠ	8,9	6,6	3,9	-0,8	-0,5	-2,9
Πληθωρισμός	-0,8	-0,1	2,3	2,6	1,2	-0,7
3. Προσαρμογή αποθεμάτων-ρωών	7,0	-29,6	-0,4	-3,3	0,3	-5,3

Πηγή : Ετήσια Έκθεση 2015 «Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση» του Ινστιτούτου Εργασίας ΓΣΕΕ (INE)

Η μετάβαση του δημοσιονομικού συστήματος σε καθεστώς πρωτογενών πλεονασμάτων συμβάλλει θετικά στην εξέλιξη του λόγου χρέος/ΑΕΠ. Ωστόσο, η επίτευξη πρωτογενών πλεονασμάτων μέσω δημοσιονομικής λιτότητας δεν είναι βιώσιμη επιλογή μείωσης του χρέους. Τέλος, πρέπει επίσης να σημειωθεί και η θετική επίδραση του αποπληθωρισμού στη μεγέθυνση του χρέους. Ειδικότερα, το 2014 η αύξηση του λόγου χρέος/ΑΕΠ κατά 2,1% τροφοδοτήθηκε κυρίως από τη συνεχιζόμενη αποπληθωριστική τροχιά της ελληνικής οικονομίας (συμβολή 2,6 ποσοστιαίες μονάδες) και τις υψηλές πληρωμές για τόκους (συμβολή 3,9 ποσοστιαίες μονάδες). Παράλληλα, και παρά την ένταση της δημοσιονομικής προσαρμογής, το επιτευχθέν πρωτογενές πλεόνασμα συνέβαλε μόλις κατά 0,4% στη μείωση του λόγου χρέος/ΑΕΠ.

3.4 Συμβατικές Μέθοδοι και Τεχνικές Αναδιαπραγμάτευσης του Χρέους

Πολύς λόγος γίνεται στις ημέρες που διανύουμε σχετικά με τις μεθόδους και τις τεχνικές για τη διευθέτηση του προβλήματος εξυπηρέτησης του εξωτερικού χρέους μιας χώρας. Πιο συγκεκριμένα, οι σημαντικότερες μέθοδοι περιλαμβάνουν:

- την **Ανακλιμάκωση** (Rescheduling): αποτελεί την πιο συχνή και ευρέως διαδεδομένη μέθοδο εξόφλησης οφειλών. Αναλυτικότερα, το εκάστοτε πρόγραμμα αποπληρωμής χρεών είτε προσαρμόζεται είτε αντικαθίσταται από ένα νέο πρόγραμμα, που παρατείνει το χρόνο εξόφλησης, μειώνοντας τους τόκους και δίδοντας παράλληλα μια περίοδο χάριτος.¹⁶⁹
- την **Αναδιάρθρωση** (Restructuring), η οποία πρόκειται περί μεταβολής της νομικής ή οικονομικής φύσεως του χρέους (π.χ. μετατροπή μεσοπρόθεσμου χρέους σε μακροπρόθεσμο, ανάληψη της εγγυήσεως του χρέους δημοσίων οργανισμών από το κράτος),
- την **Αναχρηματοδότηση** (Refinancing): Με τη μέθοδο αυτή στη χρεωμένη χώρα δίνεται ένα καινούργιο δάνειο προκειμένου να ικανοποιήσει τις υφιστάμενες και μελλοντικές υποχρεώσεις της ή για να ξαναρχίσει τις πληρωμές εφόσον αυτές έχουν ανακληθεί, εξαιτίας της οικονομικής δυσπραγίας,
- την **Αναστολή του χρέους** (Debt moratorium): Η αναστολή χρέους δίνει τη δυνατότητα σε μια χρεωμένη χώρα να αναβάλει της πληρωμές του χρέους της για όλες ή για μέρος των εξωτερικών της υποχρεώσεων, για σύντομο ή μεγαλύτερο χρονικό διάστημα. Αυτή η μέθοδος είναι ιδιαίτερα χρήσιμη σε περίοδο οικονομικής κρίσης. Δίνει την ευκαιρία στον οφειλέτη και στους κύριος πιστωτές του να αναλάβουν μια αξιολόγηση της πιστοληπτικής κατάστασης του οφειλέτη. Η μέθοδος

¹⁶⁹ Abbott, G. (1993). Debt Relief and Sustainable Development in Sub-Saharan Africa. Edward Elgar Publishing Company, England.

εφαρμόζεται όταν είναι ξεκάθαρο πως ο διακανονισμός ή η αναχρηματοδότηση δεν μπορούν να λύσουν το πρόβλημα,¹⁷⁰

- την **Ακύρωση του χρέους** (Debt cancellation): είναι η διαδικασία με την οποία ο πιστωτής αποφασίζει να ακυρώσει είτε ένα μέρος, είτε το σύνολο των οφειλών που του χρωστάει η δανειοδοτούμενη χώρα. Αυτό είναι το τελευταίο στάδιο στη διαδικασία της τακτοποίησης οφειλών. Η μέθοδος αυτή χρησιμοποιείται ως έσχατη λύση όταν όλες οι άλλες μέθοδοι αποτύχουν και δεν υπάρχει ελπίδα η επένδυση/χρηματοδότηση του πιστωτή να ανακτηθεί καθώς επίσης και όταν η οικονομία της χώρας που χρωστάει είναι στα όρια της κατάρρευσης¹⁷¹

Όσον αφορά την ευρωπαϊκή πραγματικότητα συσσώρευσης των χρεών και την πιθανότητα αντιμετώπισης του προβλήματος στο μέλλον, ένα πιθανό πρόβλημα με το σκεπτικό της διαγραφής των χρεών θα ήταν ότι θα προκαλούσε σειρά αιτημάτων για παρόμοιες μειώσεις οφειλών σε όλη την περιφέρεια. Το πρόβλημα αυτό συνδέεται με το επιχείρημα περί ηθικού κινδύνου: Δηλαδή, η Ελλάδα θα ανταμειβόταν για την δημοσιονομική της χαλαρότητα. Χώρες όπως η Ιρλανδία ήδη αναζητούσε τρόπους για να ελαφρύνει το τεράστιο χρέος της,¹⁷² καθώς και η πλειοψηφία των αδύναμων οικονομιών της Ευρώπης θα απαιτούσαν στο μέλλον παρόμοια αντιμετώπιση.

Το Κουτί της Πανδώρας έχει ήδη ανοίξει. Οι χώρες του Νότου της ΕΕ που επιβαρύνονται με υψηλό δημόσιο χρέος και συσσωρευμένα ελλείμματα για χρόνια, θα ακολουθήσουν την ίδια τακτική με αποτέλεσμα μια συνεχιζόμενη προσπάθεια διαγραφής μέρους και των δικών τους χρεών, γεγονός που επιθυμούν να αποφύγουν οι χώρες του οικονομικά ευκατάστατου Βορρά.

¹⁷⁰ Carty (1986). The Third World Debt Crisis: Toward New International Standards for Contraction of Public Debt. VRU Bd. 1 (1986), σελ. 401 .

¹⁷¹ Abbott, G. (1993). Debt Relief and Sustainable Development in Sub-Saharan Africa. Edward Elgar Publishing Company, England.

¹⁷² Ireland may seek ancillary rewards from Greece's debt failure, Bloomberg, 27 October 2011.

3.5 Αξιολόγηση της βιωσιμότητας του ελληνικού χρέους με βάση το 2ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα¹⁷³

Το 2ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα εξετάζει τη βιωσιμότητα του ελληνικού χρέους ενόψει των τελευταίων μακροοικονομικών εξελίξεων, PSI (Private Sector Involvement), απόφαση OSI (Official Sector Involvement) και τη μετάβαση στο νέο επίσημο πρόγραμμα χρηματοδότησης. Το ποσοστό του χρέους προς το ΑΕΠ προβλέπεται μέχρι το 2030, με βάση μια σειρά υποθέσεων σχετικά με την πραγματική και ονομαστική ανάπτυξη, το πρωτογενές πλεόνασμα και άλλες χρηματοοικονομικές συναλλαγές που δεν σταματούν το έλλειμμα του ΕΣΛ (Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών), από τα έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις, την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών, καθώς και τα επιτόκια στην επίσημη αγορά και της χρηματοδότησης.

Οι προβλέψεις δείχνουν ότι το δημόσιο χρέος στην Ελλάδα μπορεί να επιστρέψει σε μια διατηρήσιμη τροχιά εάν το μακροοικονομικές προβολές υλοποιηθούν και το πρόγραμμα εφαρμοστεί πλήρως. Σύμφωνα με ένα βασικό σενάριο, το χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ θα κατέλθει κάτω του 117 % το 2020 και θα υποχωρήσει σε επίπεδα κάτω του 90 % το 2030.

Οι βασικές παραδοχές για τις προβολές αναφοράς του χρέους είναι οι εξής:

- **Η οικονομική δραστηριότητα.** Η οικονομική δραστηριότητα συρρικνώθηκε κατά 6,9 % το 2011. Μια περαιτέρω συστολή κατά 4¼ % αναμένεται για το 2012. Θετικοί ρυθμοί ανάπτυξης αναμένονται για το 2014 καθώς η οικονομική δραστηριότητα θα παραμείνει στάσιμη (μηδενική αύξηση) το 2013. Αυτοί είναι ασθενέστεροι ρυθμοί ανάπτυξης από εκείνους που προβλέφθηκαν το φθινόπωρο, δεδομένων των δυσμενών εξελίξεων κατά το τελευταίο τρίμηνο του 2011, και την επιδείνωση των μακροοικονομικών προοπτικών των εμπορικών εταιρών της Ελλάδας. Η έγκριση, τον Φεβρουάριο του 2012, μιας φιλόδοξης μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας θα μειώσει την εσωτερική ζήτηση και παραγωγή το 2012. Ωστόσο, με την επιτάχυνση της εσωτερικής υποτίμησης θα βοηθηθεί η ανάκαμψη από το δεύτερο εξάμηνο του 2013. Υπό την προϋπόθεση ότι η ατζέντα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών έχει εφαρμοστεί σωστά, οι προηγούμενες προβλέψεις για το 2015-20 παραμένουν βιώσιμες: η Ελλάδα θα καταγράψει ρυθμούς ανάπτυξης μεταξύ 3 % (στην αρχή της περιόδου και ωφελούμενη από τη

¹⁷³ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf

συσσωρευμένη χαλαρότητα κατά τη διάρκεια της ύφεσης) και 2¼ %, κατά το τέλος της δεκαετίας. Η οικονομική δραστηριότητα θα επιβραδυνθεί στη συνέχεια, με ρυθμούς ανάπτυξης της τάξης του 1½ % ετησίως, όταν πλησιάζει το 2030, λόγω των δημογραφικών εξελίξεων.

- **Αποπληθωριστής.** Η ύφεση και η ανάγκη για την αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας μέσω της εσωτερικής υποτίμησης σημαίνει ότι ο αποπληθωριστής ΑΕΠ θα παραμείνει ιδιαίτερα χαμηλός για πολλά χρόνια. Αρνητικοί ρυθμοί πληθωρισμού αναμένονται για το 2012 και το 2013. Ο αποπληθωριστής ΑΕΠ θα συγκλίνει προοδευτικά με το μέσο όρο της ζώνης του ευρώ (λίγο κάτω από το 2 %), όταν πλησιάζει το 2020.

- **Κατεύθυνση της δημοσιονομικής πολιτικής.** Οι αναφερόμενες προβλέψεις υποθέτουν ότι οι αναθεωρημένοι στόχοι του πρωτογενούς πλεονάσματος για το 2012-14 πληρούνται. Έτσι, το πρωτογενές ισοζύγιο αναμένεται να βελτιωθεί από έλλειμμα ύψους 1 % του ΑΕΠ το 2012 σε πλεόνασμα 4,5 % του ΑΕΠ το 2014. Ενώ οι πρωτογενείς λογαριασμοί για το 2011 και το 2012 ήταν / είναι ασθενέστεροι από τους προβλεπόμενους στην έκθεση του φθινοπώρου, το τελικό σημείο για την δημοσιονομική προσαρμογή (2014: πρωτογενές πλεόνασμα 4,5 % του ΑΕΠ) παραμένει αμετάβλητο σε σχέση με τις προηγούμενες προβλέψεις. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, ενώ τα μέτρα που ανακοινώθηκαν από την Ελλάδα για το 2012 φαίνεται να επαρκούν για την επίτευξη του στόχου του 2012, εξακολουθεί να υπάρχει σημαντικό δημοσιονομικό κενό για το 2013-14, που θα πρέπει να γεφυρωθεί με μέτρα μείωσης του ελλείμματος. Οι προβλέψεις για το χρέος έχουν ετοιμαστεί υποθέτοντας ότι αυτά τα μέτρα θα πρέπει να εντοπίζονται έγκαιρα και να εφαρμόζονται έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η επίτευξη των στόχων. Μετά το 2014, όταν η Ελλάδα τελικά θα καταγράψει ένα συνολικό έλλειμμα κάτω από το όριο της Συνθήκης του 3 τοις εκατό του ΑΕΠ, το πρωτογενές πλεόνασμα αναμένεται να παραμείνει υψηλό, αν και σταδιακά μειώνεται έως 4 % το 2021 και 3½ τοις εκατό το 2030. Παρά το γεγονός ότι αυτά τα πρωτογενή πλεονάσματα είναι φιλόδοξα, δεν είναι χωρίς προηγούμενο στις διεθνείς συγκρίσεις. Επιπλέον, με δεδομένη την αναμενόμενη βελτίωση της οικονομικής δραστηριότητας με σταδιακή απορρόφηση του παραγωγικού κενού, που θα είναι συνεπείς με την αποτελεσματική χαλάρωση της κυκλικά προσαρμοσμένης δημοσιονομικής πολιτικής από το 2014 και μετά.

• **PSI.** Οι προβλέψεις για το χρέος λαμβάνουν υπόψη την πράξη ανταλλαγής χρέους που έγινε τον Μάρτιο του 2012. Το αποτέλεσμα της προσφοράς ανταλλαγής χρέους ήταν: Από ένα σύνολο 177 δις ευρώ των ελληνικών κρατικών ομολόγων που διέπονται από το Ελληνικό δίκαιο και είναι επιλέξιμα της προσφοράς ανταλλαγής, η Ελλάδα έλαβε προσφορές για την ανταλλαγή και συναινέσεις από τους κατόχους των ομολόγων ύψους 152 δις ευρώ που αντιπροσωπεύουν το 85,8% της οφειλομένης ονομαστικής αξίας των αυτών. Οι κάτοχοι του 5,3 % του οφειλόμενου ονομαστικού ποσού αυτών των ομολόγων συμμετείχε και αντιτάχθηκε στις προτεινόμενες τροποποιήσεις. Η Ελλάδα έχει επίσης λάβει προσφορές για την ανταλλαγή με συναινέσεις στις προτεινόμενες τροποποιήσεις από τους κατόχους των περίπου 20 δις ευρώ, ή 69 %, των ομολόγων που εκδίδονται δυνάμει του αλλοδαπού δικαίου και των ομολόγων που έχουν εκδοθεί από κρατικές επιχειρήσεις και είναι εγγυημένα από τη Δημοκρατία. Το ποσό της ονομαστικής αξίας των ομολόγων αυτών που θα ανταλλάσσονται και των άλλων ομολόγων που είναι επιλέξιμα προσφοράς ανταλλαγής για τα οποία η Ελλάδα έχει λάβει προσφορές για την ανταλλαγή με συναινέσεις στις προτεινόμενες τροποποιήσεις ανέρχονται σε περίπου 197 δις ευρώ, ή 95,7 τοις εκατό των επιλέξιμων ομολόγων.

Η τελική επίπτωση στο ελληνικό δημόσιο χρέος της ανταλλαγής χρέους που αφορά τα ομόλογα ξένου δικαίου, που θα γίνει γνωστή μόνο από τα τέλη Μαρτίου. Θεωρείται δεδομένου ότι κανένας ομολογιούχος που συμπεριλήφθηκε στην ανταλλαγή χρέους θα αποζημιωθεί εκ των υστέρων.

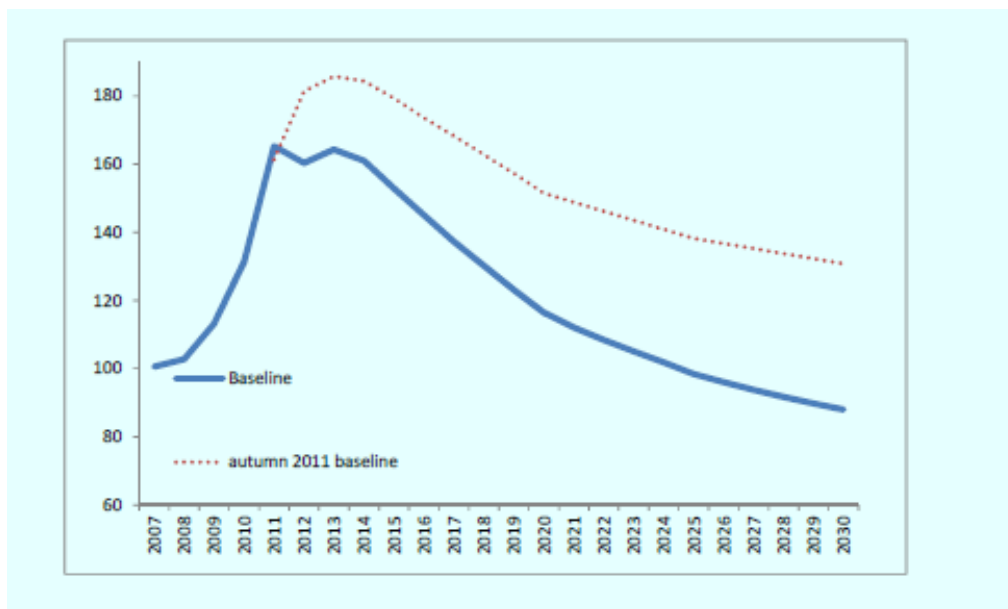
• **OSI.** Οι παραδοχές σχετικά με το OSI αντικατοπτρίζουν τη συμφωνία που επετεύχθη κατά τη συνεδρίαση του Eurogroup της 21ης Φεβρουαρίου 2012. Συγκεκριμένα, η μείωση του περιθωρίου της Ελληνικής Δανειακής Διευκόλυνσης σε ενιαίες 150 μονάδες βάσης και τη δέσμευση των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ να μεταφέρουν στην Ελλάδα, ένα ποσό το οποίο έχει υπολογιστεί με βάση το αναμενόμενο εισόδημα που προκύπτει από τα ελληνικά ομόλογα που κατέχουν οι εθνικές κεντρικές τράπεζες στο επενδυτικό τους χαρτοφυλάκιο. Το πρώτο μειώνει την αναλογία του χρέους μέχρι το 2020 κατά 2,8 % του ΑΕΠ το 2020, και το δεύτερο κατά 1,8 % του ΑΕΠ. Για να εξασφαλιστούν ότι οι μεταφορές αυτές θα συμβάλουν αποτελεσματικά στη μείωση του χρέους, οι στόχοι του πρωτογενούς ελλείμματος/πλεονάσματος θεωρούνται πριν από αυτές τις αποδείξεις.

- **Ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών.** Το κόστος της στήριξης του ελληνικού τραπεζικού συστήματος εκτιμάται σε 50 δις ευρώ, 10 εκ. ευρώ περισσότερα από αυτά που είχαν προβλεφθεί στην προηγούμενη έκθεση συμμόρφωσης. Αυτό αντανακλά όχι μόνο την επίπτωση των PSI, αλλά και τα αποτελέσματα της διαγνωστικής άσκησης από την BlackRock.

- **Ιδιωτικοποίηση.** Τα έσοδα από τις ιδιωτικοποιήσεις στο κεντρικό σενάριο είναι σύμφωνα με τους αναθεωρημένους στόχους του προγράμματος. Αν και ο απώτερος στόχος της ιδιωτικοποίησης περιουσιακών στοιχείων στην Ελλάδα ύψους 50 δις ευρώ παραμένει βιώσιμος, η επίτευξη ενός τέτοιου στόχου θα διαρκέσει πολύ περισσότερο χρόνο για ολοκληρωθεί. Οι προβλέψεις υποθέτουν ότι τα έσοδα ύψους 12 δις ευρώ θα εισπράττονται την περίοδο 2012-14, και τα 45 δις ευρώ μέχρι το 2020. Οι υποθετικές εισπράξεις από την ιδιωτικοποίηση περιλαμβάνουν 16 δις ευρώ από τις πωλήσεις μετοχών που έχουν αγοραστεί από το κράτος στο πλαίσιο της ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών.

- **Άλλα.** Οι προβλέψεις λαμβάνουν επίσης υπόψη τις μικρές τεχνικές διαφορές μεταξύ της λογιστικής σε δεδουλευμένη βάση και σε ταμειακή βάση, με την τελευταία να οδηγεί τη δυναμική του χρέους, την τακτοποίηση ληξιπρόθεσμων οφειλών σε προμηθευτές καθώς και την Ελληνική συμβολή στο μετοχικό κεφάλαιο του ΕΜΣ (Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης). Η αύξηση του ταμειακού αποθεματικού (πρόσφατα 3 δις ευρώ) κατά 5 δις ευρώ υποτίθεται ότι είναι συσσωρευμένο στο 2013-14 για την αντιμετώπιση απρόβλεπτων εξελίξεων στις εισπράξεις και πληρωμές.

- **Πρόσβαση στην αγορά.** Οι βασικές προβλέψεις υποθέτουν ότι η Ελλάδα θα είναι σε θέση να επιστρέψει στην μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση της αγοράς το 2015, παρόλο που η πρόσβαση στην αγορά θα ήταν αρχικά σε σχετικά σύντομες χρονικές περιόδους. Οι προβλέψεις δείχνουν ότι, υπό την προϋπόθεση της αποκατάστασης της πρόσβασης στην αγορά, μικρές διαφορές των spreads έχουν μόνο μία μικρή σημαντική επίπτωση στις προβλέψεις



Διάγραμμα 3.4: Αξιολόγηση της βιωσιμότητας του χρέους - Αρχικό σενάριο & Σενάριο Φθινοπώρου 2011 (% ΑΕΠ)

Πηγή: Δεύτερο (2^ο) Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής για την Ελλάδα ¹⁷⁴

Όπως και στις προηγούμενες προβλέψεις, τα σενάρια ευαισθησίας δείχνουν το ευρύ φάσμα των αποτελεσμάτων, με δεδομένες τις επιλογές πολιτικής και τις μακροοικονομικές εξελίξεις. Αυτά τα σενάρια δείχνουν, μεταξύ άλλων, ότι οι σχετικά μικρές αποτυχίες όσον αφορά την ανάπτυξη, εξαιτίας του δυσμενούς εξωτερικού περιβάλλοντος, ή μίας αργής εφαρμογής των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, ενδέχεται να έχουν σημαντικές δυσμενείς επιπτώσεις στη δυναμική του χρέους. Εάν ο ετήσιος ονομαστικός ρυθμός αύξησης είναι μονίμως χαμηλότερος σε σχέση με το βασικό σενάριο από 1 ποσοστιαία μονάδα, ο λόγος του χρέους το 2020 θα είναι 129 % του ΑΕΠ. Σε αντίθεση με τον έντονο ρυθμό αύξησης (1 % ετησίως πάνω από τη γραμμή βάσης) θα συμβάλει στην αναλογία του χρέους 105 % ήδη το 2020.

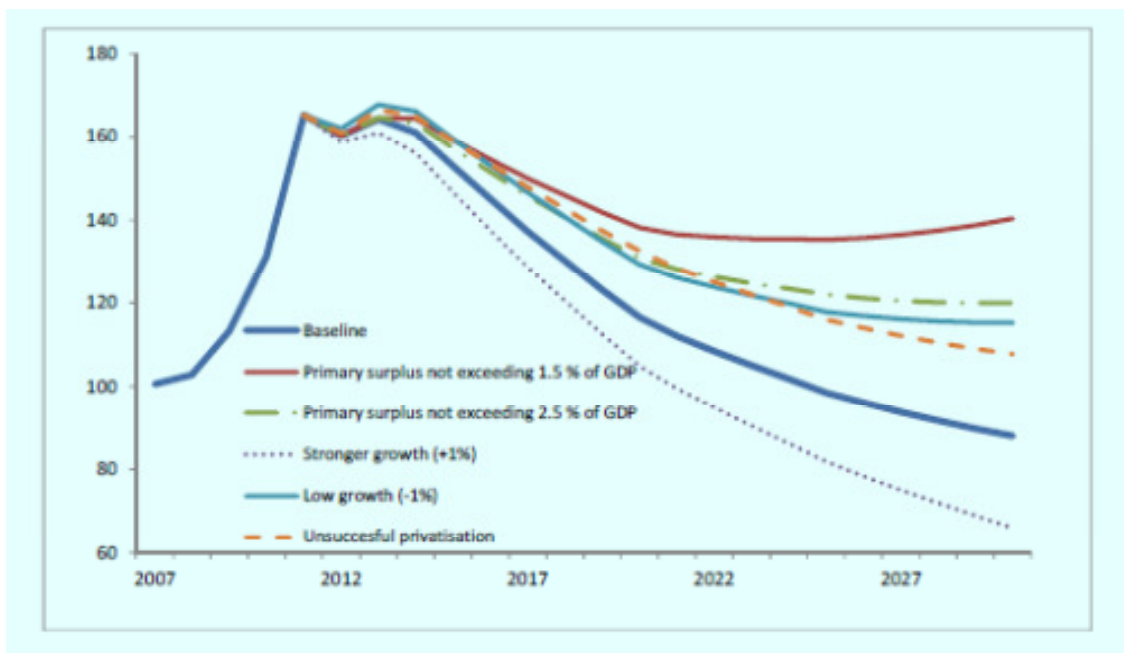
Για να φανεί η επίδραση της ελλιπούς δημοσιονομικής προσαρμογής, το έλλειμμα προβλεπόταν υποθέτοντας ότι το πρωτογενές πλεόνασμα δεν υπερβαίνει το 1,5 ή 2,5 % του ΑΕΠ, αντίστοιχα, και στη συνέχεια παραμένει σταθερό σε αυτό το επίπεδο για όλη την περίοδο. Σε αυτές τις περιπτώσεις, η μείωση του λόγου του χρέους θα είναι πολύ πιο

¹⁷⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf

αργή. Σύμφωνα με το σενάριο με το οποίο η Ελλάδα δεν καταφέρνει να επιτύχει πρωτογενές πλεόνασμα άνω του 1,5 % του ΑΕΠ, η μείωση του χρέους δεν θα γίνει μόνιμη, και ο λόγος του χρέους θα μπορούσε να αυξηθεί και πάλι, μόλις η επίδραση της ιδιωτικοποίησης εξαφανισθεί. Επιπλέον, σύμφωνα με το σενάριο του πρωτογενούς πλεονάσματος 2,5 % του ΑΕΠ, ο λόγος του χρέους θα είναι 131 % του ΑΕΠ το 2020 και θα σταθεροποιηθεί γύρω στο 120 % του ΑΕΠ: ένα επίπεδο που δεν θα επιτευχθεί, στην περίπτωση αυτή, πριν από το 2030.

Στην περίπτωση των προσπαθειών για την ιδιωτικοποίηση κρατικών περιουσιακών στοιχείων έχουν αποκλειστεί από τις εξελίξεις της αγοράς, ή τα διοικητικά και πολιτικά εμπόδια, με έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις που δεν υπερβαίνουν τα 10 δις ευρώ μέχρι το 2020, ο δείκτης του χρέους εξακολουθεί να μειώνεται, εάν οι άλλες παράμετροι έχουν επιτευχθεί. Ωστόσο, το 2020, ο δείκτης του χρέους θα εξακολουθούσε να είναι πάνω από 130 % του ΑΕΠ.

Ορισμένα χαρακτηριστικά μπορεί να αποτελέσουν εμπόδιο για την πρόσβαση στην αγορά το 2015: μετά από μία μείωση του λόγου του χρέους προς το ΑΕΠ το 2012, λόγω της ανταλλαγής χρέους, ο λόγος του χρέους θα αυξηθεί και πάλι το 2013, με δεδομένη τη συρρίκνωση του ονομαστικού ΑΕΠ και το ακόμα χαμηλό πρωτογενές πλεόνασμα. Σύμφωνα με τις τρέχουσες προβλέψεις, μόνο το 2014 το χρέος θα αρχίσει να μειώνεται σταδιακά από 164 % του ΑΕΠ το 2013, ως αποτέλεσμα της προσπάθειας δημοσιονομικής προσαρμογής, την επιστροφή στην ανάπτυξη και των εσόδων από ιδιωτικοποιήσεις. Επιπλέον, λόγω της συμφωνηθείσας δομής συγχρηματοδότησης, τα αναδιαρθρωμένα ελληνικά ομόλογα (ύψους 62 δις ευρώ) θα είναι ανώτερα σε νέες εκδόσεις χρέους, τα οποία μπορεί να περιπλέξει την πρόσβαση στην αγορά. Επιπλέον, το πολύ μεγάλο μερίδιο του ελληνικού χρέους που διακρατείται από τον επίσημο τομέα (τα δύο τρίτα του συνολικού χρέους στο τέλος του 2014) μπορεί επίσης να αποθαρρύνει τους ιδιώτες επενδυτές, λόγω μίας αντιληπτή υποταγή του χρέους που θα εκδοθεί μετά την ανάκτηση της πρόσβαση στις αγορές.



Διάγραμμα 3.5: Αξιολόγηση της βιωσιμότητας του χρέους – Αρχικό σενάριο & Εναλλακτικά σενάριο (% ΑΕΠ)

Πηγή: Δεύτερο (2^ο) Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής για την Ελλάδα¹⁷⁵

3.6 Αξιολόγηση της βιωσιμότητας του ελληνικού χρέους με βάση την αξιολόγηση από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς για ένταξη της Ελλάδας στο 3ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής¹⁷⁶

Η οικονομική και χρηματοπιστωτική κατάσταση στην Ελλάδα έχει επιδεινωθεί σε μεγάλο βαθμό με επακόλουθα την πολιτική αβεβαιότητα, υστέρηση των κρατικών εσόδων, τις αποφάσεις των αρχών που είχαν ως αποτέλεσμα τις αργίες την επιβολή ελέγχων κεφαλαίου απαραίτητα καθώς και των αποτυχημένων πληρωμών προς το ΔΝΤ και την Τράπεζα της Ελλάδας.

Ως εκ τούτου, η βιωσιμότητα του δημοσίου χρέους στην Ελλάδα έχει επιδεινωθεί σημαντικά σε σχέση με το DSA (debt sustainability analyses) που δημοσιεύτηκε στην Έκθεση

¹⁷⁵ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf

¹⁷⁶ http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/pdf/debt_sustainability_analysis_en.pdf

Συμμόρφωσης του Απριλίου 2014 η οποία εκπονήθηκε από την Επιτροπή σε συνεργασία με την ΕΚΤ. Εκείνη την εποχή, ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ προβλεπόταν να φτάσει το 125% το 2020 και 112% το 2022. Κατά τη διάρκεια του δεύτερου του 2014, η βιωσιμότητα του χρέους στην Ελλάδα βελτιώθηκε περαιτέρω, λόγω των χαμηλότερων επιτοκίων και της αντικατάστασης μέρους των εξωτερικών πηγών χρηματοδότησης από εσωτερικές πηγές μέσω των πράξεων γερο με τους φορείς της γενικής κυβέρνησης. Οι παράγοντες αυτοί σε συνδυασμό με την πλήρη εφαρμογή του προγράμματος από τις ελληνικές αρχές θα μειώσουν τον λόγο του χρέους προς το ΑΕΠ αρκετά κάτω από τους στόχους του 2012 από 124% το 2020 και σημαντικά κάτω από το 110% το 2022. Υπό αυτές τις συνθήκες, το χρέος κρίθηκε βιώσιμο.

Από τα τέλη του περασμένου έτους, μια πολύ σημαντική αποδυνάμωση της δέσμευσης για μεταρρυθμίσεις και υπαναχωρήσεις σε προηγούμενες μεταρρυθμίσεις και ένα γενικό κλίμα αβεβαιότητας έχει οδηγήσει σε σημαντική επιδείνωση της οικονομικής ανάπτυξης και δημοσιονομικών προοπτικών και ως εκ τούτου, της βιωσιμότητας του χρέους. Οι παράμετροι που οδήγησαν στην επιδείνωση της βιωσιμότητας του χρέους είναι οι εξής:

- **Μια σημαντική αναθεώρηση προς τα κάτω των εκτιμήσεων περί ανάπτυξης.** Οι προβλέψεις για την αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ είναι σήμερα σε -2,3 το 2015, -1,3 το 2016, 2,7 το 2017 και 3,1 το 2018. Η μακροπρόθεσμη ανάπτυξη υποτίθεται ότι βρίσκεται στο 1¾% στο βασικό σενάριο.

- **Τα αναμενόμενα αποτελέσματα του πρωτογενούς πλεονάσματος αναθεωρήθηκαν προς τα κάτω.** Το δημοσιονομικό πρόγραμμα, το οποίο ήταν στη σωστή πορεία έως το τρίτο τρίμηνο του 2014, εκτροχιάστηκε κατά το τελευταίο τρίμηνο του 2014. Η επιβράδυνση του ρυθμού υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2014, η προσδοκία των γενναιόδωρων συστημάτων διακανονισμού του χρέους, και η στροφή του οικονομικού κύκλου οδήγησε σε ένα πρωτογενές ισοζύγιο παρά σε ένα πρωτογενές πλεόνασμα. Επιπλέον, οι πολιτικές αβεβαιότητες και οι σοβαρές υπερβάσεις πολιτικής του πρώτου εξαμήνου του 2015 έχουν οδηγήσει σε έντονη επιδείνωση της οικονομικής ανάπτυξης και ως εκ τούτου σε βραδύτερα αποτελέσματα πρωτογενούς ισοζυγίου την περίοδο αυτή. Επιπλέον, η επιβολή ελέγχων στην κίνηση κεφαλαίων και η σοβαρή έλλειψη ρευστότητας στην ελληνική

οικονομία απαιτεί τώρα μια περαιτέρω προς τα κάτω αναθεώρηση των δημοσιονομικών στόχων τουλάχιστον για τα έτη 2015-2017. Με βάση αυτές τις εξελίξεις, οι πρωτογενείς δημοσιονομικοί στόχοι που συμφωνήθηκαν με τις αρχές είναι -0.25% το 2015, 0,5% το 2016, 1,75% το 2017 και 3,5% από το 2018 και μετά.

- **Τα έσοδα από την ιδιωτικοποίηση είναι πιθανό να είναι χαμηλότερα από τα προβλεπόμενα, όταν η τελευταία αναθεώρηση ολοκληρώθηκε.** Η ισχυρή επιδείνωση των προοπτικών του τραπεζικού τομέα, η αυξημένη οικονομική και πολιτική αβεβαιότητα, οι πιο δύσκολες συνθήκες χρηματοδότησης για τους δυνητικούς επενδυτές σε συνδυασμό με μειωμένες προοπτικές για το αποτέλεσμα του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων συντέλεσαν στη χαμηλότερα αναμενόμενα έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις, αν και η κυβέρνηση δεσμεύτηκε να προχωρήσει με τα σχέδια ιδιωτικοποίηση. Θα μπορούσαμε να περιμένουμε μέχρι το 2022 έσοδα από μη τραπεζικές ιδιωτικοποιήσεις ύψους 13,9 δις ευρώ σύμφωνα με το βασικό σενάριο.

- **Οι δυνητικές ανάγκες χρηματοδότησης για τον τραπεζικό τομέα έχουν αυξηθεί σημαντικά.** Η κεφαλαιακή κατάσταση των ελληνικών τραπεζών βρίσκεται υπό αυξανόμενη πίεση λόγω της επιδείνωσης της ποιότητας του ενεργητικού η οποία συνδέεται με την πολύ ασθενέστερη μακρο-οικονομική ανάπτυξη, την υψηλή πολιτική αβεβαιότητα, την καθυστέρηση της διαδικασίας επίλυσης των μη εξυπηρετούμενων δανείων και την σημαντική δυσμενή επίδραση των ελέγχων στην κίνηση κεφαλαίων για την οικονομική δραστηριότητα και την κουλτούρα πληρωμών. Εν όψει αυτής, οι τράπεζες θα αντιμετωπίσουν σημαντικές κεφαλαιακές ανάγκες. Όπως θα είναι πιθανόν να μην έχουν πρόσβαση στην αγορά στο εγγύς μέλλον, ένα επαρκές ύψος κεφαλαίων ως μέρος ενός επόμενου προγράμματος χρηματοδοτικής βοήθειας κρίνεται απαραίτητο. Το εκτιμώμενο μέγεθος του απαιτούμενου ποσού ανέρχεται σε 25 δις ευρώ.

- **Οι προβλέψεις δεν περιλαμβάνουν τις μεταφορές στην Ελλάδα** που ισοδυναμούν με τα κέρδη SMP (security market programme) και ANFA (agreement on net financial assets) έως το 2026 σύμφωνα με τις δηλώσεις του Eurogroup σύμφωνα με την οποία η συμφωνία αφορούσε αυτές τις μεταβιβάσεις με τη λήξη του προγράμματος του EFSF.

Με βάση τις πιο πάνω εξελίξεις και την εφαρμογή του προγράμματος, ο δείκτης χρέους προς το ΑΕΠ στο βασικό σενάριο Α αναμένεται να αυξηθεί σε 201% το 2016 πριν αρχίσει να μειώνεται σε 175% το 2020, 160% το 2022 και 122% το 2030 .

Το σενάριο Β βασίζεται σε μερική εφαρμογή του προγράμματος, γίνεται δεκτό ότι τα έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις ανέρχονται στα 3,7 δις ευρώ μεταξύ 2015 - 2022, η αύξηση είναι χαμηλότερη από 0,5 ποσοστιαίες μονάδες ανά έτος σε σύγκριση με Το βασικό σενάριο και οι πρωτογενείς δημοσιονομικοί στόχοι είναι χαμηλότεροι σε: -1% του ΑΕΠ το 2015, 0% το 2016, 1,5% το 2017, 2% το 2018 και 3,5% από το 2019 και μετά. Με βάση αυτές τις παραδοχές το χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ θα αυξηθεί σε 207% το 2016, προτού πέσει στο 186% το 2020, 174% το 2022 και 143% το 2030.

Το σενάριο Γ βασίζεται σε καλύτερα αποτελέσματα, η ανάπτυξη υποτίθεται ότι είναι 0,5 ποσοστιαίες μονάδες υψηλότερη σε σχέση με την έναρξη και τα έσοδα από ιδιωτικοποίηση θα ανέλθουν σε 24,6 δις ευρώ τα έτη 2015-2022 καθώς θα περιλαμβάνουν τα έσοδα από την ιδιωτικοποίηση των τραπεζών ύψους 10 δις ευρώ. Στην περίπτωση αυτή, ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ θα αυξηθεί σε 199% το 2016 πριν μειωθεί σε 166% το 2020, 148% το 2022 και 107% το 2030.

Πίνακας 3.4: Το ελληνικό χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ στα τρία σενάρια

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2022	2030
Scenario A	196,3	200,9	198,6	190,7	182,3	174,5	159,7	122,2
Scenario B	198,8	206,8	205,2	199,5	192,4	185,9	173,7	143,3
Scenario C	195,4	198,9	195,2	186,1	176,0	166,1	148,2	106,7

Πηγή:

http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/pdf/debt_sustainability_analysis_en.pdf

Στα τρία σενάρια που εξετάστηκαν ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ το 2020 και το 2022 θα είναι σημαντικά υψηλότερος από τους στόχους του 2012 "124% το 2020 και ουσιαστικά κάτω από το 110% το 2022".

Ωστόσο, η αποκλειστική εστίαση στο επίπεδο του χρέους προς το ΑΕΠ δεν επιτρέπει την καταγραφή της δομής του χρέους και δεν αντιπροσωπεύει πλήρως τα μέτρα που ελήφθησαν για την ευρωπαϊκή χρηματοδοτική στήριξη. Αυτή η άποψη μπορεί να εκτιμηθεί καλύτερα από τις ακαθάριστες χρηματοδοτικές ανάγκες της χώρας, οι οποίες καταγράφουν τη δομή των πληρωμών στην πάροδο του χρόνου. Μικρότερες ακαθάριστες χρηματοδοτικές ανάγκες μειώνουν την ανατροπή και τους κινδύνους χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Η Ελλάδα επί του παρόντος ωφελείται από πολύ χαμηλή εξυπηρέτηση του χρέους κατά την περίοδο έως το 2023 λόγω των χαμηλών επιτοκίων, την αναβολή ενδιαφέροντος και μια μακρά περίοδο χάριτος και στα δύο δάνεια του GLF (Greek loan facility) και του EFSF (European Financial Stability Facility). Όπως και στην περίπτωση του χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ είναι επίσης δύσκολο να προσδιοριστούν συγκεκριμένα κατώτατα όρια για αυτή την εναλλακτική μονάδα μέτρησης πάνω από την οποία το δημόσιο χρέος θα πρέπει να θεωρείται ότι δεν είναι πλέον βιώσιμη. Με βάση τη διασταύρωση των αποδείξεων της χώρας, ένα σημείωμα του ΔΝΤ δείχνει ότι οι ακαθάριστες χρηματοδοτικές ανάγκες ως ποσοστό του ΑΕΠ θα πρέπει να παραμείνουν κάτω από το 15% για να διασφαλιστεί η βιωσιμότητα του χρέους.

Δεδομένης της περαιτέρω ισχυρής επιδείνωσης που ακολούθησε την επιβολή των ελέγχων κεφαλαίου και η τελμάτωση της ελληνικής οικονομίας, οι ακαθάριστες χρηματοδοτικές ανάγκες ως ποσοστό του ΑΕΠ στο δυσμενές σενάριο εκτιμούνται κατά μέσο όρο γύρω στο 12% κατά την περίοδο 2020-2030 και υπερβαίνουν τις επόμενες δεκαετίες κατά μέσο όρο το όριο του 15%. Αυτές οι προσομοιώσεις δείχνουν σαφώς τον προσωρινό χαρακτήρα των χαμηλών τρεχουσών αναγκών χρηματοδότησης που συνδέονται με τις ευνοϊκές συνθήκες οι οποίες σχετίζονται με την υποστήριξη του δημόσιου τομέα.

Το υψηλό χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ και οι ακαθάριστες δανειακές ανάγκες καταλήγουν σε σοβαρές ανησυχίες σχετικά με τη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους στην Ελλάδα. Οι ανησυχίες πρέπει να αντιμετωπιστούν μέσα από ένα εκτεταμένο και αξιόπιστο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων, πολύ ισχυρή κυριότητα του ελληνικών αρχών για ένα τέτοιο πρόγραμμα και μετά την πλήρη αποκατάσταση των δανειακών συμφωνιών, τα μέτρα με στόχο την ελάφρυνση του χρέους τα οποία θα χορηγηθούν με βάση τις κατάλληλες προϋποθέσεις, συμπεριλαμβανομένων των αποδεδειγμένων δεσμεύσεων για μεταρρυθμίσεις από τις ελληνικές αρχές. Ένα μέτρο θα μπορούσε να είναι για το Eurogroup να επαναφέρει τις

μεταβιβάσεις που ισοδυναμούν με τα κέρδη από SMP και ANFA τα οποία θα μειώσουν τον λόγο του χρέους κάτω από 5 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ το 2030. Εν ολίγοις, ένας κατάλληλος συνδυασμός της παράτασης της διάρκειας και περιόδου χάριτος για κεφάλαια και τόκους θα επιτρέψει την επαναφορά του δημόσιου χρέους της Ελλάδας σε ένα βιώσιμο επίπεδο σε όρους ακαθάριστων χρηματοδοτικών αναγκών, χωρίς την ανάγκη για ένα ονομαστικό κούρεμα όπως δηλώθηκε από τη Σύνοδο Κορυφής της Ευρωζώνης την 12η Ιουλίου 2015.

Κεφάλαιο 4: Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ)

4.1 Θεωρητική προσέγγιση

Από το 1992, ημερομηνία υπογραφής της Συνθήκης του Μάαστριχτ, πολλοί είχαν υποστηρίξει ότι η σταθερότητα και η ανάπτυξη της οικονομίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης απαιτούσε έναν ευέλικτο συνδυασμό μηχανισμών συντονισμού μεταξύ της **νομισματικής αρχής**, η οποία είναι υπεύθυνη κυρίως για τη σταθερότητα των τιμών, και της **δημοσιονομικής αρχής**, που είναι υπεύθυνη κυρίως για την απασχόληση και την ανάπτυξη. Με τη Συνθήκη αυτή, λοιπόν, ναί μεν υλοποιήθηκε η κοινή νομισματική πολιτική των χωρών-μελών, η ευθύνη εντούτοις της δημοσιονομικής σταθερότητας αφέθηκε στα κράτη-μέλη, γεγονός που δυσχέραινε τόσο την ενιαία οικονομική πολιτική των χωρών-μελών, καθώς δεν υπήρχε η δυνατότητα σχεδιασμού και ελέγχου μιας πιο κοινής πολιτικής μεταξύ τους.

Η θέσπιση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, κρίθηκε αναγκαία για μια σειρά σημαντικών λόγων, οι οποίοι είναι συνυφασμένοι με την άρτια και ανεμπόδιστη λειτουργία μιας νομισματικής ένωσης. Κάποιοι από αυτούς έχουν ήδη ειπωθεί, όταν εξετάζαμε τα δημοσιονομικά κριτήρια ένταξης στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ. Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) επομένως, είναι ένα σύνολο κανόνων που σκοπό έχει να διασφαλίσει ότι οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης φροντίζουν να διατηρούν υγιή δημόσια οικονομικά και να

συντονίζουν τις δημοσιονομικές πολιτικές τους. Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης έχει εξελιχθεί σημαντικά παράλληλα με τους κανόνες οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ.

Η επιχειρηματολογία, λοιπόν, υπέρ της επιβολής δημοσιονομικών κανόνων στη ζώνη του ευρώ και, συνεπώς, η επιχειρηματολογία υπέρ της επιβολής του ΣΣΑ επικεντρώθηκε στα εξής σημαντικά σημεία: τη μείωση της αναγκαιότητας χρηματοδοτικής στήριξης χωρών με δημοσιονομικά προβλήματα, την ομαλή λειτουργία της νομισματικής ένωσης, την διατήρηση σταθερότητας και αξιοπιστίας του ευρώ, τον μηχανισμό προώθησης συντονισμού των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών, τον περιορισμό πιθανότητας διακριτικής δημοσιονομικής πολιτικής για πολιτικούς λόγους. Ορισμένοι κανόνες του ΣΣΑ έχουν ως στόχο να προλαμβάνουν τυχόν προβληματικές κατευθύνσεις των δημοσιονομικών πολιτικών, και άλλοι να διορθώνουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα ή τα υψηλά επίπεδα του δημοσίου χρέους.¹⁷⁷

Οι κανόνες χωρίζονται σε τρία διακριτά μέρη που αφορούν:

Προληπτικό σκέλος : Οι κανόνες του «προληπτικού σκέλους» του ΣΣΑ δεσμεύουν τις κυβερνήσεις της ΕΕ να τηρούν τις υποχρεώσεις τους όσον αφορά την εφαρμογή υγιών δημοσιονομικών πολιτικών και τον συντονισμό τους, καθορίζοντας η κάθε μία έναν δημοσιονομικό στόχο, γνωστό ως μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο (ΜΔΣ). Οι στόχοι αυτοί για το δημοσιονομικό έλλειμμα (ή πλεόνασμα) καθορίζονται με διαρθρωτικούς όρους, που σημαίνει ότι λαμβάνονται υπόψη οι διακυμάνσεις του οικονομικού κύκλου, αλλά αποκλείονται οι συνέπειες των έκτακτων και άλλων προσωρινών μέτρων. Τα κράτη μέλη που έχουν ως νόμισμα το ευρώ περιγράφουν τον τρόπο με τον οποίο σκοπεύουν να επιτύχουν τους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους τους στα Προγράμματα Σταθερότητας», ενώ τα λοιπά κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα «Προγράμματα Σύγκλισης». Τα προγράμματα αυτά αξιολογούνται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τις κυβερνήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά τη διάρκεια του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

Διορθωτικό σκέλος : Στο πλαίσιο του «διορθωτικού σκέλους» του ΣΣΑ, η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ) διασφαλίζει τη διόρθωση των υπερβολικών

¹⁷⁷ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_el.htm

δημοσιονομικών ελλειμμάτων ή των υπερβολικών επιπέδων δημόσιου χρέους. Είναι μια σταδιακή προσέγγιση για τη συγκράτηση των υπερβολικών ελλειμμάτων και τη μείωση των υπερβολικών χρεών. Στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ορίζεται ως υπερβολικό δημοσιονομικό έλλειμμα το έλλειμμα που υπερβαίνει το 3% του ΑΕΠ. Βάσει της Συνθήκης, το δημόσιο χρέος θεωρείται υπερβολικό αν υπερβαίνει το 60% του ΑΕΠ και δεν μειώνεται με ικανοποιητικό ρυθμό (5% ετησίως κατά μέσο όρο σε διάστημα τριετίας). Σκέλος της επιβολής: Οι χώρες που δεν τηρούν τους προληπτικούς ή διορθωτικούς κανόνες του ΣΣΑ μπορούν τελικά να υποστούν κυρώσεις. Για τα κράτη μέλη που έχουν ως νόμισμα το ευρώ, αυτό θα μπορούσε να λάβει τη μορφή προειδοποιήσεων και, εν τέλει, οικονομικών κυρώσεων, όπως πρόστιμα έως και: 0,2% του ΑΕΠ, αν δεν συμμορφώνονται είτε με τους προληπτικούς είτε με τους διορθωτικούς κανόνες, ή 0,5% του ΑΕΠ, αν δεν συμμορφώνονται επανειλημμένα με τους διορθωτικούς κανόνες. Επιπλέον, θα μπορούσε να επιβληθεί σε όλα τα κράτη μέλη (εκτός του Ηνωμένου Βασιλείου), αναστολή των αναλήψεων υποχρεώσεων ή των πληρωμών από τα διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία της ΕΕ (π.χ. το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας).

4.2 Ιστορική αναδρομή κανονισμών και διατάξεων του ΣΣΑ

Νομική κατοχύρωση του ΣΣΑ

Αρχικά, το 1998 τα κράτη μέλη της ΕΕ υπογράφουν τη **Συνθήκη του Μάαστριχτ**, η οποία προετοιμάζει το έδαφος για την καθιέρωση του ευρώ ως κοινού νομίσματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. **Η Συνθήκη περιορίζει τα δημόσια ελλείμματα στο 3% του ΑΕΠ και τα επίπεδα του δημόσιου χρέους στο 60%, έτσι ώστε να μπορέσουν οι χώρες να έχουν ένα κοινό νόμισμα.** Το 1998 τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμφωνούν να ενισχύσουν την παρακολούθηση και τον συντονισμό των εθνικών δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών για την επιβολή των ορίων του ελλείμματος και του χρέους, που θέσπισε η Συνθήκη του Μάαστριχτ και έτσι οριοθετήθηκε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης¹⁷⁸. Πιο συγκεκριμένα, τα θεμέλια του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης (ΣΣΑ) προβλέπουν σταθερούς πολιτικούς προσανατολισμούς για τα κράτη μέλη, την Επιτροπή και το Συμβούλιο ώστε να θέσουν σε εφαρμογή το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης.

¹⁷⁸ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_el.htm

Αναλυτικότερα τα κράτη μέλη δεσμεύονται να τηρήσουν το μεσοπρόθεσμο στόχο για μια σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική δημοσιονομική κατάσταση. Επί πλέον, τα κράτη μέλη¹⁷⁹:

- καλούνται να δημοσιεύουν, με δική τους πρωτοβουλία, τις συστάσεις του Συμβουλίου·
- δεσμεύονται να αναλάβουν την κατά την κρίση τους αναγκαία διορθωτική δημοσιονομική δράση ώστε να επιτύχουν τους στόχους των εθνικών προγραμμάτων σταθερότητας ή σύγκλισης·
- να αρχίζουν τις αναγκαίες κατά την κρίση τους διορθωτικές δημοσιονομικές αναπροσαρμογές χωρίς καθυστέρηση αμέσως μόλις λάβουν πληροφορίες ότι υπάρχει κίνδυνος υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος·
- να διορθώνουν το υπερβολικό δημοσιονομικό έλλειμμα το ταχύτερο δυνατόν μετά την εμφάνισή του·
- δεσμεύονται να μην επικαλούνται τον έκτακτο χαρακτήρα ελλείμματος που συνδέεται με ετήσια μείωση του ΑΕγχΠ μικρότερη του 2 %, εκτός εάν πρόκειται για περίπτωση σοβαρής ύφεσης (ετήσια μείωση του πραγματικού ΑΕγχΠ κατά τουλάχιστον 0,75 %).

Όσον αφορά την Επιτροπή¹⁸⁰:

- ασκεί το δικαίωμα πρωτοβουλίας της βάσει της Συνθήκης, με τρόπο που να διευκολύνει την αυστηρή, έγκαιρη και αποτελεσματική λειτουργία του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης·
- υποβάλλει, χωρίς καθυστέρηση, τις αναγκαίες εκθέσεις, γνώμες και συστάσεις που θα επιτρέψουν στο Συμβούλιο να λάβει ταχέως τις αποφάσεις του·
- δεσμεύεται να συντάσσει έκθεση οσάκις υπάρχει κίνδυνος υπερβολικού ελλείμματος, ή όταν το προβλεπόμενο ή πραγματικό δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ·
- δεσμεύεται, όταν θεωρεί ότι ένα έλλειμμα άνω του 3 % του ΑΕΠ δεν είναι υπερβολικό και η γνώμη αυτή διαφέρει από τη γνώμη της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής, να αιτιολογεί γραπτώς τη θέση της προς το Συμβούλιο·

¹⁷⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l25021&from=EN>

¹⁸⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l25021&from=EN>

- δεσμεύεται, μετά από αίτημα του Συμβουλίου, να διατυπώνει, κατά κανόνα, σύσταση για λήψη απόφασης από το Συμβούλιο σχετικά με το κατά πόσον υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα.

Το **Συμβούλιο** δεσμεύεται να εφαρμόσει αυστηρά και έγκαιρα όλα τα στοιχεία του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης για τα οποία είναι αρμόδιο. Άλλωστε, το Συμβούλιο¹⁸¹:

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

4.3 Προληπτικοί Κανόνες

Το 1999 τίθενται σε ισχύ οι **προληπτικοί κανόνες** του ΣΣΑ. Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου της 7ης Ιουλίου 1997 για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών¹⁸² καθορίζει τους κανόνες που διέπουν το περιεχόμενο, την υποβολή, την εξέταση και την παρακολούθηση των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης στο πλαίσιο της πολυμερούς εποπτείας εκ μέρους του Συμβουλίου ώστε να αποτρέπεται εγκαίρως η εμφάνιση υπερβολικών δημοσίων ελλειμμάτων και να ενισχύεται η εποπτεία και ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών.

Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού ως «συμμετέχοντα κράτη μέλη» νοούνται εκείνα τα οποία υιοθετούν το ενιαίο νόμισμα σύμφωνα με την συνθήκη και ως «μη συμμετέχοντα κράτη μέλη» νοούνται εκείνα τα κράτη τα οποία δεν έχουν υιοθετήσει το ενιαίο νόμισμα. Το πρόγραμμα σταθερότητας περιλαμβάνει τα ακόλουθα στοιχεία:

- το μεσοπρόθεσμο στόχο της σχεδόν ισοσκελισμένης ή πλεονασματικής δημοσιονομικής κατάστασης, καθώς και την πορεία προσαρμογής προς το στόχο αυτό

¹⁸¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:I25021&from=EN>

¹⁸² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997R1466&from=EN>

όσον αφορά το δημόσιο πλεόνασμα/έλλειμμα και την αναμενόμενη εξέλιξη του λόγου του δημοσίου χρέους προς το ΑΕΠ.

- τις κυριότερες παραδοχές για τις αναμενόμενες οικονομικές εξελίξεις και τις σημαντικότερες οικονομικές μεταβλητές που σχετίζονται με την υλοποίηση του προγράμματος σταθερότητας, όπως είναι οι δαπάνες για δημόσιες επενδύσεις, η αύξηση του ΑΕΠ σε πραγματικούς όρους, η απασχόληση και ο πληθωρισμός.
- την περιγραφή των δημοσιονομικών και άλλων μέτρων οικονομικής πολιτικής που λαμβάνονται ή/και προτείνονται για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος και, στην περίπτωση των κύριων δημοσιονομικών μέτρων, εκτίμηση των ποσοτικών τους επιπτώσεων στον προϋπολογισμό.
- την ανάλυση του κατά πόσον τυχόν μεταβολές των κύριων οικονομικών παραδοχών θα επηρέαζαν την κατάσταση των δημόσιων οικονομικών και το χρέος.

4.4 Διορθωτικοί Κανόνες

Οι **Διορθωτικοί κανόνες**¹⁸³ θεσπίζουν διατάξεις για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, με σκοπό την αποφυγή υπερβολικών δημοσίων ελλειμμάτων και, όταν προκύπτουν παρόμοια ελλείμματα, την ταχεία διόρθωσή τους. Πιο συγκεκριμένα, η υπέρβαση της τιμής αναφοράς για το δημοσιονομικό έλλειμμα θεωρείται έκτακτη και προσωρινή, κατά την έννοια του άρθρου 104 Γ παράγραφος 2. Επιπλέον, η υπέρβαση της τιμής αναφοράς θεωρείται προσωρινή εάν οι δημοσιονομικές προβλέψεις της Επιτροπής εκτιμούν ότι το έλλειμμα θα μειωθεί κάτω από την τιμή αναφοράς μόλις εκλείψουν οι ασυνήθεις περιστάσεις ή τερματιστεί η σοβαρή οικονομική ύφεση.

Η Επιτροπή, όταν καταρτίζει την έκθεσή της σύμφωνα με το άρθρο 104 Γ παράγραφος 3, θεωρεί, κατά κανόνα, ότι μια υπέρβαση της τιμής αναφοράς οφειλόμενη σε σοβαρή ύφεση είναι έκτακτη μόνον εάν το πραγματικό ΑΕΠ του συγκεκριμένου κράτους εμφανίζει πτώση κατά τουλάχιστον 2 % σε ετήσια βάση. Όταν το Συμβούλιο αποφασίζει σύμφωνα με το άρθρο 104 Γ παράγραφος 6 για το εάν υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα, λαμβάνει υπόψη στη

¹⁸³ Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 209 της 02/08/1997 σ. 0006 - 0011

συνολική του εκτίμηση και ενδεχόμενες παρατηρήσεις του συγκεκριμένου κράτους μέλους εκ των οποίων προκύπτει ότι μια ετήσια πτώση του ΑΕΠ κατά λιγότερο από 2 % σε σταθερές τιμές είναι παρά ταύτα έκτακτη εάν συνυπολογισθούν και άλλοι σχετικοί παράγοντες, ιδίως το απρόοπτο της ύφεσης ή η σωρευτική μείωση της παραγωγής σε σχέση με προηγούμενες τάσεις.

Στους **διαρθρωτικούς κανόνες** υπάγονται οι διατάξεις για την επιτάχυνση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος. Πιο συγκεκριμένα τα άρθρα αναφέρουν :

- Εντός δύο εβδομάδων από την έγκριση από την Επιτροπή της έκθεσης που προβλέπεται στο άρθρο 104 Γ παράγραφος 3, η οικονομική και δημοσιονομική επιτροπή διατυπώνει γνώμη σύμφωνα με το άρθρο 104 Γ παράγραφος 4.
- Η Επιτροπή, λαμβάνοντας πλήρως υπόψη τη γνώμη που αναφέρεται στην παράγραφο 1 και εφόσον κρίνει ότι υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα, απευθύνει στο Συμβούλιο γνώμη και σύσταση, σύμφωνα με το άρθρο 104 Γ παράγραφοι 5 και 6.
- Το Συμβούλιο αποφασίζει εάν υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα σύμφωνα με το άρθρο 104 Γ παράγραφος 6 εντός τριών μηνών από τις ημερομηνίες γνωστοποίησης που προβλέπονται στο άρθρο 4 παράγραφοι 2 και 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 3605/93.
- Εάν αποφασίσει, σύμφωνα με το άρθρο 104 Γ παράγραφος 6, ότι πράγματι υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα, το Συμβούλιο απευθύνει ταυτόχρονα και συστάσεις στο συγκεκριμένο κράτος μέλος, σύμφωνα με το άρθρο 104 Γ παράγραφος 7.
- Στις συστάσεις που απευθύνει σύμφωνα με το άρθρο 104 Γ παράγραφος 7, το Συμβούλιο θέτει μέγιστη προθεσμία τεσσάρων μηνών προκειμένου το συγκεκριμένο κράτος μέλος να λάβει αποτελεσματικά μέτρα.
- Το Συμβούλιο θέτει επίσης προθεσμία για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος, η οποία λήγει εντός του έτους που ακολουθεί εκείνο κατά το οποίο εντοπίστηκε το υπερβολικό έλλειμμα, εκτός εάν συντρέχουν ειδικές περιστάσεις.

Η απόφαση με την οποία το Συμβούλιο ειδοποιεί το συμμετέχον κράτος μέλος να λάβει μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος, σύμφωνα με το άρθρο 104 Γ παράγραφος 9, λαμβάνεται εντός μηνός από την απόφαση με την οποία το Συμβούλιο διαπίστωσε ότι δεν έχουν ληφθεί αποτελεσματικά μέτρα, σύμφωνα με το άρθρο 104 Γ παράγραφος 8. Εάν ένα συμμετέχον κράτος μέλος δεν ενεργήσει σύμφωνα με τις διαδοχικές αποφάσεις του

Συμβουλίου βάσει του άρθρου 104 Γ παράγραφοι 7 και 9, η απόφαση του Συμβουλίου περί επιβολής κυρώσεων, σύμφωνα με την παράγραφο 11 του άρθρου 104 Γ, λαμβάνεται εντός δεκαμήνου από τις ημερομηνίες γνωστοποίησης βάσει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 3605/93 τις οποίες αναφέρει το άρθρο 3 παράγραφος 3 του παρόντος κανονισμού. Σε περίπτωση εσκεμμένου ελλείμματος που κρίνεται υπερβολικό από το Συμβούλιο, εφαρμόζεται επισπευσμένη διαδικασία.

Εάν το Συμβούλιο αποφασίσει να επιβάλει κυρώσεις σε συμμετέχον κράτος μέλος σύμφωνα με το άρθρο 104 Γ παράγραφος 11, απαιτεί κατά κανόνα άτοκη κατάθεση.

Εάν το υπερβολικό έλλειμμα οφείλεται στη μη συμμόρφωση προς το κριτήριο του άρθρου 104 Γ παράγραφος 2 στοιχείο α) σχετικά με τον λόγο του δημοσιονομικού ελλείμματος προς το ΑΕΠ, το ποσό της πρώτης κατάθεσης περιλαμβάνει σταθερή συνιστώσα ίση με το 0,2 % του ΑΕΠ και μεταβλητή συνιστώσα ίση 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.

Κάθε έτος, μέχρις ότου καταργηθεί η απόφαση σχετικά με την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος, το Συμβούλιο εκτιμά κατά πόσον το συγκεκριμένο συμμετέχον κράτος μέλος έχει λάβει αποτελεσματικά μέτρα ανταποκρινόμενο στην ειδοποίηση του Συμβουλίου σύμφωνα με το άρθρο 104 Γ παράγραφος 9. Κατά την ετήσια αυτή εκτίμηση, το Συμβούλιο αποφασίζει, σύμφωνα με το άρθρο 104 Γ παράγραφος 11, και με την επιφύλαξη του άρθρου 13 του παρόντος κανονισμού, να επιτείνει τις κυρώσεις, εκτός αν το συγκεκριμένο συμμετέχον μέλος συμμορφώθηκε προς την ειδοποίηση του Συμβουλίου. 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.

4.5 Τροποποίηση του ΣΣΑ

Οι Ευρωπαίοι νομοθέτες αποφάσισαν να τροποποιήσουν το ΣΣΑ¹⁸⁴ (Κανονισμός αριθ. 1055/2005), ώστε να συνεκτιμώνται καλύτερα οι εκάστοτε εθνικές περιστάσεις και να ενισχύεται η οικονομική λογική των κανόνων που πρέπει να τηρούνται. Η τροποποίηση αυτή

¹⁸⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005R1055&from=EN>

ενισχύει την εποπτεία και τον συντονισμό και αποσαφηνίζει την διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος.

Κάθε κράτος μέλος πλέον θα 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, λαμβανομένων δε υπόψη των ανωτέρω, αφήνουν περιθώρια δημοσιονομικών ελιγμών, λαμβανομένων ιδίως υπόψη των αναγκών για δημόσιες επενδύσεις.

Λαμβανομένων υπόψη των παραγόντων αυτών, 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 και ισοσκελισμού ή πλεονάσματος, σε κυκλικά προσαρμοσμένους όρους, και χωρίς να υπολογίζονται τα έκτακτα και τα προσωρινά μέτρα.

Ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος ενός κράτους μέλους μπορεί να αναθεωρείται, όταν εφαρμόζονται μείζονες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και, οπωσδήποτε, ανά τετραετία

4.6 Εξάπτυχο και Δίπτυχο ΣΣΑ

Το 2011, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης αποτέλεσε αντικείμενο μιας εκτεταμένης μεταρρύθμισης. Έτσι, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης περιλαμβάνει στο εξής έξι νομοθετικές πράξεις που τέθηκαν σε ισχύ στις 13 Δεκεμβρίου 2011:

- α) τον κανονισμό αριθ. 1173/2011 για την αποτελεσματική επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ·
- β) τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1174/2011 σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών στην ευρωζώνη·
- γ) τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1175/2011 που τροποποιεί τις διαδικασίες εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης·
- δ) τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1176/2011 σχετικά με την πρόληψη και διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών·

ε) τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1177/2011 που τροποποιεί τη διαδικασία για τα υπερβολικά ελλείμματα·

στ) οδηγία σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών. Σήμερα, η οδηγία αυτή εφαρμόζεται πλήρως, καθώς ως προθεσμία μεταφοράς της στο δίκαιο των κρατών μελών είχε οριστεί η 31η Δεκεμβρίου 2013, δεδομένου ότι η Επιτροπή έπρεπε να παρουσιάσει ενδιάμεση έκθεση προόδου σχετικά με την εφαρμογή της στα τέλη του 2012.

Η οδηγία αποτελείται από τους εξής πυλώνες :

- **Σύστημα λογιστικής και στατιστικής αναφοράς:** Τα κράτη μέλη οφείλουν να διαθέτουν δημόσια λογιστικά συστήματα που να καλύπτουν συνολικά και συστηματικά όλους τους υποτομείς της γενικής κυβέρνησης. Έτσι, αυτά τα λογιστικά συστήματα πρέπει να επιτρέπουν στα κράτη μέλη να διασφαλίζουν τακτική δημοσίευση των δημοσιονομικών δεδομένων που αφορούν τη γενική κυβέρνηση, τα οποία καταρτίζονται με λογιστική ταμειακής βάσης και περιλαμβάνουν τις πληροφορίες που είναι απαραίτητες για την παραγωγή αξιόπιστων δεδομένων, σύμφωνα με τις έννοιες και τους ορισμούς των εθνικών λογιστικών συστημάτων. Τα λογιστικά συστήματα του δημοσίου τομέα των κρατών μελών οφείλουν να υπόκεινται σε εσωτερικό έλεγχο και σε ανεξάρτητο λογιστικό έλεγχο. Τέλος, η οδηγία καλεί την Επιτροπή να αξιολογήσει την καταλληλότητα των διεθνών λογιστικών προτύπων του δημοσίου τομέα για τα κράτη μέλη πριν το τέλος του 2012.
- **Προγνώσεις για τον δημοσιονομικό σχεδιασμό:** Τα κράτη μέλη στηρίζουν τον δημοσιονομικό σχεδιασμό τους σε μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προγνώσεις, όσο το δυνατό πιο ρεαλιστικές. Αυτές οι προγνώσεις περιλαμβάνουν, συγκεκριμένα, μελέτη των κυριότερων δημοσιονομικών μεταβλητών υπό διαφορετικές παραδοχές για τους συντελεστές ανάπτυξης και τα επιτόκια. Τα κράτη μέλη δημοσιεύουν τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προγνώσεις τους καθώς και τις μεθοδολογίες και τις παραμέτρους που χρησιμοποίησαν. Επίσης, διευκρινίζουν ποιο όργανο είναι αρμόδιο για την κατάρτιση των εν λόγω προγνώσεων. Οι προγνώσεις των κρατών μελών στη συνέχεια συγκρίνονται με τις προγνώσεις που έχουν καταρτιστεί από την Επιτροπή. Η Επιτροπή είναι επίσης υποχρεωμένη να δημοσιεύει τις μεθοδολογίες, τις παραδοχές και τις παραμέτρους που έχουν

χρησιμοποιηθεί. Οποιαδήποτε σημαντική διαφορά μεταξύ των προγνώσεων των κρατών μελών και της Επιτροπής περιγράφονται κατά τρόπο τεκμηριωμένο.

- **Αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες:** Η δημοσιονομική εποπτεία της ΕΕ πρέπει επίσης να στηρίζεται σε ανά χώρα αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες. Αυτοί οι κανόνες έχουν στόχο να αποφεύγονται τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα και το πολύ υψηλό δημόσιο χρέος. Οι ανά χώρα δημοσιονομικοί κανόνες περιλαμβάνουν συγκεκριμένα τα εξής:
 - α) καθορισμό στόχου και πεδίου εφαρμογής των κανόνων·
 - β) αποτελεσματική παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τους κανόνες βάσει αξιόπιστης και ανεξάρτητης ανάλυσης που να διενεργείται από ανεξάρτητους φορείς ή φορείς στους οποίους εξασφαλίζεται λειτουργική αυτονομία έναντι των δημοσιονομικών αρχών των κρατών μελών·
 - γ) τις συνέπειες σε περίπτωση μη συμμόρφωσης.

- **Μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο:** Τα κράτη μέλη θεσπίζουν μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο. Αυτό το πλαίσιο ορίζεται ως σύνολο διαδικασιών που επεκτείνει τον ορίζοντα χάραξης της δημοσιονομικής πολιτικής πέραν του ετήσιου κύκλου. Συνοδεύεται από την έγκριση ενός δημοσιονομικού σχεδιασμού με χρονικό ορίζοντα τουλάχιστον τριών ετών. Έτσι, το δημοσιονομικό πλαίσιο περιλαμβάνει τα ακόλουθα στοιχεία:
 - α) συνολικούς και διαφανείς πολυετείς δημοσιονομικούς στόχους ως προς το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης ή το δημόσιο χρέος·
 - β) προβλέψεις για κάθε σημαντικό στοιχείο δαπανών και εσόδων της γενικής κυβέρνησης·
 - γ) περιγραφή των μεσοπρόθεσμων προβλεπόμενων πολιτικών που έχουν αντίκτυπο στα οικονομικά του δημοσίου·
 - δ) αξιολόγηση σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο οι προβλεπόμενες πολιτικές πρόκειται να επηρεάσουν τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών.

- **Πλαίσιο:** Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης είναι μια δέσμη μέτρων τα οποία θεσπίζουν την οικονομική και δημοσιονομική εποπτεία σε ευρωπαϊκό επίπεδο με στόχο να διασφαλίζεται η οικονομική και χρηματοοικονομική σταθερότητα της ΕΕ.

Ειδικότερα η εξάπτυχη δέσμη μέτρων επιβάλλει την έγκαιρη και αυστηρότερη επιτήρηση των μακροοικονομικών συνθηκών και των εθνικών προϋπολογισμών των κρατών-μελών. Δεν περιορίζεται μόνο στην ενισχυμένη προληπτική παρακολούθηση και την άμεση διορθωτική παρέμβαση για τη διόρθωση του ελλείμματος και τη μείωση του χρέους αλλά επιπλέον προβλέπει την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης και θέτει υπό την εποπτεία των κοινοτικών οργάνων και άλλες οικονομικές ανισορροπίες στα κράτη-μέλη εκτός των δημοσιονομικών.

Η **εξάπτυχη** δέσμη μέτρων εφαρμόζεται μέσω ενός προληπτικού και ενός διορθωτικού μηχανισμού καθώς και της διαδικασίας μακροοικονομικής ανισορροπίας (macroeconomic imbalance procedure).

Βάσει του προληπτικού μηχανισμού: Τα όρια του 3% για το έλλειμμα ως ποσοστού του ΑΕΠ και του 60% για το χρέος ενισχύονται. Έτσι το κριτήριο για το χρέος γίνεται λειτουργικό καθώς θεωρείται ότι παραβιάζεται όταν κράτη-μέλη με χρέος μεγαλύτερο του 60% δεν το μειώνουν κατά τουλάχιστον 0,5% μέσα σε μία τριετία. Εκτός από το όριο του 3% για το έλλειμμα μπαίνει όριο και στις δαπάνες που δεν πρέπει να αυξάνονται ταχύτερα από το ΑΕΠ εκτός εάν η αύξηση εξισορροπείται με αντίστοιχη αύξηση εσόδων. Ο προϋπολογισμός κάθε κράτους-μέλους πρέπει να θέτει ως προτεραιότητα την επίτευξη ενός μεσοπρόθεσμου στόχου προϋπολογισμού με άξονα την ετήσια βελτίωση του δομικού ισοζυγίου κατά 0,5% του ΑΕΠ. Όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ δεσμεύονται να πετυχαίνουν αυτόν τον στόχο ή την ταχεία πρόοδο προς την επίτευξή του κυρίως σε περιόδους ανοδικού κύκλου της οικονομίας ώστε να διαθέτουν μεγαλύτερη ευελιξία σε περιόδους κρίσης.

Κάθε κράτος-μέλος πρέπει να καταθέτει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Απρίλιο το ετήσιο πρόγραμμα σταθερότητας και σύγκλισης (stability and convergence program). Το πρόγραμμα αξιολογείται εντός τριών μηνών από την Οικονομική και Χρηματοοικονομική Επιτροπή (Economic and Financial Committee) την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο. Στη συνέχεια μετά από πρόταση της Επιτροπής το Συμβούλιο εκφέρει γνώμη με την οποία μεταξύ

άλλων έχει τη δυνατότητα να καλέσει το ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος να προσαρμόσει το πρόγραμμα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αξιολογεί εκ των προτέρων και εκ των υστέρων την πορεία προσαρμογής του κάθε κράτους-μέλους ως προς την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου στόχου και τη σύγκλιση της οικονομίας του.

- η εκ των προτέρων αξιολόγηση αφορά την εξέταση του προγράμματος σταθερότητας και σύγκλισης μετά την κατάθεσή του και
- η εκ των υστέρων αξιολόγηση αφορά την εξέταση της προόδου υλοποίησης του προγράμματος με έμφαση την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου στόχου σε ετήσια βάση. Αν η Επιτροπή διαπιστώσει σημαντική απόκλιση από το στόχο ή την πορεία προς την επίτευξή του έχει τη δυνατότητα να εκδώσει προειδοποίηση(warning)προς το κράτος-μέλος προκειμένου να αποτρέψει τη δημιουργία υπερβολικού ελλείμματος. Σε περίπτωση κράτους-μέλους του Ευρώ μετά την προειδοποίηση της Επιτροπής το Συμβούλιο δύναται να λάβει απόφαση που να σημειώνει ενδεχόμενη απουσία δράσης και να προτείνει αναθεωρημένη δέσμη μέτρων. Αν το κράτος-μέλος του Ευρώ αρνείται συστηματικά να συμμορφωθεί το Συμβούλιο οφείλει μετά από πρόταση της Επιτροπής να του επιβάλλει ως ποινή τη δέσμευση έντοκης κατάθεσης ίσης με το 0,2% του ΑΕΠ του. Η απόφαση του Συμβουλίου για επιβολή οικονομικών ποινών λαμβάνεται με αντίστροφη ειδική πλειοψηφία όπου δηλαδή απαιτείται ειδική πλειοψηφία(258 από τις 345 ψήφους)για την απόρριψη της σχετικής πρότασης της Επιτροπής.

Από την άλλη πλευρά ο **διορθωτικός μηχανισμός** προβλέπει ότι κάθε κράτος-μέλος που κατά τη διάρκεια του έτους ξεπερνά ή κινδυνεύει να ξεπεράσει τις οροφές του δημοσιονομικού ελλείμματος (έλλειμμα < 3% του ΑΕΠ) ή του δημόσιου χρέους(χρέος <60% του ΑΕΠ η μειούμενο τείνοντας προς αυτό) εντάσσεται σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος (Excessive Deficit Procedure).

Στην περίπτωση αυτή:

- το κράτος-μέλος λαμβάνει προθεσμία έξι μηνών για να εφαρμόσει τα μέτρα πολιτικής που συνιστά το Συμβούλιο βάσει σχετικής πρότασης της Επιτροπής και τα οποία προβλέπουν συγκεκριμένο τρόπο και χρονοδιάγραμμα διόρθωσης του ελλείμματος μετά τη λήξη της προθεσμίας το Συμβούλιο και η Επιτροπή αξιολογούν κατά πόσο η συγκεκριμένη χώρα έχει αναλάβει αποτελεσματική δράση

- αν η αξιολόγηση είναι θετική η διαδικασία ορίζεται να ολοκληρωθεί στην προβλεπόμενη προθεσμία και με την υποχρέωση του ενδιαφερόμενου κράτους να υποβάλλει έκθεση εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε τακτική βάση
- αν η αξιολόγηση είναι αρνητική υποδεικνύονται νέα μέτρα πολιτικής και προθεσμίας διόρθωσης του ελλείμματος. Αν η συγκεκριμένη χώρα λαμβάνει βοήθεια από το Ταμείο Συνοχής ενδέχεται να της επιβληθεί ως ποινή η διακοπή της χρηματοδότησης. Επίσης, αν η χώρα αυτή είναι κράτος-μέλος του Ευρώ μπορεί να της επιβληθεί η ποινή της μη-έντοκης δέσμευσης κατάθεσης ύψους 0,2% του ΑΕΠ. Η απόφαση για επιβολή ποινής θεωρείται ληφθείσα εφόσον δεν αντιταχθεί σε αυτήν η ειδική πλειοψηφία των κρατών-μελών(258 από 345 ψήφους) διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος απενεργοποιείται όταν ολοκληρωθεί με επιτυχία και βιώσιμο τρόπο η
- διόρθωση του ελλείμματος. Στην περίπτωση αυτή αν έχει επιβληθεί η προβλεπόμενη ποινή η μη έντοκη κατάθεση επιστρέφεται στο ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος.

Παράλληλα μέσω της διαδικασίας μακροοικονομικής ανισορροπίας εντοπίζονται οικονομικές ανισορροπίες κυρίως όσον αφορά την ανταγωνιστικότητα και επιβάλλονται κυρώσεις με στόχους την πρόληψη και τη διόρθωση.

Περιλαμβάνει:

- την υποχρέωση όλων κρατών-μελών της ΕΕ να καταθέτουν εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων(national reform program) τον Απρίλιο κάθε έτους. Το πρόγραμμα περιλαμβάνει τις μεταρρυθμίσεις που σχεδιάζει η ενδιαφερόμενη χώρα για να ενισχύσει την ανάπτυξη, την απασχόληση και την ανταγωνιστικότητα λαμβάνοντας υπόψη και τις γενικότερες κατευθύνσεις του Συμβουλίου Υπουργών Οικονομικών.
- ένα σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης(early warning system)το οποίο βασίζεται σε έναscoreboard 11 μακροοικονομικών δεικτών. Το scoreboard που περιλαμβάνεται σε μια ενιαία ετήσια έκθεση αναφοράς του μηχανισμού εγρήγορσης(alert mechanism report)η οποία δημοσιεύεται από την Επιτροπή κάθε Νοέμβριο επιδιώκει να εντοπίσει κράτη-μέλη με οικονομικές ανισορροπίες και ιδιαίτερα ανταγωνιστικότητας για τα οποία απαιτείται εμπειρισταωμένη επανεξέταση(in-depth review). Η έκθεση επανεξέτασης που είναι ξεχωριστή για κάθε υπό εξέταση χώρα (τον Απρίλιο του 2013 κατατέθηκαν 13 εκθέσεις για αντίστοιχα κράτη-μέλη: Βέλγιο, Βουλγαρία, Δανία, Ισπανία, Γαλλία, Ιταλία, Ουγγαρία, Μάλτα, Ολλανδία, Φιλανδία, Σουηδία, Σλοβενία,

Ηνωμένο Βασίλειο) συντάσσεται και δημοσιεύεται από την Επιτροπή τον Απρίλιο κάθε έτους. Σκοπός της έκθεσης είναι να αξιολογήσει κατά πόσο οι διαπιστωμένες ανισορροπίες είναι πράγματι προβληματικές και επιτάσσουν ανάληψη προληπτικής δράσης. Τα υπό εξέταση κράτη-μέλη καλούνται να ενσωματώσουν τα ευρήματα της έκθεσης στο πρόγραμμα σταθερότητας και σύγκλισης και στο εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων που πρέπει να καταθέσουν τον Απρίλιο κάθε έτους.

- προληπτική δράση που αφορά τη δυνατότητα της Επιτροπής και του Συμβουλίου να συστήσουν ειδικές για το κράτος-μέλος προτάσεις πολιτικής (country specific recommendations) αν εκτιμήσουν ότι οι μακροοικονομικές ανισορροπίες ενδέχεται να επιδεινωθούν. Οι προτάσεις αυτές κατατίθενται από την Επιτροπή το Μάιο κάθε έτους και εγκρίνονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Ιούνιο,
- διορθωτική δράση που προβλέπει την ενεργοποίηση της διαδικασίας υπερβολικής ανισορροπίας(Excessive Imbalance Procedure). Σε αυτήν την περίπτωση το κράτος-μέλος υποχρεώνεται να καταθέσει σχέδιο διορθωτικής δράσης(corrective action plan)που περιλαμβάνει συγκεκριμένο οδικό χάρτη και χρονοδιάγραμμα εφαρμογής του. Η Επιτροπή εποπτεύει την εφαρμογή του.
- δυνατότητα επιβολής ποινών σε περίπτωση μη συμμόρφωσης για τα κράτη-μέλη του Ευρώ που πραγματοποιείται με την επιβολή ποινών: α) τη δέσμευση έντοκης κατάθεσης μετά την πρώτη περίπτωση μη συμμόρφωσης με το προτεινόμενο σχέδιο διορθωτικής δράσης και β) την επιβολή προστίμου ύψους μέχρι 0,1% του ΑΕΠ μετά τη δεύτερη περίπτωση μη συμμόρφωσης.¹⁸⁵

Η συμμόρφωση με το ΣΣΑ ενισχύεται περαιτέρω με τη θέσπιση νέων νομοθετικών διατάξεων γνωστών με την ονομασία «**Δίπτυχο**», που περιλαμβάνουν ειδικές ρυθμίσεις για τα κράτη-μέλη που βρίσκονται σε Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος και ο δεύτερος για αυτά που αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα οικονομικής σταθερότητας ή λαμβάνουν οικονομική βοήθεια ή βρίσκονται σε διαδικασία λήψης βοήθειας.

Πιο συγκεκριμένα η δέσμη αυτή μέτρων θεσμοποιεί ένα μηχανισμό που αποβλέπει στη συστηματικότερη παρακολούθηση της εκτέλεσης των εθνικών προϋπολογισμών και όταν

¹⁸⁵ <http://www.piraeusbankgroup.com/~media/com/downloads/monthly-reviews-high-developed-countries/dimosionomiki-oikonomiki-epoptia.ashx>

απαιτηθεί στη χρηματοδοτική συνδρομή προς κράτη-μέλη που αντιμετωπίζουν χρηματοοικονομικές δυσκολίες ή ενδέχεται οι οικονομικές τους ανισορροπίες να απειλήσουν την οικονομική σταθερότητα στην ευρωζώνη.

Ενεργοποιείται κατά περίπτωση ως εξής:¹⁸⁶

- όλα τα κράτη-μέλη της ευρωζώνης κάθε Οκτώβριο υποβάλλουν προσχέδιο του προϋπολογισμού τους πριν αυτό κατατεθεί προς ψήφιση στο εθνικό Κοινοβούλιο και για το οποίο πρέπει μέχρι το Νοέμβριο να έχει εκφράσει τη γνώμη της με ήπιες ή ριζικές συστάσεις αναπροσαρμογής η Επιτροπή και το Eurogroup
- όσα κράτη-μέλη είναι ενταγμένα σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος πρέπει να συμφωνήσουν σε ένα πρόγραμμα οικονομικής εταιρικής σχέσης (economic partnership program) όπου θα προσδιορίζουν αναλυτικά τις δομικές μεταρρυθμίσεις που προτίθενται να εφαρμόσουν για να ενισχύσουν την ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας τους
- όσα κράτη-μέλη αντιμετωπίζουν χρηματοοικονομικές δυσκολίες ή έχουν ενταχθεί σε προληπτικό πρόγραμμα χρηματοδοτικής συνδρομής από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας(ΕΜΣ) τίθενται υπό ενισχυμένη εποπτεία(enhanced surveillance)κατά την οποία υπόκεινται σε τακτικές αξιολογήσεις από αρμόδια κοινοτικά όργανα (Επιτροπή, ΕΚΤ και Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών)
- όταν κράτη-μέλη εκτιμάται ότι θέτουν ή ενδέχεται να θέσουν σε κίνδυνο τη χρηματοοικονομική σταθερότητα της Ευρωζώνης το Eurogroup μπορεί να αποφασίσει με ειδική πλειοψηφία μετά από πρόταση της Επιτροπής την έγκριση προγράμματος χρηματοδοτικής βοήθειας που συνοδεύεται από την κατάρτιση και συστηματική παρακολούθηση προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής. Σε περίπτωση απόκλισης από το πρόγραμμα λόγω ελλιπούς εφαρμογής ή άρνησης λήψης πρόσθετων μέτρων το Eurogroup μπορεί να αποφασίσει μετά από πρόταση της Επιτροπής την αναστολή των πληρωμών ή άλλων υποχρεώσεων της ΕΕ προς το συγκεκριμένο κράτος-μέλος
- όσα κράτη-μέλη έχουν ενταχθεί σε πρόγραμμα χρηματοδοτικής βοήθειας και πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής παραμένουν υπόεποπτεία(post program surveillance) μέχρις ότου το 75% της βοήθειας αποπληρωθεί

¹⁸⁶ <http://www.piraeusbankgroup.com/~media/com/downloads/monthly-reviews-high-developed-countries/dimosionomiki-oikonomiki-epoptia.ashx>

4.7 Δημοσιονομικό Σύμφωνο

Οι δημοσιονομικοί στόχοι που καθορίζονται στο προληπτικό σκέλος του ΣΣΑ (μεσοπρόθεσμοι στόχοι), ενισχύονται με νομοθετική πράξη γνωστή ως «**Δημοσιονομικό Σύμφωνο**» που αποτελεί τμήμα μιας διακυβερνητικής συνθήκης γνωστής ως Συνθήκης για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση (ΣΣΣΔ) η οποία υπεγράφη από 25 κράτη-μέλη της ΕΕ εκτός από το Ηνωμένο Βασίλειο και την Τσεχία. Τέθηκε σε ισχύ από τον Ιανουάριο του 2013. Στοχεύει στην περαιτέρω ενίσχυση της δέσμευσης των κρατών μελών για την τήρηση δημοσιονομικής πειθαρχίας μέσω της εφαρμογής του κανόνα του ισορροπημένου προϋπολογισμού και της εισαγωγής του στο εθνικό δίκαιο, της δέσμευσης των κρατών-μελών της ευρωζώνης ότι θα στηρίζουν τις προτάσεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής σε κάθε στάδιο της διαδικασίας του υπερβολικού ελλείμματος και της παραπομπής των παραβατών στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.

Ο συντονισμός, η καθοδήγηση και η εποπτεία του συνόλου των διαδικασιών των οδικών χαρτών και των χρονοδιαγραμμάτων που προβλέπονται από το ΣΣΑ και το ΔΣ ενορχηστρώνονται στον κύκλο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου (European Semester). Ο κύκλος αυτός που ανοίγει τον Νοέμβριο κάθε έτους και κλείνει το Δεκέμβριο του επόμενου, αφορά τη δυνατότητα όλων των κρατών-μελών της ΕΕ να συμμετέχουν από κοινού στην αξιολόγηση, τον έλεγχο και την κατάθεση γνώμης για τους στόχους και τα μέσα που θέτουν σε εθνικό επίπεδο σχετικά με την εθνική οικονομική και δημοσιονομική πολιτική τους σε συνάρτηση με τις ετήσιες κατευθύνσεις του Συμβουλίου. Τα χρονικά ορόσημα του κύκλου αυτού συνοψίζονται ως εξής:

- **Νοέμβριος:** η Επιτροπή δημοσιεύει την ετήσια έρευνα ανάπτυξης (annual growth survey) και την ετήσια έκθεση αναφοράς του μηχανισμού εγρήγορσης (alert mechanism report) βάσει της οποίας ξεκινά η κατάρτιση των εκθέσεων επανεξέτασης (in-depth reviews) για όποιες χώρες κρίνει σκόπιμο
- **Φεβρουάριος:** τα σχετικά Συμβούλια Υπουργών και τα αρμόδια κοινοτικά όργανα (π.χ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) συζητούν την ετήσια έρευνα ανάπτυξης. Επίσης, η Επιτροπή δημοσιεύει τις χειμερινές προβλέψεις για την Ευρωπαϊκή Οικονομία
- **Μάρτιος:** το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθορίζει τις ετήσιες προτεραιότητες βάσει της ετήσιας έκθεσης ανάπτυξης. Για παράδειγμα, το Μάρτιο του 2013 το Ευρωπαϊκό

Συμβούλιο έθεσε ως προτεραιότητα του τρέχοντος Ευρωπαϊκού Εξαμήνου την προώθηση της ανταγωνιστικότητας, της ανάπτυξης και της απασχόλησης για τους νέους

- **Απρίλιος:** τα κράτη-μέλη υποβάλλουν το πρόγραμμα σταθερότητας και σύγκλισης και το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων. Επίσης, τα κράτη-μέλη του Ευρώ υποβάλλουν τριετή σχέδια προϋπολογισμού και η Επιτροπή δημοσιεύει τις εκθέσεις επανεξέτασης
- **Μάιος:** η Επιτροπή καταθέτει τις ειδικές για το κράτος-μέλος προτάσεις πολιτικής (country specific recommendations) βάσει των προγραμμάτων που είχαν καταθέσει τον προηγούμενο μήνα. Επίσης, η Επιτροπή δημοσιεύει τις εαρινές προβλέψεις της
- **Ιούνιος:** το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εγκρίνει τις ειδικές για το κράτος-μέλος προτάσεις πολιτικής
- **Οκτώβριος:** τα κράτη-μέλη του Ευρώ υποβάλλουν το ετήσιο προσχέδιο του προϋπολογισμού τους για το επόμενο έτος
- **Νοέμβριος:** η Επιτροπή και το Eurogroup καταθέτουν ξεχωριστά τη γνώμη τους για τα ετήσια προσχέδια προϋπολογισμού των κρατών-μελών του Ευρώ. Επίσης, η Επιτροπή δημοσιεύει τις φθινοπωρινές προβλέψεις της και,
- **Δεκέμβριος:** τα κράτη-μέλη του Ευρώ ψηφίζουν τους εθνικούς προϋπολογισμούς τους

Η επανεξέταση των κανόνων του «Εξάπτυχου» και του «Δίπτυχου» (2014), όπως προβλεπόταν νομοθετικά, κατέδειξε ότι η νομοθεσία συνέβαλε στην πρόοδο της δημοσιονομικής εξυγίανσης στην ΕΕ. Η επανεξέταση έφερε στο φως ορισμένα πλεονεκτήματα, καθώς και πιθανούς τομείς που επιδέχονται βελτίωση, οι οποίοι θα συζητηθούν με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα κράτη μέλη.

Η Επιτροπή εκδίδει κατευθύνσεις για τον τρόπο με τον οποίο θα εφαρμόσει τους ισχύοντες κανόνες του ΣΣΑ, ώστε να ενισχυθεί η σύνδεση μεταξύ των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, των επενδύσεων και της δημοσιονομικής υπευθυνότητας με στόχο τη στήριξη της απασχόλησης και της ανάπτυξης.

4.8 Νέες κατευθύνσεις για την εφαρμογή των κανόνων του ΣΣΑ

Λεπτομερείς κατευθύνσεις για τον τρόπο με τον οποίο θα εφαρμόσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τους ισχύοντες κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, ώστε να ενισχυθεί η σύνδεση μεταξύ των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, των επενδύσεων και της δημοσιονομικής υπευθυνότητας με στόχο τη στήριξη της απασχόλησης και της ανάπτυξης με την βέλτιστη αξιοποίηση της ευελιξίας στο πλαίσιο των ισχυόντων κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (COM(2015)12 τελικό, 13 Ιανουαρίου 2015).

Η Επιτροπή εκδίδει κατευθύνσεις για να ενθαρρύνει τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και τις επενδύσεις (Δελτίο Τύπου, 13 Ιανουαρίου 2015).¹⁸⁷ Πιο συγκεκριμένα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε νέες λεπτομερείς κατευθύνσεις όσον αφορά την εφαρμογή των ισχυόντων κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης ώστε να ενισχυθεί η σύνδεση μεταξύ των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, των επενδύσεων και της δημοσιονομικής υπευθυνότητας με στόχο τη στήριξη της απασχόλησης και της ανάπτυξης.

Οι κατευθύνσεις αυτές, τις οποίες θα αρχίσει να εφαρμόζει άμεσα η Επιτροπή, έχουν τρεις βασικούς στόχους:

- την ενθάρρυνση της αποτελεσματικής υλοποίησης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων·
- την προώθηση των επενδύσεων, ειδικότερα στο πλαίσιο του νέου Ευρωπαϊκού Ταμείου Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ)·
- την πληρέστερη συνεκτίμηση του οικονομικού κύκλου κάθε κράτους μέλους.

Οι κατευθύνσεις αυτές συμβάλλουν επίσης στη διαμόρφωση ενός ευνοϊκότερου για την ανάπτυξη δημοσιονομικού προσανατολισμού στην Ευρωζώνη. Η τήρηση του Συμφώνου, με παράλληλη όσο το δυνατόν καλύτερη αξιοποίηση της εγγενούς ευελιξίας των κανόνων του, αποτέλεσε επίσης το επίκεντρο των συζητήσεων στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 2014. Η Επιτροπή παρέχει τώρα στα κράτη μέλη πρόσθετη ασφάλεια σχετικά με τον τρόπο

¹⁸⁷ [MEMO/15/3221](#)

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf

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

με τον οποίο θα εφαρμόσει το Σύμφωνο. Η ισότιμη μεταχείριση όλων των κρατών μελών και η προβλεψιμότητα των κανόνων αποτελούν τα θεμελιώδη στοιχεία του Συμφώνου.

4.9 Διευκρινίσεις του Νέου ΣΣΑ σχετικά με τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις

Η Επιτροπή¹⁸⁸ θα λάβει υπόψη τον θετικό δημοσιονομικό αντίκτυπο των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Αυτό αφορά, σε διαφορετικό βαθμό, τόσο τα κράτη μέλη που τηρούν τις τιμές αναφοράς του 3% του ΑΕΠ για το έλλειμμα και του 60% του ΑΕΠ για το χρέος, όπως καθορίζονται στη Συνθήκη, (προληπτικό σκέλος του Συμφώνου), όσο και αυτά που δεν τις τηρούν (διορθωτικό σκέλος του Συμφώνου, δηλαδή οι χώρες που υπόκεινται σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος).

Σχετικά με την ευελιξία στο πλαίσιο της «ρήτρας διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων» για τις χώρες που υπάγονται στο προληπτικό σκέλος του Συμφώνου, οι κανόνες του Συμφώνου ορίζουν ότι τα κράτη μέλη που εφαρμόζουν μείζονες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις μπορούν να αποκλίνουν προσωρινά από τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο τους (ΜΔΣ) ή από την πορεία προσαρμογής για την επίτευξή του. Αυτό τους δίνει τη δυνατότητα να καλύπτουν το βραχυπρόθεσμο κόστος της εφαρμογής διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων με μακροπρόθεσμες θετικές δημοσιονομικές επιπτώσεις, ιδίως με την ενίσχυση της δυναμικής βιώσιμης ανάπτυξης.

Η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων θα παρακολουθείται στενά στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Στη συγκεκριμένη περίπτωση κράτους μέλους που υπόκειται στη διαδικασία υπερβολικών ανισορροπιών (ΔΥΑ), τα σχέδια διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων πρέπει να καθορίζονται στο σχέδιο διορθωτικής δράσης. Η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων θα παρακολουθείται στο πλαίσιο της ΔΥΑ.

Για τα κράτη μέλη που υπάγονται στο προληπτικό σκέλος του Συμφώνου, η Επιτροπή θα λάβει υπόψη τον αντίκτυπο των μεταρρυθμίσεων (τη λεγόμενη «ρήτρα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων»), υπό την προϋπόθεση ότι αυτές:

¹⁸⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-3220_el.htm

- να είναι ουσιαστικές,
- να έχουν αποδεδειγμένα μακροπρόθεσμο θετικό δημοσιονομικό αντίκτυπο, μεταξύ άλλων με την αύξηση της δυναμικής βιώσιμης ανάπτυξης, και να εφαρμόζονται. Τα μέτρα μεταρρυθμίσεων μπορούν επίσης να λάβουν τον χαρακτηρισμό «εκ των προτέρων», αν τα κράτη μέλη έχουν υποβάλει σχέδιο διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων με σαφώς καθορισμένα μέτρα και αξιόπιστα χρονοδιαγράμματα για την έγκριση και την εφαρμογή τους.

Η Επιτροπή θα αξιολογεί τις μεταρρυθμίσεις προτού προτείνει στο Συμβούλιο να επιτρέψει ενδεχόμενες προσωρινές αποκλίσεις από τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο (ΜΔΣ) ή από την πορεία δημοσιονομικής προσαρμογής για την επίτευξή του. Οι αποκλίσεις αυτές δεν πρέπει να υπερβαίνουν το 0,5% του ΑΕΠ. Πρέπει επίσης να διατηρείται κατάλληλο περιθώριο ασφάλειας έτσι ώστε να τηρείται η τιμή αναφοράς του 3% του ΑΕΠ για το έλλειμμα. Ο ΜΔΣ πρέπει να επιτυγχάνεται εντός τεσσάρων ετών από την ενεργοποίηση της ρήτηρας.

Όταν κινεί τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, η Επιτροπή μπορεί να προτείνει μεγαλύτερη προθεσμία για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος, υπό την προϋπόθεση ότι υπάρχει ειδικό σχέδιο διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων όπως αυτό που περιγράφεται ανωτέρω. Για τις χώρες που υπόκεινται σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος και οι οποίες έχουν πραγματοποιήσει την απαιτούμενη δημοσιονομική προσπάθεια αλλά χρειάζονται περισσότερο χρόνο για να επιτύχουν την τιμή αναφοράς του 3%, η Επιτροπή μπορεί να προτείνει μεγαλύτερη παράταση της προθεσμίας διόρθωσης, υπό την προϋπόθεση ότι υπάρχει επίσης ειδικό σχέδιο διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, όπως αυτό που περιγράφεται ανωτέρω. Η Επιτροπή θα παρακολουθεί στενά τις μεταρρυθμίσεις και θα προτείνει αναγκαία μέτρα εάν τα κράτη μέλη δεν τις εφαρμόζουν.

Ο κύριος στόχος του διορθωτικού σκέλους είναι η εξασφάλιση της ταχείας διόρθωσης των υπερβολικών ελλειμμάτων. Οι σχετικοί κανόνες δεν περιλαμβάνουν λεπτομερείς διατάξεις για τη συνεκτίμηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων (ή επενδύσεων) κατά την αξιολόγηση του κατά πόσον μια χώρα έχει λάβει αποτελεσματικά μέτρα για να συμμορφωθεί με τις συστάσεις του Συμβουλίου για διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος. Ωστόσο, οι

διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις αναγνωρίζονται στο διορθωτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, κατά τον καθορισμό των διαφόρων σταδίων της ΔΥΕ.

Πρώτον, όταν εξετάζει αν πρέπει να κινηθεί ΔΥΕ για ένα κράτος μέλος, η Επιτροπή αναλύει ενδελεχώς όλες τις σχετικές μεσοπρόθεσμες εξελίξεις (οικονομικές, δημοσιονομικές και σχετικές με το χρέος). Αυτοί οι «σχετικοί παράγοντες», περιλαμβάνουν την εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

Δεύτερον, οι «σχετικοί παράγοντες» λαμβάνονται επίσης υπόψη όταν προτείνεται η προθεσμία για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος. Ενώ η διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος αναμένεται να πραγματοποιηθεί εντός ενός έτους από τη διαπίστωσή του, η εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων αποτελεί βασικό παράγοντα ο οποίος λαμβάνεται υπόψη κατά τον καθορισμό της προθεσμίας διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος ή της διάρκειας ενδεχόμενης παράτασης αυτής της προθεσμίας. Στο πλαίσιο αυτής της ανακοίνωσης, η Επιτροπή δηλώνει ότι θα λαμβάνει επίσης υπόψη τις μεταρρυθμίσεις που δεν έχουν ακόμη υλοποιηθεί, υπό τον όρο ότι αυτές είναι σαφώς καθορισμένες — με αξιόπιστο χρονοδιάγραμμα έγκρισης — σε ένα σχέδιο διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, το οποίο πρέπει να εγκριθεί από το συγκεκριμένο κράτος μέλος. (Για τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν υπερβολικές μακροοικονομικές ανισορροπίες, το σχέδιο διορθωτικής δράσης εξυπηρετεί κατά κανόνα τον σκοπό αυτό).

Σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος αδυνατεί να υλοποιήσει τις συμφωνημένες μεταρρυθμίσεις, η Επιτροπή θα θεωρήσει την αδυναμία αυτή επιβαρυντικό παράγοντα κατά την αξιολόγηση της αποτελεσματικής δράσης που αναλαμβάνεται σε συνέχεια της σύστασης για ΔΥΕ και κατά τον καθορισμό της προθεσμίας για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος. Η έλλειψη αποτελεσματικής δράσης θα οδηγήσει σε επιτάχυνση της διαδικασίας και σε ενδεχόμενη αναστολή της χρηματοδότησης από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία. Για τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, αυτό σημαίνει ότι η Επιτροπή θα συστήσει στο Συμβούλιο την επιβολή προστίμου.

Τρίτον, όταν περατώνει μια διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, η Επιτροπή εξετάζει, κατά περίπτωση, το άμεσο κόστος των συνταξιοδοτικών μεταρρυθμίσεων. Συγκεκριμένα, η ΔΥΕ

μπορεί να κλείσει, ακόμη και εάν το έλλειμμα είναι κατά 3% μεγαλύτερο του ΑΕΠ, υπό την προϋπόθεση ότι η υπέρβαση οφείλεται εξ ολοκλήρου στο κόστος που συνεπάγεται η υλοποίηση της μεταρρύθμισης του συνταξιοδοτικού συστήματος και ότι το έλλειμμα έχει σημειώσει ουσιαστική και διαρκή μείωση και έχει φθάσει σε επίπεδο που προσεγγίζει την τιμή αναφοράς.

Παρακάτω παραθέτουμε τον ειδικό πίνακα για τον υπολογισμό της ετήσιας δημοσιονομικής προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου (ΜΔΣ) στο πλαίσιο του προληπτικού σκέλους του Συμφώνου, όπως ορίζεται από την ΕΕ.

Για την επεξήγηση του πίνακα παραθέτουμε τις σημαντικότερες έννοιες που αναφέρονται για την ολοκληρωμένη κατανόηση του.

Δημοσιονομική προσαρμογή: βελτίωση του δημοσιονομικού ισοζυγίου της γενικής κυβέρνησης σε διαρθρωτικούς όρους (δηλαδή προσαρμοσμένο στις κυκλικές διακυμάνσεις και χωρίς έκτακτα μέτρα).

Δυνητική ανάπτυξη: εκτιμώμενο ποσοστό ανάπτυξης εφόσον η οικονομία έχει φθάσει τη δυνητική της παραγωγή.

Παραγωγικό κενό: η διαφορά μεταξύ της πραγματικής και της δυνητικής παραγωγής (εκφραζόμενη σε ποσοστιαίες μονάδες σε σύγκριση με τη δυνητική παραγωγή).

Δυνητική παραγωγή: ο συνοπτικός δείκτης της ικανότητας της οικονομίας να παράγει σε διατηρήσιμη, μη πληθωριστική βάση.

Πίνακας 4.1: Στοιχεία υπολογισμού της ετήσιας δημοσιονομικής προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου (ΜΔΣ) στο πλαίσιο του προληπτικού σκέλους του Συμφώνου

Απαιτούμενη ετήσια δημοσιονομική προσαρμογή *		
Προϋπόθεση	Χρέος μικρότερο του 60% και κανένας κίνδυνος για τη δημοσιονομική διατηρησιμότητα	Χρέος άνω του 60% ή κίνδυνος για τη δημοσιονομική διατηρησιμότητα

Εξαιρετικά δυσμενής οικονομική συγκυρία	Πραγματική ανάπτυξη <0 ή παραγωγικό κενό <-4	Δεν απαιτείται καμία προσαρμογή	
Πολύ δυσμενής οικονομική συγκυρία	-4 ≤ παραγωγικό κενό < -3	0	0,25
Δυσμενής οικονομική συγκυρία	-3 ≤ παραγωγικό κενό < -1,5	0 εάν η ανάπτυξη είναι μικρότερη από τη δυναμική, 0,25 εάν η ανάπτυξη είναι μεγαλύτερη από τη δυναμική	0,25 εάν η ανάπτυξη είναι μικρότερη από τη δυναμική, 0,5 εάν η ανάπτυξη είναι μεγαλύτερη από τη δυναμική
Κανονική οικονομική συγκυρία	-1,5 ≤ παραγωγικό κενό < 1,5	0,5	> 0,5
Ευνοϊκή οικονομική συγκυρία	παραγωγικό κενό ≥ 1,5%	> 0,5 εάν η ανάπτυξη είναι μικρότερη από τη δυναμική, ≥ 0,75 εάν η ανάπτυξη είναι μεγαλύτερη από τη δυναμική	≥ 0,75 εάν η ανάπτυξη είναι μικρότερη από τη δυναμική, ≥ 1 εάν η ανάπτυξη είναι μεγαλύτερη από τη δυναμική

* όλα τα στοιχεία εκφράζονται σε % του ΑΕΠ

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

4.10 Διευκρινίσεις σχετικά με τις επενδύσεις

Στο επενδυτικό σχέδιο για την Ευρώπη, που δημοσιεύτηκε τον περασμένο Νοέμβριο, η Επιτροπή ανέφερε ήδη ότι, στο πλαίσιο του Συμφώνου, θα λάβει ευνοϊκή θέση όσον αφορά τις εθνικές συνεισφορές στο ΕΤΣΕ, κάτι για το οποίο ενέκρινε επίσης νομοθετική πρόταση σήμερα. Η Επιτροπή υλοποιεί σήμερα τη δέσμευσή της δηλώνοντας ότι οι συνεισφορές των

κρατών μελών στο ΕΤΣΕ δεν θα υπολογίζονται κατά τον καθορισμό της δημοσιονομικής προσαρμογής στο πλαίσιο τόσο του προληπτικού όσο και του διορθωτικού σκέλους του Συμφώνου.

Σε περίπτωση υπέρβασης της τιμής αναφοράς του 3% για το έλλειμμα, η Επιτροπή δεν θα κινεί διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος εάν η υπέρβαση οφείλεται στη συνεισφορά, υπό την προϋπόθεση ότι η απόκλιση είναι μικρή και έχει προσωρινό χαρακτήρα. Κατά την εκτίμηση της τήρησης του κριτηρίου του χρέους, δεν θα λαμβάνονται υπόψη οι συνεισφορές στο ΕΤΣΕ.

Πιο προσιτή, αλλά σαφώς καθορισμένη θα αναφέρεται η «ρήτρα επενδύσεων». Η Επιτροπή έχει διατυπώσει στο παρελθόν κατευθύνσεις για τον τρόπο αντιμετώπισης των δημόσιων επενδύσεων στο πλαίσιο του Συμφώνου. Η σημερινή ανακοίνωση προσδιορίζει και επισημοποιεί αυτές τις κατευθύνσεις (κοινώς αποκαλούμενες «ρήτρα επενδύσεων»). Διευκρινίζει ότι τα κράτη μέλη που υπάγονται στο προληπτικό σκέλος του Συμφώνου μπορούν να αποκλίνουν προσωρινά από τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο τους ή από τη συμφωνηθείσα πορεία δημοσιονομικής προσαρμογής για την επίτευξή του, προκειμένου να ικανοποιηθούν οι επενδυτικές ανάγκες, υπό τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

- η αύξηση του ΑΕΠ τους είναι αρνητική ή το ΑΕΠ παραμένει πολύ κατώτερο του δυναμικού (με αποτέλεσμα παραγωγικό κενό μεγαλύτερο από -1,5% του ΑΕΠ).
- η απόκλιση δεν οδηγεί σε υπέρβαση της τιμής αναφοράς του 3% για το έλλειμμα και διασφαλίζεται κατάλληλο περιθώριο ασφαλείας.
- τα επίπεδα επενδύσεων αυξάνονται ουσιαστικά ως συνέπεια.
- επιλέξιμες επενδύσεις είναι εθνικές δαπάνες για έργα που συγχρηματοδοτούνται από την ΕΕ στο πλαίσιο της διαρθρωτικής πολιτικής και της πολιτικής για τη συνοχή (συμπεριλαμβανομένων έργων που συγχρηματοδοτούνται στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας για την απασχόληση των νέων), των διευρωπαϊκών δικτύων και της διευκόλυνσης «Συνδέοντας την Ευρώπη», καθώς και για έργα που συγχρηματοδοτούνται από το ΕΤΣΕ.
- η απόκλιση αντισταθμίζεται εντός του χρονικού πλαισίου του Προγράμματος Σταθερότητας ή Σύγκλισης των κρατών μελών (μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά προγράμματα των κρατών μελών).

4.11 Διευκρινίσεις σχετικά με τις κυκλικές συνθήκες

Για να λαμβάνει καλύτερα υπόψη τις διακυμάνσεις του οικονομικού κύκλου, η Επιτροπή θα χρησιμοποιεί εφεξής έναν ειδικό πίνακα που θα καθορίζει την κατάλληλη δημοσιονομική προσαρμογή που αναμένεται από τις χώρες που υπάγονται στο προληπτικό σκέλος του Συμφώνου. Αυτό σημαίνει ότι θα απαιτείται από τα κράτη μέλη να πραγματοποιούν μεγαλύτερη δημοσιονομική προσπάθεια όταν οι οικονομικές συνθήκες είναι ευνοϊκές από ότι όταν είναι αντίξοες.

Για τις χώρες που υπάγονται στο διορθωτικό σκέλος και συνεπώς υπόκεινται σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, η Επιτροπή έχει αναπτύξει μια νέα προσέγγιση εκτίμησης της πραγματοποίησης της απαιτούμενης διαρθρωτικής δημοσιονομικής προσπάθειας, την οποία ενέκρινε το Συμβούλιο ECOFIN τον Ιούνιο του 2014. Η προσέγγιση αυτή βοηθά τον όσο το δυνατόν μεγαλύτερο διαχωρισμό των δημοσιονομικών εξελίξεων που μπορεί να θεωρηθεί ότι βρίσκονται υπό τον έλεγχο της κυβέρνησης από τις εξελίξεις που οφείλονται σε μια απρόβλεπτη κάμψη της οικονομικής δραστηριότητας.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε σήμερα νέες λεπτομερείς κατευθύνσεις όσον αφορά την εφαρμογή των ισχυόντων κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης ώστε να ενισχυθεί η σύνδεση μεταξύ των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, των επενδύσεων και της δημοσιονομικής ευθύνης με στόχο τη στήριξη της απασχόλησης και της ανάπτυξης.

Οι κατευθύνσεις αυτές, τις οποίες θα αρχίσει να εφαρμόζει η Επιτροπή από σήμερα, έχουν τρεις βασικούς στόχους:¹⁸⁹

την ενθάρρυνση της αποτελεσματικής υλοποίησης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων·
την προώθηση των επενδύσεων, ειδικότερα στο πλαίσιο του νέου Ευρωπαϊκού Ταμείου Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ)·την πληρέστερη συνεκτίμηση του οικονομικού κύκλου κάθε κράτους μέλους.

Διευκρινήσεις σχετικά με τη «ρήτρα κρίσης» σε περίπτωση σοβαρής συρρίκνωσης της οικονομικής δραστηριότητας

¹⁸⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-3221_el.htm

Το Σύμφωνο λαμβάνει υπόψη ασυνήθιστα αρνητικές οικονομικές συνθήκες στην ΕΕ ή στην Ευρωζώνη, τόσο στο προληπτικό όσο και στο διορθωτικό σκέλος του. Επισημαίνει ότι, σε περίπτωση σοβαρής συρρίκνωσης της οικονομικής δραστηριότητας στη ζώνη του ευρώ ή την ΕΕ συνολικά, ο ρυθμός της δημοσιονομικής εξυγίανσης μπορεί να αναπροσαρμόζεται για όλα τα κράτη μέλη, εφόσον κάτι τέτοιο δεν θέτει μεσοπρόθεσμα σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών. Η ρήτρα αυτή δεν έχει εφαρμοσθεί ποτέ μέχρι σήμερα, παρόλο που αντικατοπτρίζει τη λογική που επικράτησε κατά τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, όταν η πορεία προσαρμογής επανασχεδιάστηκε για διάφορα κράτη μέλη.

Εάν χρειαστεί να ενεργοποιηθεί, η ρήτρα δεν θα συνεπάγεται την παύση της δημοσιονομικής προσαρμογής, αλλά μάλλον τον επανασχεδιασμό της πορείας προσαρμογής ανά χώρα, από την άποψη τόσο των προσπαθειών προσαρμογής όσο και των προθεσμιών για την επίτευξη των στόχων, με συνεκτίμηση των εξαιρετικών περιστάσεων της σοβαρής συρρίκνωσης της οικονομικής δραστηριότητας στην Ευρωζώνη ή στην Ένωση ως σύνολο. Η Επιτροπή θεωρεί αναγκαία την εφαρμογή των συγκεκριμένων διατάξεων, αλλά μόνο σε εξαιρετικές περιστάσεις

4.12 Συμπεράσματα ως προς την θεωρητική προσέγγιση του ΣΣΑ

Σε όσους παραθέτουν λανθασμένα την άποψη ότι η Επιτροπή αποδυναμώνει το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και μειώνει την πίεση που ασκείται στα κράτη μέλη να μειώσουν τα υπερβολικά ελλείμματα και το χρέος τους, η ΕΕ αναφέρει πως υπάρχουν επαρκείς διασφαλίσεις και προϋποθέσεις ώστε εκτός από τη βέλτιστη χρησιμοποίηση της ευελιξίας στο πλαίσιο του Συμφώνου, να διαφυλαχθούν η αξιοπιστία και η αποτελεσματικότητά του όσον αφορά την τήρηση της δημοσιονομικής ευθύνης. Αυτό έχει θεμελιώδη σημασία για τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών και τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα στην ΕΕ.

Αφότου καταρτίστηκε το Σύμφωνο το 1997, αναθεωρήθηκε και συμπληρώθηκε, το 2005 και την περίοδο 2011-13. Σήμερα εφαρμόζεται σε διάφορες περιόδους του έτους στο πλαίσιο του συνολικού ετήσιου κύκλου συντονισμού των οικονομικών πολιτικών σε επίπεδο ΕΕ, που είναι γνωστός ως Ευρωπαϊκό Εξάμηνο.

Οι τελευταίες αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στο ΣΣΑ, δεν τροποποιεί καμία από τις διατάξεις του Συμφώνου. Εντάσσεται απλώς στις προσπάθειες της Επιτροπής να ενισχύσει περαιτέρω την αποτελεσματικότητα και την κατανόηση των κανόνων της, ώστε να δώσει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να προβλέπουν καλύτερα τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή θα εφαρμόζει το Σύμφωνο, καθώς και να εξασφαλίσει την ίση μεταχείριση των κρατών μελών, η οποία αποτελεί τον πυρήνα του Συμφώνου. Η ανακοίνωση συμβάλλει επίσης στη διαμόρφωση ενός ευνοϊκότερου για την ανάπτυξη δημοσιονομικού προσανατολισμού στην Ευρωζώνη.

Η τελευταία τροποποίηση αποτελεί συνέχεια της δέσμευσης που ανέλαβε ο πρόεδρος Γιούνκερ στις πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές του, με βάση τις οποίες το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέλεξε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή: «Όσον αφορά τη χρήση των εθνικών προϋπολογισμών για ανάπτυξη και επενδύσεις, οφείλουμε – όπως επανέλαβε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 27 Ιουνίου 2014 – να τηρήσουμε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, χρησιμοποιώντας με τον καλύτερο δυνατό τρόπο την ευελιξία που εμπεριέχεται στους ισχύοντες κανόνες του Συμφώνου, όπως μεταρρυθμίστηκαν το 2005 και το 2011. Σκοπεύω να εκδώσω συγκεκριμένες κατευθυντήριες γραμμές για το ζήτημα αυτό, στο πλαίσιο της φιλόδοξης δέσμης μέτρων για την απασχόληση, την ανάπτυξη και τις επενδύσεις».

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ανέφερε στα συμπεράσματά του στις 26/27 Ιουνίου 2014: «Σεβόμαστε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Όλες οι οικονομίες μας πρέπει να εξακολουθήσουν να επιδιώκουν διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Χωρίς αμφιβολία, η κοινή μας ισχύς εξαρτάται από την επιτυχία κάθε χώρας ξεχωριστά. Για τον λόγο αυτόν, η Ένωση χρειάζεται τολμηρά βήματα για να ενθαρρύνει την ανάπτυξη, να αυξήσει τις επενδύσεις, να δημιουργήσει περισσότερες και καλύτερες θέσεις απασχόλησης και να ενθαρρύνει τις μεταρρυθμίσεις για την ανταγωνιστικότητα. Αυτό προϋποθέτει επίσης βέλτιστη χρήση της εγγενούς ευελιξίας των ισχυόντων κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.»

Εν κατακλείδι συμπεραίνουμε πως όλες οι αποφάσεις της ΕΕ σχετικά με το ΣΣΑ έχουν ως απώτερο σκοπό την δημιουργία μιας ευέλικτης και αντικειμενικής προσαρμογής των οικονομιών των κρατών-μελών, συμμόρφωσης σε μια ενιαία και αδιαίρετη νομισματική και οικονομική πολιτική που θα συμβάλλει στην ευρωπαϊκή ευρωστία και ανάπτυξη.

4.13 Πρακτική προσέγγιση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης

4.13.1 Συμμόρφωση με το Προληπτικό Σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης κατά την περίοδο 1998 – 2007¹⁹⁰

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, σύμφωνα με το προληπτικό σκέλος του αρχικού Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, τα κράτη μέλη υποχρεούνταν να στοχεύουν "σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική" δημοσιονομική θέση μεσοπρόθεσμα. Αρχικά ο όρος "σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική" δεν ορίστηκε περαιτέρω, αλλά γενικά θεωρείτο να σημαίνει μία δημοσιονομική θέση, η οποία τουλάχιστον θα παρέχει ένα περιθώριο ασφαλείας για την αποφυγή της υπέρβασης της τιμής αναφοράς του 3% του ΑΕΠ υπό κανονικές συνθήκες ενώ επιτρέπει την ελεύθερη λειτουργία του αυτόματων σταθεροποιητών. Ένα μέτρο του κατά πόσον ή όχι ένα τέτοιο περιθώριο ασφαλείας επιτυγχάνεται παρέχεται από τα "ελάχιστα όρια αναφοράς" τα οποία υπολογίζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με βάση το πρότυπο του ΟΟΣΑ των ελαστικωτήτων του προϋπολογισμού και τις αποδόσεις του παρελθόντος. Με την πάροδο του χρόνου, ωστόσο, η απαίτηση των στενά ισοσκελισμένων ή πλεονασματικών προϋπολογισμών ήρθε να

ερμηνευθεί πιο στενά με την έννοια του ευρέως ισοσκελισμένου προϋπολογισμού (δηλαδή ένα έλλειμμα που δεν υπερβαίνει το 0,5% του ΑΕΠ) το κυκλικά διορθωμένο ή διαρθρωτικό όριο. Μια τέτοια αυστηρή ερμηνεία κρίθηκε κατάλληλη ενόψει μάλιστα της ανάγκης των κρατών μελών να στοχεύουν σε φιλόδοξες δημοσιονομικές θέσεις οι οποίες εξασφαλίζουν την μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών στο πλαίσιο γήρανσης του πληθυσμού.

Μετά τη μεταρρύθμιση του Συμφώνου που πραγματοποιήθηκε το 2005, τα κράτη μέλη έχουν θέσει ως διαφοροποιημένο μεσοπρόθεσμούς στόχους, οι οποίοι ενδέχεται να αποκλίνουν από τη σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική θέση. Ειδικότερα, οι στόχοι αυτοί θα πρέπει:

- 1) να παρέχουν περιθώριο ασφαλείας σε σχέση με την τιμή αναφοράς του 3% του ΑΕΠ του δημόσιου ελλείμματος,
- 2) να εξασφαλίσουν ταχεία πρόοδο προς την κατεύθυνση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός αυτό,

¹⁹⁰ Article "Ten years of the Stability and Growth Pact" - ECB Monthly Bulletin October 2008

3) να επιτρέπουν δημοσιονομικά περιθώρια ελιγμών, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη την ανάγκη για δημόσιες επενδύσεις. Για τις χώρες που συμμετέχουν στη ζώνης του ευρώ και του ΜΣΙ ΙΙ, οι μεσοπρόθεσμοι στόχοι βρίσκονται εντός του εύρους του -1% του ΑΕΠ και "ισοσκελισμένου ή πλεονασματικού», και αυτά ορίζονται στους όρους του διαρθρωτικού ισοζυγίου του προϋπολογισμού (που μετράται όπως το κυκλικά προσαρμοσμένο ισοζύγιο, χωρίς να υπολογίζονται τα έκτακτα και προσωρινά μέτρα). Εάν ο στόχος δεν επιτυγχάνεται, ένα κράτος μέλος αναμένεται να λάβει μέτρα για την επίτευξή του κατά τη διάρκεια του οικονομικού κύκλου. Σε αυτό το πλαίσιο, οι χώρες της ζώνης του ευρώ και του ΜΣΙ ΙΙ αναμένεται να επιδιώκουν ετήσια βελτίωση του διαρθρωτικού δημοσιονομικού ισοζυγίου ύψους 0,5% του ΑΕΠ που είναι τη τιμή αναφοράς. Η προσπάθεια προσαρμογής θα πρέπει να είναι υψηλότερη σε οικονομικά «καλές εποχές», δηλαδή περιόδους κατά τις οποίες η ανάπτυξη είναι άνω του δυνητικού, αλλά μπορεί να είναι πιο περιορισμένες κατά τους οικονομικά «δύσκολους καιρούς».

Λαμβάνοντας υπόψη τις διατάξεις αυτές, ο πίνακας 4.2 παρουσιάζει μια συυλιζαρισμένη εικόνα της συμμόρφωσης με το προληπτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης κατά την περίοδο 1998 – 2007.

Για την ευκολία της παρουσίασης, ένα κράτος μέλος εμφανίζεται ως «πλήρως» συμμορφωμένο με το προληπτικό σκέλος εάν (i) για την περίοδο πριν από το 2005, το διαρθρωτικό ισοζύγιο είναι ίσο ή μεγαλύτερο από -0,5% του ΑΕΠ και (ii) για την περίοδο από το 2005 και μετά, το διαρθρωτικό ισοζύγιο είναι ίσο ή μεγαλύτερο από της χώρας τον δηλωμένο μεσοπρόθεσμο στόχο. Σε περίπτωση απουσίας της "πλήρους" συμμόρφωσης, μια διάκριση γίνεται μεταξύ των κρατών μελών των οποίων τα διαρθρωτικά ελλείμματα είναι πάνω ή κάτω από τα αντίστοιχα ελάχιστα όρια αναφοράς τους, η τελευταία συμπεριφορά περιγράφεται ως "μερική" συμμόρφωση.

Στη βάση αυτή, μεταξύ των σημερινών χωρών της ζώνης του ευρώ, η Ιρλανδία, το Λουξεμβούργο και η Φινλανδία έχουν πλήρως συμμορφωθεί με τις διατάξεις του προληπτικού σκέλους είτε σε κάθε έτος ή στη συντριπτική πλειονότητα των ετών από το 1998. Έχουν ενταχθεί η Ισπανία από το 2003, οι Κάτω Χώρες από το 2005 και η Κύπρος το 2007. Η Σλοβενία είναι επίσης κρίνεται να έχει μερικώς ή πλήρως συμμορφωθεί με το προληπτικό σκέλος του Συμφώνου από την ένταξή της στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 2004. Το Βέλγιο θεωρείται ως μερικώς ανταποκρινόμενο στα περισσότερα χρόνια και έχει πρόσφατα

διατηρήσει μία σχεδόν ισοσκελισμένη δημοσιονομική θέση, αλλά δεν έχει επιτύχει τον στοχοθετημένο μεσοπρόθεσμο στόχο για πλεόνασμα 0,5% του ΑΕΠ. Τα τελευταία χρόνια η Αυστρία έχει τηρήσει την ελάχιστη τιμή αναφοράς της, αλλά έχει μικρά ελλείμματα και σημείωσε μικρή ή μηδενική πρόοδο προς την κατεύθυνση του μεσοπρόθεσμου στόχου της. Μετά από πολλά χρόνια μη συμμόρφωσης, η Γερμανία μείωσε πρόσφατα το διαρθρωτικό της έλλειμμα και έφθασε σε μία σχεδόν ισοσκελισμένη δημοσιονομική θέση το 2007, αλλά δεν έχει ακόμη επιτύχει τον μεσοπρόθεσμο στόχο της. Η Μάλτα εντάχθηκε στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 2004 με υψηλό διαρθρωτικό έλλειμμα, το οποίο μέχρι το 2007 ήταν ακόμα πάνω από ελάχιστο δείκτη αναφοράς της. Τέσσερις χώρες της ζώνης του ευρώ, ωστόσο, ξεχωρίζουν ως γενικώς, να μην έχουν καταφέρει να συμμορφωθούν με τις διατάξεις του προληπτικού σκέλους κατά την περίοδο 1998-2007, οι οποίες είναι η Ελλάδα, η Γαλλία, η Ιταλία και η Πορτογαλία. Σε αυτές τις χώρες, τα διαρθρωτικά ελλείμματα θεωρείται ότι υπήρξαν σταθερά υψηλά, είτε επειδή τα ελλείμματα αναθεωρήθηκαν προς τα πάνω εκ των υστέρων, ή επειδή η δημοσιονομική προσαρμογή είχε αναβληθεί τακτικά κατά τη διάρκεια της προαναφερόμενης περιόδου. Στην Ιταλία και την Πορτογαλία, τα διαρθρωτικά ελλείμματα πρόσφατα μειώθηκαν σε κάπως χαμηλότερο επίπεδο, χωρίς όμως να έχει ακόμα επιτευχθεί ένα επαρκές περιθώριο ασφαλείας αναφορικά με το όριο ελλείμματος του 3%.

Μεταξύ των χωρών εκτός της ζώνης του ευρώ, η Βουλγαρία, η Δανία, η Εσθονία και η Σουηδία έχουν γενικά διατηρήσει διαρθρωτικά πλεονάσματα του προϋπολογισμού, ενώ η Λετονία έχει τηρήσει ελάχιστη τιμή αναφοράς της. Αντίθετα, η Τσεχική Δημοκρατία, η Ουγγαρία και η Πολωνία έχουν καταγράψει υψηλά διαρθρωτικά ελλείμματα και τα διαρθρωτικά ελλείμματα στη Λιθουανία, Ρουμανία, τη Σλοβακία και το Ηνωμένο Βασίλειο έχουν είτε αυξηθεί ή βελτιωθεί ελάχιστα τα τελευταία χρόνια.

Πίνακας 4.2 : Συμμόρφωση με το προληπτικό μέρος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης κατά την περίοδο 1998-2007

			General government structural net lending (+)/borrowing (-) (as a percentage of GDP)									
	MB	MTO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Belgium	-	0,5	-0,6	-0,8	-0,9	0,1	-0,1	-1,1	-0,9	-0,2	-0,6	-0,3

	1,3												
Germany	- 1,6	BB	-1,9	-1,3	-1,9	-3,4	-3,6	-3,3	-3,0	-2,4	-1,4	-0,3	
Ireland	- 1,5	BB	2,0	1,5	3,0	-0,2	-1,7	-0,1	-0,1	1,3	2,9	0,2	
Greece	- 1,4	BB	-3,3	-2,6	-3,3	-4,9	-4,7	-5,9	-5,9	-5,7	-3,7	-3,5	
Spain	- 1,2	BB	-3,1	-1,7	-1,9	-1,4	-0,9	-0,3	-0,3	1,2	2,0	2,4	
France	- 1,6	BB	-2,4	-2,1	-2,6	-2,5	-3,5	-4,0	-4,0	-3,6	-2,7	-2,7	
Italy	- 1,4	BB	-2,5	-1,6	-2,9	-4,1	-3,4	-5,1	-5,1	-4,5	-2,8	-1,5	
Cyprus	- 1,8	BB	-3,7	-4,5	-3,1	-3,4	-5,1	-8,1	-8,1	-2,8	-0,7	3,5	
Luxemburg	- 1,0	-0,8	4,3	3,0	4,0	5,3	1,6	1,2	1,2	0,4	1,4	2,8	
Malta	- 1,7	BB	-	10,3	-8,5	-7,8	-6,5	-5,8	-6,5	-6,5	-4,1	-2,9	-2,4
Netherlands	- 1,1	-1 to - 0,5	-1,3	-0,8	-0,4	-1,3	-1,9	-2,0	-2,0	0,8	1,1	0,3	
Austria	- 1,6	BB	-2,5	-2,8	-3,0	-0,3	-0,3	-0,6	-0,6	-0,8	-1,4	-1,0	
Portugal	- 1,5	-0,5	-3,8	-3,5	-4,5	-5,4	-3,4	-4,7	-4,7	-5,2	-3,2	-2,2	
Slovenia	- 1,6	-1,0	-2,5	-2,4	-4,1	-4,5	-2,2	-1,9	-1,9	-0,9	-1,3	-0,7	
Finland	- 1,2	2,0	0,6	0,6	5,2	4,0	4,1	3,3	3,3	3,7	4,2	4,9	
Euro Area			-2,1	-1,6	-2,0	-2,6	-2,7	-3,1	-3,1	-2,2	-1,2	-0,7	

Bulgaria	- 1,3	BB			-0,9	0,6	-0,1	0,0	1,0	1,5	2,5	3,1
Czech Republic	- 1,6	-1,0	-4,0	-2,6	-3,2	-5,4	-5,7	-5,5	-1,3	-3,3	-2,9	-2,3
Denmark	- 0,5	0,5- 1,5	-0,5	0,5	0,7	0,5	0,4	0,9	2,5	5,3	4,1	3,9
Estonia	- 1,9	BoS	-0,8	-2,0	0,2	0,1	0,3	1,9	1,6	1,2	1,0	1,3
Latvia	- 2,0	-1,0	0,0	-3,2	-2,3	-2,0	-2,0	-1,2	-0,8	-0,5	-1,1	-1,4
Lithuania	- 1,9	≥-1,0	-3,2	-1,5	-2,1	-3,0	-1,6	-1,9	-2,1	-1,1	-1,0	-1,4
Hungary	- 1,6	-0,5	-7,5	-4,8	-2,7	-3,7	-8,6	-6,8	-6,9	-8,6	-9,7	-4,7
Poland	- 1,5	-1,0	-4,5	-2,5	-3,5	-5,4	-4,3	-5,9	-5,9	-4,2	-4,0	-2,5
Romania	- 1,8	-0,9	-1,3	-1,5	-1,6	-1,7	-0,9	-0,8	-1,8	-1,6	-2,7	-3,4
Slovakia	- 2,0	-0,8	-4,6	-5,9	11,0	-5,3	-7,2	-1,4	-1,4	-1,0	-3,1	-2,6
Sweden	- 1,0	1,0	1,7	1,0	2,6	1,6	-1,0	-0,2	0,2	1,9	1,5	2,8
United Kingdom	- 1,4	GR	-0,3	0,8	0,7	0,3	-1,9	-3,4	-3,7	-3,4	-2,8	-3,0

Πηγή: Article “Ten years of the Stability and Growth Pact” - ECB Monthly Bulletin October 2008

	δημοσιονομική θέση σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική πριν από το 2005 και στη συνέχεια συμμόρφωση με το μεσοπρόθεσμο στόχο
	συμμόρφωση με την ελάχιστη τιμή αναφοράς
	μη συμμόρφωση με την ελάχιστη τιμή αναφοράς

Σημειώσεις: Τα έκτακτα και προσωρινά μέτρα, όπως ορίζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή συμψηφίζονται μόνο του διαρθρωτικού ισοζυγίου από το 2003 και μετά. Πριν από τότε, το διαρθρωτικό ισοζύγιο εξισώνεται με το κυκλικά προσαρμοσμένο ισοζύγιο. Τα κελιά είναι μη σκιασμένα αν μια χώρα δεν ήταν κράτος μέλος της ΕΕ εκείνη τη χρονική στιγμή. Από τα στοιχεία εξαιρούνται τα έσοδα από την πώληση αδειών UMTS.

MB: ελάχιστη τιμή αναφοράς

MTO: μεσοπρόθεσμος στόχος

BB: ισοσκελισμένος προϋπολογισμός

BoS: ισοσκελισμένος ή πλεονασματικός προϋπολογισμός

GR: χρυσός κανόνας (πλεόνασμα στις τρέχουσες δαπάνες στη διάρκεια του οικονομικού κύκλου)

4.13.2 Συμμόρφωση με το Διορθωτικό Σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης κατά την περίοδο 1998 – 2007¹⁹¹

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, εάν ένα δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει ή προβλέπεται να υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 3% του ΑΕΠ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αρχίζει τη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος εκπονώντας μία αναφορά για τη δημοσιονομική κατάσταση της οικείας χώρας. Η Επιτροπή αξιολογεί ιδίως εάν η υπέρβαση της τιμής αναφοράς είναι μικρή, εξαιρετική (λόγω μίας σοβαρής οικονομικής ύφεσης) και προσωρινή. Εάν αυτή δεν είναι η περίπτωση και δεν υπάρχουν "άλλοι σχετικοί παράγοντες" που μπορούν να εξηγήσουν μια "μικρή και προσωρινή" παραβίαση της τιμής αναφοράς, οι συνθήκες είναι κατάλληλες για το ευρωπαϊκό συμβούλιο να αποφασίσει την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος.

Εάν ένα έλλειμμα θεωρείται υπερβολικό κατά την έννοια της Συνθήκης και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το Συμβούλιο εκδίδει σύσταση στο οικείο κράτος μέλος για να διορθώσει την κατάσταση. Η διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος θα πρέπει να "ολοκληρωθεί το έτος που έπεται της αναγνώρισής του, εκτός εάν συντρέχουν ειδικές περιστάσεις". Με άλλα λόγια, υπό κανονικές συνθήκες, ένα υπερβολικό έλλειμμα δεν θα πρέπει να επιμείνει για περισσότερα από δύο συνεχή έτη. Εάν δεν αναληφθεί αποτελεσματική δράση για την επίτευξη της διόρθωσης εντός αυτής της προθεσμίας, το Συμβούλιο συνήθως

¹⁹¹ Article "Ten years of the Stability and Growth Pact" - ECB Monthly Bulletin October 2008

εκδίδει μια «προειδοποίηση» στο οικείο κράτος μέλος και σε περίπτωση συνεχιζόμενης μη συμμόρφωσης η Συνθήκη προβλέπει την επιβολή κυρώσεων. Ωστόσο, ως αποτέλεσμα της μεταρρύθμισης του Συμφώνου το 2005, έχει ρητά δοθεί στο Συμβούλιο η δυνατότητα να εκδίδει επανειλημμένες συστάσεις και προειδοποιήσεις στις οποίες μπορεί να παρατείνει τις προθεσμίες, εάν θεωρεί ότι απρόβλεπτα γεγονότα με μείζονες αρνητικές δημοσιονομικές συνέπειες έχουν λάβει χώρα μετά την αρχική εκδοθείσα σύσταση ή προειδοποίηση. Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι, στη χειρότερη περίπτωση, ένα υπερβολικό έλλειμμα μπορεί να παραμείνει για μερικά χρόνια.

Ο πίνακας 4.3 παρέχει μια στυλιζαρισμένη εικόνα της συμμόρφωσης των κρατών μελών με το διορθωτικό σκέλος του Συμφώνου με βάση το κατά πόσον ή όχι ο λόγος του δημόσιου ελλείμματος, όπως μετράται εκ των υστέρων, υπερέβη το 3% του ΑΕΠ. Μπορεί να δει κανείς ότι τα ελλείμματα στην πλειονότητα των κρατών μελών της ΕΕ έχουν παραβιάσει την τιμή αναφοράς του 3% σε ένα τουλάχιστον έτος από το 1998. Σε πολλές περιπτώσεις, αυτές οι παραβάσεις της τιμής αναφοράς ήταν βραχυπρόθεσμες. Αξίζει να σημειωθεί ότι, η Ολλανδία πραγματοποίησε έλλειμμα άνω του 3% του ΑΕΠ το 2003 και υποβλήθηκε σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, αλλά διόρθωσε την κατάσταση κατά το επόμενο έτος. Η Ισπανία το 1998 και η Αυστρία το 2004 είχαν επίσης ελλείμματα άνω του 3% του ΑΕΠ, αλλά αυτά προέκυψαν μετά από την εκ των υστέρων αναθεώρηση των δεδομένων. Τα ελλείμματα δεν αναγνωρίστηκαν ως υπερβολικά εκείνη τη στιγμή. Η Κύπρος και η Μάλτα εντάχθηκαν στην ΕΕ το 2004, με υπερβολικά ελλείμματα, αλλά αυτά διορθώθηκαν πριν οι δύο χώρες ενταχθούν στην ευρωζώνη την 1η Ιανουαρίου 2007. Αυτές οι ξεχωριστές περιπτώσεις, της διαρκούς παραβίασης της τιμής αναφοράς του 3% σημειώθηκε στις τρεις μεγαλύτερες χώρες της ζώνης του ευρώ (Γερμανία, Γαλλία και Ιταλία), καθώς και στην Ελλάδα και στην Πορτογαλία. Ως εκ τούτου, κατά την περίοδο 2003-05 όχι λιγότερες από τέσσερις έως έξι από τις (τότε) δώδεκα χώρες της ζώνης του ευρώ είχαν έλλειμμα άνω του 3% του ΑΕΠ.

Η Πορτογαλία ήταν η πρώτη χώρα της ευρωζώνης που θα υπόκεινται σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος. Το καλοκαίρι του 2002, μια επιτροπή με επικεφαλής την Banco de Portugal είχε εντολή να αναλύσει και να ενημερώσει τους λογαριασμούς της πορτογαλικής κυβέρνησης. Το αποτέλεσμα αυτού του ελέγχου ήταν μια ανοδική αναθεώρηση του δείκτη του ελλείμματος ως ποσοστό του ΑΕΠ περίπου 2 ποσοστιαίες μονάδες πάνω από 4%, ενώ οι λόγοι του ελλείμματος για την περίοδο 1998-2000 αναθεωρήθηκαν επίσης σημαντικά προς τα πάνω. Το ποσοστό του πορτογαλικού ελλείμματος μειώθηκε κάτω από το 3% το 2002 και το

2003, κυρίως λόγω των έκτακτων φορολογικών μέτρων. Ωστόσο όταν αυτά έληξαν, ο λόγος του ελλείμματος αυξήθηκε και πάλι πολύ πάνω από το 3% του ΑΕΠ. Μετά την έναρξη μιας νέας διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος και χορήγησης παράτασης της προθεσμίας για τη διόρθωση του ελλείμματος, η αναλογία του πορτογαλικού ελλείμματος τελικά επανήλθε κάτω από το 3% του ΑΕΠ το 2007.

Η Γερμανία και η Γαλλία έγιναν αντικείμενο διαδικασιών υπερβολικού ελλείμματος έπειτα από την παραβίαση της τιμής αναφοράς του 3% το 2002. Όπως κατέστη σαφές καμία από τις δύο χώρες διόρθωσε το υπερβολικό της έλλειμμα μέσα στο αρχικό καταληκτικό χρονικό περιθώριο του 2004 που έθεσε το συμβούλιο της ΕΕ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε τη μετάβαση στο επόμενο στάδιο των διαδικασιών, δηλαδή την έκδοση της ειδοποίησης από το Συμβούλιο. Ωστόσο, το Συμβούλιο απέτυχε να ενεργήσει με βάση τις συστάσεις της Επιτροπής, αντ' αυτού εκδίδει συμπεράσματα του Συμβουλίου που θέτει τις διαδικασίες σε αναστολή. Το διαδικαστικό αδιέξοδο που προέκυψε, το ακολούθησε μια δικαστική απόφαση και η ακύρωση των συμπερασμάτων του Συμβουλίου καθώς και μια συζήτηση η οποία κορυφώθηκε με τη μεταρρύθμιση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης το 2005 και η εισαγωγή μεγαλύτερης ευελιξίας στη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος. Μετά τη μεταρρύθμιση, νέες συστάσεις του Συμβουλίου με παράταση των προθεσμιών εκδόθηκαν και τα γαλλικά και γερμανικά ελλείμματα επέστρεψαν τελικά κάτω από το 3% του (σύμφωνα με αυτές τις νέες προθεσμίες) για το 2005 και το 2006 αντίστοιχα.

Η Ελλάδα έγινε αντικείμενο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος το 2004 μετά από μια αρχική αναγγελία ότι το έλλειμμα της είχε υπερβεί την τιμή αναφοράς του 3% για το έτος 2003. Ως αποτέλεσμα του επακόλουθου ελέγχου, ωστόσο τα ελλείμματα για ολόκληρη την περίοδο 1997-2004 αναθεωρήθηκαν ουσιαστικά προς τα πάνω και θεωρείται ότι βρίσκονταν πάνω από το 3%. Μετά την αρχική αποτυχία της Ελλάδας να λάβει αποτελεσματικά μέτρα, καθώς επίσης και περαιτέρω αναθεωρήσεις στοιχείων που ώθησαν το 2004 το ποσοστό του ελλείμματος πάνω από το 3%, το συμβούλιο για την πρώτη φορά πήγε στο στάδιο έκδοσης ειδοποίησης, αλλά κατά αυτόν τον τρόπο παράτεινε την προθεσμία για την Ελλάδα να διορθώσει το υπερβολικό της έλλειμμα μέχρι το 2006. Το ποσοστό του ελληνικού

ελλείμματος μειώθηκε κάτω από το 3% το 2006, επιτρέποντας στο Συμβούλιο να τερματίσει τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος.¹⁹²

Μία διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος ξεκίνησε κατά της Ιταλίας το 2005, με το σκεπτικό ότι το ποσοστό του ελλείμματος υπερέβη την τιμή αναφοράς του 3% το 2004. Ωστόσο, μετέπειτα αναθεωρήσεις των στατιστικών στοιχείων έγιναν, επίσης σε αυτή τη χώρα και παραβιάσεις της τιμής αναφοράς θεωρείτο ότι είχαν ήδη παρουσιαστεί το 2001 και 2003. Κατά την πλευρά της έκτασης της υπέρβασης της τιμής αναφοράς, το Συμβούλιο επίσης όρισε στην Ιταλία μία παράταση της προθεσμίας για την διόρθωση του υπερβολικού της ελλείμματος, η οποία επιτεύχθηκε το 2007.

Μεταξύ των χωρών εκτός της ζώνης του ευρώ, η Τσεχική Δημοκρατία, η Ουγγαρία, η Πολωνία και η Σλοβακία βρέθηκαν σε διαδικασίες υπερβολικού ελλείμματος μετά την ένταξή τους στην ΕΕ. Όλες εκτός από την Ουγγαρία μέχρι τον Οκτώβριο του 2008 έχουν διορθώσει τα υπερβολικά τους ελλείμματα. Το Ηνωμένο Βασίλειο παραβίασε το κριτήριο του ελλείμματος το 2004 και το 2005. Αυτό οδήγησε στο άνοιγμα της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος η οποία τελικά καταργήθηκε το 2007. Με βάση το προγραμματισμένο έλλειμμα πάνω από το 3% του ΑΕΠ για το οικονομικό έτος 2008-2009 το συμβούλιο αποφάσισε σχετικά με την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος το 2008.¹⁹³

Συνολικά, όπως προκύπτει, η συμμόρφωση με το προληπτικό και διορθωτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης κατά την εφαρμογή του την περίοδο 1998-2007 υπήρξε άνιση. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν διατηρήσει υγιείς δημοσιονομικές θέσεις σύμφωνα με τους κανόνες του Συμφώνου. Επιπλέον, σε πιο

ευνοϊκό οικονομικό περιβάλλον των τελευταίων χρόνων, τα υπερβολικά ελλείμματα στη συντριπτική πλειοψηφία έχουν διορθωθεί και τα περισσότερα κράτη μέλη είχαν πλέον φθάσει τους μεσοπρόθεσμους στόχους τους ή έκαναν σημαντική πρόοδο προς την επίτευξή τους. Αυτό, ωστόσο, θα πρέπει να εφαρμοστεί από το γεγονός ότι ένας μεγάλος αριθμός χωρών που κατέγραψαν υπερβολικά ελλείμματα στο πλαίσιο της προηγούμενης κάμψης, δεν είναι

¹⁹² Θα πρέπει να σημειωθεί ότι εκείνη την περίοδο η Eurostat ήταν στο στάδιο της αναθεώρησης των ελληνικών στοιχείων για το έλλειμμα για το 2007, η οποία αναμενόταν να οδηγήσει σε περαιτέρω αναθεώρηση προς τα άνω πάνω από το 3% του ΑΕΠ.

¹⁹³ Θα πρέπει να σημειωθεί ότι για το Ηνωμένο Βασίλειο τα δεδομένα που έχουν σημασία για την εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης αφορούν σε οικονομικό έτος και όχι ημερολογιακό έτος. Στο πίνακα 2 αναφέρονται στοιχεία που αφορούν σε ημερολογιακό έτος.

ακόμη σαφές κατά πόσον τα κράτη μέλη στο σύνολό τους βρίσκονται τώρα σε καλύτερη θέση να αντέξουν παρόμοιες κρίσεις στο μέλλον.

Η άνιση συμμόρφωση με το Σύμφωνο την περίοδο 1998-2007, αντικατοπτρίζεται επίσης, σε εκ διαμέτρου αποκλίνουσες εξελίξεις στα ποσοστά δημοσίου χρέους (πίνακας 4.3). Με την επίτευξη σχεδόν ισοσκελισμένων ή πλεονασματικών δημοσιονομικών θέσεων, μερικές χώρες, ιδίως η Ισπανία και η Ολλανδία, έχουν επιτύχει να μειώσουν κατά το παρελθόν, υψηλό χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ, κάτω του 60%, ενώ ο πολύ υψηλός δείκτης χρέους του Βελγίου έχει επίσης μειωθεί αισθητά. Από την άλλη πλευρά, το χρέος τα ποσοστά χρέους βρίσκονται πάνω από το 60% του ΑΕΠ και έχουν αυξηθεί κατά την περίοδο 1998-2008 στη Γερμανία, στη Γαλλία και την Πορτογαλία. Τα πολύ υψηλά ποσοστά χρέους της Ελλάδας και της Ιταλίας παρατηρήθηκαν μόνο μέτρια και απογοητευτικά μειούμενα κατά την περίοδο 1998-2007.

Πίνακας 4.3: Συμμόρφωση με το διορθωτικό μέρος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης κατά την περίοδο 1998-2007

	Net lending (+) / borrowing (-) (as a percentage of GDP)										Gross debt (as a percentage of GDP)	
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1998	2007
Belgium	-0,9	-0,5	0,1	0,4	0,0	0,0	0,0	-2,3	0,3	-0,2	117,1	84,8
Germany	-2,2	-1,5	-1,1	-2,8	-3,7	-3,7	-3,8	-3,4	-1,6	0,0	60,3	65,0
Ireland	2,4	2,7	4,7	0,9	-0,6	-0,6	1,4	1,6	3,0	0,3	54,0	25,5
Greece	-3,9	-3,1	-3,7	-5,0	-4,7	-4,7	-7,4	-5,1	-2,6	-2,8	105,8	94,5
Spain	-3,2	-1,4	-1,1	-0,6	-0,5	-0,5	-0,3	1,0	1,8	2,2	64,1	36,2
France	-2,6	-1,8	-1,5	-1,6	-3,2	-3,2	-3,6	-2,9	-2,4	-2,7	59,4	63,9
Italy	-2,8	-1,7	-2,0	-3,1	-2,9	-2,9	-3,5	-4,2	-3,4	-1,9	114,9	104,0
Cyprus	-4,1	-4,3	-2,3	-2,2	-4,4	-4,4	-4,4	-2,4	-1,2	3,3	58,4	59,8

Luxemburg	3,4	3,4	6,0	6,1	2,1	2,1	-1,2	-0,1	1,3	2,9	7,4	6,9
Malta	-9,9	-7,7	-6,2	-6,4	-5,5	-5,5	-4,6	-3,2	-2,5	-1,8	53,4	62,6
Netherlands	-0,9	0,4	1,3	-0,2	-2,1	-2,1	-1,7	-0,3	0,5	0,4	65,7	45,4
Austria	-2,3	-2,2	-2,1	0,0	-0,6	-0,6	-3,7	-1,5	-1,5	-0,5	64,3	59,1
Portugal	-3,4	-2,8	-3,2	-4,3	-2,9	-2,9	-3,4	-6,1	-3,9	-2,6	52,1	63,6
Slovenia	-2,4	-2,0	-3,8	-4,6	-2,5	-2,5	-2,3	-1,5	-1,2	-0,1	23,1	24,1
Finland	1,7	1,6	6,9	5,0	4,1	4,1	2,4	2,9	4,1	5,3	48,2	35,4
Euro Area	-2,3	-1,4	-1,0	-1,9	-2,5	-2,5	-2,9	-2,5	-1,3	-0,6	72,8	66,3
Bulgaria	1,7	0,4	-0,5	0,2	-0,1	0,0	1,4	1,8	3,0	3,4	n/a	18,2
Czech Republic	-5,0	-3,7	-3,7	-6,1	-6,8	-6,6	-3,0	-3,6	-2,7	-1,6	15,0	28,7
Denmark	0,0	1,3	2,3	1,3	0,2	0,0	1,9	5,0	4,8	4,4	60,8	26,0
Estonia	-0,7	-3,5	-0,2	-0,1	0,4	1,7	1,6	1,8	3,4	2,8	5,5	3,4
Latvia	0,0	-3,9	-2,8	-2,1	-2,3	-1,6	-1,0	-0,4	-0,2	0,0	9,6	9,7
Lithuania	-3,1	-2,8	-3,2	-3,6	-1,9	-1,3	-1,5	-0,5	-0,5	-1,2	16,6	17,3
Hungary	-8,0	-5,4	-2,9	-4,0	-8,9	-7,2	-6,5	-7,8	-9,2	-5,5	62,0	66,0
Poland	-4,3	-2,3	-3,0	-5,1	-5,0	-6,3	-5,7	-4,3	-3,8	-2,0	38,9	45,2
Romania	-3,2	-4,5	-4,6	-3,3	-2,0	-1,5	-1,2	-1,2	-2,2	-2,5	18,8	13,0
Slovakia	-5,3	-7,1	-	-6,5	-8,2	-2,7	-2,4	-2,8	-3,6	-2,2	34,5	29,4
Sweden	1,1	1,3	3,7	1,6	-1,2	-0,9	0,8	2,2	2,3	3,5	69,1	40,6
United Kingdom	-0,1	0,9	1,2	0,5	-2,0	-3,3	-3,4	-3,4	-2,6	-2,9	46,7	43,8

Πηγή: Article “Ten years of the Stability and Growth Pact” - ECB Monthly Bulletin October 2008

	Το ποσοστό του ελλείμματος είναι κάτω από την τιμή αναφοράς του 3% (το ποσοστό χρέους είναι κάτω από την τιμή αναφοράς του 60%)
	Το ποσοστό του ελλείμματος πάνω από την τιμή αναφοράς του 3%, το οποίο δεν αναγνωρίστηκε ως υπερβολικό το επόμενο έτος (συνήθως επειδή το έλλειμμα αναθεωρήθηκε προς τα πάνω εκ των υστέρων)
	Το ποσοστό του ελλείμματος άνω του 3% του ΑΕΠ το οποίο είχε αναγνωρισθεί ως υπερβολικό τον επόμενο χρόνο (το ποσοστό χρέους πάνω από 60%)

Σημειώσεις: Από τα στοιχεία εξαιρούνται τα έσοδα από την πώληση αδειών UMTS (Universal Mobile Telecommunications System).

Τα κελιά είναι μη σκιασμένα αν μια χώρα δεν ήταν κράτος μέλος της ΕΕ εκείνη τη χρονική στιγμή

Πίνακας 4.4: Επισκόπηση των εν εξελίξει διαδικασιών υπερβολικού ελλείμματος

ΧΩΡΑ	ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ ΕΚΘΕΣΗΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ (Art.104.3/126.3)	ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΠΑΡΞΗ ΥΠΕΡΒΟΛΙΚΟΥ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΟΣ (Art.104.6/126.6)	ΤΡΕΧΟΥΣΑ ΠΡΟΘΕΣΜΙΑ ΓΙΑ ΔΙΟΡΘΩΣΗ
Croatia	15 November 2013	21 January 2014	2016
Cyprus	12 May 2010	13 July 2010	2016
Portugal	7 October 2009	2 December 2009	2015
Slovenia	7 October 2009	2 December 2009	2015
France	18 February 2009	27 April 2009	2017

Ireland	18 February 2009	27 April 2009	2015
Greece	18 February 2009	27 April 2009	2016
Spain	18 February 2009	27 April 2009	2016
UK	11 June 2008	8 July 2008	financial year 2016/17

Πηγή:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm

4.14 Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος: Η περίπτωση της Ελλάδας¹⁹⁴

4.14.1 Η από 18/2/2009 Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σύμφωνα με το άρθρο 104(3) της Συνθήκης

Η Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος για την Ελλάδα ξεκίνησε τον Μάιο του 2004 από την Επιτροπή με την υιοθέτηση μιας έκθεσης βάσει του άρθρου 104 (3), εν όψει του ελλείμματος το 2003, το οποίο εκτιμάται εκείνη την χρονική περίοδο ίσο με 3,2% του ΑΕΠ, δηλαδή πάνω από την τιμή αναφοράς. Το Συμβούλιο, με βάση την αντίστοιχη σύσταση της Επιτροπής, έθεσε την Ελλάδα σε κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος στις 5 Ιουλίου 2004, βάσει του άρθρου 104 (6). Την ίδια στιγμή, και βάσει της σύστασης της Επιτροπής, το Συμβούλιο απηύθυνε συστάσεις βάσει του άρθρου 104 (7) προς την Ελλάδα με σκοπό να τερματισθεί η κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος κατάσταση στα τέλη το 2005. Στις 18 Ιανουαρίου 2005, το Συμβούλιο αποφάσισε, σύμφωνα με το άρθρο 104 (8) ότι καμία αποτελεσματική δράση δεν είχε ληφθεί ως απάντηση σε αυτές τις συστάσεις. Στις 17 Φεβρουαρίου 2005, το Συμβούλιο αποφάσισε, βάσει σύστασης της Επιτροπής, σύμφωνα με το άρθρο 104 (9), να ειδοποιήσει την Ελλάδα να λάβει μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος τα οποία κρίνονται αναγκαία για την αντιμετώπιση της κατάστασης και την παράταση της

¹⁹⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/greece_en.htm. Στην ανάλυση της παρούσας εργασίας θα αναλυθούν μόνο τα στοιχεία εκείνα που αφορούν στη Δημοσιονομική πολιτική και συναφή με αυτήν θέματα.

προθεσμίας για την διόρθωση, κατά ένα έτος, έως το 2006. Στις 6 Απριλίου 2005, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση προς το Συμβούλιο καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι τα μέτρα που ελήφθησαν μέχρι τότε ήταν σύμφωνα με την απόφαση του Συμβουλίου και ότι, ενώ η δημοσιονομική κατάσταση παρέμενε εύθραυστη, δεν απαιτούνται περαιτέρω μέτρα στο πλαίσιο της ΔΥΕ στο στάδιο εκείνο. Στις 5 Ιουνίου 2007, το Συμβούλιο αποφάσισε, για μια ακόμη φορά με βάση σύσταση της Επιτροπής, να καταργήσει τη ΔΥΕ σύμφωνα με το άρθρο 104 (12). Αυτό βασίστηκε στη μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης από 7,9% του ΑΕΠ το 2004 σε 2,6% του ΑΕΠ το 2006, γεγονός που υποδήλωνε ότι το έλλειμμα είχε μειωθεί κάτω από την τιμή αναφοράς του 3% του ΑΕΠ με αξιόπιστο και διατηρήσιμο τρόπο. Το δημόσιο χρέος μειώθηκε επίσης από 108,5% του ΑΕΠ το 2004 σε 104,5% το 2006 μειούμενο επαρκώς προς την τιμή αναφοράς 60% του.

Σύμφωνα με τα στοιχεία που κοινοποίησαν οι αρχές τον Οκτώβριο του 2008 και επικυρώθηκαν από την Eurostat, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης ανήλθε στο 3,5% του ΑΕΠ το 2007, υπερβαίνοντας έτσι την τιμή αναφοράς του 3% του ΑΕΠ, ενώ το ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης ανήλθε σε 94,8% του ΑΕΠ, πάνω από το όριο του 60% του ΑΕΠ, αλλά κατά 3 ποσοστιαίες μονάδες χαμηλότερο από ό, τι το 2003. Σύμφωνα με τις υπηρεσίες του Ιανουαρίου 2009 της Επιτροπής, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης προβλέπεται να παραμείνει σαφώς υψηλότερο από την τιμή αναφοράς για το χρονικό ορίζοντα των προβλέψεων, ενώ ο λόγος του χρέους της γενικής κυβέρνησης προβλέπεται να συνεχιστεί σε μια ανοδική πορεία.

Τα στοιχεία για το έλλειμμα και το ακαθάριστο χρέος για το έτος 2007 παρέχουν εκ πρώτης όψεως αποδεικτικά στοιχεία για την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος στην Ελλάδα σύμφωνα με τη Συνθήκη και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή αποφάσισε να κινήσει τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος για την Ελλάδα με την έγκριση της από 18/2/2009 έκθεση στην οποία εξετάζονται μεταξύ άλλων τα κριτήρια ελλείμματος και χρέους όπως αναλύονται παρακάτω.

4.14.2 Το κριτήριο του ελλείμματος

Το 2007 το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης ανήλθε στο 3,5% του ΑΕΠ.¹⁹⁵ Παρά το γεγονός της υπέρβασης του 3%, η διαφορά είναι η μέγιστη απόκλιση που επιτρέπει να θεωρηθεί ότι το ποσοστό του ελλείμματος ως προς το ΑΕΠ εξακολουθεί να προσεγγίζει την τιμή αναφοράς της Συνθήκης.

Η υπέρβαση του 3% του ΑΕΠ δεν είναι εξαιρετική. Συγκεκριμένα:

- δεν προκύπτει από ασύνηθες περιστατικό κατά την έννοια της Συνθήκης και του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξη, ο ορισμός αυτός πρέπει να εφαρμόζεται στενά για να καλύψει γεγονότα, όπως οι πόλεμοι ή φυσικές καταστροφές;
- δεν οφείλεται σε σοβαρή οικονομική ύφεση κατά την έννοια της Συνθήκης και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Μεταξύ του 2003 και του 2007, η αύξηση του ΑΕΠ ήταν κοντά στο 4½% κατά μέσο (4% το 2007), σε σύγκριση με τη μέση δυνητική αύξηση της τάξης του 3½%. Σαν αποτέλεσμα, το παραγωγικό κενό παρέμεινε σημαντικά θετικό και αυξήθηκε από 1,4% το 2005 σε 3% το 2007. Ως εκ τούτου, η υπέρβαση του ορίου του 3% του ΑΕΠ δεν είναι το αποτέλεσμα μιας σοβαρής οικονομικής ύφεσης, η οποία κατά την έννοια της Συνθήκης, θα πρέπει να είχε προηγηθεί της παραβίασης της τιμής αναφοράς.

Πίνακας 4.5: Μακροοικονομικές και Δημοσιονομικές Εξελίξεις (σε ποσοστό του ΑΕΠ)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008		2009		2010	
						COM	SP	COM	SP	COM	SP
Πραγματικό ΑΕΠ (% μεταβολή)	5,6	4,9	2,9	4,5	4,0	2,9	3,0	0,2	1,1	0,7	1,6
Δυνητικό ΑΕΠ (% μεταβολή)	4,0	3,6	3,5	3,5	3,4	3,1	3,2	2,6	2,8	2,4	2,4

¹⁹⁵ Η Eurostat απέσυρε την επιφύλαξη για τα στοιχεία που κοινοποίησε η Ελλάδα στην ανακοίνωση του Απριλίου 2008. (Δελτίο Τύπου 54/2008 της 18ης Απριλίου 2008). Το έλλειμμα του 2007 αναθεωρήθηκε προς τα άνω από 2,8% του ΑΕΠ που ανακοινώθηκε τον Απρίλιο του 2008 στο 3,5% του ΑΕΠ που ανακοινώθηκε τον Οκτώβριο του 2008. Στο έλλειμμα για το 2007 περιλαμβάνονται το αποτέλεσμα της αύξησης του ελλείμματος μειωμένο κατά 1 ποσοστιαία μονάδα (που σχετίζεται κυρίως με τις λιξιπρόθεσμες οφειλές που καταβάλλονται για τον Προϋπολογισμό της ΕΕ μετά την αναθεώρηση του GNI, το κόστος των δασικών πυρκαγιών του καλοκαιριού και το κόστος των πρόωρων εκλογών του Σεπτεμβρίου) και μέτρα μείωσης του ελλείμματος κατά 0,8 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ (που σχετίζονται με πληρωμές και αναβαλλόμενες πληρωμές από ιδιωτικές τράπεζες στην κοινωνική ασφάλιση)

Κενό Παραγωγής (% του δυνητικού ΑΕΠ)	0,6	1,9	1,4	2,4	3,0	2,8	1,9	0,5	0,3	-1,2	-0,8
Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης	-5,7	-7,5	-5,1	-2,8	-3,5	-3,4	-3,7	-3,7	-3,7	-4,2	-3,2
Πρωτογενές αποτέλεσμα	-0,7	-2,6	-0,7	1,3	0,6	0,6	0,3	0,6	0,8	0,0	1,2
Έκτακτα και λοιπά προσωρινά μέτρα	0,0	0,0	0,0	0,5	-0,2	0,2	0,4	0,7	0,5	0,0	0,0
Δημόσιος ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου	3,6	3,7	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0	2,6	2,7	2,6	2,7
Κυκλικά προσαρμοσμένο ισοζύγιο	-6,0	-8,3	-5,7	-3,8	-4,8	-4,7	-4,5	-3,9	-3,8	-3,7	-2,8
Κυκλικά προσαρμοσμένο πρωτογενές ισοζύγιο	-1,0	-3,3	-1,3	0,2	-0,7	-0,7	-0,4	0,3	-0,8	0,5	-1,5
Διαρθρωτικό ισοζύγιο (κυκλικά προσαρμοσμένο ισοζύγιο πλην εκτάκτων και άλλων προσωρινών μέτρων)	-6,0	-8,3	-5,7	-4,3	-4,6	-5,0	-4,5	-4,7	-4,3	-3,7	-2,8
Διαρθρωτικό πρωτογενές ισοζύγιο	-1,0	-3,4	-1,3	-0,2	-0,5	-1,0	-0,5	-0,4	0,2	0,5	1,6

Πηγή: Η από 18/2/2009 Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σύμφωνα με το άρθρο 104(3) της Συνθήκης

Η υπέρβαση του ορίου του 3% του ΑΕΠ δεν έχει προσωρινό χαρακτήρα, υπό την έννοια της Συνθήκης και του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Σύμφωνα με τις υπηρεσίες της Επιτροπής του Ιανουαρίου 2009 για τις ενδιάμεσες προβλέψεις, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης χωρίς να υπολογίζονται τα έκτακτα μέτρα θα φθάσει το 3,6% του ΑΕΠ το 2008

(ή 3,4% του ΑΕΠ, συμπεριλαμβανομένων έκτακτων μέτρων). Η πρόβλεψη αυτή βασίζεται σε ένα ποσοστό αύξησης του ΑΕΠ ύψους 2,9% και λαμβάνει υπόψη την εκτέλεση του Νόμου του Προϋπολογισμού του 2008. Για το 2009, οι υπηρεσίες της Επιτροπής του Ιανουαρίου 2009 των ενδιάμεσων προβλέψεων, προβλέπουν ότι το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης χωρίς να υπολογίζονται τα έκτακτα μέτρα να ανέρχεται στο 4,4% του ΑΕΠ (ή 3,7% του ΑΕΠ, συμπεριλαμβανομένων των έκτακτων μέτρων), βασιζόμενοι σε μια πρόβλεψη αύξησης του ΑΕΠ ύψους ¼% και με βάση μια συντηρητική εκτίμηση του δημοσιονομικού νόμου του 2009, που εγκρίθηκε από το Κοινοβούλιο στις 21 Δεκεμβρίου. Η εκτίμηση αυτή υπόκειται σε καθοδικούς κινδύνους στο μακροοικονομικό οικονομικό σενάριο, που συνδέεται επίσης με τη σοβαρή οικονομική ύφεση στις σημαντικότερες οικονομίες εμπορικών εταίρων (κυρίως στη ζώνη του ευρώ, των Βαλκανίων και χώρες της Νοτιοανατολικής Μεσογείου) και μια περαιτέρω σύσφιξη των πιστωτικών συνθηκών. Με βάση την συνήθη αμετάβλητη παραδοχή της πολιτικής, το έλλειμμα του 2010 προβλέπεται να είναι 4,2% του ΑΕΠ.

Εν ολίγοις, αν και το έλλειμμα του 2007 ήταν κοντά στο 3% του ΑΕΠ, η υπέρβαση πάνω από την τιμή αναφοράς δεν είναι ούτε έκτακτη ούτε προσωρινή κατά την έννοια της Συνθήκης και του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Η ανωτέρω ανάλυση δείχνει ότι το κριτήριο του ελλείμματος της Συνθήκης δεν πληρείται.

4.14.3 Το κριτήριο του χρέους

Το 2007, το ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης ήταν 94,8% του ΑΕΠ, πάνω από την τιμή αναφοράς του 60% του ΑΕΠ. Μεταξύ του 2004 και του 2007, το ποσοστό μειώθηκε κατά 3 ¾ εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ, δηλαδή κατά ¼ ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ ετησίως κατά μέσο όρο. Το συνδυασμένο αποτέλεσμα της αύξησης των πρωτογενών πλεονασμάτων και της ισχυρής αύξησης του ονομαστικού ΑΕΠ ήταν οι κύριες κινητήριες δυνάμεις πίσω από την προβλεπόμενη πορεία της μείωσης του χρέους ενώ η πορεία προσαρμογής έχει επιβραδυνθεί από επίμονα μεγάλο χρέος αυξανόμενο από τις προσαρμογές ελλείμματος – χρέους της τάξεως του 1½% του ΑΕΠ ανά έτος, κατά μέσο όρο, την περίοδο 2005-2007. Σύμφωνα με τις υπηρεσίες της Επιτροπής για τις ενδιάμεσες προβλέψεις τον Ιανουάριο 2009, το ποσοστό του χρέους της γενικής κυβέρνησης προβλέπεται σε ανοδικό ρυθμό άνω του χρονικού ορίζοντα των προβλέψεων, υπερβαίνοντας το 96% του ΑΕΠ το 2009 και, σύμφωνα με ένα σενάριο αμετάβλητης πολιτικής φθάνοντας το 98½% του ΑΕΠ το

2010, σε σύγκριση με 94¾ το 2007. Αυτό οφείλεται στα υψηλά επίπεδα ελλείμματος, στη χαμηλή αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ, και στις ακόμα θετικές και μεγάλες προσαρμογές ελλείμματος – χρέους. Επιπλέον, είναι δυνατόν το χρέος να αυξάνει τις χρηματοοικονομικές συναλλαγές, στο πλαίσιο της στήριξης του χρηματοπιστωτικού τομέα ασκώντας περαιτέρω ανοδικές πιέσεις στο ποσοστό χρέους.

Τα τρέχοντα επίπεδα του ελλείμματος και οι εκτιμήσεις μεσοπρόθεσμης ανάπτυξης δείχνουν προς μια αναλογία χρέους συγκλίνοντας σε ένα επίπεδο πάνω από το 60% του ΑΕΠ. Ως εκ τούτου, ο λόγος του χρέους δεν μπορεί να θεωρηθεί ως "Μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό" σύμφωνα με την Συνθήκης και του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Η ανωτέρω ανάλυση δείχνει ότι το κριτήριο του χρέους της Συνθήκης δεν πληρείται.

Πίνακας 4.6: Η δυναμική του χρέους (σε ποσοστό του ΑΕΠ)

	2004	2005	2006	2007	2008		2009		2010	
					COM	SP	COM	SP	COM	SP
Ποσοστό ακαθάριστου δημόσιου χρέους	98,6	98,8	95,9	94,8	94,0	94,6	96,2	96,3	98,4	96,1
Μεταβολή του ποσοστού χρέους (2+3+4)	0,7	0,3	-3,0	-1,0	-0,9	-0,2	2,2	1,7	2,3	-0,2
Συνεισφορές:										
Πρωτογενές Ισοζύγιο (2)	2,6	0,7	-1,3	-0,6	-0,6	-0,3	-0,6	-0,8	0,0	-1,2
Φαινόμενο "χιονοστιβάδας" αποτελούμενο από: (3)	-2,7	-1,5	-3,1	-2,2	-2,1	-2,4	-1,2	1,1	-1,0	0,6
Δαπάνες για Τόκους	4,9	4,4	4,1	4,1	4,0	4,0	4,2	4,5	4,1	4,4

Αύξηση του Πραγματικού ΑΕΠ	-4,4	-2,7	-4,1	-3,6	-2,6	-2,6	-0,2	-1,0	-0,6	-1,5
Πληθωρισμός (Αποπληθωριστής ΑΕΠ)	-3,0	-3,1	-3,0	-2,6	-3,7	-3,8	-2,8	-2,4	-2,5	-2,4
Προσαρμογές ελλείμματος- χρέους (4)	0,8	1,1	1,4	1,8	2,1	2,6	1,6	1,5	1,2	0,5

Πηγή: Η από 18/2/2009 Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σύμφωνα με το άρθρο 104(3) της Συνθήκης

4.15 Η από 27/4/2009 Απόφαση του Συμβουλίου σχετικά με την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος στην Ελλάδα

Το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης στην Ελλάδα ανήλθε στο 3,5% του ΑΕΠ το 2007, υπερβαίνοντας έτσι την τιμή αναφοράς του 3% του ΑΕΠ. Σύμφωνα με τις ενδιάμεσες προβλέψεις των υπηρεσιών της Επιτροπής του Ιανουαρίου 2009 το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης χωρίς να υπολογίζονται τα έκτακτα μέτρα εκτιμάται σε 3,6% του ΑΕΠ το 2008 (ή 3,4% του ΑΕΠ, συμπεριλαμβανομένων των έκτακτων μέτρων). Αυτή η εκτίμηση βασίζεται σε ρυθμό αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ σε 2,9% το 2008 και λαμβάνει υπόψη τις πιο πρόσφατες πληροφορίες σχετικά με την εκτέλεση του νόμου για τον προϋπολογισμό του 2008. Για το 2009, οι ενδιάμεσες προβλέψεις των Υπηρεσιών της Επιτροπής του Ιανουαρίου 2009 προβλέπει ότι το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης χωρίς να υπολογίζονται τα έκτακτα μέτρα σε 4,4% του ΑΕΠ (3,7% συμπεριλαμβανομένων των έκτακτων εσόδων) με βάση μια πρόβλεψη αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ της τάξης του 0,2% και μια συντηρητική εκτίμηση του δημοσιονομικού νόμου του 2009 που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 21 Δεκεμβρίου. Με βάση τη συνήθη παραδοχή της μη μεταβολής πολιτικής και υποθέτοντας ότι η διακοπή των έκτακτων μέτρων, το έλλειμμα του 2010 προβλέπεται να ανέλθει στο 4,2% του ΑΕΠ. Ως εκ τούτου, το κριτήριο του ελλείμματος της Συνθήκης δεν πληρούται.

Το ακαθάριστο δημόσιο χρέος ανήλθε στο 94,8% του ΑΕΠ το 2007 και 94,6% του ΑΕΠ το 2008, πολύ πάνω από την τιμή αναφοράς του 60% του ΑΕΠ. Σύμφωνα με τις ενδιάμεσες

προβλέψεις των υπηρεσιών της Επιτροπής του Ιανουαρίου 2009 ο λόγος του χρέους της γενικής κυβέρνησης προβλέπεται να αυξηθεί περαιτέρω στο 96,25% το 2009 και στο 98,5% του ΑΕΠ μέχρι το 2010. Τα τρέχοντα επίπεδα του ελλείμματος και οι εκτιμήσεις της μεσοπρόθεσμης ανάπτυξης δεν είναι συμβατά με τη σύγκλιση του ποσοστού χρέους σε επίπεδο κάτω του 60% του ΑΕΠ. Ο δείκτης του χρέους δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό κατά την έννοια της Συνθήκης και του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Σύμφωνα με το άρθρο 2 (4) του κανονισμού (ΕΚ) 1467/97, «σχετικοί παράγοντες» μπορούν να ληφθούν μόνο υπόψη στη διαδικασία που οδηγεί στη λήψη απόφασης σχετικά με την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος σύμφωνα με το άρθρο 104 (6) αν η διπλή προϋπόθεση - δηλαδή ότι το έλλειμμα παραμένει κοντά στην τιμή αναφοράς και η υπέρβαση της τιμής αναφοράς είναι προσωρινή - ικανοποιείται πλήρως. Στην περίπτωση της Ελλάδας, η διπλή αυτή προϋπόθεση δεν πληρούται. Ως εκ τούτου, δεν λαμβάνονται υπόψη οι σχετικοί παράγοντες στα βήματα που οδηγούν στην απόφαση ύπαρξης υπερβολικού ελλείμματος στην Ελλάδα.

Η από 11/11/2009 σύσταση της Επιτροπής για απόφαση του Συμβουλίου για να διαπιστωθεί εάν όντως έχει ληφθεί αποτελεσματική δράση από την Ελλάδα σε απάντηση της από 27/4/2009 σύστασης του Συμβουλίου

Στις 27 Απριλίου του 2009, μετά από σύσταση της Επιτροπής, το Συμβούλιο αποφάσισε, σύμφωνα με το άρθρο 104 (6) της συνθήκης, ότι υπάρχει υπερβολικό έλλειμμα στην Ελλάδα το 2007 και 2008. Παράλληλα, και σύμφωνα με το άρθρο 104 (7), το Συμβούλιο, απηύθυνε συστάσεις προς την Ελλάδα για να θέσει τέλος στην παρούσα κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος μέχρι το 2010, επαναφέροντας το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης κάτω από το 3% του ΑΕΠ με αξιόπιστο και βιώσιμο τρόπο. Το Συμβούλιο συνέστησε περαιτέρω «ότι για το σκοπό αυτό, οι ελληνικές αρχές θα πρέπει (i) να ενισχύσουν τη δημοσιονομική προσαρμογή το 2009 με την εφαρμογή μόνιμων μέτρων, κυρίως στο σκέλος των δαπανών, συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής των μέτρων που έχουν ήδη ανακοινωθεί, (ii) να εφαρμόσουν πρόσθετα μόνιμα μέτρα το 2010, προκειμένου να φέρουν το έλλειμμα σαφώς κάτω από το 3% του ΑΕΠ μέχρι το τέλος του έτους, (iii) να συνεχίσουν τις προσπάθειες για

τον έλεγχο των άλλων παραγόντων, εκτός των καθαρών δανειακών αναγκών, που συμβάλλουν στη μεταβολή των επιπέδων του χρέους, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι ο λόγος του ακαθάριστου δημόσιου χρέους μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό και (iv) να συνεχίσει τις προσπάθειες για τη βελτίωση της συλλογής και την επεξεργασία των στατιστικών δεδομένων και ιδίως των δεδομένων της γενικής κυβέρνησης». Το Συμβούλιο όρισε την προθεσμία της 27ης Οκτωβρίου 2009 για την Ελλάδα να λάβει αποτελεσματικά μέτρα για την ενίσχυση της δημοσιονομικής εξυγίανσης για το 2009 και να διευκρινίσει τα μέτρα που κρίνονται αποτελεσματικά για να εξασφαλίσουν επαρκή πρόοδο προς την κατεύθυνση της διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος έως το 2010.

Το Συμβούλιο σημείωσε επίσης ότι η δημοσιονομική διόρθωση στην Ελλάδα «είναι επίσης ζωτικής σημασίας για την ανάκτηση της απώλειας ανταγωνιστικότητας και την αντιμετώπιση των υφιστάμενων εξωτερικών ανισορροπιών. Σε αυτό το τέλος, οι ελληνικές αρχές πρέπει να εφαρμόσουν μόνιμα μέτρα, συμπεριλαμβανομένων των πρόσφατων ανακοινωθέντων μέτρων για τον έλεγχο των πρωτογενών τρεχουσών δαπανών, συμπεριλαμβανομένων των μισθών στο δημόσιο τομέα και την εφαρμογή επείγουσών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Ειδικότερα, οι ελληνικές αρχές πρέπει να διασφαλίσουν ότι τα μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης αποσκοπούν, επίσης, στη βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων οικονομικών, στο πλαίσιο ενός ολοκληρωμένου προγράμματος μεταρρυθμίσεων, ενισχύοντας παράλληλα το δεσμευτικό χαρακτήρα του δημοσιονομικού πλαισίου, τη βελτίωση της παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και άμεση εφαρμογή πολιτικών για την περαιτέρω μεταρρύθμιση της φορολογικής διοίκησης".

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 104 (8) της Συνθήκης και του άρθρου 4 (1) του κανονισμού (ΕΚ) 1467/97, εάν το Συμβούλιο κρίνει ότι δεν έχουν ληφθεί αποτελεσματικά μέτρα σε εφαρμογή των συστάσεων του βάσει του άρθρου 104 (7) εντός της προθεσμίας που ορίζεται στην σύσταση (δηλαδή στις 27 Οκτωβρίου 2009), αποφασίζει αναλόγως, αμέσως μετά τη λήξη της προθεσμίας. Για το σκοπό αυτό, η Επιτροπή προέβη σε αξιολόγηση του κατά πόσον η Ελλάδα έχει αναλάβει αποτελεσματική δράση σε εφαρμογή των συστάσεων του Συμβουλίου.

Η συλλογή και επεξεργασία των στατιστικών δεδομένων

Σύμφωνα με το άρθρο 3 (4) του κανονισμού (ΕΚ) 1467/97 του Συμβουλίου, το Συμβούλιο συνέστησε στην Ελλάδα να συνεχίσει τις προσπάθειες για τη βελτίωση της συλλογής και επεξεργασίας των στατιστικών δεδομένων και ιδίως των δεδομένων της γενικής κυβέρνησης. Ωστόσο, οι ελλείψεις των στατιστικών των δημοσίων οικονομικών παραμένει ένα επαναλαμβανόμενο θέμα.

Στις 22 Οκτωβρίου 2009, η Eurostat εξέφρασε γενική επιφύλαξη κατά τα αριθμητικά στοιχεία που κοινοποίησαν οι Ελληνικές αρχές, λόγω σημαντικών αβεβαιοτήτων στα στοιχεία που αναφέρθηκαν και ως εκ τούτου, δεν επικύρωσε τα δεδομένα. Πιο συγκεκριμένα, σημαντικές αναθεωρήσεις του ελλείμματος και του δημόσιου χρέους για τα προηγούμενα χρόνια αναφέρονται στην κοινοποίηση της ΔΥΕ τον Οκτώβριο του 2009. Το δημοσιονομικό έλλειμμα για το 2008 αναθεωρήθηκε σε σχεδόν 7¼% του ΑΕΠ, αύξηση κατά 4 ποσοστιαίες μονάδες σε σύγκριση με το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας του Ιανουαρίου 2009 και 2 ¾ ποσοστιαίες μονάδες σε σύγκριση με την κοινοποίηση ΔΥΕ τον Απρ Απρίλιο του 2009. Σύμφωνα με τις ελληνικές αρχές, η ανοδική αναθεώρηση του ελλείμματος του 2008, οφείλεται κυρίως στην αύξηση των δημόσιων δαπανών, οι οποίες δεν είχαν καταγραφεί κατά την προηγούμενη κοινοποίηση. Η αναθεωρημένη δημόσια δαπάνη περιλαμβάνει εφάπαξ κεφαλαιουχικές δαπάνες ύψους περίπου 1¼% του ΑΕΠ, σε σχέση με τις υποχρεώσεις της γενικής κυβέρνησης των τελευταίων χρόνων προς τον ιδιωτικό τομέα (κυρίως ληξιπρόθεσμες οφειλές δημόσιων νοσοκομείων προς τους προμηθευτές τους).

Κατά την άποψη της Επιτροπής, εξακολουθούν να υπάρχουν προβλήματα αμφισβήτησης της επάρκειας των μηχανισμών που εξασφαλίζουν την άμεση και ορθή παροχή των πληροφοριών που απαιτούνται από το υπάρχον νομικό πλαίσιο και ως εκ τούτου, δεν υπήρξε αποτελεσματική δράση σε απάντηση της σύσταση του Συμβουλίου.

4.16 Δράσεις που λήφθηκαν από την Ελλάδα σε απάντηση της από 27/4/2009 σύσταση του Συμβουλίου

Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) 1467/97 και τον αναθεωρημένο Κώδικα Δεοντολογίας¹⁹⁶ ένα κράτος μέλος θα πρέπει να θεωρείται ότι έχει αναλάβει αποτελεσματική δράση, εάν έχει ενεργήσει σύμφωνα με την 104 (7) σύσταση. Ο Κώδικας Δεοντολογίας αναφέρει ότι η αξιολόγηση της αποτελεσματικής δράσης πρέπει ιδίως να λαμβάνει υπόψη κατά πόσον το οικείο κράτος μέλος έχει επιτύχει την ετήσια βελτίωση του κυκλικά προσαρμοσμένου δημοσιονομικού αποτελέσματός του, χωρίς να υπολογίζονται τα έκτακτα και λοιπά προσωρινά μέτρα που είχε αρχικά συστήσει το Συμβούλιο. Σε περίπτωση που η διαπιστούμενη προσαρμογή αποδεικνύεται χαμηλότερη από τη συνιστώμενη, πρέπει να γίνεται προσεκτική ανάλυση των αιτίων της υστέρησης. Σε περίπτωση πολυετούς προσαρμογής, ο Κώδικας Δεοντολογίας ορίζει ότι η αξιολόγηση πρέπει να εστιάζεται κυρίως στα μέτρα που λαμβάνονται προκειμένου να εξασφαλιστεί κατάλληλη δημοσιονομική προσαρμογή κατά το έτος μετά την αναγνώριση του υπερβολικού ελλείμματος.

4.16.1. Οικονομικές και δημοσιονομικές προοπτικές

Η μακροοικονομική και δημοσιονομική κατάσταση αλλά και οι προοπτικές επιδεινώθηκαν στην Ελλάδα, από την έγκριση της σύστασης του Συμβουλίου σύμφωνα με το άρθρο 104 (7) τον Απρίλιο 2009. Τόσο η καταναλωτική όσο και η επιχειρηματική εμπιστοσύνη επλήγησαν από την κρίση, η αποδυνάμωση της οικονομικής δραστηριότητας από τα τέλη του 2008 και ζύγιση για τις μεσοπρόθεσμες προοπτικές της οικονομίας. Αν και αργότερα από ό,τι σε άλλες χώρες, η αύξηση του ΑΕΠ επιβραδύνθηκε και το 2008, σημειώνοντας ετήσια αύξηση σε ποσοστό 2%, από ότι 4½% το 2007.

¹⁹⁶ Λεπτομερείς ρυθμίσεις για την εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και κατευθυντήριες γραμμές για τη μορφή και το περιεχόμενο των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης », που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο ECOFIN της 11^{ης} Οκτωβρίου 2005

Πίνακας 4.7: Αναθεωρημένες εκτιμήσεις του δημοσιονομικού αποτελέσματος και της οικονομικής ανάπτυξης

	Real GDP growth				Net lending/Net borrowing general government			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Budget 2009	3,2	2,7	n.a	n.a	-2,5	-2,0	n.a	n.a
COM 2009 Jan	2,9	0,2	0,7	n.a	-3,4	-3,7	-4,2	n.a
SP 2009 Jan	3,0	1,1	1,6	2,3	-3,7	-3,7	-3,2	-2,6
EDP notification (2009 April)	n.a	n.a	n.a	n.a	-5,0	-3,7	n.a	n.a
COM 2009 Spring	2,9	-0,9	0,1	n.a	-5,0	-5,1	-5,7	n.a
EDP notification (2009 October)	n.a	n.a	n.a	n.a	-7,7	-	12,5	n.a
COM 2009 Autumn	2,0	-1,1	-0,3	0,7	-7,7	-	12,7	-12,2

Πηγή: Η από 11/11/2009 σύσταση της Επιτροπής για απόφαση του Συμβουλίου για να διαπιστωθεί εάν όντως έχει ληφθεί αποτελεσματική δράση από την Ελλάδα σε απάντηση της από 27/4/2009 σύστασης του Συμβουλίου

Σε σύγκριση με τις ενδιάμεσες προβλέψεις των υπηρεσιών της Επιτροπής τον Ιανουάριο 2009, στις οποίες στηρίζονται οι συστάσεις του Συμβουλίου του Απριλίου του 2009, σύμφωνα με το άρθρο 104 (7), οι προβλέψεις για ανάπτυξη έχουν αναθεωρηθεί προς τα κάτω. Αντί για σχεδόν μηδενική αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ το 2009, ακολουθούμενη από ελαφρά ανάκαμψη το 2010, οι υπηρεσίες της Επιτροπής προέβλεπαν το φθινόπωρο του 2009 ότι το πραγματικό ΑΕΠ θα συρρικνωθεί κατά περίπου 1% το 2009 και κατά ¼% το 2010. Την ίδια στιγμή, το παραγωγικό κενό προβλεπόταν να είναι στο μηδέν και -2,2% το 2009 και το 2010 αντίστοιχα, σε σύγκριση με 0,7% και -0,9% σύμφωνα με τις προβλέψεις των υπηρεσιών της Επιτροπής τον Ιανουάριο του 2009.

Ωστόσο, αν και η επιδείνωση των μακροοικονομικών συνθηκών ήταν εντονότερη ό,τι αναμενόταν από τις αρχές, τα δημόσια οικονομικά επιδεινώθηκαν πολύ πέρα από ό,τι θα μπορούσε να αναμένεται ως αποτέλεσμα της ισχυρότερη από την αναμενόμενη ύφεση και σε

μεγάλο βαθμό το αποτέλεσμα των δημοσιονομικών πολιτικών που εφάρμοσε η ελληνική κυβέρνηση. Με τόσο γρήγορα μειούμενα έσοδα και ταυτόχρονα αυξανόμενες δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ συμβάλλοντας στη δημοσιονομική επιδείνωση το 2009, η κοινοποίηση του Οκτωβρίου του 2009 για ΔΥΕ εκτιμούσε το δημόσιο έλλειμμα το 2009 σε 12½% του ΑΕΠ. Αυτό συγκρίνεται με το 3,7% του ΑΕΠ των υπηρεσιών της Επιτροπής του Ιανουαρίου 2009. Από την πλευρά των δαπανών, ένας αριθμός των εφάπαξ δαπανών σχετίζεται κυρίως με καθυστερούμενες οφειλές σε προμηθευτές των νοσοκομείων οι οποίες ανέρχονται σε περίπου 1½ εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ, που έχουν συμπεριληφθεί. Λαμβάνοντας υπόψη τις σχετικές πληροφορίες που παρέχονται από τις ελληνικές αρχές, και η εκτέλεση του προϋπολογισμού σε ταμειακά δεδομένα κατά τη διάρκεια των πρώτων εννέα μηνών, οι Υπηρεσίες της Επιτροπής αναμένουν ότι το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης το 2009 θα φθάσει στο 12¾% του ΑΕΠ. Η πρόβλεψη αυτή περιλαμβάνει επίσης τον αντίκτυπο όλων των μέτρων που ανακοινώθηκαν και να εφαρμόστηκαν το 2009.¹⁹⁷ Σε διαρθρωτικούς όρους, το έλλειμμα του 2009 εκτιμάται ότι θα αυξηθεί κατά 3¼ % του ΑΕΠ σε σύγκριση με το 2008.

Η ταχεία επιδείνωση των δημοσιονομικών ανισορροπιών μπορεί οριακά να αποδοθεί στην χειροτέρευση από τις αναμενόμενες μακροοικονομικές συνθήκες. Όπως φαίνεται στον παρακάτω πίνακα, εκτός από επίδραση στη βάση λόγω της προς τα πάνω στατιστικής αναθεώρησης του ελλείμματος για το 2008, το υψηλότερο από τα προϋπολογιζόμενο γενικό δημοσιονομικό έλλειμμα το 2009 μπορεί μόνο εν μέρει να αποδοθεί στη λειτουργία των αυτόματων σταθεροποιητών, καθώς η οικονομία εισήλθε σε φάση ύφεσης. Η επιδείνωση αντανακλά κυρίως τόσο την υστέρηση των εσόδων κατά περίπου 3½ εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ αλλά και τις υπερβάσεις των δαπανών κατά σχεδόν 2½ εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ.

¹⁹⁷ Όλα τα μέτρα μείωσης του ελλείμματος που περιλαμβάνονται στο νόμο για τον προϋπολογισμό του 2009, το επικαιροποιημένο πρόγραμμα του Ιανουαρίου του 2009 για το πρόγραμμα σταθερότητας, το φορολογικό πακέτο του Μάρτιο του 2009 και το δημοσιονομικό πακέτο του Ιουνίου 2009.

Πίνακας 4.8: Κύριοι παράγοντες που καθορίζουν το ύψος του ελλείμματος το 2009

	Επίδραση στο έλλειμμα	Έλλειμμα το 2009
Αρχικός στόχος στον νόμο για τον προϋπολογισμό του 2009		2,0
Επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας Ιανουαρίου 2009		3,7
Αποτέλεσμα έτους βάσης	1,4	
Αυτόματοι σταθεροποιητές	1,5	
Εφάπαζ δαπάνη	1,5	
Επίδραση των μέτρων για την ενίσχυση των εσόδων	-1,0	
Επίδραση των μέτρων για την συγκράτηση των δαπανών	-0,3	
Υστέρηση των εσόδων	3,5	
Υπέρβαση των δαπανών	2,2	
Διαφορά στα swaps	0,2	
Προβλέψεις της Επιτροπής για το Φθινόπωρο του 2009		12,7

Πηγή: Η από 11/11/2009 σύσταση της Επιτροπής για απόφαση του Συμβουλίου για να διαπιστωθεί εάν όντως έχει ληφθεί αποτελεσματική δράση από την Ελλάδα σε απάντηση της από 27/4/2009 σύστασης του Συμβουλίου

Σημειώσεις:

α) Ο πίνακας συνοψίζει, σε% του ΑΕΠ, τις κύριες αναθεωρήσεις, διορθώσεις και αποκλίσεις στον προϋπολογισμό του 2009, μετά την έγκρισή τους από την (πρώην) ελληνική κυβέρνηση στα τέλη του 2008, και τις προβλέψεις της Επιτροπής.

β) Στη στήλη επίδραση στο έλλειμμα το ‘-’ σημαίνει μείωση του ελλείμματος

Από την πλευρά των εσόδων και παρά την εφαρμογή μιας σειρά μέτρων για την ενίσχυση της αύξησης των εσόδων και της ανακοινωθείσας εντατικοποίησης της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής, οι σημαντικές φορολογικές ελλείψεις αντανακλούν επίσης τις ελλείψεις στο μηχανισμό είσπραξης εσόδων και τα χαμηλά κίνητρα για φορολογική συμμόρφωση. Σε αντίθεση με άλλες χώρες, η Ελλάδα εισήλθε στην οικονομική ύφεση μόνο στο τέλος του 2008. Παρόλα αυτά, η άμεση φορολογία, για παράδειγμα, που επιβλήθηκε στα εισοδήματα του 2008, άρχισαν να επηρεάζονται ήδη κατά το πρώτο τρίμηνο του 2009. Από την πλευρά των δαπανών, τα σημεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού του 2009 σε σημαντικές υπερβάσεις των δαπανών το 2009 εκ των οποίων περισσότερα από τα μισά οφείλονται σε υψηλότερες από τις προϋπολογισθείσες αποζημιώσεις των εργαζομένων και την αύξηση των κεφαλαιουχικών δαπανών, γεγονός που υποδηλώνει ότι οι προσπάθειες των ελληνικών αρχών για τη συγκράτηση των πρωτογενών τρεχουσών δαπάνες δεν ήταν επιτυχείς.

4.16.2. Τα μέτρα που λαμβάνονται από την Ελλάδα για την ενίσχυση της δημοσιονομικής προσαρμογής

Σύμφωνα με το άρθρο 3 (4) του κανονισμού (ΕΚ) 1467/97 του Συμβουλίου, το Συμβούλιο συνέστησε στην Ελλάδα την ενίσχυση της δημοσιονομικής προσαρμογής το 2009 με την εφαρμογή μόνιμων μέτρων, κυρίως στο σκέλος των δαπανών, συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής των μέτρων που έχουν ήδη ανακοινωθεί στον προϋπολογισμό του 2009, στο επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας του Ιανουαρίου του 2009 και στο επιπρόσθετο πακέτο μέτρο για τη μείωση του ελλείμματος του Μαρτίου του 2009.

Το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας του Ιανουαρίου 2009 περιελάμβανε ένα σύνολο μέτρων για τη μείωση του ελλείμματος με εκτιμώμενο αντίκτυπο από τις αρχές περίπου 1¼% του ΑΕΠ, τα οποία περιλαμβάνονταν στις ενδιάμεσες προβλέψεις των υπηρεσιών της Επιτροπής του Ιανουαρίου 2009. Σχεδόν τα μισά από αυτά τα μέτρα, που ανέρχονται σε περισσότερο από το ½% του ΑΕΠ, είχαν προσωρινό χαρακτήρα. Στις 18 Μαρτίου του 2009, ένα πρόσθετο σύνολο μέτρων μείωσης του ελλείμματος ανακοινώθηκε από τις Ελληνικές αρχές. Αυτά τα μέτρα είχαν ως στόχο να αντισταθμίσουν το υψηλότερο από το αναμενόμενο δημόσιο έλλειμμα το 2008 (εκτιμάται στο 5% του ΑΕΠ στην κοινοποίηση ΔΥΕ του Απριλίου 2009), και την υποστήριξη των προσπαθειών της δημοσιονομικής προσαρμογής του 2009. Σύμφωνα με τις επίσημες εκτιμήσεις, οι δημοσιονομικές επιπτώσεις αυτών των μέτρων ανέρχεται σε περίπου ½% του ΑΕΠ, κυρίως από τον περιορισμό των δαπανών, αλλά σχεδόν το ήμισυ ήταν προσωρινού χαρακτήρα. Οι ελληνικές αρχές ανακοίνωσαν επίσης ένα νέο σύστημα ανίχνευσης και είσπραξης των ληξιπρόθεσμων φορολογικών οφειλών το οποίο, σύμφωνα με τις αρχές, θα δώσει πρόσθετα έσοδα το 2009.

Τα περισσότερα από τα μέτρα που περιλαμβάνονται στον νόμο για τον προϋπολογισμό του 2009, το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας του Ιανουαρίου του 2009 και το πακέτο που ανακοινώθηκε το Μάρτιο έχουν πλήρως ή εν μέρει εφαρμοστεί.¹⁹⁸ Πιο συγκεκριμένα, η μόνιμη μείωση των δαπανών και των μέτρων ενίσχυσης των με εκτιμώμενο αντίκτυπο περίπου ¼% και ½% του ΑΕΠ, αντίστοιχα, έχουν υλοποιηθεί. Μια πρόσθετη δημοσιονομική επίπτωση περίπου ¼% της εκατοστιαίας μονάδας θα πρέπει να είναι αποδίδεται στην εφαρμογή των προσωρινών μέτρων ενίσχυσης των εσόδων.

Ωστόσο, στις συστάσεις της 27ης Απριλίου 2009, σύμφωνα με το άρθρο 104 (7), το Συμβούλιο δεν εξέτασε τα μέτρα που είχαν ήδη ανακοινωθεί από εκείνη τη στιγμή, να είναι επαρκή για να επιτευχθεί ο στόχος του ελλείμματος για το 2009 και συνέστησε στις ελληνικές αρχές «να ενισχύσει την δημοσιονομική προσαρμογή το 2009 με την εφαρμογή μόνιμων

¹⁹⁸ Τα μέτρα που περιλαμβάνονται στον προϋπολογισμό του 2009 και το πακέτο μέτρων του Μαρτίου 2009 που σχετίζονται με τις λειτουργικές δαπάνες του δημόσιου τομέα και τη συγκράτηση του μισθολογικού κόστους, καθώς και την είσπραξη των ληξιπρόθεσμων φορολογικών οφειλών, είχαν εν μέρει υλοποιηθεί.

μέτρων, κυρίως στο σκέλος των δαπανών». Σε απάντηση αυτών των συστάσεων, η ελληνική κυβέρνηση ανακοίνωσε, στις 25 Ιουνίου 2009, μία πρόσθετη δέσμη φορολογικών μέτρων που θα εφαρμοστούν το 2009, με σκοπό τη «διασφάλιση» της εκτέλεσης του προϋπολογισμού προς το στόχο του 3,7% του ΑΕΠ. Ωστόσο, τα μέτρα αυτά με εκτιμώμενο δημοσιονομικό αντίκτυπο περίπου 1¼% του ΑΕΠ, δεν είχαν τεθεί σε εφαρμογή από τις Ελληνικές αρχές μέχρι τότε. Επιπλέον, αποτελούνταν κυρίως από τα μέτρα τόνωσης των εσόδων, εκ των οποίων ένα σημαντικό μέρος (περίπου 1 εκατοστιαία μονάδα του ΑΕΠ) ήταν προσωρινού χαρακτήρα.

Η δημοσιονομική πολιτική των ελληνικών αρχών δεν συμμορφώνεται με τις συστάσεις του Συμβουλίου (μόνιμα μέτρα, κυρίως στο σκέλος των δαπανών) και φαίνεται ανεπαρκής για την αντιμετώπιση των δημοσιονομικών ανισορροπιών στην Ελλάδα με βιώσιμο τρόπο. Δεδομένου ότι τα δημοσιονομικά μέτρα που ανακοίνωσαν οι ελληνικές αρχές τον Ιούνιο του αποτελούνταν κυρίως από προσωρινά μέτρα και, επομένως, δεν ήταν σύμφωνα με τις συστάσεις του Συμβουλίου, εκφράστηκαν ανησυχίες ότι τα μέτρα αυτά δεν θα μπορούσαν να αποδειχθούν επαρκή για την επίτευξη του δημοσιονομικού στόχου για το 2009. Η επιδείνωση των οικονομικών προοπτικών και της εκτέλεσης του προϋπολογισμού κατά το πρώτο εξάμηνο του 2009, επισήμανε σαφή κίνδυνο ότι, χωρίς πρόσθετα μέτρα, ο στόχος για το έλλειμμα θα έχει σε μεγάλο βαθμό χαθεί, ακόμα και λαμβάνοντας υπόψη τα πρόσθετα μέτρα που ανακοινώθηκαν από τις αρχές.

Το σχέδιο προϋπολογισμού του 2010 εγκρίθηκε από την ελληνική κυβέρνηση στις 5 Νοεμβρίου του 2009, θέτοντας ως στόχο για το έλλειμμα 9,4% του ΑΕΠ. Το τελικό σχέδιο του προϋπολογισμού για το 2010 που περιλαμβάνει λεπτομερή παρουσίαση των δημοσιονομικών μέτρων που πρέπει να εφαρμοστούν από τις ελληνικές αρχές για το 2010 υποβλήθηκε στο Κοινοβούλιο στις 20 Νοεμβρίου και εγκρίθηκε στις 17 Δεκεμβρίου. Σύμφωνα με μία παραδοχή μη πολιτικής αλλαγής, το φθινόπωρο του 2009 οι προβλέψεις των υπηρεσιών της Επιτροπής, για το έλλειμμα ήταν ότι θα συνεχίσει να υπερβαίνει το 12% του ΑΕΠ τόσο το 2010 όσο και το 2011. Κατά συνέπεια, η δημοσιονομική εξυγίανση θα παραμείνει βασική πρόκληση. Τα φορολογικά έσοδα είναι πιθανό να ακολουθήσουν μια περίοδο αργής ανάπτυξης, αντανακλώντας τις ελλείψεις στην είσπραξη εσόδων και χαμηλά κίνητρα για φορολογική συμμόρφωση, ενώ οι εισφορές

κοινωνικής ασφάλισης μπορεί επίσης να είναι χαμηλότερες, εξαιτίας της συρρίκνωσης της απασχόλησης. Οι δημόσιες δαπάνες θα πρέπει να παραμείνουν σε υψηλά επίπεδα, αντανακλώνοντας εν μέρει τη λειτουργία των αυτόματων σταθεροποιητών, με υψηλότερες κοινωνικές μεταβιβάσεις, και υψηλότερη επιβάρυνση από πληρωμές τόκων που σχετίζονται με την αύξηση του κόστους εξυπηρέτησης του χρέους.

Εν κατακλείδι, αν και οι μακροοικονομικές συνθήκες επιδεινώθηκαν πέραν από ό,τι αναμενόταν, η ραγδαία επιδείνωση των δημοσιονομικών ανισορροπιών μπορεί οριακά να αποδοθεί στις χειρότερες από τις αναμενόμενες μακροοικονομικές συνθήκες. Ως εκ τούτου, οι συστάσεις του Συμβουλίου προς την ελληνική κυβέρνηση, δηλαδή η ενίσχυση της δημοσιονομικής προσαρμογής το 2009 με την εφαρμογή μόνιμων μέτρων περιορισμού των δαπανών και συνέχιση των προσπαθειών δημοσιονομικής εξυγίανσης για το 2010 με σκοπό να τερματιστεί η κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος μέχρι το τέλος του 2010, δεν εφαρμόστηκαν. Έχοντας αξιολογήσει τον αντίκτυπο και τη σύνθεση των μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης που έχουν ληφθεί από τις ελληνικές αρχές, μέχρι εκείνη τη στιγμή, η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι δεν υπήρξε αποτελεσματική δράση σε εφαρμογή των συστάσεων του Συμβουλίου σύμφωνα με το άρθρο 104 (7) εντός της προθεσμίας που ορίστηκε στη σύσταση και συνέστησε στο Συμβούλιο να αποφασίσει αναλόγως.

4.16.3 Τα μέτρα που λαμβάνονται από την Ελλάδα προκειμένου να διασφαλίσει ότι ο δείκτης του ακαθάριστου δημόσιου χρέους μειώνεται επαρκώς

Σύμφωνα με το άρθρο 3(4) του κανονισμού (ΕΚ) 1467/97 του Συμβουλίου, το Συμβούλιο συνέστησε στην Ελλάδα να συνεχίσει τις προσπάθειες ελέγχου των άλλων παραγόντων εκτός του καθαρού δανεισμού, ο οποίος συμβάλλει στη μεταβολή των επιπέδων του χρέους, με στόχο τη διασφάλιση ότι το ποσοστό του ακαθάριστου δημόσιου χρέους μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό, σύμφωνα με τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος.

Η αύξηση του ποσοστού του χρέους προς το ΑΕΠ το 2008, όπως ανακοινώθηκε στην κοινοποίηση ΔΥΕ του Οκτωβρίου σχετιζόταν με πράξεις swaps, οι οποίες δεν είχαν προηγουμένως καταγραφεί και χρηματοοικονομικών συναλλαγές που σχετίζονται με τα

ταμεία κοινωνικής ασφάλισης, τα οποία είχαν υπερεκτιμηθεί. Για το 2009, οι Ελληνικές αρχές εκτιμούσαν ότι το ακαθάριστο δημόσιο χρέος θα αυξανόταν περαιτέρω σε περίπου 113% του ΑΕΠ, το οποίο είναι γενικά είναι σύμφωνο με τις φθινοπωρινές προβλέψεις των υπηρεσιών της Επιτροπής του 2009. Η σημαντική αύξηση του λόγου του χρέους προς το ΑΕΠ το 2009 αντανακλά το συνδυασμένο αποτέλεσμα της επίδρασης χιονοστιβάδας και την αρκετά μεγάλη προσαρμογή ελλείμματος-χρέους.

Πίνακας 4.9: Αναθεωρημένες εκτιμήσεις του ακαθάριστου χρέους της γενικής κυβέρνησης

	Ακαθάριστο Δημόσιο Χρέος (% του ΑΕΠ)			
	2008	2009	2010	2011
Προϋπολογισμός 2009	93,1	91,4	n.a	n.a
COM 2009 Jan	94,0	96,2	98,4	n.a
SP 2009 Jan	94,6	96,3	96,1	94,7
EDP notification (2009 April)	97,6	99,6	n.a	n.a
COM 2009 Spring	97,6	103,4	108,0	n.a
EDP notification (2009 October)	99,1	113,2	n.a	n.a
COM 2009 Autumn	99,1	112,6	125,7	135,4

Πηγή: Η από 11/11/2009 σύσταση της Επιτροπής για απόφαση του Συμβουλίου για να διαπιστωθεί εάν όντως έχει ληφθεί αποτελεσματική δράση από την Ελλάδα σε απάντηση της από 27/4/2009 σύστασης του Συμβουλίου

Κοιτώντας προς το μέλλον, σύμφωνα με τις φθινοπωρινές προβλέψεις των υπηρεσιών της Επιτροπής του 2009, η ύφεση στο ονομαστικό ΑΕΠ, σε συνδυασμό με τα υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα, αναμένεται να ωθήσει το χρέος υψηλότερα σε περίπου 125% του ΑΕΠ το 2010. Μεσοπρόθεσμα, μεγάλες αβεβαιότητες όσον αφορά τη δυναμική του χρέους παραμένουν. Ειδικότερα, το κόστος χρηματοδότησης του δημοσίου χρέους μπορεί να αυξηθεί περαιτέρω. Αυτό όχι μόνο θα καθιστούσε τη χρηματοδότηση οιασδήποτε συμπληρωματικής

έκδοσης δανείου ακριβότερη, αλλά θα αύξανε επίσης το κόστος της αναχρηματοδότησης του υφιστάμενου δημόσιου χρέους. Κατά το παρελθόν έτος, οι προς τα άνω αναθεωρήσεις των εκτιμήσεων του χρέους υπήρξαν επαναλαμβανόμενες όχι μόνο λόγω των αποκλίσεων του ελλείμματος, αλλά και λόγω της υποεκτίμησης των προσαρμογών ελλείμματος-χρέους. Αυτό αποδεικνύει ότι η κυβέρνηση δεν έλαβε αποτελεσματικά μέτρα για τον έλεγχο παραγόντων εκτός του καθαρού δανεισμού, που συμβάλλουν στην μεταβολή των επιπέδων του χρέους. Καθώς ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ αναμένεται να αυξηθεί και να παραμείνει καλά πάνω από την τιμή αναφοράς του 60%, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό.

Πίνακας 4.10: Η δυναμική του χρέους

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ποσοστό Ακαθάριστου Δημόσιου Χρέους	-100,0	-97,1	-95,6	-99,2	-112,6	124,9	-135,4
Μεταβολή του ποσοστού	-1,5	2,9	1,6	-3,6	-13,4	-12,3	-10,5
Συνεισφορές							
Πρωτογενές Ισοζύγιο	0,7	1,2	0,5	-3,2	-7,7	-6,4	-6,6
Επίδραση φαινομένου "Χιονοστιβάδας" αποτελούμενο από:							
Δαπάνες για τόκους	1,0	-5,5	-3,6	5,8	19,8	17,3	15,8
Επίδραση ανάπτυξης	4,4	4,1	4,1	4,6	5,0	6,0	7,0
Επίδραση πληθωρισμού	-2,1	-4,2	-4,0	-1,8	1,0	0,3	-0,8
Επίδραση πληθωρισμού	-1,3	-5,4	-3,7	3,1	13,8	11,0	9,7
Προσαρμογές ελλείμματος-χρέους	1,1	1,4	1,6	1,0	1,3	1,4	1,3

Πηγή: Η από 11/11/2009 σύσταση της Επιτροπής για απόφαση του Συμβουλίου για να διαπιστωθεί εάν όντως έχει ληφθεί αποτελεσματική δράση από την Ελλάδα σε απάντηση της από 27/4/2009 σύστασης του Συμβουλίου

Σημείωση: Το αποτέλεσμα χιονοστιβάδας απεικονίζει τον αντίκτυπο των δαπανών για τόκους για το συσσωρευμένο χρέος, καθώς και τον αντίκτυπο της αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ και του πληθωρισμού στον δείκτη χρέους (μέσω του παρονομαστή). Η προσαρμογή ελλείμματος-χρέους περιλαμβάνει διαφορές σε μετρητά και λογιστικής σε δεδουλευμένη βάση, συσσώρευση χρηματοοικονομικών περιουσιακών στοιχείων και των αποτιμήσεων σε άλλες υπολειπόμενες ενέργειες.

4.16.4 Συμπεράσματα

Με βάση την παραπάνω αξιολόγηση, η Επιτροπή συνέστησε στο Συμβούλιο να αποφασίσει, σύμφωνα με το άρθρο 104 (8) ότι η Ελλάδα δεν ανέλαβε αποτελεσματική δράση σε εφαρμογή της σύστασης του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2009.

Πίνακας 4.11: Μη αποτελεσματική δράση της Ελλάδας στην από 27/4/2009 Σύσταση του Συμβουλίου

		2007	2008	2009	2010	2011
REAL GDP (% CHANGE)	SP JAN 2009	4,0	3,0	1,1	1,6	2,3
	COM JAN 2009	4,0	2,9	0,2	0,7	n.a
	COM APR 2009	4,0	2,9	-0,9	0,1	n.a
	COM OCT 2009	4,5	2,0	-1,1	-0,3	0,7
OUTPUT GAP (% OF POTENTIAL GDP)	SP JAN 2009	2,2	1,9	0,3	-0,8	-1,0
	COM JAN 2009	3,0	2,8	0,5	-1,2	n.a
	COM APR 2009	2,5	2,5	-0,5	-2,4	n.a
	COM OCT 2009	3,4	2,8	-0,2	-2,1	-2,9
GENERAL GOVERNMENT BALANCE (% OF GDP)	SP JAN 2009	-3,5	-3,7	-3,7	-3,2	-2,6
	COM JAN 2009	-3,5	-3,4	-3,7	-4,2	n.a
	COM APR 2009	-3,6	-5,0	-5,1	-5,7	n.a
	COM OCT 2009	-3,7	-7,7	-12,7	-12,2	-12,8
PRIMARY	SP JAN 2009	0,6	0,3	0,8	1,2	1,7

BALANCE (% OF GDP)	COM JAN 2009	0,6	0,6	0,6	0,0	n.a
	COM APR 2009	0,5	-0,7	-0,5	-0,9	n.a
	COM OCT 2009	0,5	-3,2	-7,7	-6,6	-6,7
STRUCTURAL BALANCE (% OF GDP)	SP JAN 2009	-3,9	-4,9	-4,3	-2,8	-2,2
	COM JAN 2009	-4,6	-5,0	-4,7	-3,7	n.a
	COM APR 2009	-4,5	-6,5	-5,7	-4,7	n.a
	COM OCT 2009	-4,9	-8,1	-11,3	-11,3	-11,6
GOVERNMENT GROSS DEBT (% OF GDP)	SP JAN 2009	94,8	94,6	96,3	96,1	94,7
	COM JAN 2009	94,8	94,0	96,2	98,4	n.a
	COM APR 2009	94,8	97,6	103,4	108,0	n.a
	COM OCT 2009	95,6	99,2	112,6	124,9	135,4

Πηγή: Η από 11/11/2009 σύσταση της Επιτροπής για απόφαση του Συμβουλίου για να διαπιστωθεί εάν όντως έχει ληφθεί αποτελεσματική δράση από την Ελλάδα σε απάντηση της από 27/4/2009 σύστασης του Συμβουλίου

Σημειώσεις:

1. Κενά παραγωγής και κυκλικά προσαρμοσμένα ισοζύγια σύμφωνα με τα προγράμματα, όπως υπολογίστηκαν εκ νέου από τις υπηρεσίες της Επιτροπής βάσει των πληροφοριών που περιέχονται στα προγράμματα.
2. Κυκλικά προσαρμοσμένο ισοζύγιο πλην εκτάκτων και λοιπών προσωρινών μέτρων.

4.17 Το 1ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Ιούνιος 2010) ¹⁹⁹

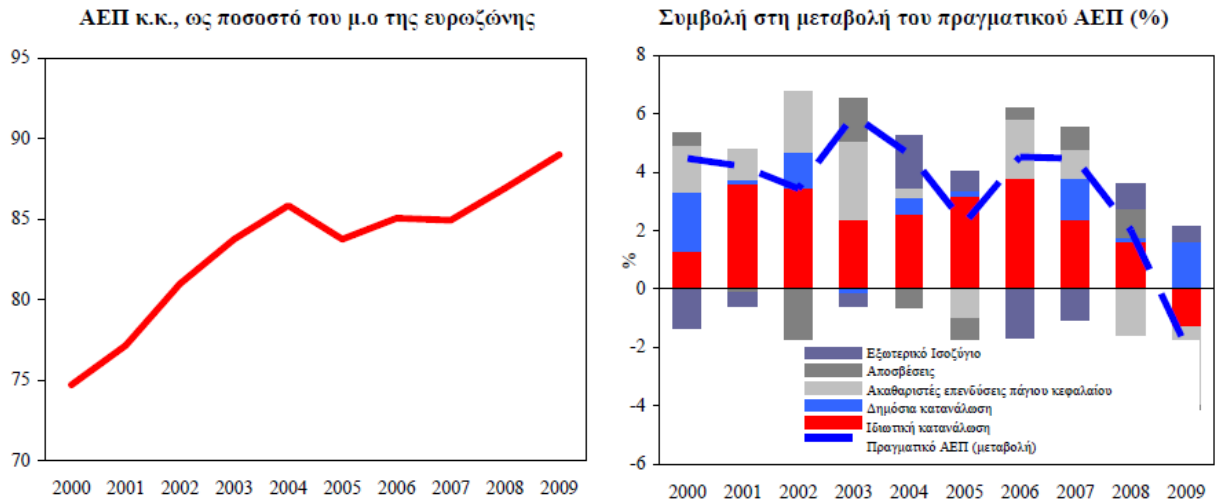
4.17.1 Έκθεση της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ²⁰⁰

Συνοπτική παρουσίαση

Η ισχυρή αναπτυξιακή επίδοση της Ελλάδας κατά την τελευταία δεκαετία βασιζόταν σε μη διατηρήσιμους παράγοντες. Με μέση αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ σχεδόν 4% ετησίως μεταξύ 2000 και 2009, έναντι 2% στη ζώνη του ευρώ, η εισοδηματική διαφορά της Ελλάδας με τον μέσο όρο της ζώνης του ευρώ μειώθηκε από 25% σε περίπου 10% (διάγραμμα 4.1). Αυτό αντανακλούσε την κατακόρυφη αύξηση της εγχώριας ζήτησης, ιδίως στην κατανάλωση και στις επενδύσεις σε κατοικίες. Υψηλές αυξήσεις των πραγματικών μισθών, ταχεία πιστωτική μεγέθυνση - υποστηριζόμενη από την ελευθέρωση του χρηματοπιστωτικού τομέα και από τα χαμηλά πραγματικά επιτόκια που συνδέονταν με την υιοθέτηση του ευρώ - και χαλαρή δημοσιονομική πολιτική συνέβαλαν σε έντονη ανάπτυξη. Κατά την περίοδο 2000-2009, το εξωτερικό εμπόριο επηρέασε αρνητικά την ανάπτυξη και το μερίδιο των εξαγωγών στο ΑΕΠ μειώθηκε από 25% σε 19%.

¹⁹⁹ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/greece_en.htm.

²⁰⁰ Η ανάλυση της παρούσας εργασίας αφορά στη δημοσιονομική πολιτική και στις μεταρρυθμίσεις που την αφορούν. Για το λόγο αυτό δεν αναφερόμαστε σε άλλες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις (αγορά εργασίας, αγορές προϊόντων και χρηματοπιστωτικός τομέας) οι οποίες είναι εξίσου σημαντικές για την υλοποίηση του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής της Ελλάδας.

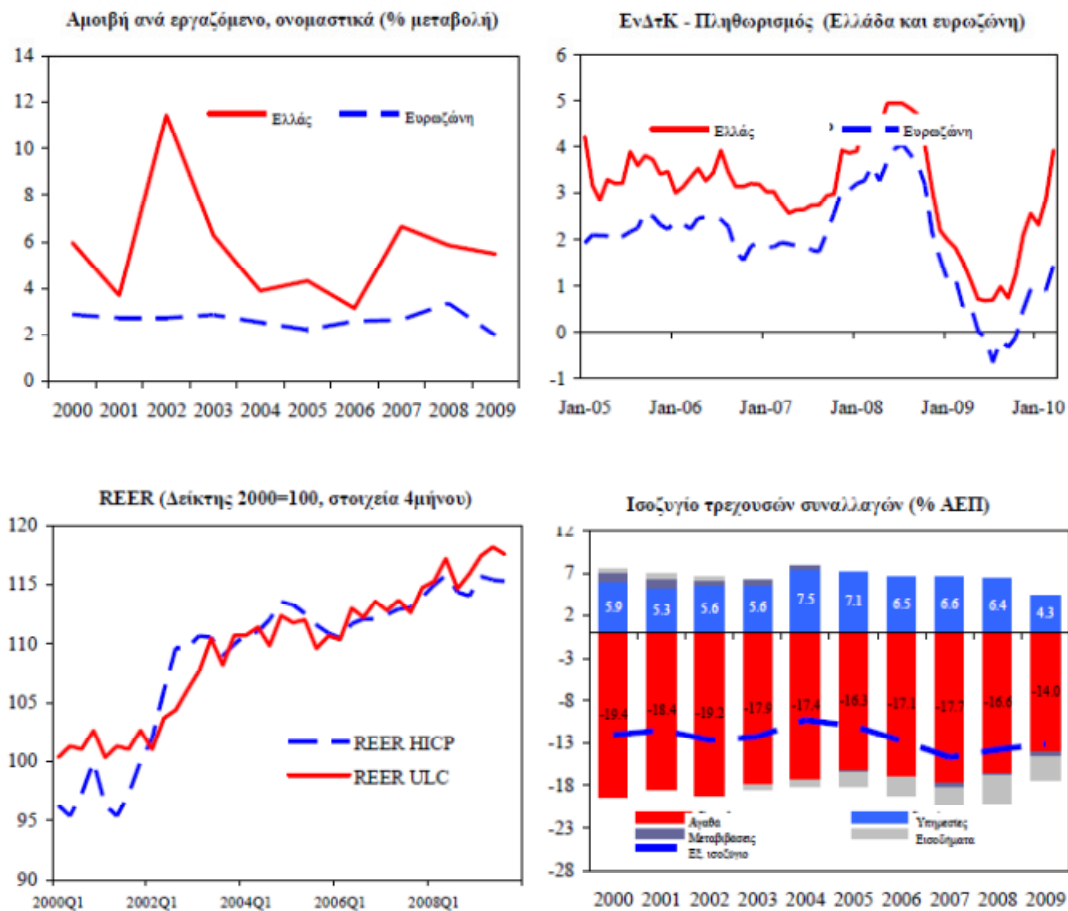


Διάγραμμα 4.1: Μακροοικονομικές εξελίξεις στην Ελλάδα

Πηγή: Το 1ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Ιούνιος 2010) ²⁰¹

Η εκρηκτική άνοδος της απορρόφησης (συνολικής ζήτησης) και η ασθενής εξωτερική ανταγωνιστικότητα προκάλεσαν ταχεία αύξηση των εξωτερικών ανισορροπιών. Η αύξηση των πραγματικών μισθών σταθερά υπερέβαινε τα κέρδη παραγωγικότητας κατά την τελευταία δεκαετία, γεγονός που εν μέρει αντανάκλουσε τις επιπτώσεις από τις πολύ υψηλές αυξήσεις των μισθών του δημόσιου τομέα. Η προκύπτουσα αύξηση του ULC (κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος) διέβρωσε την εξωτερική ανταγωνιστικότητα, καθώς επίσης και σε σχέση με την υπόλοιπη ζώνη του ευρώ. Η πραγματική σταθμισμένη συναλλαγματική ισοτιμία (REER) της Ελλάδας ανατιμήθηκε κατά περίπου 10-20%, ανάλογα με τον χρησιμοποιούμενο αποπληθωριστή, στη διάρκεια της περιόδου 2000-2009 και σύμφωνα με τους υπολογισμούς των υπηρεσιών της Επιτροπής ήταν υπερτιμημένη κατά 10 έως 20% το 2009 (διάγραμμα 4.2). Ο συνδυασμός της υψηλής αύξησης της εγχώριας ζήτησης και της επιδείνωσης της εξωτερικής ανταγωνιστικότητας επέφερε ταχεία επιδείνωση του ελλείμματος τρεχουσών συναλλαγών, το οποίο κορυφώθηκε με 14% του ΑΕΠ το 2008.

²⁰¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/greece_en.htm..



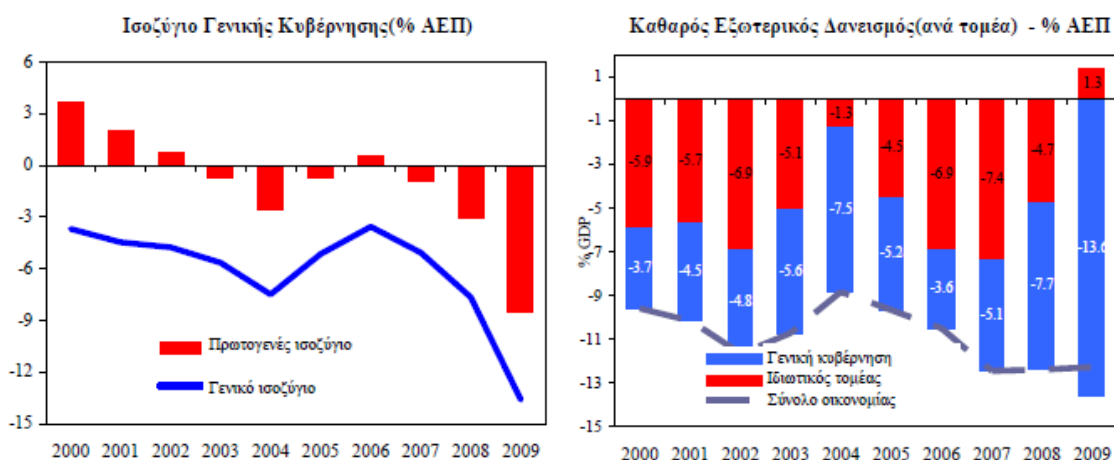
Διάγραμμα 4.2.: Εξελίξεις στην ανταγωνιστικότητα στην Ελλάδα

Πηγή: Το 1ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Ιούνιος 2010) ²⁰²

Οι δημοσιονομικές ανισορροπίες παρέμειναν σταθερά υψηλές. Αφότου η Ελλάδα υπέβαλε το πρώτο πρόγραμμα σταθερότητας τον Δεκέμβριο του 2000 (λίγο μετά την απόφαση να υιοθετήσει το ευρώ), το οποίο έθετε ως μεσοπρόθεσμο στόχο (ΜΔΣ) την ισοσκελίση της δημοσιονομικής θέσης, ο στόχος αυτός δεν επιτεύχθηκε ποτέ. Ακόμη χειρότερα, το ονομαστικό ισοζύγιο ποτέ δεν ήταν κατώτερο του 3% του ΑΕΠ (διάγραμμα 4.3). Οι δημοσιονομικοί στόχοι δεν επιτυγχάνονταν ποτέ, παρά το ευμενές οικονομικό περιβάλλον, λόγω της συστηματικής υπέρβασης των δαπανών, της ενδημικής φοροδιαφυγής και των σταθερά υπεραισιόδοξων προβλέψεων ως προς τα φορολογικά έσοδα. Το μέγεθος του δημόσιου τομέα αυξήθηκε από 44% του ΑΕΠ το 2000 σε περισσότερο από 50% το 2009, όχι μόνο απορροφώντας τη διαθέσιμη εξωτερική χρηματοδότηση, αλλά και παραγκωνίζοντας

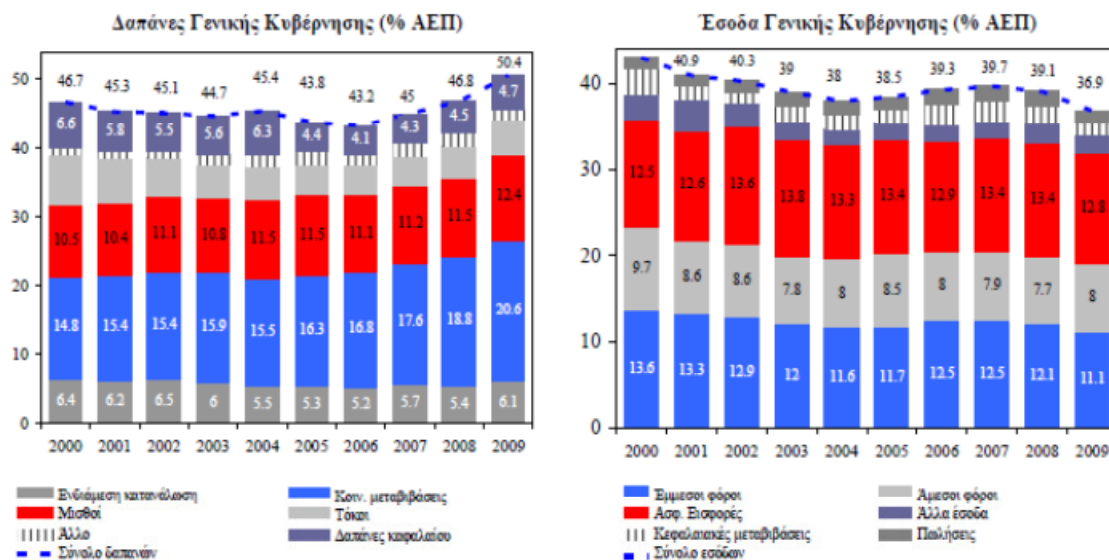
²⁰² http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/greece_en.htm.

πόρους του ιδιωτικού τομέα και ως εκ τούτου εξασθενίζοντας την οικονομική επίδοση (διάγραμμα 4.4). Επιπλέον, τα συστήματα υγείας και συντάξεων που δεν είχαν υποστεί μεταρρύθμιση απειλούσαν τη μακροπρόθεσμη διατηρησιμότητα των δημοσίων οικονομικών.



Διάγραμμα 4.3: Δημόσια Οικονομικά της Ελλάδας

Πηγή: Το 1ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Ιούνιος 2010) ²⁰³



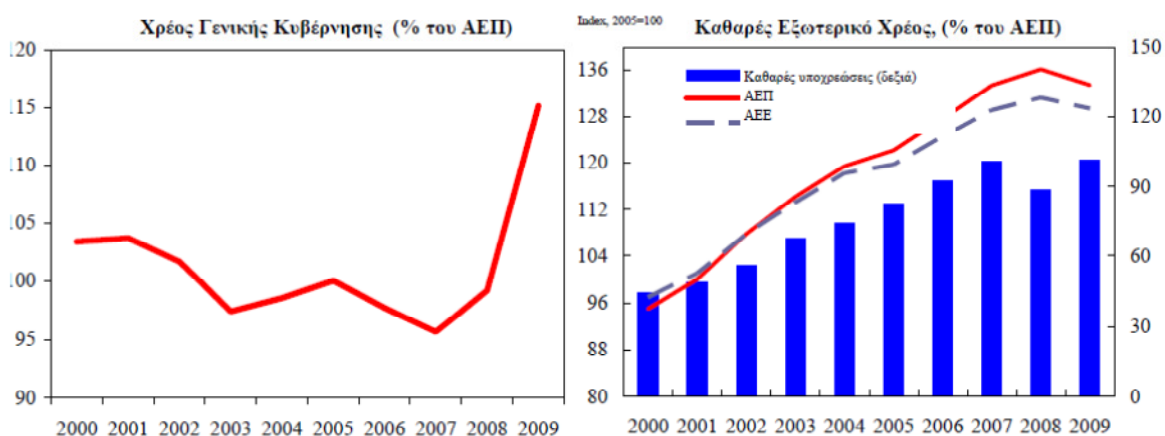
Διάγραμμα 4.4: Δημόσιες Δαπάνες και Έσοδα στην Ελλάδα

Πηγή: Το 1ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Ιούνιος 2010) ²⁰⁴

²⁰³ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/greece_en.htm..

²⁰⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/greece_en.htm..

Οι συνεχιζόμενες δημοσιονομικές και εξωτερικές ανισορροπίες οδήγησαν σε σημαντική αύξηση του δημόσιου και του εξωτερικού χρέους. Το 2009, το ακαθάριστο δημόσιο χρέος έφθασε το 115% του ΑΕΠ, έναντι 103% του ΑΕΠ το 2000, και το καθαρό εξωτερικό χρέος σχεδόν το 100% του ΑΕΠ, έναντι 45% του ΑΕΠ το 2000 (διάγραμμα 4.5.). Περίπου τα ¾ του συνολικού εξωτερικού χρέους σχετίζονται με τον δημόσιο τομέα και έχουν σχετικά μεγάλες διάρκειες. Συνολικά, η συσσώρευση μακροοικονομικών ανισορροπιών, το μεγάλο ύψος του δημόσιου και του εξωτερικού χρέους, η ασθενής εξωτερική ανταγωνιστικότητα, ένα μη διατηρήσιμο συνταξιοδοτικό σύστημα και οι ασθενείς θεσμοί κατέστησαν την Ελλάδα ευάλωτη στην αυξημένη απροθυμία ανάληψης κινδύνων από τις διεθνείς κεφαλαιαγορές.



Διάγραμμα 4.5 : Δημόσιο και Εξωτερικό Χρέος στην Ελλάδα

Πηγή: Το 1ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Ιούνιος 2010) ²⁰⁵

Επιπλέον, η Ελλάδα έχει άκαμπτες αγορές προϊόντων και εργασίας. Η επίδοση της Ελλάδας υστερεί σε πολλούς τομείς διαρθρωτικής πολιτικής. Αυτό είχε επίπτωση στην οικονομική επίδοση του παρελθόντος, όπως αποδεικνύεται από τα σχετικά χαμηλά επίπεδα απασχόλησης και παραγωγικότητας της εργασίας στην Ελλάδα, τα οποία αντισταθμίστηκαν μόνον εν μέρει από τον υψηλό αριθμό ωρών εργασίας. Αν δεν αντιμετωπιστούν σοβαρά, οι διαρθρωτικές ακαμψίες μπορεί να υπονομεύσουν την ικανότητα της ελληνικής οικονομίας να προσαρμοστεί στην τρέχουσα κατάσταση.

²⁰⁵ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/greece_en.htm.

Η παγκόσμια κρίση του 2008-2009, επίσης έφερε στο φως τα τρωτά σημεία της Ελλάδας. Ως αποτέλεσμα, το κλίμα στις αγορές για την Ελλάδα επιδεινώθηκε απότομα στις αρχές του 2010. Η οικονομική επιβράδυνση είχε βαρύ τίμημα για τα δημόσια οικονομικά. Οι σημαντικές υπερβάσεις δαπανών και η κατακόρυφη πτώση των κρατικών εσόδων ώθησαν το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης σε εκτιμώμενο ποσοστό 13,6% του ΑΕΠ το 2009. Το δημόσιο χρέος έφθασε το 115% του ΑΕΠ στο τέλος του 2009. Επιπλέον, η έκταση της επιδείνωσης της δημοσιονομικής θέσης αποκαλύφθηκε αργά, λόγω σοβαρών ελλείψεων στα συστήματα λογαριασμών και στατιστικών της Ελλάδας (πίνακας 4.12). Το γεγονός αυτό καθυστέρησε την εφαρμογή διορθωτικών μέτρων και εξέπληξε τις αγορές, οι οποίες άρχισαν να ανησυχούν σχετικά με τη δημοσιονομική διατηρησιμότητα. Οι κυριότεροι οργανισμοί αξιολόγησης υποβάθμισαν τη χώρα, η δε απόδοση των κρατικών ομολόγων και τα περιθώρια των CDS αυξήθηκαν απότομα από το τέλος του 2009.

Πίνακας 4.12: Αναθεώρηση Εκτιμήσεων Ελλείμματος στην Ελλάδα

	Έλλειμμα 2009 (% του ΑΕΠ)
Προϋπολογισμός 2009	2
ΠΣΑ Ιανουάριος 2009	3.7
EDP ειδοποίηση Απρίλιος 2009	3.7
EDP ειδοποίηση Οκτώβριος 2009	12.7
Προϋπολογισμός 2010	12.7
ΠΣΑ Ιανουάριος 2010	12.7
Φεβρουάριος 2010	12.9
EDP ειδοποίηση Απρίλιος 2010	13.6

Πηγή: Το 1ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Ιούνιος 2010) ²⁰⁶

Ο τραπεζικός τομέας, αν και δεν ήταν η πηγή της δημοσιονομικής πίεσης, επηρεάστηκε από την οικονομική κρίση και την κρίση εμπιστοσύνης. Ο μέσος δείκτης κεφαλαιακής επάρκειας των ελληνικών τραπεζών βελτιώθηκε σε 11,7% στα τέλη του 2009, εν μέρει χάρη σε εισφορές δημοσίων κεφαλαίων, πέρα από τις προσπάθειες των ίδιων των τραπεζών να αυξήσουν τα κεφαλαιακά αποθέματα ασφαλείας. Ωστόσο, τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια

²⁰⁶ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/greece_en.htm.

αυξήθηκαν από 5% το 2008 σε 7,7% τον Δεκέμβριο 2009 (πίνακας 4.13). Επιπροσθέτως, η εμφάνιση ανησυχιών σχετικά με τη φερεγγυότητα της χώρας επηρέασε το τραπεζικό σύστημα μέσω διαφόρων διαύλων (άμεση έκθεση, αποτίμηση του χαρτοφυλακίου κρατικών ομολόγων και επιπτώσεις στην εμπιστοσύνη), τροφοδοτώντας τις ανησυχίες για μια άτακτη προσαρμογή. Οι εξελίξεις αυτές απαιτούσαν ταχεία πολιτική απάντηση.

Πίνακας 4.13: Δείκτης ευρωστίας του Τραπεζικού τομέα για το 2009

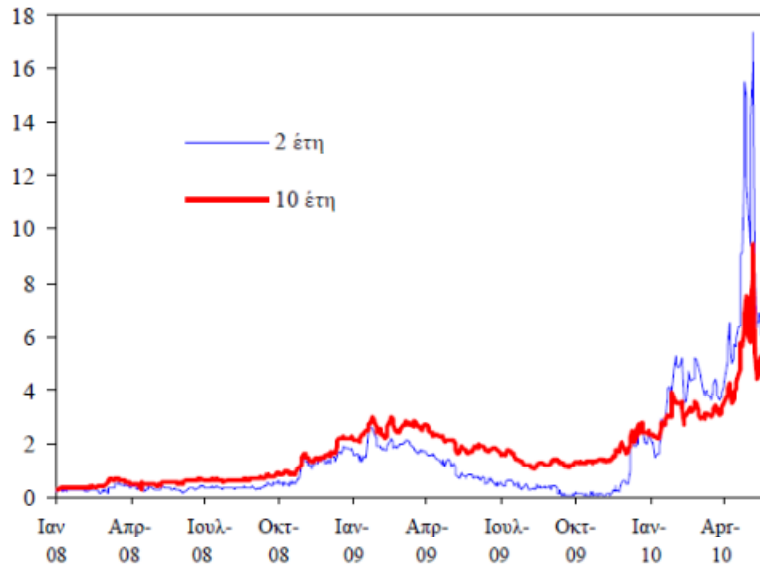
	Ελλάδα	μέσος όρος ΕΕ (αστάθμιστο) (σε ποσοστό)
Κεφαλαιακή επάρκεια	11,7	13,7
Μη εξυπηρετούμενα δάνεια	7,7	5,2
Απόδοση κεφαλαίων	2,4	4,7
Συντελεστής Ρευστότητας	21,5	45,2

Πηγές: ΚΤΕ, ΕΚΚ, Fitch.

Πηγή: Το 1ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Ιούνιος 2010)²⁰⁷

Τον Απρίλιο του 2010, οι αρχές ζήτησαν επίσημα χρηματοδοτική συνδρομή. Η κυβέρνηση αντιμετώπιζε ευμεγέθεις δημοσιονομικές ανάγκες χρηματοδότησης τον Απρίλιο και τον Μάιο του 2010. Οι ανάγκες του Απριλίου καλύφθηκαν με την έκδοση ομολόγων – 8 δισ. ευρώ με πενταετή ομόλογα στις 25 Ιανουαρίου, 5 δισ. ευρώ με δεκαετή ομόλογα στις αρχές Μαρτίου και 5 δισ. ευρώ με επταετή ομόλογα στα τέλη Μαρτίου – αλλά με υψηλό τίμημα (το μέσο επιτόκιο υπερέβη το 6%). Μετά την περαιτέρω επιδείνωση των συνθηκών στις αγορές στη διάρκεια του Απριλίου (διάγραμμα 4.6), οι αρχές της χώρας ζήτησαν διμερή χρηματοδοτική συνδρομή από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και τη σύναψη συμφωνίας Stand-By από το ΔΝΤ. Κοινό κλιμάκιο ΕΕ-ΕΚΤ-ΔΝΤ μετέβη στην Αθήνα στις 21 Απριλίου 2010 για να συζητήσει δέσμη μέτρων πολιτικής για την αποκατάσταση της μακροοικονομικής σταθερότητας και της διατηρήσιμης μακροπρόθεσμης ανάπτυξης. Επιτεύχθηκε συμφωνία σε τεχνικό επίπεδο στις 2 Μαΐου 2010 για μια περιεκτική δέσμη μέτρων πολιτικής για την περίοδο 2010-13, στηριζόμενη σε επίσημη χρηματοδότηση συνολικού ύψους 110 δισ. ευρώ. Την ίδια ημέρα, η Ευρωομάδα κύρωσε το πρόγραμμα πολιτικής και ενέκρινε διμερή δάνεια από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ ύψους 80 δισ. ευρώ. Στις 9 Μαΐου, το Συμβούλιο του ΔΝΤ ενέκρινε συμφωνία Stand-By ύψους 30 δισ. ευρώ.

²⁰⁷ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/greece_en.htm.



Διάγραμμα 4.6: Spread έναντι Γερμανικού 2ετούς και 10ετούς ομολόγου (00 μον.βάσης)

Πηγή: Το 1ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Ιούνιος 2010) ²⁰⁸

4.17.2 Χρονολογική παρουσίαση των γεγονότων της κρίσης κρατικού χρέους

- **23 Δεκεμβρίου 2009:** Η Βουλή ψηφίζει τον προϋπολογισμό του 2010 θέτοντας ως στόχο για το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης το 9,1% του ΑΕΠ.
- **15 Ιανουαρίου 2010:** Η κυβέρνηση υποβάλλει το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας, που προέβλεπε μείωση του δημόσιου ελλείμματος κατά 4 ποσοστιαίες μονάδες σε 8,7% του ΑΕΠ το 2010 και διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος έως το 2012. Ο δείκτης χρέους θα κορυφωνόταν στο 121% του ΑΕΠ το 2011.
- **1 Φεβρουαρίου 2010:** Η διαφορά επιτοκίου (spread) των διετών ομολόγων φθάνει τις 347 μονάδες βάσης· η διαφορά επιτοκίου των δεκαετών ομολόγων φθάνει τις 270 μονάδες βάσης.
- **3 Φεβρουαρίου 2010:** Η Επιτροπή εγκρίνει i) πρόταση απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος στην Ελλάδα έως το 2012, ii) σχέδιο σύστασης του Συμβουλίου προκειμένου να τερματιστεί η ασυνέπεια με τους γενικούς

²⁰⁸ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/greece_en.htm.

προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών και iii) σχέδιο γνώμης του Συμβουλίου σχετικά με το πρόγραμμα σταθερότητας.²⁰⁹

• **2 Φεβρουαρίου 2010:** Η Ελλάδα εξαγγέλλει μια σειρά μέτρων, επιπλέον εκείνων που είχαν εξαγγελθεί με το πρόγραμμα σταθερότητας (πάγωμα μισθών και αύξηση των ειδικών φόρων κατανάλωσης με στόχο τη μείωση του δημοσίου ελλείμματος).

• **11 Φεβρουαρίου 2010:** Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί το Συμβούλιο ECOFIN να εγκρίνει τα έγγραφα αυτά και καλεί την Επιτροπή να παρακολουθεί την εφαρμογή της απόφασης και της σύστασης του Συμβουλίου, σε συνεργασία με την ΕΚΤ και με βάση την εμπειρία του ΔΝΤ. Τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ δηλώνουν ότι είναι έτοιμα να αναλάβουν αποφασιστική και συντονισμένη δράση, εάν χρειαστεί, για να διασφαλίσουν τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα στη ζώνη του ευρώ στο σύνολό της.

• **16 Φεβρουαρίου 2010:** Το Συμβούλιο εγκρίνει τα προαναφερθέντα έγγραφα, μετά από συζήτηση στην Ευρωομάδα.

• **3 Μαρτίου 2010:** Λίγο μετά την επίσκεψη του Επιτρόπου κ. Rehn στην Αθήνα, η Ελλάδα εξαγγέλλει νέα μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος κατά ποσοστό μεγαλύτερο του 2% του ΑΕΠ, στα οποία περιλαμβάνεται αύξηση των συντελεστών ΦΠΑ και άλλων έμμεσων φόρων και περικοπή του λογαριασμού μισθοδοσίας (μέσω της μείωσης των επιδομάτων και της μερικής κατάργησης των δώρων Πάσχα, αδείας και Χριστουγέννων για τους δημοσίους υπαλλήλους). Τα μέτρα αυτά τυγχάνουν ευνοϊκής υποδοχής από την Επιτροπή, την ΕΚΤ και το ΔΝΤ.

• **8 Μαρτίου 2010:** Η Ελλάδα υποβάλλει έκθεση προόδου όσον αφορά την εφαρμογή του προγράμματος σταθερότητας και των πρόσθετων μέτρων.

• **9 Μαρτίου 2010:** Η Επιτροπή συμπεραίνει ότι η Ελλάδα εφαρμόζει την απόφαση του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2010 και τα μέτρα που περιγράφονται στο ΠΣΤ και ότι τα πρόσθετα δημοσιονομικά μέτρα που έχουν εξαγγελθεί από τις ελληνικές αρχές φαίνονται επαρκή για την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων για το 2010.

²⁰⁹ Η από 3/2/10 Σύσταση της Επιτροπής για απόφαση του Συμβουλίου με την οποία ειδοποιείται η Ελλάδα να λάβει μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος η οποία κρίνεται αναγκαία για να αντιμετωπιστεί η κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-09_commission/2010-02-03_el_126-9_commission_en.pdf

Η από 16/2/10 Απόφαση Συμβουλίου με την οποία ειδοποιείται η Ελλάδα να λάβει μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος η οποία κρίνεται αναγκαία για να αντιμετωπιστεί η κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος. (2010/182/EU). http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-09_council/2010-02-16_el_126-9_council_en.pdf

- **15 Μαρτίου 2010:** Η Ευρωομάδα δέχεται ευνοϊκά την έκθεση της Ελλάδας και την ανακοίνωση της Επιτροπής για την αξιολόγηση των μέτρων που έχουν ληφθεί. Υιοθετεί την εκτίμηση της Επιτροπής ότι τα πρόσθετα μέτρα φαίνονται επαρκή για τη διασφάλιση των δημοσιονομικών στόχων για το 2010, εάν εφαρμοστούν πλήρως.
- **25 Μαρτίου 2010:** Οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων των χωρών της ζώνης του ευρώ επιβεβαιώνουν ότι υποστηρίζουν πλήρως τις προσπάθειες της ελληνικής κυβέρνησης και χαιρετίζουν τα πρόσθετα μέτρα που εξαγγέλθηκαν στις 3 Μαρτίου, τα οποία φαίνονται επαρκή για τη διασφάλιση των δημοσιονομικών στόχων για το 2010.
- **8 Απριλίου 2010:** Η διαφορά επιτοκίου (spread) των διετών ομολόγων φθάνει τις 652 μονάδες βάσης· η διαφορά επιτοκίου των δεκαετών ομολόγων φθάνει τις 430 μονάδες βάσης.
- **11 Απριλίου 2010:** Η Ευρωομάδα επιβεβαιώνει την ετοιμότητα των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ να αναλάβουν αποφασιστική και συντονισμένη δράση, εάν χρειαστεί. Διευκρινίζει τις τεχνικές λεπτομέρειες που καθιστούν δυνατή τη λήψη απόφασης για συντονισμένη δράση, τονίζοντας ότι στόχος δεν είναι η παροχή χρηματοδότησης με το μέσο επιτόκιο της ζώνης του ευρώ, αλλά η διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στη ζώνη του ευρώ στο σύνολό της.
- **15 Απριλίου 2010:** Η Ελλάδα ζητεί «συζητήσεις με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την ΕΚΤ και το ΔΝΤ σχετικά με ένα πολυετές πρόγραμμα οικονομικών πολιτικών (...) που θα μπορούσε να υποστηριχθεί με χρηματοδοτική συνδρομή (...), εάν οι ελληνικές αρχές αποφασίσουν να ζητήσουν την εν λόγω συνδρομή.»
- **23 Απριλίου 2010:** Η Ελλάδα ζητεί χρηματοδοτική συνδρομή από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και από το ΔΝΤ.
- **27 Απριλίου 2010:** Η διαφορά επιτοκίου (spread) των διετών ομολόγων φθάνει τις 1552 μονάδες βάσης· η διαφορά επιτοκίου των δεκαετών ομολόγων φθάνει τις 755 μονάδες βάσης.
- **2 Μαΐου 2010:** Η Ελλάδα, η Επιτροπή, η ΕΚΤ και το ΔΝΤ ανακοινώνουν συμφωνία για ένα τριετές πρόγραμμα οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής. Η Ευρωομάδα συμφωνεί ομόφωνα να ενεργοποιήσει τη στήριξη οικονομικής σταθερότητας για την Ελλάδα μέσω διμερών δανείων που θα συγκεντρώσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
- **6 Μαΐου 2010:** Η Ελληνική Βουλή ψηφίζει μια σειρά μέτρων πολιτικής που προβλέπονται στο πρόγραμμα οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής και περιλαμβάνουν αύξηση του ΦΠΑ και των ειδικών φόρων κατανάλωσης, καθώς και περαιτέρω μειώσεις των μισθών και συντάξεων του δημοσίου τομέα.

- **6 Μαΐου 2010:** Η ΕΚΤ εγκρίνει προσωρινά μέτρα που αφορούν την επιλεξιμότητα εμπορεύσιμων χρεογράφων που εκδίδει ή εγγυάται η ελληνική κυβέρνηση.
- **7 Μαΐου 2010:** Η διαφορά επιτοκίου (spread) των διετών ομολόγων φθάνει τις 1739 μονάδες βάσης· η διαφορά επιτοκίου των δεκαετών ομολόγων φθάνει τις 1287 μονάδες βάσης.
- **9 Μαΐου 2010:** Το Εκτελεστικό Συμβούλιο του ΔΝΤ εγκρίνει τη συμφωνία stand-by (SBA).
- **9 και 10 Μαΐου 2010:** Το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη της ΕΕ εγκρίνουν μηχανισμό χρηματοπιστωτικής σταθεροποίησης.
- **18 Μαΐου 2010:** Τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ εκταμεύουν την πρώτη δόση (14,5 δισ. ευρώ) κοινού δανείου προς την Ελλάδα.

4.17.3 Δημοσιονομική Πολιτική

Το πρόγραμμα πολιτικής προβλέπει ευρύτατη μακροοικονομική προσαρμογή, ιδίως στον δημόσιο τομέα. Το δημοσιονομικό έλλειμμα προβλέπεται να μειωθεί από σχεδόν 14% του ΑΕΠ το 2009 σε ποσοστό κάτω του 3% του ΑΕΠ το 2014 (πίνακας 4.14).

Πίνακας 4.14: Μακρό – δημοσιονομική προσαρμογή

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	(% ΑΕΠ)					
Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης (άνευ μέτρων)	n.a.	-10.5	-14.2	-15.6	-15.9	-15.6
Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης (μετά μέτρων)	-13.6	-8.0	-7.6	-6.5	-4.9	-2.6
Πρωτογενές πλεόνασμα	-8.6	-2.4	-1.0	0.9	3.2	5.9
Τόκοι	5.0	5.6	6.6	7.5	8.1	8.5
Ακαθάριστο δημόσιο χρέος	115.1	133.2	145.2	148.8	149.6	148.4
Ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών	-13.1	-10.8	-8.4	-6.9	-5.6	-4.3
Εμπορικό ισοζύγιο	-10.2	-7.3	-4.7	-3.2	-1.9	-0.6
Μη - εμπορικά ισοζύγιο	-2.9	-3.6	-3.8	-3.8	-3.7	-3.6

Πηγή: Το 1ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Ιούνιος 2010) ²¹⁰

Σε σχέση με μια κατάσταση αμετάβλητων πολιτικών, αυτό θα απαιτήσει δημοσιονομικά μέτρα που να αντιστοιχούν στο 13% του ΑΕΠ κατά την περίοδο 2010-2014, πέρα και πάνω

²¹⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/greece_en.htm.

από εκείνα που ήδη εφαρμόζονται το 2010 (τα οποία εκτιμώνται από τις υπηρεσίες της Επιτροπής σε 5½ τοις εκατό του ΑΕΠ). Ο δείκτης χρέους θα αρχίσει να μειώνεται το 2014, αλλά θα παραμείνει κατά περισσότερο από 30 εκατοστιαίες μονάδες υψηλότερος από το επίπεδο του 2009. Η δημοσιονομική και εισοδηματική πολιτική και οι διαρθρωτικές πολιτικές, σε συνδυασμό με αύξηση του δείκτη αποταμίευσης του ιδιωτικού τομέα οφειλόμενη στην κρίση και στην πιστωτική στενότητα, προβλέπεται ότι θα επιφέρουν μείωση του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών σε περίπου 5½ τοις εκατό του ΑΕΠ το 2013. Το καθαρό εξωτερικό χρέος θα αρχίσει να μειώνεται το 2013, αφού κορυφωθεί σε ποσοστό μόλις κάτω του 120% του ΑΕΠ. Το μέγεθος των απαιτούμενων μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης στη διάρκεια της περιόδου 2010-2013 υπερβαίνει κατά πολύ την απαιτούμενη μείωση του δημόσιου ελλείμματος. Αυτό ήταν πηγή παρεξηγήσεων με τις αρχές. Σε ένα βασικό σενάριο με προβολή των δημοσιονομικών εξελίξεων χωρίς αλλαγή πολιτικής, το δημόσιο έλλειμμα θα αυξανόταν, αντικατοπτρίζοντας μεταξύ άλλων την αρνητική αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ, την αύξηση των δαπανών για τόκους και για επιδόματα ανεργίας και υψηλότερα ποσά για τους μισθούς του Δημοσίου και τις συντάξεις. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο τα μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης από το 2010 έως το 2014 – 18% του ΑΕΠ, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων που είχαν εξαγγελθεί πριν από τον Μάιο του 2010 – υπερβαίνουν κατά πολύ την μείωση του ελλείμματος κατά 11 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ την ίδια περίοδο. Οι συστάσεις για τη δημοσιονομική πολιτική που είχαν εκδοθεί από το Συμβούλιο της ΕΕ έπρεπε να προσαρμοστούν. Το ελληνικό πρόγραμμα σταθερότητας του Ιανουαρίου 2010 και οι αποφάσεις του Συμβουλίου που εκδόθηκαν στα μέσα Φεβρουαρίου προέβλεπαν μείωση του δημόσιου ελλείμματος σε ποσοστό 8,7% του ΑΕΠ το 2010 και σε ποσοστό κάτω του 3% του ΑΕΠ το 2012. Από την αρχή της αποστολής φάνηκε ότι η αξιοπιστία των στόχων αυτών ήταν αμφίβολη για διάφορους λόγους:

- **Χειρότερη αρχική δημοσιονομική θέση.** Στις 22 Απριλίου του 2010 η Eurostat δημοσίευσε αναθεωρημένη εκτίμηση για το δημόσιο έλλειμμα του 2009 από 12,7% του ΑΕΠ σε 13,6% και ανακοίνωσε πιθανή περαιτέρω αναθεώρηση κατά ποσοστό μέχρι 0,5% του ΑΕΠ. Επομένως, ακόμη και αν εφαρμόζονταν πλήρως τα μέτρα που περιέχονται στις πράξεις του Συμβουλίου και ο λόγος του ελλείμματος μειωνόταν κατά 4 ποσοστιαίες μονάδες, όπως προγραμματιζόταν τον Ιανουάριο, η απόκλιση από τον στόχο του 2010 για το έλλειμμα θα ήταν αρκετά σημαντική.

- **Βαθύτερη ύφεση.** Η αυξανόμενη πίεση στις χρηματοπιστωτικές αγορές συνεπαγόταν αυξημένους κινδύνους για τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές εξελίξεις. Ενώ οι αρχές ανέμεναν ήπια ύφεση (-0,3% του ΑΕΠ τον Ιανουάριο), όλες οι ενδείξεις συνηγορούσαν ότι η ύφεση θα ήταν δριμύτερη και μεγαλύτερης διάρκειας. Αυτό θα εναντιωνόταν της προγραμματισμένης μείωσης του ελλείμματος, θα επιδείνωνε τη δυναμική του χρέους και θα σήμαινε μεγαλύτερες ενδεχόμενες υποχρεώσεις από τον τραπεζικό τομέα.

- **Έλλειψη συγκεκριμένων μέτρων για τα τελευταία έτη της περιόδου αναφοράς.** Παρά τις αποφάσεις για σημαντική δημοσιονομική εξυγίανση (που εξαγγέλθηκαν στο τέλος του 2009 με τον προϋπολογισμό του 2010 και στη συνέχεια τον Ιανουάριο, Φεβρουάριο και Μάρτιο του 2010), δεν υπήρχαν συγκεκριμένα σχέδια για τον τρόπο μείωσης του δημοσίου ελλείμματος το 2011 και 2012. Επιπλέον, η προθεσμία του 2012 για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος δεν ήταν πλέον αξιόπιστη λόγω της χειρότερης αρχικής θέσης και των οικονομικών προοπτικών.

Η προγραμματισμένη προσαρμογή βασίζεται πρωτίστως σε περικοπές δαπανών. Θα πραγματοποιηθούν περικοπές δαπανών που αντιστοιχούν στο 7% του ΑΕΠ. Η πείρα αποδεικνύει ότι η εξυγίανση που βασίζεται στις δαπάνες έχει μεγαλύτερες πιθανότητες επιτυχίας, ιδίως όταν πρόκειται για μεγάλες προσπάθειες εξυγίανσης. Οι περικοπές αυτές και η αντίστοιχη αποδέσμευση πόρων για τον ιδιωτικό τομέα αναμένεται επίσης να συμβάλουν στην αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας σε μια μεσοπρόθεσμη προοπτική. Οι αυξήσεις των εσόδων ήταν απαραίτητες με δεδομένη την κλίμακα των προσπαθειών εξυγίανσης. Τα φορολογικά μέτρα αντιστοιχούν στο 4% του ΑΕΠ, αλλά εξαιρούν τις αυξήσεις της άμεσης φορολογίας και του κόστους παραγωγής, καθώς αυτές θα ήταν επιζήμιες για την ανταγωνιστικότητα. Οι αρχές εφαρμόζουν μια σειρά μέτρων για τον περιορισμό της φοροδιαφυγής: παρότι αποτελούν κρίσιμο συστατικό της δέσμης μέτρων για τη δημοσιονομική εξυγίανση, τα μέτρα αυτά δεν λαμβάνονται υπόψη στις δημοσιονομικές προβλέψεις του προγράμματος για λόγους σύνεσης· η απόδοση των μέτρων κατά της φοροδιαφυγής είναι δύσκολο να προσδιοριστεί ποσοτικά και γίνεται εμφανής μόνο με την πάροδο του χρόνου. Γενικά, τα μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης προσδιορίστηκαν ποσοτικά με σύνεση, αφήνοντας περιθώριο για καλύτερη δημοσιονομική επίδοση. Σε

περίπτωση καλύτερων από τα αναμενόμενα δημοσιονομικών αποτελεσμάτων, οι αρχές δεσμεύτηκαν να επιταχύνουν τη μείωση του ελλείμματος σε σύγκριση με τους στόχους του προγράμματος.

Το δημοσιονομικό πρόγραμμα έχει σχεδιαστεί με τρόπο που να μεγιστοποιεί την αξιοπιστία και τη δυνατότητα εκτέλεσης:

- **Η εξυγίανση είναι έντονα εμπροσθοβαρής.** Μετά την εφαρμογή μέτρων κατά το 2010 που αντιστοιχούν στο 8% του ΑΕΠ (συμπεριλαμβανομένων εκείνων που εξαγγέλθηκαν μέχρι τον Μάρτιο του 2010), το 2011 θα εφαρμοστούν μέτρα εξυγίανσης που αντιστοιχούν στο 4% του ΑΕΠ (συμπεριλαμβάνεται το αποτέλεσμα εκ μεταφοράς). Η προσαρμογή θα είναι μικρότερη – θα κυμαίνεται από 2 έως 2½ τοις εκατό του ΑΕΠ – το 2012, 2013 και 2014.

- **Τα δύσκολα μέτρα θα νομοθετηθούν και θα εφαρμοστούν στην αρχή.** Αυτό ισχύει για τις περικοπές των ονομαστικών μισθών και συντάξεων και για την αύξηση του ΦΠΑ και των ειδικών φόρων κατανάλωσης. Από την άλλη πλευρά, τα μέτρα που είναι περισσότερο διοικητικής φύσεως (όπως η εξοικονόμηση πόρων από τη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης) λαμβάνονται υπόψη στις προβλέψεις σε μεταγενέστερο στάδιο.

- **Τα μέτρα είναι διαρθρωτικής φύσεως.** Από τη συνολική δέσμη μέτρων, λίγα μόνο (που αντιστοιχούν σε περίπου 1½ τοις εκατό του ΑΕΠ) λαμβάνονται εφάπαξ ή έχουν προσωρινό χαρακτήρα. Τα μέτρα αυτά αφορούν προσωρινές εισφορές επί των κερδοφόρων επιχειρήσεων και την τακτοποίηση αυθαιρέτων κτισμάτων, καθώς και την πώληση αδειών τυχερών παιχνιδιών, και πρόκειται, στη συνέχεια, να υποκατασταθούν από μόνιμα μέτρα.

- **Τα μέτρα είναι πλήρως προσδιορισμένα.** Όλα τα μέτρα για το 2010 και το 2011 και σχεδόν όλα τα μέτρα που απαιτούνται για το 2012 έχουν προσδιοριστεί από κοινού με τις αρχές και έχουν ποσοτικοποιηθεί προσεκτικά. Η Βουλή έχει ήδη εγκρίνει τα μέτρα αυτά και έχει θεσπίσει όσα πρόκειται να εφαρμοστούν το 2010, δημιουργώντας έτσι βεβαιότητα όσον αφορά την ουσιαστική εφαρμογή τους.

Αναπόφευκτες είναι μεγάλες περικοπές των μισθών του δημοσίου τομέα και των συντάξεων. Το 2009, ο λογαριασμός μισθοδοσίας και συντάξεων ανήλθε στα τρία τέταρτα περίπου των συνολικών πρωτογενών δαπανών και αποτελούσε την πιο δυναμική συνιστώσα των δαπανών κατά την περασμένη δεκαετία. Επομένως, οι περικοπές των μέσων μισθών και συντάξεων είναι απαραίτητες για να επιτευχθεί η απαιτούμενη προσαρμογή, ακόμη και αν ληφθεί υπόψη η δέσμευση των αρχών να μειώσουν την απασχόληση και να ελέγξουν τις αποκλίσεις μεταξύ ονομαστικών και πραγματικών μισθών ή να αναστείλουν την τιμαριθμική αναπροσαρμογή των συντάξεων.

Οι περικοπές των μισθών συνίστανται στην κατάργηση των δώρων Πάσχα, άδειας και Χριστουγέννων και την αντικατάστασή τους από ένα κατ' αποκοπή ποσό (1000 ευρώ) για όσους έχουν αποδοχές (ακαθάριστες) κάτω των 3000 ευρώ μηνιαίως. Επιπλέον, μειώνονται και τα επιδόματα (προσαυξήσεις του μισθού) που καταβάλλονται στους υψηλόμισθους υπαλλήλους.

Οι περικοπές των συντάξεων συνίστανται επίσης στην κατάργηση των δώρων Πάσχα, άδειας και Χριστουγέννων και την αντικατάστασή τους από ένα κατ' αποκοπή ποσό (800 ευρώ) για τις μηνιαίες συντάξεις (ακαθάριστες) κάτω των 2.500 ευρώ. Οι υψηλότερες συντάξεις, των οποίων το ακαθάριστο ποσό υπερβαίνει τα 1400 ευρώ μηνιαίως, μειώνονται κατά 8% κατά μέσο όρο, με αρχή το 2010. Το μέτρο αυτό θίγει περίπου το 10% των συνταξιούχων.

4.17.4 Διαρθρωτικές δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις

1. Μεταρρύθμιση του Συνταξιοδοτικού Συστήματος

Το σχέδιο μεταρρύθμισης ²¹¹ προέβλεπε αύξηση της μέσης ηλικίας συνταξιοδότησης στα 63 έτη, διαχώριζε τη χρηματοδότηση των συστημάτων ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και συνταξιοδότησης και αύξανε την ηλικία συνταξιοδότησης των γυναικών στον δημόσιο τομέα. Θεωρώντας ότι το σχέδιο δεν ήταν αρκετά φιλόδοξο, η Επιτροπή και το ΔΝΤ εισηγήθηκαν στις αρχές ότι θα έπρεπε να ενισχύσουν την πρότασή τους. Οι αρχές αντέδρασαν θετικά στις περισσότερες εισηγήσεις, συμπεριλαμβανομένης της αυτόματης προσαρμογής της ηλικίας

²¹¹ Η μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος προτάθηκε από τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης στις 9/2/2010.

συνταξιοδότησης στις αυξήσεις του προσδόκιμου ζωής. Η Επιτροπή και το ΔΝΤ τόνισαν επίσης την ανάγκη να είναι εμπροσθοβαρής η εφαρμογή της μεταρρύθμισης. Το αποτέλεσμα θα ήταν τα υπάρχοντα ασφαλιστικά ταμεία να συγχωνευθούν σε τρία και να εισαχθεί ένα νέο σύστημα το οποίο θα βασίζεται στην ενίσχυση της σύνδεσης μεταξύ εισφορών και παροχών, με ενιαίους κανόνες που θα ισχύουν κατ' αναλογία σε όλους τους σημερινούς και μελλοντικούς εργαζόμενους. Η κανονική ηλικία συνταξιοδότησης θα οριστεί στα 65 έτη, αυξανόμενη παράλληλα με το προσδόκιμο ζωής από το 2020 και μετά. Η αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης των γυναικών στον δημόσιο τομέα θα εφαρμοστεί σταδιακά αμέσως μετά την έγκριση της μεταρρύθμισης και θα ολοκληρωθεί έως τον Δεκέμβριο του 2013. Θα τροποποιηθεί ο τύπος απονομής σύνταξης στο ανταποδοτικό σχήμα ώστε να ενισχυθεί η σχέση μεταξύ των εισφορών που καταβάλλονται και των παροχών που λαμβάνονται, με το ποσοστό συσσώρευσης να περιορίζεται σε μέσο ετήσιο ρυθμό της τάξης του 1,2%, και τις συντάξεις να τιμαριθμοποιούνται. Η μεταρρύθμιση θα εξαλείψει τα κίνητρα για συνταξιοδότηση πριν από την νομοθετικώς καθορισμένη ηλικία. Ειδικότερα, οι συνταξιοδοτικές παροχές θα μειώνονται κατά 6% ετησίως για τα άτομα που συνταξιοδοτούνται μεταξύ των ηλικιών 60 και 65, με περίοδο συνεισφορών μικρότερη των 40 ετών.

2. Εφαρμογή σημαντικών μεταρρυθμίσεων για την ενδυνάμωση του συστήματος διαχείρισης του προϋπολογισμού και του δημοσιονομικού πλαισίου. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές θα αντιμετωπίσουν τα βαθιά αίτια των διαρκών υπερβάσεων δαπανών και θα υποστηρίξουν τη στρατηγική εξυγίανσης για τα προσεχή έτη. Τα κάτωθι βασικά στοιχεία συμφωνήθηκαν με τις αρχές:

- i) εισαγωγή ενός μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού πλαισίου για τη γενική κυβέρνηση βάσει ενός τριετούς κυλιόμενου ανώτατου ορίου δαπανών για το κράτος, τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης και την τοπική αυτοδιοίκηση·
- ii) ενισχυμένες διαδικασίες προϋπολογισμού με την εισαγωγή δεσμευτικών ανώτατων ορίων δαπανών για κάθε υπουργείο, σύμφωνα με τον στόχο για το έλλειμμα·
- iii) ενδυνάμωση της θέσης του Υπουργείου Οικονομικών σε σχέση με τα υπόλοιπα υπουργεία, τόσο κατά την φάση προετοιμασίας όσο και εκτέλεσης του προϋπολογισμού, και εισαγωγή υποχρεωτικού αποθεματικού έκτακτων αναγκών στον προϋπολογισμό·

- iv) μεταρρύθμιση του Γ.Λ.Κ., με στόχο την ενδυνάμωση του ρόλου του στη χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής και στον σχεδιασμό και τον έλεγχο του προϋπολογισμού· και
- v) δημιουργία ανεξάρτητης δημοσιονομικής υπηρεσίας για τη διενέργεια ανεξάρτητου και εξειδικευμένου ελέγχου στα δημόσια οικονομικά.

3. Μεταρρυθμίσεις του φορολογικού συστήματος και της φορολογικής διοίκησης. Το νέο φορολογικό νομοσχέδιο το οποίο θα καταστήσει το φορολογικό σύστημα πιο αποτελεσματικό και δίκαιο, καθιστώντας το σύστημα φορολογίας εισοδήματος πιο προοδευτικό. Η κυβέρνηση θα αναθεωρήσει περαιτέρω το φορολογικό σύστημα προκειμένου να απλοποιηθεί και να αυξηθεί η αποδοτικότητά του, εφόσον χρειάζεται. Παράλληλα, οι αρχές θα εισαγάγουν μεταρρυθμίσεις για τη βελτίωση της φορολογικής διοίκησης. Θα διασφαλίσουν τα έσοδα από τους φορολογούμενους με τα μεγαλύτερα εισοδήματα, θα καθιερώσουν αυστηρότερη εφαρμογή του νόμου και έλεγχο των ατόμων με μεγάλη περιουσία, θα ενισχύσουν την τήρηση της νομοθεσίας ως προς τη δήλωση και πληρωμή του ΦΠΑ και θα μειώσουν τις ανείσπρακτες ληξιπρόθεσμες φορολογικές οφειλές. Μεσοπρόθεσμα, η κυβέρνηση θα σχεδιάσει ένα πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων σε βασικούς τομείς συμμόρφωσης με το φορολογικό σύστημα που περιλαμβάνουν: βελτίωση των ενεργειών επιβολής του νόμου, ειδικά στα επίπεδα του ελέγχου, μέσω της χρήσης μεθόδων βασισμένων στην ιεράρχηση των κινδύνων και δημιουργία υποδομών κεντρικού στρατηγικού σχεδιασμού και διαχείρισης της φορολογικής και τελωνειακής διοίκησης.

4. Η μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης. Στο πλαίσιο της δημοσιονομικής προσαρμογής, η κυβέρνηση έχει εισαγάγει μέτρα για τη συγκράτηση των μισθών του Δημοσίου μέσω τιμών και ποσοτήτων. Η κυβέρνηση σχεδιάζει επίσης μεγάλη εξοικονόμηση πόρων από τη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, το πρόγραμμα έθεσε πρόσθετες προϋποθέσεις όσον αφορά τους μισθούς του δημόσιου τομέα, ζητώντας συγκεκριμένα την κατάρτιση ενιαίου και διαφανούς μισθολογίου, το οποίο θα οδηγήσει στον εξορθολογισμό του συστήματος, θα αποτρέψει τις απάτες και τις ανισότητες και τελικά θα οδηγήσει σε εξοικονόμηση πόρων. Επιπλέον, το πρόγραμμα περιέχει προϋποθέσεις σχετικά με τη λειτουργική αξιολόγηση της δημόσιας διοίκησης, ώστε να γίνει απολογισμός σχετικά με τη χρήση πόρων για την εκτέλεση κυβερνητικών λειτουργιών, να καθοριστούν δράσεις εξορθολογισμού της δημόσιας διοίκησης και να αξιολογηθεί η

αποτελεσματικότητα και καταλληλότητα των υαρχόντων κοινωνικών προγραμμάτων. Θα δρομολογηθεί η απογραφή των δημοσίων υπαλλήλων και θα ζητηθεί από την ελληνική κυβέρνηση να ενεργήσει με βάση τα πορίσματά της έως τον Ιούνιο του 2011 και στο πλαίσιο της κατάρτισης του προϋπολογισμού για το 2012.

Επίσης, η βελτίωση της υποβολής δημοσιονομικών και άλλων στοιχείων για τον δημόσιο τομέα αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του προγράμματος. Με την έναρξη της θητείας της τον Οκτώβριο του 2009, η νέα κυβέρνηση αμέσως ανακοίνωσε ότι το δημοσιονομικό έλλειμμα για το 2008 ήταν μεγαλύτερο από αυτό που είχε υποβληθεί και έπρεπε να επαναυπολογιστεί, ενώ και οι προβλέψεις για το 2009 είχαν επίσης σοβαρά υποεκτιμηθεί. Σε στενή συνεργασία με τη Eurostat, η κυβέρνηση έχει αρχίσει να λαμβάνει μέτρα για να αποτραπεί η επανεμφάνιση παρόμοιων προβλημάτων και έχει καταρτίσει από κοινού με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ένα σχέδιο δράσης για να αντιμετωπίσει τα εκκρεμή ζητήματα σχετικά με τα στατιστικά στοιχεία. Σε αυτά τα μέτρα συμπεριλαμβάνεται η πλήρης ανεξαρτησία της Ελληνικής στατιστικής υπηρεσίας, ενώ επαρκείς πόροι θα διατεθούν μέσα στα επόμενα χρόνια για τη βελτίωση των στατιστικών συστημάτων και για την αναζήτηση εγχώριας τεχνικής βοήθειας ώστε να υπάρξει ταχεία πρόοδος. Για τον σκοπό αυτό, θα εφαρμοστούν πλήρως τα μέτρα στο κοινό Σχέδιο Δράσης για τα στατιστικά στοιχεία της ελληνικής κυβέρνησης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Από τον Ιανουάριο του 2010, δημοσιεύονται έγκαιρες μηνιαίες εκθέσεις για τον προϋπολογισμό της κεντρικής κυβέρνησης σε ταμειακή βάση. Το ΓΛΚ θα αρχίσει επίσης να δημοσιεύει μηνιαία στοιχεία για τις δαπάνες των οποίων οι πληρωμές εκκρεμούν, συμπεριλαμβανομένων των καθυστερούμενων, από τον Ιούλιο του 2010. Επίσης θα εντατικοποιηθούν οι προσπάθειες προς την βελτίωση της συλλογής και επεξεργασίας των στοιχείων της γενικής κυβέρνησης σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εθνικών και Περιφερειακών Λογαριασμών (ESA), όπως και για τη συγκέντρωση λεπτομερών στοιχείων για την απασχόληση στη γενική κυβέρνηση.

4.17.5 Χρηματοδότηση του προγράμματος

Σύμφωνα με τους υπολογισμούς του προσωπικού της Επιτροπής και του ΔΝΤ, το έλλειμμα εξωτερικής χρηματοδότησης μεταξύ Μαΐου 2000 και Ιουνίου 2013 θα ανερχόταν περίπου σε 110 δισ. ευρώ, συμπεριλαμβανομένης της στήριξης του τραπεζικού τομέα. Η επίσημη χρηματοδοτική συνδρομή σχεδιαζόταν να ανέλθει σε περίπου 38 δισ. ευρώ το 2010, 40 δισ.

ευρώ το 2011, 24 δισ. ευρώ το 2012 και 8 δισ. ευρώ το 2013. Εκτός από τα 10 δισ. ευρώ που θα διατεθούν για το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, το σύνολο του ποσού προβλέπεται να χρησιμοποιηθεί για την κάλυψη των αναγκών χρηματοδότησης του δημόσιου τομέα.

Καθώς οι ακαθάριστες ανάγκες χρηματοδότησης του δημόσιου τομέα εκτιμώνται σε περίπου 193 δισ. ευρώ μεταξύ Μαΐου 2010 και Ιουνίου 2013, η χρηματοδότηση από τη ζώνη του ευρώ και το ΔΝΤ καλύπτει περίπου το 57% των ακαθάριστων αναγκών χρηματοδότησης του δημόσιου τομέα για την εν λόγω περίοδο. Η ανανέωση του μεσοπρόθεσμου και μακροπρόθεσμου χρέους από τον ιδιωτικό τομέα αναμένεται να αποκατασταθεί σταδιακά. Το πρόγραμμα υποθέτει ποσοστό ανανέωσης του ληξιπρόθεσμου μεσοπρόθεσμου και μακροπρόθεσμου δημόσιου χρέους 0% μεταξύ Μαΐου 2010 και Δεκεμβρίου 2011, 75% το 2012 και 100% κατά το πρώτο εξάμηνο του 2013. Οι χώρες εταίροι της Ελλάδας στη ζώνη του ευρώ παρέχουν άνω του 70% της συνολικής χρηματοδότησης του προγράμματος, κατ' αναλογία προς τα μερίδιά τους στο κεφάλαιο της ΕΚΤ. Η χρηματοδότηση του προγράμματος θα προέλθει από διμερή δάνεια από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ (80 δισ. ευρώ) και από στήριξη του ΔΝΤ (30 δισ. ευρώ). Τα δάνεια από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ θα διέπονται από ενιαία δανειακή συμφωνία μεταξύ της Ελλάδας και των χωρών της ζώνης του ευρώ, η οποία θα υπογραφεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για λογαριασμό τους και θα καλύπτει ολόκληρη την τριετία του προγράμματος.

Το πρόγραμμα συνεπάγεται ότι η ελληνική κυβέρνηση δεν θα χρειαστεί να αντλήσει πόρους από τις διεθνείς αγορές ομολόγων για τους επόμενους 18 μήνες. Αναμένεται να επιστρέψει σταδιακά στις αγορές για μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση στις αρχές του 2012. Η στρατηγική αυτή προσφέρει ισχυρά πλεονεκτήματα:

- Η Ελλάδα χρειάζεται χρόνο για να αποκτήσει θετικό ιστορικό, να συσσωρεύσει μεγάλο πρωτογενές πλεόνασμα και να αποκαταστήσει την εμπιστοσύνη των αγορών στην ικανότητά της να εξυπηρετεί τα χρέη της μεσοπρόθεσμα. Η ιδιαίτερα εμπροσθοβαρής προσπάθεια δημοσιονομικής εξυγίανσης που προβλέπεται στο πρόγραμμα πολιτικής είναι άλλο ένα βασικό στοιχείο της στρατηγικής αυτής.
- Σε περίπτωση πρόωρης επιστροφής στη χρηματοδότηση από τις αγορές, αδυναμία προσέλκυσης μακροπρόθεσμης χρηματοδότησης με αποδεκτό κόστος θα έβλαπτε περαιτέρω

το κλίμα στις αγορές και έτσι θα παρέτεινε χωρίς λόγο την εξάρτηση της χώρας από επίσημη διεθνή χρηματοδότηση.

- Η απόδειξη της ικανότητας των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ να παρέχουν αποτελεσματική χρηματοδοτική συνδρομή σε άλλα κράτη μέλη, εκτός από την επιβεβαίωση της προθυμίας τους να διασφαλίσουν την πρόσβαση σε χρηματοδότηση καθ' όλη την περίοδο του προγράμματος, αποτελεί σημαντική προϋπόθεση για την αντιστροφή του κλίματος στις αγορές.

Στήριξη οικονομικής σταθερότητας για την Ελλάδα από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ. Η χρηματοδότηση οργανώνεται μέσω διμερών δανείων των συμμετεχόντων κρατών μελών. Τα δάνεια συγκεντρώνονται από την Επιτροπή, η οποία θα «μετατρέψει» τα διμερή δάνεια σε ενιαίο δάνειο προς την Ελλάδα, εννοιολογικά όμοιο με κοινοπρακτικό δάνειο. Τα μερίδια στο συνολικό δάνειο των συμμετεχόντων κρατών μελών θα υπολογιστούν με βάση την αναπροσαρμοσμένη αναλογία συμμετοχής τους στο καταβεβλημένο κεφάλαιο της ΕΚΤ. Το δάνειο θα εκταμιεύεται σε τριμηνιαίες δόσεις. Ο τόκος υπολογίζεται με βάση κυμαινόμενο επιτόκιο (Euribor τριών μηνών) με περιθώριο 300 μονάδων βάσης για τα πρώτα τρία έτη (400 μονάδων βάσης μετέπειτα). Τα κράτη μέλη θα χρεώσουν επίσης προκαταβαλλόμενη προμήθεια ίση με 50 μονάδες βάσης.

Το πρόγραμμα συντονίζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Όπως αντανακλάται στα συμπεράσματα του Συμβουλίου και στη συμφωνία μεταξύ πιστωτών - των 15 κρατών μελών της ζώνης του ευρώ που παρέχουν το δάνειο, η οποία υπεγράφη στις 9 Μαΐου 2010, η Επιτροπή θα συντονίζει και θα εφαρμόζει το πρόγραμμα για λογαριασμό και σύμφωνα με τις οδηγίες των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ και θα παρέχει τη στήριξη, συμπεριλαμβανομένης της διαπραγμάτευσης και της υπογραφής με την Ελλάδα, συμφωνίας δανειακής διευκόλυνσης και μνημονίου συνεννόησης σχετικά με όρους και προϋποθέσεις πολιτικής. Η Επιτροπή θα ανοίξει λογαριασμό στην ΕΚΤ στο όνομα των δανειστών. Ο λογαριασμός θα χρησιμοποιείται για τη διεκπεραίωση όλων των πληρωμών για λογαριασμό των δανειστών και από μέρους του δανειολήπτη. Η Επιτροπή θα εξασφαλίσει τον συντονισμό της διαδικασίας όσον αφορά τις εκταμιεύσεις, την κατανομή των πληρωμών μεταξύ των δανειστών και την παροχή πληροφοριών στους δανειστές σχετικά με παραβιάσεις της συμφωνίας δανειακής διευκόλυνσης ή αιτήματα για παρεκκλίσεις ή τροποποιήσεις της συμφωνίας. Η Επιτροπή θα

υπολογίζει το επιτοκιακό περιθώριο πέραν του κόστους χρηματοδότησης για την αποζημίωση των κρατών μελών που έχουν υψηλότερο κόστος χρηματοδότησης από το επιτόκιο που λαμβάνουν από τον δανειολήπτη. Στο τέλος των εκταμιεύσεων θα πραγματοποιηθεί αναπροσαρμογή, ώστε να εξασφαλιστεί ότι όλα τα συμμετέχοντα κράτη μέλη όχι μόνο συνεισφέρουν κατ' αναλογία προς το ποσοστό συμμετοχής τους στο κεφάλαιο της ΕΚΤ, αλλά και έχουν τον ίδιο βαθμό ανοίγματος.

4.18 Το 2ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Μάρτιος 2012) ²¹²

4.18.1 Έκθεση της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ²¹³

Συνοπτική παρουσίαση

Η Ελλάδα σημείωσε άριστη πρόοδο προς την επίτευξη των φιλόδοξων στόχων του πρώτου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής. Προσέκρουσε σε διάφορους παράγοντες εφαρμογής: πολιτική αστάθεια, κοινωνική αναταραχή και θέματα της διοικητικής ικανότητας και, πιο ουσιαστικά, μια ύφεση που ήταν πολύ πιο βαθιά από ότι αρχικά προβλεπόταν. Σημαντικοί δημοσιονομικοί στόχοι δεν επιτεύχθηκαν, οι οποίοι οδήγησαν στην έκδοση πρόσθετων μέτρων εξυγίανσης το 2010 και το 2011. Ωστόσο, η Ελλάδα πέτυχε σημαντική μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης: από 15¾ % του ΑΕΠ το 2009 σε 9¼ % το 2011. Η δημοσιονομική προσαρμογή ήταν απαραίτητη δεδομένου του εξαιρετικά υψηλού ελλείμματος του 2009. Η προσαρμογή είναι πολύ μεγαλύτερη από τις περισσότερες δημοσιονομικές εξυγιάνσεις σε χώρες της ΕΕ που παρατηρήθηκαν κατά το παρελθόν. Αυτή η δημοσιονομική εξυγίανση έπρεπε να επιτευχθεί σε μια περίοδο κατά την οποία η οικονομία συρρικνώθηκε περισσότερο από 11%, όπου ήταν αναπόφευκτο δεδομένου του ουσιαστικού θετικού κενού παραγωγής που είχε δημιουργηθεί εξαιτίας των μη βιώσιμων πολιτικών που

²¹² http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf

²¹³ Η ανάλυση της παρούσας εργασίας αφορά στη δημοσιονομική πολιτική και στις μεταρρυθμίσεις που την αφορούν. Για το λόγο αυτό δεν αναφερόμαστε σε άλλες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις (αγορά εργασίας, αγορές προϊόντων και χρηματοπιστωτικός τομέας) οι οποίες είναι εξίσου σημαντικές για την υλοποίηση του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής της Ελλάδας.

ασκούνταν έως το 2009. Η μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος και το συμφωνημένο σχέδιο ιδιωτικοποίησης ήταν σημαντικές θεσμικές αλλαγές που θα φέρουν καρπούς μεσοπρόθεσμα. Η χρηματοπιστωτική σταθερότητα έχει υποστηριχθεί από έκτακτα μέτρα του Ευρωσυστήματος που συνέβαλαν στην κατάλληλη χρηματοδότηση του ελληνικού τραπεζικού συστήματος και της οικονομίας. Ωστόσο, η ανεπαρκής πρόοδος στον εκσυγχρονισμό της διαχείρισης των εσόδων και τους ελέγχους των δαπανών, και η λήψη μέτρων για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής καθώς και η ταχεία διευθέτηση των πληρωμών προς τους προμηθευτές ήταν συνεσταλμένα. Επιπλέον, ενώ πολλά βήματα έγιναν σε σχέση με την ενίσχυση της ανάπτυξης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων από το Μάιο του 2010, επιτεύγματα στον τομέα αυτό ήταν σαφώς δεν ήταν ανάλογα με την ανάγκη να επιταχυνθεί η αύξηση της παραγωγικότητας και η αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας. Σε αρκετές περιπτώσεις, υπήρχαν εύλογες αμφιβολίες σχετικά με την κυριότητα του προγράμματος από την ελληνική κυβέρνηση. Πιο ουσιαστικά, μεταρρυθμίσεις που εγκρίθηκαν από την άνοιξη του 2010 ήταν ανεπαρκείς για την αποκατάσταση της ανάπτυξης και την εξασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, και η Ελλάδα δεν ήταν σε θέση να επιστρέψει στις αγορές μέχρι στιγμής (Μάρτιος 2012).

Η στρατηγική του προγράμματος έχει ρυθμιστεί. Μέσα από μεγάλης κλίμακας βοήθεια προς την Ελλάδα, η διεθνής κοινότητα παρέχει στην Ελλάδα χρηματοδότηση με χαμηλά επιτόκια, αντισταθμίζοντας έτσι το γεγονός ότι η Ελλάδα δεν αναμένεται να είναι σε θέση να επιστρέψει σε χρηματοδότηση από την αγορά για τα επόμενα τρία χρόνια. Η Ελλάδα θα πρέπει να χρησιμοποιήσει τον πρόσθετο χρόνο για να στηρίξει τις δημοσιονομικές της προσπάθειες εξυγίανσης με διαρθρωτικές δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις με σκοπό την εξοικονόμηση δαπανών σε σταθερή βάση. Στο ίδιο πνεύμα, οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις για την τόνωση της ανάπτυξης θα πρέπει να επιταχυνθούν για την βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και θα πρέπει να διατηρηθούν. Οι στόχοι αυτοί είναι οι ίδιοι όπως στο πλαίσιο του πρώτου προγράμματος. Παρ' όλα αυτά, στο δεύτερο πρόγραμμα, η εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που ενισχύουν την ανάπτυξη έχουν εξέχουσα θέση στη συνολική εφαρμογή του προγράμματος, ενώ η αναδιάρθρωση του χρέους και η υψηλότερη επίσημη χρηματοδότηση επιτρέπει βραδύτερη δημοσιονομική προσαρμογή και μια πιο βαθμιαία διαδικασία ιδιωτικοποίησης.

Η οικονομία συνεχίζει να συρρικνώνεται και τα βραχυπρόθεσμα επιτόκια έχουν αναθεωρηθεί περαιτέρω προς τα κάτω. Το 2011, η οικονομία αναμένεται να συρρικνωθεί κατά 6,9 %. Υπάρχει αρνητικό συναίσθημα από την πλευρά επιχειρήσεων και νοικοκυριών, καθυστερήσεις και προβλήματα στην εφαρμογή του διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για την ενίσχυση της ανάπτυξης, δυσκολίες στην πρόσβαση πίστωσης, υψηλότερα επίπεδα ανεργίας και αυξημένη πολιτική αβεβαιότητα - όταν η συμμετοχή Ελλάδα στην νομισματική Ένωση συζητήθηκε ανοικτά – συμβάλλοντας στην αδύναμη ιδιωτική κατανάλωση και στην επιπλέον συρρίκνωση των επενδύσεων. Επιπλέον, η επιβράδυνση της ζήτησης στις ευρωπαϊκές οικονομίες επιβράδυνε τις ελληνικές εξαγωγές, οι οποίες είχαν δείξει δυναμική ανάπτυξη τα προηγούμενα τρίμηνα. Αν και το δεύτερο πρόγραμμα χρηματοδότησης και η ολοκλήρωση της ανταλλαγής κρατικού χρέους θα να συμβάλει στη μείωση των αβεβαιοτήτων των τελευταίων μηνών, η ύφεση θα παραμείνει σοβαρή το 2012. Η τρέχουσα συρρίκνωση της εγχώριας παραγωγής εκτιμάται σε 4¾%, με κίνδυνο επιπλέον μείωσης. Η ανάκαμψη που έχει ήδη ανακοινωθεί για το επόμενο έτος θα καθυστερήσει περαιτέρω με καλύτερη περίπτωση, μια στασιμότητα της οικονομικής δραστηριότητας το 2013. Μόλις το 2014 αναμένεται να επιστρέψουν οι θετικοί ετήσιοι ρυθμοί ανάπτυξης.

Οι μεσοπρόθεσμες οικονομικές επιδόσεις στην Ελλάδα θα εξαρτηθούν σε σημαντικό βαθμό από την εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές, ιδιαίτερα εκείνες στην αγορά εργασίας, η απελευθέρωση πολλών τομέων και μια σειρά μέτρων για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος θα πρέπει να συμβάλουν στην προώθηση του ανταγωνισμού, την τόνωση της ανάπτυξης της παραγωγικότητας και της απασχόλησης και τη μείωση του κόστους παραγωγής. Χωρίς αυτές τις μεταρρυθμίσεις, η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας μπορεί να λάβει καιρό για να υλοποιηθεί, ή μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσα από μια συμπίεση των εισαγωγών και της ανεργίας με γνώμονα τη μείωση του κόστους εργασίας. Οι μεσοπρόθεσμες προβλέψεις στις οποίες το δεύτερο πρόγραμμα χρηματοδότησης βασίζεται με την προϋπόθεση ότι τις φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας θα ακολουθήσουν εξίσου σημαντικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στις αγορές αγαθών και υπηρεσιών. Αν αυτή δεν ήταν περίπτωση, η μείωση του μισθολογικού κόστους και του μη μισθολογικού θα οδηγήσει σε υψηλότερα περιθώρια κέρδους και οι μεσοπρόθεσμες προβλέψεις για την ανάπτυξη μεταξύ 2½ και 3 % κατά τη διάρκεια 2015-20 μπορεί να αποδειχθούν πολύ αισιόδοξες.

Βραχυπρόθεσμα, υπάρχει κάποια ένταση μεταξύ εσωτερικής υποτίμησης και δημοσιονομικής σταθεροποίησης. Η Ελλάδα έχει υποφέρει από μη βιώσιμες ανισορροπίες τόσο στους εξωτερικούς όσο και στους δημοσιονομικούς λογαριασμούς και η πρόοδος στους δύο λογαριασμούς ήταν μέχρι σήμερα ανεπαρκής. Κατά τα επόμενα έτη, η πρόοδος είναι απαραίτητη και στα δύο μέτωπα. Η Ελλάδα πρέπει να αποκαταστήσει την ανταγωνιστικότητα μέσω μιας φιλόδοξης εσωτερικής υποτίμησης, δηλαδή, μείωση των τιμών και του κόστους παραγωγής σε σχέση με τους ανταγωνιστές της, καθώς και μια μετατόπιση της οικονομίας που βασίζεται στην κατανάλωση, σε μια οικονομία που βασίζεται στις εξαγωγές. Αφού μια ισχυρή αύξηση της παραγωγικότητας απαιτεί χρόνο, μια εκ των προτέρων μείωση του μισθολογικού κόστους και του μη μισθολογικού είναι απαραίτητη. Αυτό είναι αναπόφευκτο, αλλά περιπλέκει τη δημοσιονομική προσαρμογή μέσω της επίδρασης ότι η εσωτερική υποτίμηση έχει ως βάση το ονομαστικό ΑΕΠ και, ταυτόχρονα, τη φορολογία. Επιπλέον, όταν η ανάκαμψη παίρνει τη λαβή, από τη σύνθεση της οικονομικής ανάπτυξης αναμένονται λιγότερα φορολογικά έσοδα από ό, τι σε προηγούμενες περιόδους ανάκαμψης.

Οι δημοσιονομικοί στόχοι για το 2012 και για τα επόμενα έτη έχουν αναθεωρηθεί. Οι στόχοι έχουν προσαρμοστεί να λάβουν υπόψη τις δυσμενείς μακροοικονομικές εξελίξεις, διασφαλίζοντας παράλληλα ότι, κατά τη διάρκεια του προγράμματος, υπάρχει επαρκής πρόοδος προς την κατεύθυνση του στόχου του 120 % του χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ μέχρι το 2020. Το πρόγραμμα είναι αγκυροβολημένο στον στόχο της επίτευξης πρωτογενούς ελλείμματος ύψους 1% του ΑΕΠ το 2012 και πρωτογενές πλεόνασμα 4,5 % του ΑΕΠ το 2014. Λαμβάνοντας υπόψη την εξοικονόμηση πόρων που προκύπτουν από την αναδιάρθρωση του χρέους, αυτή η δημοσιονομική πορεία βαθμονομείται για να είναι συμβατή με τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος το 2014, όπως προβλεπόταν στην έναρξη του πρώτου προγράμματος. Το πρωτογενές πλεόνασμα του 2014 θα πρέπει να διατηρηθεί σε ένα τέτοιο υψηλό επίπεδο για αρκετά χρόνια. Η εμπειρία των άλλων χωρών της ΕΕ δείχνει, ωστόσο, ότι πρωτογενές πλεόνασμα τέτοιου μεγέθους δεν είναι δυσανάλογο και είναι κοινωνικά ανεκτό. Σε οποιαδήποτε περίπτωση, οι στόχοι αυτοί είναι μικρότεροι από τους απαιτούμενους βάσει του πρώτου προγράμματος.

Στις αρχές του 2012, η κυβέρνηση υιοθέτησε ένα νέο πακέτο δημοσιονομικών μέτρων. Τα μέτρα αυτά (1,5% του ΑΕΠ) είναι όλα στο σκέλος των δαπανών του προϋπολογισμού. Είναι η πρώτη φορά από τον Μάιο του 2010 όπου η εκ νέου βαθμονόμηση της δημοσιονομικής στρατηγικής δεν συνοδεύτηκε από αύξηση των φόρων, αν και το πρόγραμμα είχε προβλέψει, από την αρχή, μία έντονη με βάση τις δαπάνες πορεία εξυγίανσης. Εάν εφαρμοστεί πλήρως, το νέο πακέτο θα πρέπει να επιτρέψει την εκπλήρωση του στόχου του πρωτογενούς ελλείμματος για το 2012.

Ωστόσο, οι τρέχουσες προβλέψεις αποκαλύπτουν μεγάλα δημοσιονομικά κενά στο 2013-14. Οι τρέχουσες προβλέψεις δείχνουν ένα σωρευτικό δημοσιονομικό έλλειμμα κατά την περίοδο 2013-14 ύψους 5% του ΑΕΠ. Ως εκ τούτου, σημαντικές πρόσθετες περικοπές δαπανών θα πρέπει να ανακοινωθούν και να εγκριθούν από την Ελλάδα, ιδίως όταν η Ελλάδα ενημερώνει τον μεσοπρόθεσμο προϋπολογισμό (μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική στρατηγική) τον Μάιο του 2012. Για την προετοιμασία αυτών των μέτρων, η κυβέρνηση έχει ξεκινήσει την επανεξέταση του προγράμματος δημοσίων δαπανών. Για να περιοριστεί ο αρνητικός αντίκτυπος για το δυναμικό της ανάπτυξης τα επιπλέον μέτρα πρέπει να βασίζονται στις δαπάνες. Η επανεξέταση αναμένεται να επικεντρωθεί και να συμβάλει στις περικοπές των κοινωνικών μεταβιβάσεων, με παράλληλη διατήρηση της βασικής κοινωνικής προστασίας, την άμυνα και την αναδιάρθρωση της κεντρικής και τοπικής διοίκησης. Η μείωση της απασχόλησης στο δημόσιο μέσω απολύσεων και ο κανόνας του 1 πρόσληψη για κάθε 5 αποχωρήσεις θα συμβάλει επίσης στη μείωση των κυβερνητικών δαπανών.

Η κυβέρνηση έχει υιοθετήσει μια φιλόδοξη δέσμη μέτρων για την αγορά εργασίας, συμπληρώνοντας τις μεταρρυθμίσεις που ψηφίστηκαν το 2010 και το 2011. Από τον κοινωνικό διάλογο μεταξύ των εργοδοτών του ιδιωτικού τομέα και των εκπροσώπων των εργαζομένων δεν προέκυψε ένα ικανοποιητικό αποτέλεσμα και η κυβέρνηση νομοθέτησε τη μείωση των κατώτατων μισθών στον ιδιωτικό τομέα και την τροποποίηση του αριθμού των διαδικασιών καθορισμού των μισθών, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων σχετικά με τη λήξη των συλλογικών συμβάσεων και τη διατησία των μισθολογικών διαφορών. Αυτό είναι μέρος μιας στρατηγικής για τη μείωση του εργατικού κόστους στην οικονομία των επιχειρήσεων κατά 15 % μέσα σε τρία χρόνια, επιταχύνοντας έτσι τις περικοπές του κόστους εργασίας που έχουν ήδη παρατηρηθεί κατά τη διάρκεια του 2011. Εκτός από τις περικοπές

στους ονομαστικούς μισθούς, ο στόχος αυτός αναμένεται να επιτευχθεί μέσω της μείωσης του μη μισθολογικού κόστους, μέσω της εξάλειψης των μη βασικών κοινωνικών παροχών και την αντίστοιχη μείωση των εργοδοτικών εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. Επιπλέον, η κυβέρνηση δεσμεύεται να λάβει πρόσθετα διορθωτικά μέτρα για να διευκολυνθεί η συλλογική διαπραγμάτευση και να εξασφαλιστεί η μισθολογική ευελιξία και η υψηλότερη απασχόληση.

Η πρόοδος στον τομέα των ιδιωτικοποιήσεων υπήρξε βραδύτερη από ό, τι είχε προγραμματιστεί, λόγω των δυσμενών συνθηκών της αγοράς και των τεχνικών και νομικών εμποδίων στην προετοιμασία των περιουσιακών στοιχείων που προορίζονταν για πώληση. Στους μήνες που προηγούνταν της συμφωνίας PSI, η αγορά έχει δείξει ιδιαίτερα χαμηλή όρεξη για τα ελληνικά περιουσιακά στοιχεία. Υποθέτοντας ότι η έναρξη του δεύτερου προγράμματος χρηματοδότησης θα βοηθήσει να ξεπεραστεί το αρνητικό κλίμα της αγοράς, το ταμείο ιδιωτικοποιήσεων θα πρέπει να είναι σε θέση να παράγει μια συνεχή ροή των περιουσιακών στοιχείων προς ιδιωτικοποίηση επί σειρά ετών. Ενώ ο στόχος της ιδιωτικοποίησης περιουσιακών στοιχείων αξίας 50 δισ ευρώ διατηρείται, αυτός θα επιτευχθεί μόνο σε ένα χρονικό ορίζοντα που υπερβαίνει κατά πολύ το 2015, ενώ η ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών θα προσθέσει στην πισίνα της ιδιωτικοποίησης περιουσιακών στοιχείων. Εκτός της συνεισφοράς στην κάλυψη των χρηματοδοτικών αναγκών, η ιδιωτικοποίηση παραμένει ζωτικής σημασίας για την επανέναρξη της ανάπτυξης, τον εκσυγχρονισμό της οικονομίας και την προσέλκυση άμεσων ξένων επενδύσεων.

Η Ελλάδα έχει ξεκινήσει μια ολοκληρωμένη στρατηγική για την **ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών και την αναδιάρθρωση του τραπεζικού τομέα**, που περιλαμβάνει μια σειρά από μέτρα εποπτείας και κανονιστικά. Οι ελληνικές τράπεζες έχουν πληγεί σοβαρά από την αναδιάρθρωση του δημόσιου χρέους, στο πλαίσιο της συνεχιζόμενης ύφεσης, οδηγώντας έτσι σε σημαντικές ελλείψεις κεφαλαίων για όλες τις τράπεζες. Οι βιώσιμες τράπεζες θα εντοπίζονται και θα ανακεφαλαιοποιούνται επαρκώς, σύμφωνα με τις συστάσεις από τους επόπτες και λαμβάνοντας υπόψη τις επιπτώσεις του PSI. Το νέο πρόγραμμα περιλαμβάνει επαρκείς πόρους για την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών, θα πρέπει οι ιδιώτες μέτοχοι να αποδείξουν ότι δεν μπορούν ή δεν επιθυμούν να παράσχουν τα απαραίτητα κεφάλαια.

Η δομή διακυβέρνησης των διαδικασιών ανακεφαλαιοποίησης και εξυγίανσης θα είναι σημαντικά ενισχυμένη. Αυτό κατέστη αναγκαίο λόγω του πολύ σημαντικού ύψους επίσημης χρηματοδότησης που θα διοχετευθεί μέσω των υφιστάμενων ελληνικών ιδρυμάτων, ιδίως μέσω του Ελληνικού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας. Η στρατηγική ανακεφαλαιοποίησης έχει σχεδιαστεί ώστε να μεγιστοποιηθεί η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα, με παράλληλη διαφύλαξη των συμφερόντων του Δημοσίου. Οι μετοχές των τραπεζών που αποκτήθηκαν από το κράτος στο πλαίσιο της διαδικασίας ανακεφαλαιοποίησης θα έχουν περιορισμένα δικαιώματα ψήφου, αλλά μπορεί ακόμα να επιτρέπουν ανοδικές αποδόσεις να μοιράζονται μεταξύ του κράτους και των ιδιωτών μετόχων. Όποτε είναι δυνατόν, η ιδιωτική διαχείριση των τραπεζών θα διαφυλάσσεται.

Η κλιμακωτή επίσημη χρηματοδότηση και η ανταλλαγή του χρέους που κατέχει ο ιδιωτικός τομέας θα βελτιώσουν τις προοπτικές βιωσιμότητας του χρέους. Σε ένα πολύ συγκρατημένο αισιόδοξο, αλλά ρεαλιστικό σενάριο, εάν η Ελλάδα πληροί τους στόχους του προγράμματος, ο δείκτης χρέους προς το ΑΕΠ θα μειωθεί σε περίπου 117 % το 2020. Ωστόσο, θα παραμείνει υψηλό για πολλά χρόνια και, ως εκ τούτου, θα είναι ευαίσθητο σε δυσμενείς εγχώριες και παγκόσμιες εξελίξεις. Ειδικότερα, σχετικά μικρές αποτυχίες όσον αφορά την ανάπτυξη λόγω του αργού ρυθμού εφαρμογής των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων ή δυσμενούς εξωτερικού πλαισίου, μπορεί να επηρεάσει αρνητικά τη δυναμική του χρέους. Επιπλέον, το υψηλό επίπεδο και το μερίδιο του επίσημου χρέους, καθώς και η εκ των πραγμάτων ανώτερη θέση των ομολόγων που απορρέουν από τη δομή συγχρηματοδότησης που συμφωνήθηκε στο πλαίσιο της αναδιάρθρωσης του χρέους έχει περιπλέξει την επιστροφή της Ελλάδας στις αγορές στο τέλος του δεύτερου προγράμματος. Σε περίπτωση που η πρόσβαση στην αγορά δεν μπορεί να αποκατασταθεί κατά το χρόνο της λήξης του προγράμματος, πρόσθετη επίσημη χρηματοδότηση θα μπορούσε να καταστεί απαραίτητη.

Τα διεθνή δάνεια που έχουν εκταμιευθεί μέχρι στιγμής (Μάρτιος 2012) από την Ελλάδα ανέρχονται σε 73 δισεκατομμύρια ευρώ. Από το ποσό αυτό, 52,9 δις ευρώ έχουν καταβληθεί από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ, και 19,9 δις ευρώ από το ΔΝΤ. Στο δεύτερο πρόγραμμα, το EFSF και το ΔΝΤ παραδίδουν τα μη εκταμιευθέντα ποσά του πρώτου προγράμματος συν επιπλέον 130 δις ευρώ για τα έτη 2012-14. Κατά την διάρκεια αυτής της περιόδου, το EFSF παραδίδει ένα συνολικό ποσό 144,7 δις ευρώ (συμπεριλαμβανομένων των

ήδη δεσμευμένων ή εκταμιευμένων ποσών για το PSI και την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών), ενώ το ΔΝΤ θα συμβάλει 28 δις ευρώ κατά τη διάρκεια των τεσσάρων χρόνων.

Οι κίνδυνοι εφαρμογής παραμένουν πολύ υψηλοί. Η επιτυχία του δεύτερου προγράμματος εξαρτάται κυρίως από την Ελλάδα. Αυτό εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την πλήρη και έγκαιρη εφαρμογή της δημοσιονομικής εξυγίανση και την ενίσχυση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για την ανάπτυξη που συμφωνήθηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος. Η επιτυχημένη ανταλλαγή χρέους θα πρέπει να συμβάλει στην ενίσχυση του ρυθμού των μεταρρυθμίσεων και την οικοδόμηση μιας συναίνεσης υπέρ των δύσκολων μεταρρυθμίσεων που εξακολουθούν να βρίσκονται μπροστά. Η συνέχιση της πολύ περιεκτικής διεθνούς οικονομικής βοήθειας μπορεί να αναμένεται μόνο η εάν η εφαρμογή της πολιτικής βελτιώνεται. Η αποφασιστικότητα των ελληνικών αρχών να τηρήσουν τις συμφωνηθείσες πολιτικές θα δοκιμαστεί στους επόμενους μήνες, όταν τα μέτρα μείωσης του ελλείμματος για να κλείσει το μεγάλο κενό για την περίοδο 2013-14 πρέπει να εντοπιστούν. Στο ίδιο πνεύμα, δημιουργώντας βιώσιμη ανάπτυξη και απασχόληση θα απαιτηθούν εντονότερες προσπάθειες για να ξεπεραστεί η αντίσταση των κατεστημένων συμφερόντων. Η υλοποίηση των διαρθρωτικών τα μέτρα - από την απελευθέρωση της αγοράς προϊόντων και υπηρεσιών σε μεταρρυθμίσεις του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και τη μείωση της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα - θα πρέπει να ξεπεραστούν γραφειοκρατικές καθυστερήσεις, η αντίσταση των λόμπι και των κεκτημένων συμφερόντων και να σπάσει η μακροχρόνια ταμπό πολιτική. Αυτό απαιτεί αποφασιστικότητα της κυβέρνησης, ενίσχυση του πολιτικού συντονισμού, καθώς και συναίνεση του συνόλου της ελληνικής κοινωνίας.

Όπως και το πρώτο πρόγραμμα, η χρηματοδότηση θα προέλθει από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και το ΔΝΤ. Ωστόσο, το όχημα της χρηματοδότησης των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ θα είναι ο EFSF και όχι διμερή δάνεια όπως ήταν στο πρώτο πρόγραμμα. Από την πλευρά του ΔΝΤ, θα υπάρχουν μετατοπίσεις χρηματοδοτήσεων από μία stand-by (SBA) συμφωνία σε μία Διευρυμένη Χρηματοδοτική Διευκόλυνση (EFF), η οποία επιτρέπει μια μεγαλύτερη περίοδο αποπληρωμής. Η πρόοδος θα αξιολογείται σε σχέση με τους βασικούς στόχους της διασφάλισης της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, τη διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος και την ενίσχυση της

ανταγωνιστικότητα, της ανάπτυξης και της απασχόλησης, μέσω των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

Πίνακας 4.15: Οι εκταμιεύσεις στο πλαίσιο του 1ου προγράμματος χρηματοδότησης (δισ ευρώ)

Past disbursements					
	Euro-area Member States		IMF		Total
1st tranche	18 May 2010	14.5	12 May 2010	5.5	20.0
2nd tranche	13 September 2010	6.5	14 September 2010	2.5	9.0
3rd tranche	19 January 2011	6.5	21 December 2010	2.5	9.0
4th tranche	16 March 2011	10.9	16 March 2011	4.1	15.0
5th tranche	15 July 2011	8.7	13 July 2011	3.3	12.0
6th tranche	14 December 2011	5.8	7 December 2011	2.2	8.0
Total past disbursements		52.9		20.1	73.0

Source: Commission services and IMF staff.

Πηγή: Το 2ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Μάρτιος 2012)²¹⁴

Πίνακας 4.16: Οι εισφορές των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ στις εκταμιεύσεις της Ελλάδας στο πλαίσιο του 1ου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής (εκ. ευρώ)

	BE	DE	IE	ES	FR	IT	CY	LU
May 2010	0.0	4,427.9	0.0	1,941.6	3,325.2	2,921.9	32.0	40.8
September 2010	758.8	1,495.9	347.4	656.0	1,123.4	987.2	10.8	13.8
January 2011	238.8	1,864.4	--	817.5	1,400.1	1,230.3	13.5	17.2
March 2011	530.0	611.8	--	1,814.4	3,107.4	2,730.5	29.9	38.2
July 2011	195.3	5,050.5	--	668.5	1,144.8	1,006.0	11.0	14.1
December 2011	219.6	1,714.8	--	751.9	1,287.7	1,131.6	12.4	15.8
Total	1,942.5	15,165.3	347.4	6,650.0	11,388.6	10,007.5	109.6	139.9
	MT	NL	AT	PT	SI	SK	FI	Total
May 2010	14.8	932.5	454.0	409.3	0.0	--	0.0	14,500.0
September 2010	5.0	315.0	153.4	138.3	102.9	--	392.2	6,500.0
January 2011	6.2	392.6	191.2	172.3	32.4	--	123.4	6,500.0
March 2011	13.8	871.4	424.3	382.5	71.8	--	274.0	10,900.0
July 2011	5.1	321.1	156.3	--	26.5	--	100.9	8,700.0
December 2011	5.7	361.1	175.8	--	9.9	--	113.5	5,800.0
Total	50.6	3,193.8	1,554.9	1,102.3	243.5	--	1,004.1	52,900.0

Source: Commission services.

Πηγή: Το 2ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Μάρτιος 2012)²¹⁵

²¹⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf

²¹⁵ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf

Πίνακας 4.17: Οι εγγυήσεις των κρατών μελών στο EFSF

EFSF contribution key (%)	
AT	2.98
BE	3.72
CY	0.21
DE	29.07
EE	0.27
EL	0.00
ES	12.75
FI	1.92
FR	21.83
IE	0.00
IT	19.18
LU	0.27
MT	0.10
NL	6.12
PT	0.00
SI	0.50
SK	1.06
Total	100.0

Source: EFSF.

Πηγή: Το 2ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Μάρτιος 2012)²¹⁶

4.18.2 Δημοσιονομική Πολιτική

Τα κριτήρια επιδόσεων για τις πρωτογενείς δαπάνες και το πρωτογενές ισοζύγιο πληρούνταν στο τέλος Δεκεμβρίου 2011. Παρά την απότομη επιδείνωση των οικονομικών συνθηκών κατά το τελευταίο τρίμηνο του 2011, οι αρχές κατάφεραν να διατηρήσουν τις δημοσιονομικές εξελίξεις κοντά στις προηγούμενες προβλέψεις. Οι φόροι και οι κοινωνικές εισφορές επλήγησαν από την εμβάθυνση της ύφεσης, την αύξηση της ανεργίας και την επιδείνωση των περιορισμών ρευστότητας. Επιπλέον, η συλλογή του φόρου διαταράχθηκε από τις συχνές απεργιακές κινητοποιήσεις τον Οκτώβριο και τον Νοέμβριο του 2011. Ωστόσο, αυτά τα αποτελέσματα μετριάστηκαν από τις υψηλότερες εισπράξεις των διαρθρωτικών ταμείων της ΕΕ και τις περικοπές των κεφαλαιουχικών δαπανών και άλλων διακριτικών δαπανών

²¹⁶ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf

Το ενδεικτικό κριτήριο της μη συσσώρευσης καθυστερούμενων χάθηκε. Βάσει των διαθέσιμων στοιχείων, το σύνολο των ληξιπρόθεσμων οφειλών προς τους προμηθευτές στο τέλος του 2011 ήταν πάνω από 5,7 δις ευρώ, περίπου 0,4 δις ευρώ υψηλότερο από ό, τι ένα χρόνο πριν. Ωστόσο, η κυβέρνηση εξακολουθεί να σημειώνει πρόοδο τους τελευταίους μήνες του έτους στη μείωση των ληξιπρόθεσμων οφειλών (ιδίως εκείνων που σχετίζονται με επενδυτικά σχέδια) με τη βοήθεια των αναδρομικών πληρωμών από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ, στο πλαίσιο της απόφασης για την αύξηση του μέσου ποσοστού συγχρηματοδότησης της ΕΕ από 75% σε 85% και την πρόσθετη ευχέρεια του 10%. Οι περισσότερες ληξιπρόθεσμες οφειλές αφορούν νοσοκομεία και κεφάλαια κοινωνικής ασφάλισης για τους προμηθευτές φαρμάκων και άλλων ιατρικών προϊόντων. Δεδομένου ότι το έλλειμμα με βάση το ΕΣΛ υπολογίζεται σε δεδουλευμένη βάση, οι καθυστερήσεις στις πληρωμές δεν έχουν ως αποτέλεσμα την υποτίμηση του ελλείμματος. Ωστόσο, μια τέτοια υποτίμηση μπορεί να συμβεί σε σχέση με τις καθυστερήσεις στις επιστροφές φόρων επειδή οι φόροι και τα αντίστοιχα ποσά των επιστροφών κατά κύριο λόγο καταγράφονται σύμφωνα με τις ισχύουσες ταμειακές εισροές και εκροές. Το νέο πρόγραμμα περιλαμβάνει τη χρηματοδότηση για τη ρύθμιση των ληξιπρόθεσμων οφειλών με προοδευτικό τρόπο. Έχει επισημανθεί ότι η εκκαθάριση, των καθυστερούμενων οφειλών των διαφόρων κρατικών υπηρεσιών, από το κράτος θα πρέπει να περιλαμβάνει μια προσεκτική επαλήθευση των καθυστερημένων απαιτήσεων, έχοντας εξασφαλίσει ότι οι φορείς του δημοσίου που ζητούν μια τέτοια διευθέτηση δεν έχουν συσσωρεύσει περαιτέρω ληξιπρόθεσμες οφειλές ενώ παράλληλα έχουν σημειώσει πρόοδο στην οικονομική τους διαχείριση.

Πίνακας 4.18: Εκτιμώμενη απόδοση των φορολογικών μέτρων που συμφωνήθηκαν τον Ιούνιο και τον Οκτώβριο του 2011

	Oct. 2011		Feb. 2012		Difference(*)	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Total measures	7 570	18 186	6 729	18 740	-840	554
<i>% of GDP</i>	<i>3.5</i>	<i>8.5</i>	<i>3.1</i>	<i>8.9</i>	<i>-0.4</i>	<i>0.3</i>
Wage bill	743	1 712	735	1 663	-8	-49
<i>% of GDP</i>	<i>0.3</i>	<i>0.8</i>	<i>0.3</i>	<i>0.8</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>
Operational expenses	180	262	180	262	0	0
<i>% of GDP</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>
Extra-budgetary funds	304	396	297	404	-7	8
<i>% of GDP</i>	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>
State-owned enterprises	0	414	0	414	0	0
<i>% of GDP</i>	<i>0.0</i>	<i>0.2</i>	<i>0.0</i>	<i>0.2</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>
Defence expenditure	0	0	0	0	0	0
<i>% of GDP</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>
Health care	53	267	11	225	-42	-42
<i>% of GDP</i>	<i>0.0</i>	<i>0.1</i>	<i>0.0</i>	<i>0.1</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>
Pharmaceutical spending	372	601	372	356	0	-245
<i>% of GDP</i>	<i>0.2</i>	<i>0.3</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	<i>0.0</i>	<i>-0.1</i>
Social benefits	967	2 329	828	2 406	-139	77
<i>% of GDP</i>	<i>0.4</i>	<i>1.1</i>	<i>0.4</i>	<i>1.1</i>	<i>-0.1</i>	<i>0.0</i>
Investment spending	800	804	950	504	150	-300
<i>% of GDP</i>	<i>0.4</i>	<i>0.4</i>	<i>0.4</i>	<i>0.2</i>	<i>0.1</i>	<i>-0.1</i>
Other expenditure	150	360	150	611	0	251
<i>% of GDP</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.3</i>	<i>0.0</i>	<i>0.1</i>
Tax policy	4 001	11 042	3 207	11 895	-794	853
<i>% of GDP</i>	<i>1.8</i>	<i>5.2</i>	<i>1.5</i>	<i>5.6</i>	<i>-0.4</i>	<i>0.4</i>

(*) Ratios to GDP are calculated on the basis of the latest GDP figures.

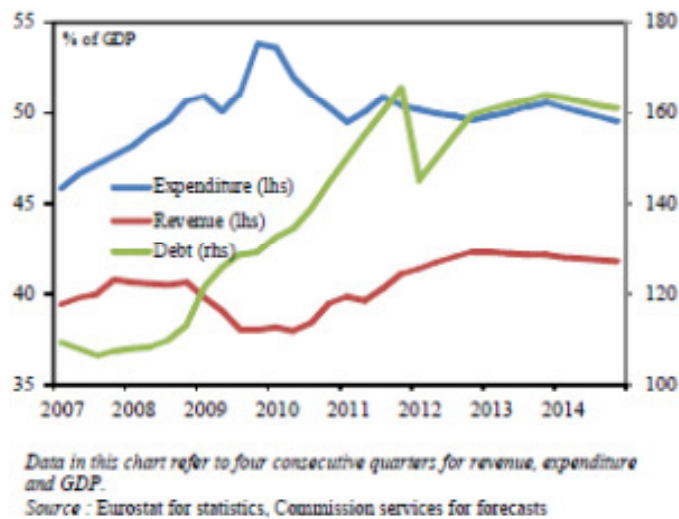
Note: This table does not include measures for 2012 adopted in February 2012.

Source: Commission services.

Πηγή: Το 2ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Μάρτιος 2012)²¹⁷

²¹⁷ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf

Το δημοσιονομικό έλλειμμα με βάση το ΕΣΛ-2011 εκτιμάται σε 9¼ % του ΑΕΠ, 11/4 μονάδες χαμηλότερο από ό,τι το 2010. Η μείωση του ελλείμματος προήλθε από την αύξηση του δείκτη εσόδων προς το ΑΕΠ κατά 1½ μονάδες, ενώ ο δείκτης πρωτογενών δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ μειώθηκε κατά 1 μονάδα. Η αύξηση των δαπανών για τόκους περισσότερο από 1 μονάδα σημαίνει ότι η βελτίωση στο πρωτογενές έλλειμμα ήταν σχεδόν 2½ μονάδες. Για την επίτευξη αυτού του αποτελέσματος, η Ελλάδα εκτιμάται ότι έχει εφαρμόσει μέτρα- συμπεριλαμβανομένων των επιπτώσεων από την μεταφορά των μέτρων που έχουν ληφθεί το 2010, και με εξαίρεση τις επιπτώσεις που μεταφέρθηκαν το 2012 – της τάξης του 7¾ % του ΑΕΠ, με αυξημένη συγκέντρωση των μέτρων προς το τέλος του έτους. Το ποσό των μέτρων είναι σημαντικά υψηλότερο από την μείωση του ελλείμματος, γεγονός που υποδηλώνει ότι, τα περισσότερα από τα μέτρα αποδείχτηκαν αποτελεσματικά για την αντιμετώπιση της ανοδικής κίνησης των δαπανών και των πτωτικών πιέσεων στα έσοδα. Το πρώτο προκύπτει κυρίως από μία αυτόματη τάση αύξησης σε πολλές μεγάλες συνιστώσες των δαπανών όπως συντάξεις και υγειονομική περίθαλψη, το δεύτερο προέρχεται κυρίως από την ύφεση, αλλά ενδεχομένως και την επιδείνωση της φορολογικής συμμόρφωσης.



Διάγραμμα 4.7: Δημόσια Έσοδα, Δαπάνες και Ακαθάριστο Χρέος (% ΑΕΠ)

Πηγή: Το 2ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Μάρτιος 2012)²¹⁸

²¹⁸ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf

Πίνακας 4.19: Εξέλιξη της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα

(stock, persons)	end-2009	end-2010	Nov. 2011
General government	715,882	683,627	664,223
Central government	465,609	446,789	428,041
Legal entities	6,971	6,034	5,490
Local government	95,585	93,194	98,790
Hospitals	88,230	88,564	89,838
Social security funds	31,519	29,471	26,855
SOEs chapter A	22,975	19,565	15,209
Other	4,993	10	0

Source: Ministry of Administrative Reform.

Πηγή: Το 2ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Μάρτιος 2012)²¹⁹

4.18.3 Δημοσιονομική Στρατηγική για το έτος 2012 και τα επόμενα έτη

Οι δημοσιονομικές προοπτικές για το 2012 φαίνονται πολύ χειρότερες. Αυτό κυρίως προκύπτει από το συνδυασμό χειρότερων δημοσιονομικών αποτελεσμάτων για το 2011, την επιδείνωση των μακροοικονομικών επιπτώσεων (συμπεριλαμβανομένων των επιπτώσεων που έχει η μείωση των μισθών του ιδιωτικού τομέα που προκύπτει από τις μεταρρυθμίσεις της αγοράς εργασίας που περιλαμβάνουν το νέο πρόγραμμα για την κοινωνική συνεισφορά και φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων) και χαμηλότερη από την προβλεπόμενη απόδοση των προηγούμενων μέτρων. Οι παράγοντες αυτοί που αυξάνουν το έλλειμμα αντισταθμίζονται εν μέρει από την εξοικονόμηση τόκων δαπανών που προκύπτουν από το PSI. Αν δεν εγκρίθηκαν συμπληρωματικά μέτρα, το πρωτογενές έλλειμμα για το 2012 θα μπορούσε να είναι της τάξεως του 2½ % του ΑΕΠ. Αυτό μπορεί να συγκριθεί με ένα μικρό πλεόνασμα για το 2012 το οποίο ήταν ο στόχος της προηγούμενης επισκόπησης του προγράμματος.

Προκειμένου να περιληφθεί η επιδείνωση των μακροοικονομικών προοπτικών, ο στόχος για το πρωτογενές ισοζύγιο για το 2012 ορίστηκε σε -1.0 % του ΑΕΠ. Ο στόχος ορίστηκε κατά τρόπο που απαιτεί μία παρόμοια δημοσιονομική προσπάθεια όπως και πριν, αφήνοντας τους αυτόματους σταθεροποιητές να λειτουργήσουν. Λαμβάνοντας υπόψη τις σημαντικές εξοικονομήσεις στις δαπάνες τόκων που προκύπτουν από το PSI και τη μετάβαση σε ένα νέο

²¹⁹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf

πρόγραμμα χρηματοδότησης, οι συνολικές προβλέψεις για το έλλειμμα για το 2012 είναι ελαφρώς διαφορετικές από τη συνολικό στόχο για το έλλειμμα του πρώτου προγράμματος.

Πίνακας 4.20: Κύριοι Δημοσιονομικοί Δείκτες 2010-2014

	2011	2012	2013	2014
ESA 95 general government primary balance (projections at unchanged policies)	-5.2	-2.0	-4.0	-2.3
% of GDP	-2.4	-1.0	-2.0	-1.1
General government primary balance target		-2.0	3.7	9.4
% of GDP		-1.0	1.8	4.5
ESA 95 general government balance (projections at unchanged policies)	-20.0	-14.8	-17.0	-16.1
% of GDP	-9.3	-7.3	-8.4	-7.7
ESA 95 general government balance (consistent with primary targets)		-14.8	-9.4	-4.4
% of GDP		-7.3	-4.6	-2.1

Source: Commission services.

Πηγή: Το 2ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Μάρτιος 2012)²²⁰

Για την επίτευξη του αναθεωρημένου δημοσιονομικού στόχου για το 2012, η κυβέρνηση δεσμεύθηκε να μειώσει τις δαπάνες κατά 1,5 % του ΑΕΠ. Περίπου τα τρία τέταρτα των περικοπών είναι μόνιμου χαρακτήρα και έχουν ήδη θεσπιστεί στο πλαίσιο του συμπληρωματικού προϋπολογισμού και άλλων νομικών πράξεων:

- **Μείωση στη φαρμακευτική δαπάνη** κατά 1080 εκ. ευρώ τουλάχιστον, το 2012, μειώνοντας τις τιμές των φαρμάκων (γενόσημα και επώνυμα φάρμακα), αυξάνοντας τη συμμετοχή, μειώνοντας των φαρμακοποιών και των χονδρέμπορων τα εμπορικά περιθώρια, εφαρμόζοντας υποχρεωτικής ηλεκτρονικής συνταγογράφησης με τη δραστική ουσία και τα πρωτόκολλα, ενημερώνοντας τον κατάλογο φαρμάκων και εφαρμόζοντας μηχανισμό τριμηνιαίων επιστροφών που πρέπει να καταβληθεί από τη φαρμακευτική βιομηχανία.
- **Μείωση των υπερωριών για τους γιατρούς σε νοσοκομεία** κατά τουλάχιστον 50 εκ. ευρώ.

²²⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf

- **Μείωση των προμηθειών στρατιωτικού εξοπλισμού** από 300 εκ. ευρώ (μετρητά και παραδόσεις).
- **Μείωση του αριθμού των Αντιδημάρχων και του συναφούς προσωπικού** με στόχο την εξοικονόμηση τουλάχιστον 30 εκ. ευρώ
- **Μείωση λειτουργικών δαπανών της κεντρικής κυβέρνησης**, και δαπανών συσχετιζόμενων με τις εκλογές, κατά τουλάχιστον 270 εκ. ευρώ, σε σύγκριση με τον προϋπολογισμό.
- **Εμπροσθοβαρείς περικοπές στις επιδοτήσεις σε κατοίκους απομακρυσμένων περιοχών** και περικοπές στις επιχορηγήσεις σε διάφορους φορείς που εποπτεύονται από διάφορα Υπουργεία, με στόχο τη μείωση των δαπανών το 2012 κατά τουλάχιστον 190 εκ. ευρώ.
- **Μείωση του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων (ΠΔΕ)** κατά 400 εκ. ευρώ: αυτή η περικοπή θα εφαρμοσθεί μέσω περικοπών στις επιδοτήσεις σε ιδιωτικές επενδύσεις και τα εγχώρια χρηματοδοτούμενα επενδυτικά έργα. Η μείωση του προϋπολογισμού ΠΔΕ δεν θα έχει καμία επίπτωση στα έργα που συγχρηματοδοτούνται από τα διαρθρωτικά κεφάλαια (μη ολοκληρωμένα έργα που χρηματοδοτούνται από τα επιχειρησιακά προγράμματα 2000-06, το Ταμείο Συνοχής (2000-06), τα επιχειρησιακά προγράμματα 2007-13 και μη επιλέξιμες δαπάνες που σχετίζονται με τα ανωτέρω έργα).
- **Αλλαγές στα επικουρικά συνταξιοδοτικά ταμεία** και τα συνταξιοδοτικά ταμεία με υψηλές μέσες συντάξεις ή εκείνα που λαμβάνουν υψηλές επιδοτήσεις από τον προϋπολογισμό, με στόχο την εξοικονόμηση τουλάχιστον 300 εκ. ευρώ (καθαρά αφότου ληφθούν υπόψη οι επιπτώσεις αυτών των περικοπών για τους φόρους και τις κοινωνικές εισφορές).
- **Μια μέση μείωση κατά 12 % των λεγόμενων «ειδικών αμοιβών» του δημόσιου τομέα**, στις οποίες δεν ισχύει το ενιαίο μισθολόγιο. Αυτό θα ισχύσει από την 1η Ιουνίου 2012 και θα πρέπει να αποφέρει εξοικονόμηση τουλάχιστον 205 εκ. ευρώ (καθαρά, μετά από εξέταση των επιπτώσεων επί των φόρων και των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης).

Πίνακας 4.21: Έλλειμμα και μέτρα λογιστικής: Το έλλειμμα στη διάρκεια του χρόνου

	EUR million	% of GDP
2009 deficit (outcome)	36 624	15.8
primary deficit drift in 2010	5 681	2.5
change in interest expenditure	894	0.4
measures in 2010 1/	19 074	8.4
impact on ratio of nominal GDP growth	--	0.3
2010 deficit (outcome)	24 125	10.6
primary deficit drift in 2011	10 592	4.9
change in interest expenditure	1 964	0.9
measures in 2011 1/	16 680	7.7
impact on ratio of nominal GDP growth	--	0.6
2011 deficit (estimate)	20 002	9.3
primary deficit drift in 2012	10 020	4.9
change in interest expenditure	-2 032	-1.0
measures identified for 2012 1/	13 191	6.5
impact on ratio of nominal GDP growth	--	0.5
2012 deficit (projection)	14 799	7.3
primary deficit drift in 2013	3 572	1.8
change in interest expenditure	211	0.1
measures identified for 2013 1/	1 584	0.8
measures to be identified in 2013	7 639	3.8
impact on ratio of nominal GDP growth	--	0.0
2013 deficit (target) 2/	9 359	4.6
primary deficit drift in 2014	1 376	0.7
change in interest expenditure	749	0.4
measures identified for 2014 1/	3 065	1.5
measures to be identified for 2014	4 016	1.9
impact on ratio of nominal GDP growth	--	-0.1
2014 deficit (target) 2/	4 404	2.1

Note: Deficit in year t = Deficit in year t-1 plus primary deficit drift plus change in interest expenditure minus measures (and for the GDP ratios: plus impact on debt ratio of nominal GDP growth).

1/ Including carry-over impacts.

2/ Overall balance consistent with the primary fiscal balance targets.

Source: Commission services.

Πηγή: Το 2ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Μάρτιος 2012)²²¹

Η Κυβέρνηση στοχεύει στην επίτευξη πρωτογενούς πλεονάσματος 1,8 % και 4,5% του ΑΕΠ το 2013 και το 2014, αντίστοιχα. Οι στόχοι αυτοί είναι σύμφωνοι με τις προβλέψεις για το χρέος για το οποίο η σύνοδος κορυφής της ευρωζώνης αποφάσισε τον Οκτώβριο του 2011,

²²¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf

ως προϋπόθεση για τη μετάβαση σε ένα δεύτερο πρόγραμμα χρηματοδότησης. Ωστόσο, οι τρέχουσες πολιτικές δεν επαρκούν για να φέρουν τους δημόσιους λογαριασμούς σε αυτούς τους στόχους. Με βάση τις τρέχουσες προβλέψεις με αμετάβλητες πολιτικές, υπάρχει ένα σωρευτικό δημοσιονομικό έλλειμμα μέχρι το 2014, 5½ % του ΑΕΠ. Η κυβέρνηση θα πρέπει να προσδιορίσει αυτό το ποσό μέτρων τον Ιούνιο του 2012 και να εφαρμοστούν στους προϋπολογισμούς του 2013 και 2014 για την επίτευξη των στόχων. Δεδομένου ότι το πεδίο εφαρμογής για οριζόντιες περικοπές δαπανών ή αύξηση των φόρων έχει εξαντληθεί και το βασικό σενάριο περιλαμβάνει ήδη αποδόσεις από τη βελτίωση της φορολογικής συμμόρφωσης, οι εξοικονομήσεις θα πρέπει να προέλθουν από τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στις δαπάνες. Για τον εντοπισμό των στοχευόμενων μειώσεων των δαπανών, η κυβέρνηση έχει ξεκινήσει μια επανεξέταση των δαπανών. Θα επικεντρωθεί σε συντάξεις και κοινωνικές μεταβιβάσεις (με παράλληλη διατήρηση της βασικής κοινωνικής προστασίας), στις αμυντικές δαπάνες (αφήνοντας ανεπηρέαστη τη θέση της εθνικής άμυνας) και αναδιάρθρωση των κεντρικών και τοπικών διοικήσεων. Ένας περαιτέρω εξορθολογισμός των φαρμακευτικών δαπανών και των δαπανών λειτουργίας των νοσοκομείων, καθώς και ταμειακές παροχές κοινωνικής πρόνοιας θα καθοριστούν τους επόμενους μήνες. Η αποστολή προέτρεψε την κυβέρνηση να στραφεί σε εξωτερική τεχνική βοήθεια για την προετοιμασία της αναθεώρησης των δαπανών

4.18.4 Διαρθρωτικές δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις

1. Ιδιωτικοποίηση

Παρά το γεγονός ότι μόνο λίγες συναλλαγές έχουν συμβεί μέχρι στιγμής, οι μηχανισμοί είναι σε θέση να εξασφαλιστεί σταδιακά η συνεχής παροχή των στοιχείων του ενεργητικού στην αγορά. Λόγω των αρνητικών συνθηκών της αγοράς, νομικών επιπλοκών και καθυστερήσεις στην εφαρμογή ορισμένων ενδιάμεσων βημάτων, τα έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις που συλλέχθηκαν το 2011 ήταν ελαφρώς κάτω από 1,6 δις ευρώ. Στους μήνες που προηγήθηκαν της λειτουργίας ανταλλαγής χρέους (PSI), η αγορά ήταν ιδιαίτερα εχθρική προς τα ελληνικά περιουσιακά στοιχεία. Παρά το γεγονός ότι το Ταμείο Ιδιωτικοποιήσεων έχει ορίσει τις απαραίτητες τεχνικούς, νομικούς και οικονομικούς συμβούλους για τις συναλλαγές που αναμένονται το 2012 και το 2013, αρκετά περιουσιακά στοιχεία δεν είναι ακόμη αρκετά ώριμα για ιδιωτικοποίηση. Τα ενδιάμεσα στάδια περιλαμβάνουν την αναδιάρθρωση των ζημιογόνων επιχειρήσεων, εκκαθάριση κρατικών ενισχύσεων, εκκαθάριση δικαιωμάτων, και

ρυθμιστικές, συμπεριλαμβανομένου του διαχωρισμού των υπηρεσιών κοινής ωφελείας. Όλα αυτά τα ενδιάμεσα βήματα είναι αναγκαία για την εξασφάλιση της επιτυχίας της ιδιωτικοποίησης όσον αφορά τα έσοδα, αλλά και ότι θα συμβάλλει στο άνοιγμα του ανταγωνισμού σε ορισμένους τομείς. Όσον αφορά την ακίνητη περιουσία, μετά από μεγάλες καθυστερήσεις, μια νέα Γενική Γραμματεία Δημόσιας Περιουσίας έχει πλέον τεθεί σε λειτουργία. Θα πρέπει να επισπεύσει την ταυτοποίηση των στοιχείων του ενεργητικού που προορίζονται για πώληση, και να βοηθήσει στις σαφείς διοικητικές ενέργειες, όπως η ανακατανομή των χρήσεων γης.

Ο στόχος της συλλογής εσόδων ύψους 50 δις ευρώ από τις ιδιωτικοποιήσεις παραμένει βιώσιμος, αν και σε μεγαλύτερο ορίζοντα από ότι αρχικά είχε προβλεφθεί. Οι ετήσιοι στόχοι για τα έσοδα έχουν αναθεωρηθεί, σε τουλάχιστον 5,2 δις ευρώ τα οποία θα πρέπει να εισπραχθούν μέχρι το τέλος του 2012, 9,2 δις ευρώ έως το τέλος του 2013, 14 δις ευρώ δισεκατομμύρια μέχρι το τέλος του 2014 και 19 δις ευρώ μέχρι το τέλος του 2015. Οι αριθμοί αυτοί είναι συνεπείς με τις αναλύσεις της βιωσιμότητας του χρέους που προετοιμάστηκαν από το φθινόπωρο του 2011, βάσει των οποίων η σύννοδος κορυφής της ζώνης του ευρώ συμφώνησε κατ'αρχήν για το σχεδιασμό ενός δεύτερου προγράμματος.

Πίνακας 4.21: Πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων: Οι μέχρι τώρα συναλλαγές

Assets	Date of deal	Stake sold	Remaining stakes owned by the Greek Government	Proceeds (cash, EUR million)	Cumulative since 2011 (EUR million)	Delayed payment
OTE	July 2011	10%	4%	392	392	-
OPAP 1 (license extension 2020-30)	October 2011	-	-	375	767	85 (by Q4 2013)
OPAP 2 (sale of new license for VLTs)	October 2011	-	-	474	1 241	85 (by Q4 2013)
Mobile Telephony Spectrum (license extension)	December 2011	-	-	317	1 558	-
Four aircraft (sale)	February and March 2012	-	-	-	1 558	31 (end-March 2012)

Πηγή: Το 2ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Μάρτιος 2012)²²²

Πίνακας 4.22: Προγραμματισμένα έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις

By the end of:	Cumulative receipts, cumulative since 2011 (EUR million)
2012 Q1	1 558
Q2	1 558
Q3	2 700
Q4	5 200
2013	9 200
2014	14 000
2015	19 000

Πηγή: Το 2ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Μάρτιος 2012)²²³

²²² http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf

²²³ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf

Πίνακας 4.23: Ιδιωτικοποιήσεις – Συναλλαγές σε αναμονή

Timing of Privatization (Launch of Tender)	Project	Transferred to Fund by	Advisors contracted by	Intermediate steps
I. State-owned enterprise/share sale				
2012 Q1	Public Gas (DEPA)	1/	✓	Call for tender launched in February 2012.
Q1	Public Gas (DESFA)	1/	✓	Call for tender launched in February 2012.
Q1	Football Betting (OPAP)	✓	✓	State aid clearance.
Q2	Hellenic Defense Systems (EAS)	1/	✓	Clearance by Ministry of Defense. Adopt restructuring law by April 2012. State aid clearance.
Q2	Hellenic Petroleum (HELPE)	March 2012 2/	March 2012	Sign MoU with Pan-European April 2012.
Q2	Horse Racing (ODIE)	March 2012 2/	✓	Adopt restructuring law and establish time-bound concession rights by March 2012. State aid clearance.
Q2	Athens Water (EYDAP)	March 2012	March 2012	Establish regulator and pricing policy by June 2012. Extend
Q2	Thessaloniki Water (EYATH)	March 2012	March 2012	Establish regulator and pricing policy by June 2012. Extend
Q2	Mining and Metallurgical Company	March 2012 2/	✓	Adopt restructuring law by March 2012.
Q2	Hellenic Post (ELTA)	1/	March 2012	Adopt law determining the public service by February 2012.
Q2	Casino Mont Parnes	1/	March 2012	State aid clearance.
Q2	Electricity Company (PPC)	1/	March 2012	Restructuring to be decided by June 2012.
Q3	Hellenic Vehicle Industry (ELVO)	1/	March 2012	Adopt restructuring law by June 2012.
Q4	Railways (Trainose)	1/	August 2012	Ongoing restructuring and last phase of state aid clearance by June 2012.
2013 Q1	Athens Airport (AIA)	March 2012 2/	✓	
II. Concessions				
2011 Q4	Hellenic Motorways	✓	March 2012	Complete negotiations. Parliamentary ratification of changes in the concession. Establish regulatory framework by end of 2012.
Q4	State Lottery	✓	✓	Expected financial offer from the three bidders by April 2012.
2012 Q2	Egmatia Odos	✓	March 2012	Unbundling into services/motorway rights. Establish regulatory framework by end of 2012.
Q2	Small ports and marinas	1/	✓	Identify proper policy. First lot of rights to be transferred by March 2012. Establish regulatory framework by September 2012.
Q3	Regional airports	✓	March 2012	Identify proper policy. Establish regulatory framework by September 2012.
Q4	Thessaloniki Port (OLTH)	March 2012 2/	March 2012	Identify proper policy. All port shares voting rights to be transferred by March 2012. Establish regulatory framework by September 2012.
Q4	Piraeus Port (OLP)	March 2012 2/	March 2012	Identify proper policy. All port shares voting rights to be transferred by March 2012. Establish regulatory framework by September 2012.
Q4	Large regional ports	1/	March 2012	Identify proper policy. All port shares voting rights to be transferred by March 2012. Establish regulatory framework by September 2012.
Q4	South Kavala Gas Storage	✓	March 2012	Clear legal obstacles by September 2012.
To be determined	Mining rights			
To be determined	Digital Dividend			
III. Real Estate				
2011 Q4	Hellenikon 1	March 2012 2/	✓	Adopt law on land use by March 2012.
2012 Q1	Sale/repurchase buildings	✓	✓	Government to sign rental contracts by May 2012. Transfer clean title to the HRADF by May 2012.
Q1	Real Estate IBC	March 2012	✓	Strategic environmental study. ESCHADA to be issued by June 2012. 3/
Q1	Real Estate/Astir Vouliagmenis	1/	✓	Negotiations with NBG. ESCHADA to be issued. Process led by NBG by June 2012.
Q1	Real Estate/Cassiopi	March 2012	✓	Move NATO radar. ESCHADA to be issued by June 2012.
Q1	Real Estate lot 1 (Afantou)	1/	✓	ESCHADA to be issued by June 2012.
Q2	Real Estate lot 2	1/	✓	Identify assets by June 2012.
Q3	Real Estate lot 3	1/	✓	Identify assets by September 2012.

Source: HRADF update on projects under development.

1/ Transfer of assets/rights at the point of privatization.

2/ Shares have already been transferred, but not yet voting rights.

3/ ESCHADA = Zoning and land planning permit.

Πηγή: Το 2ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Μάρτιος 2012)²²⁴

²²⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf

2. Διαχείριση των εσόδων, καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και φορολογική μεταρρύθμιση.

Η φορολογική μεταρρύθμιση έχει καθυστερήσει. Η φορολογική μεταρρύθμιση, της οποίας η έγκριση από το Κοινοβούλιο είχε αρχικά προγραμματιστεί για το Σεπτέμβριο του 2011 και στη συνέχεια αναβλήθηκε μέχρι τον Μάρτιο του 2012, αναμενόταν να ψηφιστεί στο τέλος Ιουνίου του 2012. Η αναθεώρηση του χρονοδιαγράμματος ήταν σε συμφωνία με την αποστολή, δεδομένου ότι η ανάγκη για την κατάλληλη προετοιμασία της μεταρρύθμισης δεν θα μπορούσαν να φιλοξενηθούν ενόψει άλλων επείγοντων καθηκόντων που βάζουν σε δοκιμασία τους πόρους των αρχών (όπως η έγκριση ενός ευρύ φάσματος προγενέστερων ενεργειών για το νέο πρόγραμμα και την εφαρμογή του PSI). Ωστόσο, για να εξασφαλιστεί ότι η διαδικασία κερδίζει έδαφος τώρα, η κυβέρνηση αναμένεται να ανακοινώσει ένα πλήρες πρόγραμμα των ενδιάμεσων βημάτων ήδη από το Μάρτιο, για να διασφαλιστεί η διαβούλευση και η κατάλληλη εξέταση από την Επιτροπή, την ΕΚΤ και το ΔΝΤ. Η μεταρρύθμιση θα πρέπει να αποσκοπεί στο να καταστεί απλούστερο το φορολογικό σύστημα, στη μείωση του κόστους συμμόρφωσης και τη βελτίωση της ευχρηστίας του για ανάπτυξη. Η μεταρρύθμιση πρέπει να αφορά το προσωπικό εισόδημα, το εταιρικό, το ΦΠΑ και τους φόρους ακίνητης περιουσίας, καθώς και τις εργοδοτικές εισφορές κοινωνικής ασφάλισης. Συγκεκριμένα, η μεταρρύθμιση θα πρέπει να μειώσει τους υψηλούς οριακούς συντελεστές της εργασίας και να διευρύνει τις φορολογικές βάσεις. Η αποστολή είχε την άποψη ότι η φορολογική επιβάρυνση από έμμεσους φόρους σε σχέση με τους άμεσους φόρους και κοινωνικές εισφορές δεν πρέπει να μειωθεί. Η απλοποίηση του φορολογικού συστήματος, συνεπάγεται την ανάγκη εξάλειψης των φορολογικών απαλλαγών και προνομιακών καθεστώτων, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων της γεωγραφικής φύσεως. Η μεταρρύθμιση πρέπει να είναι φιλόδοξη, αλλά πρέπει να σχεδιαστεί προσεκτικά ώστε να εξασφαλιστεί ότι θα φτάσει τους στόχους της και να είναι φορολογικά ουδέτερη.

Οι αρχές δεσμεύτηκαν να απέχουν από την επέκταση των φορολογικών αμνηστιών στο μέλλον. Η Ελλάδα έχει παράδοση στις πολύ συχνές φορολογικές αμνηστίες, εν μέρει με τη μορφή σχεδίων που περιλαμβάνουν πολύ γενναϊόδωρες δόσεις για φορολογικά χρέη. Ενώ μερικά από αυτά μπορεί να είχαν ένα θετικό, αν και μάλλον περιορισμένο βραχυπρόθεσμο αντίκτυπο στη συλλογή φόρων, η συχνή επανάληψή τους έχει υπονομεύσει τα κίνητρα για τη φορολογική συμμόρφωση και την αξιοπιστία της κυβέρνησης σε σχέση με την προθυμία και

την ικανότητά της στην επιβολή φορολογικής νομοθεσίας, διαβρώνοντας την ηθική του φόρου και ως εκ τούτου την προώθηση της φοροδιαφυγής. Η κυβέρνηση έχει δεσμευτεί να παραιτηθεί από οποιαδήποτε νέα φορολογία και αμνηστίες κοινωνικών εισφορών καθώς και να περιορίσει τα σχέδια δόσεων σε μικρούς οφειλέτες που μπορούν να προσδιοριστούν με σαφήνεια με διαρκή οξεία οικονομική δυσχέρεια. Σε αυτό το πλαίσιο, η ελληνική κυβέρνηση κατάργησε ένα πρόσφατο νόμο ο οποίος θα επέκτεινε τους όρους πληρωμής του φορολογικού χρέους και καθυστερημένων εισφορών κοινωνικής ασφάλισης.

Η ενίσχυση της φορολογικής διοίκησης και της αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής είναι μεταξύ των κορυφαίων προτεραιοτήτων του νέου προγράμματος. Αυτό δεν είναι μόνο λόγω της ανάγκης να αυξήσει τα έσοδα και να μειώσει το δημοσιονομικό έλλειμμα χωρίς περαιτέρω αυξήσεις των φορολογικών συντελεστών. Είναι επίσης σημαντικό για την κοινωνική αποδοχή του προγράμματος προσαρμογής, καθώς η μείωση της φοροδιαφυγής θα οδηγήσει σε δικαιότερη κατανομή του βάρους της προσαρμογής. Παρά την κάποια πρόοδο, η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων αυτών ήταν αργή και τα αποτελέσματα δεν είναι ακόμη ικανοποιητικά. Φοροδιαφυγή και εισφοροδιαφυγή μπορεί να έχει στην πραγματικότητα αυξηθεί το 2011, με φόντο την αρνητική οικονομική ανάπτυξη και την αύξηση των περιορισμών της ρευστότητας των φορολογουμένων. Μέχρι σήμερα, η κυβέρνηση έχει θεσπίσει νομοθεσία και διοικητικές μεταρρυθμίσεις που στοχεύουν στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της φορολογικής διαχείρισης και των ελέγχων, την εφαρμογή αποτελεσματικών έργων διαχείρισης, καθώς και στη διαμόρφωση μιας στρατηγικής για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και την αποκατάσταση της φορολογικής πειθαρχίας και τη βελτίωση της συμμόρφωσης. Η έμφαση έχει πλέον μετατοπιστεί προς την υλοποίηση και την αύξηση του αριθμού των φορολογικών ελέγχων αποδεικνύοντας ότι η κυβέρνηση στοχεύει στην επιτάχυνση των προσπαθειών της στον τομέα αυτό. Επιπλέον, η κυβέρνηση είναι έτοιμη να ξεκινήσει ένα νέο σύστημα αξιολόγησης της απόδοσης των εφοριών, το οποίο θα βοηθήσει την ενίσχυση των δομών παροχής κινήτρων. Η κυβέρνηση έχει επίσης ξεκινήσει τη διαδικασία συγχώνευσης τοπικών εφοριών και το εξοπλισμό τους με ένα ενιαίο σύστημα πληροφορικής, με στόχο να έχει ολοκληρωθεί μέχρι το τέλος του 2012. Επιπλέον, η κυβέρνηση αναμένεται να εγκρίνει μηχανισμούς για την καλύτερη προστασία των πληροφοριοδοτών αναφοράς διαφθοράς στη φορολογική διοίκηση, τη θέσπιση διαδικασιών για την εναλλαγή των διαχειριστών, και τη θέσπιση στόχων για τους ελέγχους των δηλώσεων

περιουσιακών στοιχείων των εφοριακών υπαλλήλων, οδηγώντας σε ένα πλήρως ανεπτυγμένο σχέδιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς το φθινόπωρο του 2012

Υπάρχουν αρκετές παράλληλες πρωτοβουλίες για τη βελτίωση της είσπραξης των φόρων. Οι πιο σημαντικές είναι οι εξής: ένα νέο σύστημα επίλυσης φορολογικής διαφοράς που θα καθιστά υποχρεωτική την εξάντληση της φάσης διοικητικής διαφοράς πριν μεταβεί στο δικαστικό στάδιο. Η αύξηση του αριθμού των φορολογικών ελεγκτών από 1000 σε 2000 και η αντικατάσταση των διευθυντών των εφοριών οι οποίοι υστερούν σε σχέση με τους στόχους της απόδοσής τους όπως ορίζονται στο του προγράμματος. Η αποστολή τόνισε τη σημασία στο να καταστεί η φορολογική διοίκηση σταδιακά όλο και πιο ανεξάρτητη και υπόλογη, με έδρα τον έλεγχο των τοπικών εφοριών. Είναι επίσης, κρίσιμο να ενσωματωθεί η είσπραξη των φόρων και των κοινωνικών εισφορών καθώς και η διοργάνωση κοινών ελέγχων στο κοντινό μέλλον.

3. Έλεγχος των δαπανών

Οι μεταρρυθμίσεις για την ενίσχυση της διαχείρισης των δημόσιων δαπανών προχωρούν. Η έγκαιρη παροχή δημοσιονομικών δεδομένων έχει βελτιωθεί λόγω της ηλεκτρονικής υποβολής τέτοιων στοιχείων από υπουργεία, τοπικές αυτοδιοικήσεις και τα νομικά πρόσωπα. Ωστόσο, το σύστημα πρέπει να βελτιωθεί περαιτέρω, έτσι ώστε να συμπεριλάβει επίσης έγκαιρη, πλήρη και ακριβή πληροφόρηση για τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης και τον προϋπολογισμό των δημοσίων επενδύσεων. Ο έλεγχος των δαπανών έχει επίσης βελτιωθεί με την υιοθέτηση των μητρώων ανάληψης υποχρεώσεων στα υπουργεία και άλλους φορείς, τα οποία θα πρέπει να ανιχνεύουν αποτελεσματικά τις υπέρ-δεσμεύσεις και καθυστερήσεις στον τακτικό προϋπολογισμό και στον προϋπολογισμό επενδύσεων. Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους έχει συστήσει επιτροπή συντονισμού για την παρακολούθηση και την ενίσχυση της εφαρμογής των ελέγχων δεσμεύσεων για να εμποδίζει την περαιτέρω συσσώρευση καθυστερούμενων οφειλών.

Το επίπεδο των καθυστερούμενων οφειλών παραμένει σε υψηλά επίπεδα, παρά την τρέχουσα διαδικασία δημιουργίας μητρώων δέσμευσης. Παρά το γεγονός ότι τα μητρώα ανάληψης υποχρεώσεων είναι πλέον σε λειτουργία στα αρμόδια υπουργεία, η μεταρρύθμιση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών έχει καθυστερήσει και το επίπεδο των καθυστερούμενων οφειλών εξακολουθεί να είναι υψηλό, ειδικά στα ασφαλιστικά ταμεία και

τα νοσοκομεία. Η αποστολή τονίζει ότι το υψηλό επίπεδο των καθυστερούμενων οφειλών, συμπεριλαμβανομένων των φορολογικών επιστροφών, έχει πολύ αρνητικό αντίκτυπο στην οικονομία στο σύνολό της. Συμβάλλει στην έλλειψη ρευστότητας στο οικονομικό σύστημα που επηρεάζοντας κυρίως τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Σε αυτό το πλαίσιο, η διευθέτηση των καθυστερούμενων οφειλών θα μπορούσε πράγματι να δώσει μια θετική ώθηση στην οικονομία.

Πίνακας 4.24: Καθυστερούμενες οφειλές σε προμηθευτές του δημοσίου τομέα

	31-Dec-10	31-Mar-11	30-Jun-11	31-Jul-11	30-Sep-11	31-Dec-11
Total State	866.2	1 071.5	980.0	949.9	924.7	588.9
Local Government	577.0	852.8	917.4	955.8	928.5	817.8
Hospitals	1 522.9	1 687.1	1 848.6	1 747.4	1 700.8	1 281.2
Social Security Funds	2 086.4	2 388.0	2 594.8	2 684.1	2 716.1	2 825.6
Other government entities	284.4	245.0	230.3	221.9	233.7	219.1
Total General Government	5 336.8	6 244.4	6 571.1	6 559.1	6 503.8	5 732.5

Source: General Accounting Office.

Πηγή: Το 2ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Μάρτιος 2012)²²⁵

4. Η δημόσια διοίκηση, οι δημόσιες συμβάσεις και τα κοινωνικά προγράμματα

Οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση είναι σε εξέλιξη, αν και σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να χρειαστούν κάποιο χρόνο πριν υλοποιηθούν απτά αποτελέσματα. Μετά τη δημοσίευση της έκθεσης του ΟΟΣΑ σχετικά με την «Λειτουργική Αναθεώρηση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα» τον Δεκέμβριο του 2011, μια νέα φάση των μεταρρυθμίσεων έχει ξεκινήσει με τις προσπάθειες των αρχών να αντικατοπτρίζουν τις συστάσεις του ΟΟΣΑ σε νόμο (ο οποίος επί του παρόντος εξακολουθεί να βρίσκεται στο στάδιο της προετοιμασίας) και τη δημιουργία ενός συγκεκριμένου οδικού χάρτη με τη συμβολή εξωτερικής τεχνικής βοήθειας. Ο στόχος είναι να αντιμετωπιστούν οι βασικές ελλείψεις της δημόσιας διοίκησης με έναν ολοκληρωμένο τρόπο. Έχει σημειωθεί πρόοδος στη δημιουργία ενός υψηλού επιπέδου οργανωτικής ομάδας στο πλαίσιο του μετασχηματισμού υπό την άμεση εποπτεία του πρωθυπουργού, ενώ μια ομάδα εργασίας διυπουργικού συντονισμού βρίσκεται σε εξέλιξη. Δεκαπέντε υπουργεία προγραμματίζεται να αναδιαρθρωθούν ριζικά από το καλοκαίρι του 2012, ξεκινώντας με το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης. Ανάλογες εργασίες επίσης, ετοιμάζονται σε περιφερειακό και τοπικό

²²⁵ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf

επίπεδο. Η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να βοηθήσει την κυβέρνηση να γίνει πιο αποτελεσματική, σε μια χρονική στιγμή όπου η απασχόληση στο δημόσιο τομέα μειώνεται.

Η μείωση της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα ήταν βραδύτερη από ό, τι έχει προγραμματιστεί, ως υψηλότερος από τον αναμενόμενο αριθμό των αποχωρήσεων το 2011 υπερκαλύπτεται από μια υψηλότερη από την αναμενόμενη εισροή. Αυτή η τάση φαίνεται να σχετίζεται με την έλλειψη αποτελεσματικού κεντρικού συντονισμού του δημόσιου τομέα στις αποφάσεις για την απασχόληση και την ελλιπή εφαρμογή των συμφωνηθέντων μέτρων με στόχο τη μείωση της απασχόλησης. Συγκεκριμένα, το 2011 οι νέες προσλήψεις υπερέβησαν το μέγιστο επίπεδο που έχει επιβληθεί από τον κανόνα 1:10 (μόνο ένας στους δέκα εργαζομένους που εξέρχεται από το δημόσιο τομέα το 2011 θα πρέπει να αντικατασταθεί από ένα νεοπροσλαμβανόμενο εργαζόμενο). Επιπλέον, μόνο ένας μικρός αριθμός πλεονάζοντος προσωπικού μεταφέρθηκε στο καθεστώς εργασιακής εφεδρείας. Αυτή η παράβλεψη μπορεί να έχει εξουδετερωθεί από μια τάση αύξησης της εθελούσιας συνταξιοδότησης που μπορεί να έχει προκληθεί από την εγκατάσταση από το αποθεματικό του εργατικού δυναμικού που είχε κριθεί πλεονάζον. Η κυβέρνηση έχει δηλώσει τη δέσμευσή της για μείωση των δημοσίων υπαλλήλων κατά τουλάχιστον 150.000 υπαλλήλων κατά την περίοδο 2011-15. Για την επίτευξη αυτού του στόχου, αναμένεται να εφαρμόσει αυστηρά τον ήδη υφιστάμενων αριθμητικό κανόνα μεταξύ εισροών και εκροών του προσωπικού, μείωση της συμβατικής απασχόλησης, και μεταφορά στην εργασιακή εφεδρεία του πλεονάζοντος προσωπικού των 15.000 υπαλλήλων πριν από την απόλυσή τους. Η αποστολή τόνισε ότι η μείωση του προσωπικού δεν πρέπει να γίνεται με τρόπο πέρα από το συμβούλιο, αλλά από μια σχετικά στοχευμένη προσέγγιση για τον εντοπισμό απολύσεων στις διάφορες μονάδες ή τμήματα με διοικητική επικάλυψη από άλλα τμήματα του δημόσιου τομέα ή/και του πλεονάζοντος προσωπικού. Αυτή η στοχευμένη προσέγγιση θα πρέπει να υποστηρίζεται από τη συνεχιζόμενη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης

Η Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ), το νέο κεντρικό όργανο για τον συντονισμό της πολιτικής για τις δημόσιες συμβάσεις και την παρακολούθηση, τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των διαδικασιών των συμβάσεων στην Ελλάδα, πρέπει να τεθεί σε λειτουργία. Η κυβέρνηση έχει καθυστερήσει την έκδοση των τριών βασικών υπουργικών

αποφάσεων που είναι απαραίτητες για να τεθεί σε ισχύ η ανεξάρτητη αρχή. Αυτές οι υπουργικές αποφάσεις προβλέπουν το διορισμό των μελών του διοικητικού συμβουλίου της ΕΑΔΗΣΥ, την εφαρμογή κανονισμού της αρχής, καθώς και τη δημιουργία θέσεων και οργάνωση των ανθρώπινων πόρων στην ΕΑΔΗΣΥ. Παράλληλα, μετά την υπογραφή της σύμβασης για την πλατφόρμα των ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων, η πρώτη ενότητα για ηλεκτρονικό πλειστηριασμό θα πρέπει να τεθεί σε λειτουργία το Μάρτιο του 2012.

Λαμβάνοντας υπόψη την κακή στόχευση των κοινωνικών προγραμμάτων, υπάρχει αρκετό περιθώριο για δημιουργία πρόσθετης εξοικονόμησης στον συγκεκριμένο τομέα, ενώ, ταυτόχρονα, πιο αποτελεσματική προστασία των πλέον ευάλωτων. Μέχρι στιγμής, οι κοινωνικές πολιτικές στην Ελλάδα φαίνεται να στερούνται μια αυστηρή στρατηγική για το πώς να στοχεύσουν τα τμήματα της κοινωνίας που βρίσκονται πραγματικά σε ανάγκη για τη βοήθεια της κυβέρνησης. Συγκεκριμένα, ενώ ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών παροχών διατίθεται χωρίς έλεγχο εισοδηματικών πόρων σε συγκεκριμένες ομάδες της κοινωνίας που δεν υπόκεινται σε οξείες κοινωνικές κακουχίες, ορισμένες ομάδες νοικοκυριών στο κατώτερο άκρο της κατανομής του εισοδήματος παραμένουν απροστάτευτες και υπόκεινται σε σημαντικούς κινδύνους φτώχειας. Η υπό προετοιμασία αναθεώρηση του ΟΟΣΑ αναμένεται να επισημαίνει τις περιοχές όπου υπάρχει περιθώριο για σημαντικά κέρδη και εξοικονόμηση τα οποία μπορούν να δημιουργηθούν παράλληλα στη βελτίωση της κοινωνικής δικαιοσύνης των αντίστοιχων πολιτικών

5. Μεταρρύθμιση της υγειονομικής περίθαλψης και του συνταξιοδοτικού συστήματος

Η υγειονομική περίθαλψη αποτελεί ένα κρίσιμο στοιχείο των προσπαθειών δημοσιονομικής εξυγίανσης στην Ελλάδα, λόγω του υψηλού μερίδιου των δημόσιων δαπανών που αντιστοιχούν στην υγειονομική περίθαλψη. Παρά τις προσπάθειες και την κάποια πρόοδο που σημειώθηκε στη μεταρρύθμιση του συστήματος, οι μεγάλες αδυναμίες χρειάζεται ακόμη να αντιμετωπιστούν ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και η καθαρή θέση του συστήματος. Το θεσμικό πλαίσιο παραμένει κατακερματισμένο, οδηγώντας σε μειωμένη πολιτική συνοχή. Η αναφερόμενη διαφθορά, η διαθεσιμότητα των δεδομένων είναι ακόμη ανεπαρκής και η έλλειψη αποτελεσματικών μηχανισμών παρακολούθησης και ελέγχου για την συνταγογράφηση των φαρμάκων εμποδίζουν την επίτευξη των στόχων. Το 2011, υπήρξαν καθυστερήσεις στην εφαρμογή των πολιτικών μέτρων για τα φαρμακευτικά

προϊόντα. Η ισχυρή αντίσταση από παγιωμένα συμφέροντα, σε συνδυασμό με την έλλειψη επίκαιρων δεδομένων και μηχανισμών αποτελεσματικής παρακολούθησης έχει καταστήσει τη μεταρρύθμιση της υγειονομικής περίθαλψης δύσκολη. Ωστόσο, πρόοδος έχει παρατηρηθεί σε τομείς όπως η λογιστική του νοσοκομείου και της κεντρικής προμήθειας, που οδηγούν σε εξοικονόμηση πόρων στο νοσοκομειακό τομέα.

Σημαντικές πολιτικές προσπάθειες είναι απαραίτητες σε πολλούς τομείς. Ειδικότερα, ο ΕΟΠΥΥ, ο νέος εθνικός οργανισμός υγείας που είναι υπεύθυνος για την αγορά υπηρεσιών υγείας, πρέπει να καταστεί πλήρως λειτουργικός, ώστε να υπάρξει επαγωγή εξοικονόμησης μέσω μιας πιο ορθολογικής χρήσης των διαθέσιμων πόρων. Προκειμένου να μειωθεί ο κατακερματισμός και να συμβάλει στη συνοχή της πολιτικής, η κυβέρνηση έχει εκφράσει την πρόθεση της να μεταβιβάσει όλα τα θεσμικά όργανα και τις πολιτικές που σχετίζονται με την υγεία στην ευθύνη του Υπουργού Υγείας, αντί για την τρέχουσα κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των υπουργείων Υγείας, Εργασίας και της Περιφερειακής Ανάπτυξης. Ο εξορθολογισμός του νοσοκομειακού δικτύου πρέπει να επιταχυνθεί και τα επιχειρησιακά κόστη να μειωθούν περαιτέρω. Ένα σύνολο μέτρων που πρέπει να εφαρμοστούν ταυτόχρονα όπως η υποχρεωτική συνταγογράφηση με τη δραστική ουσία, η υποχρεωτική ηλεκτρονική συνταγογράφηση από τους γιατρούς και τους φαρμακοποιούς, η τακτική παρακολούθηση της συμπεριφοράς συνταγογράφησης των γιατρών και τη συμμόρφωσή τους με δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές συνταγογράφησης, η υποχρεωτική υποκατάσταση με γενόσημα από τα φαρμακεία, η περαιτέρω μείωση των τιμών των γενόσημων φαρμάκων και τα εκτός πατέντας φάρμακα να πλησιάζουν τιμές που καταβάλλονται στις περισσότερες άλλες χώρες της ΕΕ. Επιπλέον, η κυβέρνηση θέτει σε εφαρμογή ένα αυτόματο μηχανισμό ανάκτησης (δηλαδή μια έκπτωση η οποία θα χρεώνεται στις φαρμακευτικές εταιρείες σε τριμηνιαία βάση) ο οποίος θα εγγυηθεί ότι οι φαρμακευτικές δαπάνες των εξωτερικών ιατρείων για το 2012-15 δεν υπερβαίνει τη διαθέσιμη ετήσια συνολική χρηματοδότηση του προϋπολογισμού

Μια σειρά από ρυθμίσεις εξακολουθούν να είναι απαραίτητες για να ολοκληρωθεί η μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος. Η μεταρρύθμιση του κύριου συνταξιοδοτικού συστήματος κατά την έναρξη του προγράμματος προσαρμογής έχει βελτιώσει ουσιαστικά την δυναμική των δημοσίων δαπανών για συντάξεις. Ωστόσο, τα

συστήματα συμπληρωματικής συνταξιοδότησης (συμπεριλαμβανομένων των συστημάτων εφάπαξ, κοινωνικής πρόνοιας) παρέμειναν αδιόρθωτα, αν και οι δύο επικουρική σύνταξη και εφάπαξ των δημοσίων υπαλλήλων μειώθηκαν το 2012. Στις πιο πρόσφατες προβλέψεις από την Εθνική Αναλογιστική Αρχή, ο προϋπολογισμός των συστημάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης (και άλλων αδιόρθωτων συστημάτων) προβλέπεται να σταθερά αυξανόμενος ελλειμματικός κατά τις επόμενες δεκαετίες: το 2011, το έλλειμά τους, ήταν περίπου 0,4 % του ΑΕΠ, και έπρεπε να χρηματοδοτηθούν με δημόσιους πόρους. Το τρέχον και μελλοντικό έλλειμμα σε αρκετά συμπληρωματικά ταμεία απειλεί τη βιωσιμότητα αυτών των ταμείων που έχουν ήδη βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα ανάγκη τόσο για την άμεση μείωση των συνταξιοδοτικών παροχών όσο και τη σε βάθος αναθεώρηση της λειτουργίας τους. Επιπλέον, η υπάρχουσα εγκατάσταση φαίνεται να προκαλεί επίμονες διεθνείς και εσωτερικές διαφορές, και ως εκ τούτου δεν είναι κοινωνικά δίκαιη. Η κυβέρνηση και η αποστολή συμφώνησαν ότι η επικείμενη μεταρρύθμιση των επικουρικών συνταξιοδοτικών ταμείων - αρχικά μέσω ενός νομικού πλαισίου και αργότερα, μέσω άλλων εκτελεστικών πράξεων - είναι υψίστης σημασίας για την ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης του συνταξιοδοτικού συστήματος και τη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών.

4.19 Ύψος δανειοδότησης της Ελλάδας στο πλαίσιο των δύο πρώτων προγραμμάτων από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ ²²⁶ - Δάνειο γέφυρα μεσοπρόθεσμης οικονομικής στήριξης προς την Ελλάδα στο πλαίσιο του EFSM ²²⁷

ΠΡΩΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ

Δεσμεύσεις

Το 2010, η Ευρωομάδα συμφώνησε να χορηγηθούν διμερή δάνεια που θα συγκέντρωνε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (η λεγόμενη «Δανειακή Διευκόλυνση για την Ελλάδα» — ΔΔΕ), συνολικού ύψους 80 δισ. ευρώ. (Το ποσό αυτό τελικά μειώθηκε τελικά κατά 2,7 δισ. ευρώ, επειδή η Σλοβακία αποφάσισε να μη συμμετάσχει στη Δανειακή Διευκόλυνση για την

²²⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5513_el.htm

²²⁷ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/17-efsm-bridge-loan-greece/>

Ελλάδα, ενώ η Ιρλανδία και η Πορτογαλία αποχώρησαν από τη Διευκόλυνση, καθώς ζητούσαν οι ίδιες χρηματοδοτική συνδρομή). Η χρηματοδοτική συνδρομή που συμφωνήθηκε από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ ήταν μέρος μιας κοινής δέσμης, στην οποία το ΔΝΤ συνεισέφερε με επιπλέον ποσό 30 δισ. ευρώ στο πλαίσιο συμφωνίας stand-by (SBA).

Εκταμιεύσεις

Τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ τελικά εκταμίευσαν 52,9 δισ. ευρώ στο πλαίσιο του πρώτου προγράμματος

ΔΕΥΤΕΡΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ

Δεσμεύσεις

Μετά τις εθνικές εκλογές, τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ, το 2012, μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ), ανέλαβαν δεσμεύσεις ύψους 144,6 δισ. ευρώ έναντι της Ελλάδας βάσει του δεύτερου προγράμματος. (Το ποσό αυτό περιλαμβάνει μη εκταμιευθέντα ποσά της δανειακής διευκόλυνσης του πρώτου προγράμματος). Το ΔΝΤ διέθεσε περίπου 19,8 δισ. ευρώ για το δεύτερο πρόγραμμα.

Εκταμιεύσεις

Το ΕΤΧΣ εκταμίευσε 141,8 δισ. ευρώ. Η χρηματοδότηση αυτή περιλαμβάνει 48,2 δισ. ευρώ για την κάλυψη των δαπανών εξυγίανσης και ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών. Από το ποσό αυτό, 10,9 δισ. ευρώ δεν χρειάστηκαν και συνεπώς επεστράφησαν στη συνέχεια στο ΕΤΧΣ. Κατά συνέπεια, το ποσό που τελικά εκταμιεύτηκε ανέρχεται σε 130,9 δισ. ευρώ.

Δάνειο γέφυρα μεσοπρόθεσμης οικονομικής στήριξης προς την Ελλάδα στο πλαίσιο του ΕFSM

Στις 17/7/2015 το Συμβούλιο εξέδωσε απόφαση χορήγησης έως 7,16 δις ευρώ μεσοπρόθεσμης οικονομικής στήριξης προς την Ελλάδα στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας. Το δάνειο θα έχει μέγιστη διάρκεια τριών μηνών και θα εκταμιευθεί σε δύο δόσεις. Θα επιτρέψει στην Ελλάδα την εκκαθάριση των καθυστερούμενων οφειλών της στο ΔΝΤ και της Τράπεζας της Ελλάδας και να αποπληρώσει την ΕΚΤ, μέχρις ότου η Ελλάδα να αρχίσει να λαμβάνει χρηματοδότηση στο πλαίσιο ενός νέου προγράμματος από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας.

4.20 Το 3ο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα (Αύγουστος 2015)²²⁸

Συνοπτική παρουσίαση

Το τρίτο μνημόνιο συμφωνίας εκπονήθηκε ως απάντηση στο από 8/7/15 αίτημα της Ελληνικής Δημοκρατίας στον Πρόεδρο του Διοικητικού Συμβουλίου των Διοικητών του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ) για υποστήριξη της σταθερότητας, με τη μορφή δανείου με περίοδο διαθεσιμότητας τριών ετών.

Στο άρθρο 13 (3) της Συνθήκης ΕΜΣ, περιγράφονται λεπτομερώς οι προϋποθέσεις που συνδέονται με τον μηχανισμό οικονομικής στήριξης που καλύπτει την περίοδο 2015-18. Οι όροι θα πρέπει να ενημερώνονται σε τριμηνιαία βάση, λαμβάνοντας υπόψη την πρόοδο στις μεταρρυθμίσεις που επιτεύχθηκαν κατά το προηγούμενο τρίμηνο. Σε κάθε επανεξέταση, τα συγκεκριμένα μέτρα πολιτικής και άλλα μέσα επίτευξη των γενικών στόχων θα προσδιορίζονται πλήρως με λεπτομέρειες και χρονοδιάγραμμα.

Η στρατηγική για την ανάκαμψη λαμβάνει υπόψη την ανάγκη για κοινωνική δικαιοσύνη και αμεροληψία, τόσο εντός όσο και μεταξύ των γενεών. Οι δημοσιονομικοί περιορισμοί έχουν επιβάλει δύσκολες επιλογές, και είναι ως εκ τούτου, σημαντικό το γεγονός ότι το βάρος της προσαρμογής βαρύνει όλα τα τμήματα της κοινωνίας, λαμβάνοντας υπόψη τη δυνατότητα να πληρώσουν. Προτεραιότητα έχει δοθεί σε δράσεις για την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής, απάτης και στρατηγικούς παραβάτες, καθώς αυτές επιβάλλουν επιβάρυνση για τους έντιμους πολίτες και εταιρείες που πληρώνουν τους φόρους και τα δάνειά τους στην ώρα τους. Οι μεταρρυθμίσεις στην αγορά προϊόντων αποσκοπούν στην εξάλειψη των ενοικίων που εισπράττουν συγκεκριμένες ομάδες συμφερόντων: μέσω υψηλότερων τιμών, αυτές υπονομεύουν το διαθέσιμο εισόδημα των καταναλωτών και βλάπτουν την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων. Οι μεταρρυθμίσεις στο συνταξιοδοτικό επικεντρώνονται σε μέτρα κατάργησης των απαλλαγών και του τέλους της πρόωρης συνταξιοδότησης, καταργηθούν οι απαλλαγές και στο τέλος πρόωρης συνταξιοδότησης. Για να επιστρέψουν οι άνθρωποι στην εργασία και να αποτραπεί η εμπέδωση της μακροχρόνιας ανεργίας, οι αρχές σε στενή συνεργασία με τους ευρωπαϊούς εταίρους, θα ξεκινήσουν μέτρα

²²⁸ http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/pdf/01_mou_20150811_en.pdf

για την ενίσχυση της απασχόλησης κατά 50.000 άτομα με ομάδα στόχο τους μακροχρόνια άνεργους. Μια δικαιότερη κοινωνία θα απαιτεί ότι η Ελλάδα βελτιώνει το σχεδιασμό του συστήματος πρόνοιας, έτσι ώστε να υπάρχει ένα πραγματικό κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας σε εκείνους που το χρειάζονται περισσότερο. Οι αρχές σχεδιάζουν να επωφεληθούν από τη διαθέσιμη τεχνική βοήθεια από διεθνείς οργανισμούς σε μέτρα για την παροχή πρόσβασης στην υγειονομική περίθαλψη για όλους (συμπεριλαμβανομένων των ανασφάλιστων) και να αναπτύξουν ένα βασικό κοινωνικό δίκτυ ασφαλείας, με τη μορφή ενός Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος (ΕΕΕ).

Η εφαρμογή του προγράμματος μεταρρυθμίσεων θα παράσχει τη βάση για μια βιώσιμη ανάκαμψη, και οι πολιτικές στηρίζονται σε τέσσερις πυλώνες:

- **Αποκατάσταση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας.** Η νέα πορεία δημοσιονομικής προσαρμογής που ορίζεται στο παρόν μνημόνιο συμφωνίας προβλέπει στόχους πρωτογενούς ισοζυγίου της τάξεως του -¼% του ΑΕΠ το 2015, 0,5% το 2016, 1¾% το 2017 και 3,5 % από το 2018 και μετά. Η πορεία των δημοσιονομικών στόχων είναι σύμφωνη με τους αναμενόμενους ρυθμούς ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, καθώς αυτή ανακάμπτει από τη βαθύτερη ύφεσή της στα χρονικά. Η Ελλάδα θα στοχεύσει σε μεσοπρόθεσμο πρωτογενές πλεόνασμα ύψους 3,5 % του ΑΕΠ. Τούτο θα επιτευχθεί μέσω του συνδυασμού εμπροσθοβαρών δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων, π.χ. στον τομέα του ΦΠΑ και του συνταξιοδοτικού συστήματος, ενός φιλόδοξου προγράμματος για την ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης και της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, καθώς και της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής και των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων προς τόνωση της ανάπτυξης - ενώ παράλληλα θα εξασφαλίζεται επαρκής προστασία των ευπαθών ομάδων.²²⁹

Οι θεσμοί πιέζουν για πρωτογενές πλεόνασμα διότι αυτό σημαίνει ότι τα κρατικά έσοδα υπερβαίνουν τις δαπάνες (πλην τόκων επί του χρέους). Εάν επιτευχθεί, το κράτος δεν ζει πλέον πέραν των δυνατοτήτων του και είναι σε θέση να μειώσει το ύψος του χρέους. Το πρωτογενές πλεόνασμα είναι, συνεπώς, ζωτικής σημασίας για την αποκατάσταση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και την επαναφορά της οικονομίας σε φάση βιώσιμης ανάπτυξης. Στο πλαίσιο των προηγούμενων προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής, η

²²⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5513_el.htm

Ελλάδα, ξεκινώντας από πρωτογενές έλλειμμα 10,3 % το 2009, έφτασε σε πρωτογενές πλεόνασμα της τάξης του 0,4 % το 2014. Προς το τέλος του δεύτερου εξαμήνου του 2014, το δημοσιονομικό πρόγραμμα ήταν σε καλό δρόμο έχοντας υπερκαλύψει τον στόχο. Ωστόσο, η αβεβαιότητα πριν και μετά τις εκλογές, αντικρουόμενες ανακοινώσεις σχετικά με μεταβολές του πλαισίου είσπραξης φόρων, καθώς και η εξασθένηση της οικονομίας, οδήγησαν σε έντονη επιδείνωση της συνολικής δημοσιονομικής θέσης.²³⁰

Οι υπηρεσίες της Επιτροπής επικαιροποίησαν τις προβλέψεις τους τον Αύγουστο του 2015. Το ΑΕΠ προβλέπεται να μειωθεί κατά -2,3% το 2015, -1,3 % το 2016 και να επανέλθει σε θετική ανάπτυξη, 2,7%, το 2017 και 3,1% το 2018. Οι προβλέψεις αυτές βασίζονται στην υπόθεση ανάκαμψης της ανάπτυξης από τις αρχές του 2016 σε τριμηνιαία βάση, καθώς η τρέχουσα αβεβαιότητα θα σταματήσει σύντομα μετά τη συμφωνία για το νέο τριετές πρόγραμμα προσαρμογής αλλά και λόγω της σταδιακής χαλάρωσης των ελέγχων στην κίνηση κεφαλαίων για τις περισσότερες επιχειρηματικές δραστηριότητες έως το δεύτερο εξάμηνο του 2016, σε συνδυασμό με την άμεση ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών μέχρι το τέλος του 2015. Τα δημοσιονομικά μέτρα που προβλέπονται στο ΜΣ (συμπεριλαμβανομένης της μεταρρύθμισης του ΦΠΑ που έχει ήδη εγκριθεί) έχουν ληφθεί υπόψη στις ανωτέρω προβλέψεις.²³¹

• **Διαφύλαξη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας.** Η Ελλάδα έχει δεσμευτεί να λάβει αμέσως επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση του προβλήματος των μη εξυπηρετούμενων δανείων (ΜΕΔ) στον τραπεζικό τομέα. Το υπερβολικά υψηλό επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων και η σχετιζόμενη υπερχρέωση του ιδιωτικού τομέα αποσπούν σημαντικούς πόρους από πιο παραγωγικές χρήσεις και εμποδίζουν τον τραπεζικό τομέα να παράσχει τις απαραίτητες πιστώσεις για να στηρίξει την ανάκαμψη της οικονομίας. Επιπλέον, η διαδικασία ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών, η οποία πρόκειται να ολοκληρωθεί πριν από τα τέλη του 2015, θα συμβάλει στη σταθεροποίηση της κατάστασης στον τραπεζικό τομέα. Το συνολικό ύψος χρηματοδότησης του προγράμματος ΕΜΣ (86 δισ. ευρώ) περιλαμβάνει απόθεμα ασφαλείας ύψους έως 25 δισ. ευρώ για την αντιμετώπιση πιθανών δαπανών ανακεφαλαιοποίησης και εξυγίανσης των τραπεζών. Η ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών θα

²³⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5513_el.htm

²³¹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5513_el.htm

συνοδευτεί από παράλληλα μέτρα για την ενίσχυση της διακυβέρνησης του ελληνικού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΤΧΣ) και των τραπεζών. Σε συνδυασμό με άλλες πολιτικές προγραμμάτων, η διαδικασία αυτή αναμένεται να συμβάλει στην εξομάλυνση της κατάστασης ρευστότητας στον τραπεζικό τομέα, επιτρέποντας συγχρόνως τη σταδιακή χαλάρωση των ελέγχων στην κίνηση των κεφαλαίων. Επίσης, δεν θα υπάρξει διάσωση των τραπεζών με ίδια μέσα (καταθέσεις). Οι καταθέτες προστατεύονται. Τούτο τονίστηκε και από την Ευρωομάδα, στη δήλωση της 14ης Αυγούστου 2015. Μέχρι το φθινόπωρο, η ΕΚΤ/ΕΕΜ θα διενεργήσει συνολική αξιολόγηση των τραπεζών: «έλεγχος ποιότητας των στοιχείων του ενεργητικού» και «προσομοιώσεις ακραίων καταστάσεων». Τούτο θα αποτελέσει τη βάση τυχόν περαιτέρω αποφάσεων σχετικά με την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών.²³²

• **Ανάπτυξη, Ανταγωνιστικότητα και Επενδύσεις.** Η Ελλάδα θα σχεδιάσει και θα εφαρμόσει ένα ευρύ φάσμα μεταρρυθμίσεων στις αγορές εργασίας και προϊόντων (συμπεριλαμβανομένης της ενέργειας) που εξασφαλίζουν όχι μόνο την πλήρη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις της ΕΕ, αλλά επίσης αποσκοπούν στην επίτευξη ευρωπαϊκών βέλτιστων πρακτικών. Θα υπάρξει ένα φιλόδοξο πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων, και πολιτικές που υποστηρίζουν τις επενδύσεις. Για να διαφυλαχθεί η υπό εξέλιξη διαδικασία ιδιωτικοποίησης και να διατηρηθεί το ενδιαφέρον των επενδυτών για βασικούς διαγωνισμούς υποβολής προσφορών, η Ελλάδα δεσμεύεται να προχωρήσει με το υπό εξέλιξη πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων. Η εφαρμογή του εν λόγω προγράμματος αποβλέπει σε ετήσια έσοδα (εξαιρουμένων των τραπεζικών μετοχών) ύψους 1,4 δισ. ευρώ το 2015, 3,7 δισ. ευρώ το 2016 και 1,3 δισ. ευρώ το 2017. Προκειμένου να εξασφαλιστεί η φιλόδοξη διαδικασία ιδιωτικοποιήσεων, θα συσταθεί στην Ελλάδα ανεξάρτητο ταμείο, υπό την εποπτεία των αρμόδιων ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, που θα αποσκοπεί στην ιδιωτικοποίηση κρατικών περιουσιακών στοιχείων κατόπιν εκτίμησης από ανεξάρτητους πραγματογνώμονες. Η ελληνική κυβέρνηση αναμένεται να εγκρίνει το σχέδιο για το εν λόγω ταμείο μέχρι το τέλος Οκτωβρίου 2015, ώστε αυτό να καταστεί επιχειρησιακό πριν από το τέλος του έτους. Αποστολή του ταμείου θα είναι να εντοπίζει γρήγορα, να μεταβιβάζει κατά τη διάρκεια ζωής του προγράμματος και να διαχειρίζεται ελληνικά περιουσιακά στοιχεία μεγάλης αξίας μέσω ιδιωτικοποιήσεων και άλλων μέσων, συμπεριλαμβανομένων των μειοψηφικών συμμετοχών.

²³² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5513_el.htm

Το ταμείο θα περιλαμβάνει τις μετοχές ελληνικών τραπεζών μετά την ανακεφαλαιοποίησή τους, και, ως εκ τούτου, θα ενισχύει τη διακυβέρνηση των τραπεζών. Με τη διάθεση των περιουσιακών στοιχείων στην αγορά, σκοπεύεται να επιτευχθεί τίμημα ύψους 50 δισ. ευρώ. Από το ποσό αυτό, 25 δισ. ευρώ θα χρησιμοποιηθούν για την αποπληρωμή της ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών και άλλων περιουσιακών στοιχείων· το 50% του υπολοίπου ποσού (ήτοι 12,5 δισ. ευρώ) θα χρησιμοποιηθεί για τη μείωση του δείκτη χρέους προς το ΑΕΠ και το άλλο 50 % (ήτοι 12,5 δισ. ευρώ) θα διοχετευθεί σε επενδύσεις.²³³

• **Σύγχρονο κράτος και δημόσια διοίκηση:** Αποτελεί βασική προτεραιότητα του προγράμματος. Ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δοθεί στην αύξηση της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα στην παροχή βασικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. Σύμφωνα με τις πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές του Προέδρου, Jean-Claude Juncker, η Επιτροπή, ως εταίρος στις διαπραγματεύσεις, έδωσε ιδιαίτερη προσοχή στην εξασφάλιση της κοινωνικής δικαιοσύνης του προγράμματος, ώστε το βάρος της προσαρμογής να κατανεμηθεί στο σύνολο της κοινωνίας και να προστατευτούν τα πλέον ευπαθή μέλη της κοινωνίας. Η Επιτροπή διενήργησε αξιολόγηση του κοινωνικού αντίκτυπου του προγράμματος και συμπεραίνει ότι τα μέτρα του προγράμματος, εάν εφαρμοστούν πλήρως και εγκαίρως, θα οδηγήσουν την Ελλάδα και πάλι «στη σταθερότητα και την ανάπτυξη με τρόπο οικονομικά και κοινωνικά βιώσιμο» και θα λάβουν δεόντως υπόψη τις πλέον πειστικές κοινωνικές ανάγκες και προκλήσεις στην Ελλάδα.

Οι τομείς στους οποίους επικεντρώθηκε η Επιτροπή περιλαμβάνουν:

- τη σταδιακή θέσπιση ενός καθεστώτος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος και παροχή καθολικής ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης,
- μέριμνα ούτως ώστε η απαιτούμενη από όλους προσπάθεια να είναι ανάλογη προς τα εισοδήματά τους,
- στόχευση της εξοικονόμησης σε τομείς που δεν επηρεάζουν άμεσα τα εισοδήματα των απλών πολιτών, όπως μείωση των αμυντικών δαπανών ή αντιμετώπιση των ανεπαρκειών και εξάλειψη των προνομίων ή καταχρήσεων σε πολλούς τομείς των δημόσιων δαπανών,

²³³ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5513_el.htm

- αντιμετώπιση των κεκτημένων συμφερόντων, π.χ. μέσω σταδιακής κατάργησης περιπτώσεων ευνοϊκής φορολογικής μεταχείρισης, ή εξαιρέσεων, π.χ. για ορισμένα νησιά όσον αφορά τους συντελεστές ΦΠΑ, ή υψηλές επιδοτήσεις,
- τη στήριξη του ρόλου των κοινωνικών εταίρων και του εκσυγχρονισμού του συστήματος συλλογικής διαπραγμάτευσης,
- την καταπολέμηση της απάτης, της διαφθοράς και της φοροδιαφυγής, και
- τη στήριξη μιας περισσότερο διαφανούς και αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης, μεταξύ άλλων με τη μετάβαση σε μια πιο ανεξάρτητη φορολογική διοίκηση, την αναδιοργάνωση των υπουργείων και την καθιέρωση καλύτερης σύνδεσης μεταξύ αποδοχών και αρμοδιοτήτων των θέσεων απασχόλησης.

Μέτρα θα ληφθούν για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του δικαστικού συστήματος και της αναβάθμισης της μάχης για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Οι μεταρρυθμίσεις θα ενισχύσουν τη θεσμική και επιχειρησιακή ανεξαρτησία των βασικών θεσμικών οργάνων όπως η διαχείριση των εσόδων και το ινστιτούτο των στατιστικών δεδομένων (ΕΛΣΤΑΤ).

Η επιτυχία του προγράμματος απαιτεί τη συνεχιζόμενη εφαρμογή των πολιτικών που έχουν συμφωνηθεί εδώ και αρκετά χρόνια. Για το σκοπό αυτό, χρειάζεται η πολιτική δέσμευση, αλλά και την τεχνική ικανότητα της ελληνικής διοίκησης. Οι αρχές έχουν δεσμευτεί να κάνουν πλήρη χρήση της διαθέσιμης τεχνικής βοήθειας, η οποία από την ευρωπαϊκή πλευρά συντονίζεται από το να Υπηρεσία Υποστήριξης Διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων (SRSS) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η τεχνική βοήθεια είναι ήδη σε ισχύ για ορισμένες βασικές δεσμεύσεις μεταρρυθμίσεων, συμπεριλαμβανομένης της φορολογικής πολιτικής, της μεταρρύθμισης της φορολογικής διοίκησης, την αναθεώρηση της κοινωνικής πρόνοιας και τον εκσυγχρονισμό του δικαστικού συστήματος. Οι αρχές έχουν δεσμευτεί να αναβαθμίσουν γρήγορα τα προϋπάρχοντα σχέδια τεχνικής βοήθειας για την υποστήριξη των μεταρρυθμίσεων, όπως το εργαλείο αξιολόγηση του ανταγωνισμού του ΟΟΣΑ, την αδειοδότηση επενδύσεων της Παγκόσμιας Τράπεζας, την υγειονομική περίθαλψη, την αναθεώρηση του φόρου εισοδήματος, την αυτονομία της φορολογικής αρχής, τη διασταύρωση της κοινωνικής ασφάλισης και φορολογικής οφειλής και τη συλλογή και τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Υπάρχει επίσης η δυνατότητα να αναπτύξουν έργα τεχνικής βοήθειας σε τομείς όπως η ενεργειακή πολιτική, πολιτικές για την αγορά εργασίας,

συμπεριλαμβανομένης της αντιμετώπισης της αδήλωτης εργασίας και την κωδικοποίηση του ελληνικού καταστατικού. Οι ελληνικές αρχές μέχρι το τέλος του Σεπτεμβρίου του 2015 θα έχουν οριστικοποιήσει ένα μεσοπρόθεσμο σχέδιο τεχνικής βοήθειας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Η Ελλάδα πρέπει να αξιοποιήσει τη συμφωνηθείσα στρατηγική για την ανάκαμψη και την ανάπτυξη μιας πραγματικής στρατηγικής ανάπτυξης, η οποία θα είναι ελληνικής ιδιοκτησίας και ελληνικής ηγεσίας. Αυτό θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις μεταρρυθμίσεις που περιλαμβάνονται στο παρόν μνημόνιο συμφωνίας, τις σχετικές πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την εταιρική συμφωνία για την εφαρμογή του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) και άλλες βέλτιστες πρακτικές. Η Ελλάδα πρέπει να επωφεληθεί πλήρως από τα ουσιαστικά διαθέσιμα μέσα από τον προϋπολογισμό της ΕΕ και της ΕΙΒ για τη στήριξη των επενδύσεων και των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών. Για την περίοδο 2007-2013, η Ελλάδα ήταν επιλέξιμη για 38 δις ευρώ σε επιχορηγήσεις από τις πολιτικές της ΕΕ, και θα πρέπει να επωφελούνται από τα τρέχοντα υπόλοιπα ποσά στο πλαίσιο αυτού του κονδυλίου. Για την περίοδο 2014-2020, άνω των 35 δις ευρώ είναι διαθέσιμα στην Ελλάδα μέσω των κονδυλίων της ΕΕ. Για τη μεγιστοποίηση της απορρόφησης, Επενδυτικό Σχέδιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Ευρώπη, θα παρέχει μια πρόσθετη πηγή επενδύσεων, καθώς και τεχνική βοήθεια για δημόσιους και ιδιωτικούς επενδυτές να εντοπίζουν, να προωθούν και να αναπτύσσουν εφικά και υψηλής ποιότητας που θα χρηματοδοτούνται. Οι ελληνικές αρχές μπορούν να ζητήσουν τεχνική βοήθεια για την περαιτέρω ανάπτυξη της στρατηγικής για την ανάπτυξη, η οποία θα μπορούσε να στοχεύει, μεταξύ άλλων, στη δημιουργία ενός πιο ελκυστικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος, τη βελτίωση του εκπαιδευτικού συστήματος, καθώς και τη δημιουργία ανθρώπινου κεφαλαίου μέσω της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, την ανάπτυξη Ε & Α και της καινοτομίας. Θα μπορούσε επίσης να βοηθήσει στο σχεδιασμό τομεακών προτεραιοτήτων σε τομείς όπως ο τουρισμός, οι μεταφορές και τα logistics, και τη γεωργία. Οι αρχές στοχεύουν να ολοκληρώσουν τη στρατηγική ανάπτυξης μέχρι το Μάρτιο του 2016, σε συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους, τους ακαδημαϊκούς και τους διεθνείς οργανισμούς. Η στρατηγική θα πρέπει επίσης να αντιμετωπίσει την ανάγκη για συντονισμό του φιλόδοξου προγράμματος μεταρρυθμίσεων, ενισχύοντας την υπάρχουσα Γενική Γραμματεία για το συντονισμό και τη συμμετοχή, κατά περίπτωση οργανώσεων που εκπροσωπούν τον ιδιωτικό τομέα.

Το ποσό χρηματοδότησης για όλη τη διάρκεια του προγράμματος (ήτοι 3 χρόνια) ανέρχεται σε έως και 86 δισ. ευρώ. Περιλαμβάνει απόθεμα ασφαλείας ύψους έως 25 δισ. ευρώ για την αντιμετώπιση πιθανών δαπανών ανακεφαλαιοποίησης και εξυγίανσης των τραπεζών. Επίσης περιλαμβάνει, τα απαραίτητα κεφάλαια για την αποπληρωμή των 7 δισ. ευρώ που η Ελλάδα έλαβε ως ενδιάμεσο δάνειο από τον ΕΜΧΣ, τον Ιούλιο του 2015.²³⁴

Η πρώτη δόση (ύψους 26 δισ ευρώ) αναμενόταν να δώσει ώθηση στην ελληνική οικονομία. Η δέσμευση 10 δισ. ευρώ για τον χρηματοπιστωτικό τομέα ήταν ζωτικής σημασίας ώστε να προετοιμαστεί το έδαφος για την άρση των ελέγχων στην κίνηση των κεφαλαίων, οι οποίοι ακόμα και σήμερα (Οκτώβριος 2015) παρεμποδίζουν την οικονομική ανάκαμψη. Οι μεγάλες οφειλές του ελληνικού δημοσίου προς τον ιδιωτικό τομέα αποτελούν ένα περαιτέρω εμπόδιο για την οικονομική δραστηριότητα. Πέρα από την εξόφληση του ενδιάμεσου δανείου του ΕΜΧΣ (7 δισ. ευρώ) και την απόσβεση χρέους προς την ΕΚΤ (3 δισ. ευρώ), τμήματα των υπολοίπων 16 δισ. ευρώ της πρώτης δόσης προβλέπονται για την τακτοποίηση των καθυστερούμενων οφειλών. Επιπλέον, τμήμα των χρημάτων προορίζεται για την κάλυψη των τρεχουσών αναγκών χρηματοδότησης του ελληνικού δημοσίου. Τούτο είναι πολύ σημαντικό, δεδομένου ότι η πρόσφατη εξασθένηση της οικονομίας είχε αντίκτυπο στα δημόσια οικονομικά.²³⁵

Όπως είναι αντιληπτό το τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα περιέχει το ίδιο πακέτο μεταρρυθμίσεων όπως και των δύο προγενέστερων του. Ωστόσο, οι όροι του παρόντος μνημονίου συμφωνίας είναι δυσμενέστεροι ως αποτέλεσμα μη ολοκλήρωσης των απαιτούμενων μέτρων τα προηγούμενα χρόνια. Κρίνεται σαφές ότι απαιτείται από τις ελληνικές αρχές αλλά και την ελληνική κοινωνία γενικότερα δέσμευση για την επίτευξη της αποκατάστασης της βιώσιμης ανάπτυξης, τη δημιουργία θέσεων εργασίας, τη μείωση των ανισοτήτων και την αντιμετώπιση των κινδύνων της οικονομικής σταθερότητας στη ζώνη του ευρώ

²³⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5513_el.htm

²³⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5513_el.htm

4.21 Κριτική στη δημοσιονομική προσαρμογή της Ελλάδας με βάση τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής (μνημόνια συνεργασίας) ²³⁶

Ορισμένοι σχολιαστές έχουν επικρίνει το ελληνικό πρόγραμμα προσαρμογής, δοθέντων των κοινωνικών επιπτώσεών του. Η σύνθεση της δημοσιονομικής προσαρμογής αποτελείται από το σκέλος των δαπανών (περικοπή εξόδων) και το σκέλος της φορολογίας (αύξηση εσόδων).

Το ερώτημα που προκύπτει σε τι ποσοστό θα συμβάλλει το κάθε σκέλος. ²³⁷ Στο πρώτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής περισσότερο αυξήθηκαν οι φόροι παρά μειώθηκαν οι δαπάνες ενώ στο δεύτερο πρόγραμμα περισσότερο μειώθηκαν οι δαπάνες παρά αυξήθηκαν οι φόροι. Αυτό σημαίνει ότι στο συνολικό μείγμα δεν περιελάμβανε κατά κόρον φόρους. ²³⁸

Εύλογα προκύπτει το ερώτημα ποιος είχε την έμπνευση για το συγκεκριμένο μείγμα πολιτικής, το οποίο φαίνεται να ξεχνά την γενεσιουργό αίτια του δημοσιονομικού εκτροχιασμού (θεαματική υπέρβαση δημοσίων δαπανών). Οι ελληνικές αρχές ή οι θεσμοί; Σύμφωνα με το σχολιασμό του οικονομολόγου Χ. Ιωάννου «Νομίζω ότι η ευθύνη είναι δική μας. Εμείς γνωρίζουμε την ελληνική οικονομία και εμείς θα έπρεπε να έχουμε το μεγαλύτερο ενδιαφέρον και συμφέρον για τη γρηγορότερη και αποτελεσματικότερη λύση-έξοδο από την κρίση. Οι εκπρόσωποι της τρόικας ήταν “αλεξιπτωτιστές”» ²³⁹

Στις συζητήσεις μεταξύ των αρμόδιων αρχών υπήρξε πάντα ενδιαφέρον για την ελαχιστοποίηση του αντίκτυπου των μέτρων στα πιο ευάλωτα στρώματα του πληθυσμού. Αυτή η λογική αυτή αντικατοπτρίζεται από συγκεκριμένα βήματα που έχουν γίνει στις συντάξεις, άλλα κοινωνικά προγράμματα, μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας, μεταρρύθμιση της υγειονομικής περίθαλψης και της καταπολέμηση της φοροδιαφυγής. Πιο ουσιαστικά, υπάρχει μια σαφής αντίληψη ότι οι μεγάλες ανισορροπίες που κινδυνεύουν ή μπορεί να οδηγήσουν τελικά σε απότομες αλλαγές στο οικονομικό καθεστώς δημιουργούν

²³⁶ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf

²³⁷ «Μήπως η Ελληνική Δημοσιονομική Προσαρμογή πρέπει να βασισθεί λιγότερο στους φόρους;» Λουκάς Καραμπαρμπούνης Επίκουρος Καθηγητής Οικονομικών Ανώτατη Σχολή Διοίκησης Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου του Σικάγο – 9/10/10

²³⁸ <http://www.naftemporiki.gr/finance/printStory/1004264>

²³⁹ <http://www.naftemporiki.gr/finance/printStory/1004264>

ένα ιδιαίτερα μεγάλο βάρος στους λιγότερο εύπορους, και ότι η διόρθωση αυτών των ανισορροπιών βελτιώνει τις μεσοπρόθεσμες οικονομικές ευκαιρίες του καθενός.

Οι περικοπές στις συντάξεις είναι στοχοθετημένες, με σκοπό την προστασία των χαμηλότερων συντάξεων. Η Ελλάδα έπρεπε να εφαρμόσει περικοπές συντάξεων περικοπές σε αρκετές περιπτώσεις κατά την περίοδο 2010-12. Με δεδομένο το μεγάλο ποσοστό των συντάξεων στις συνολικές δημόσιες δαπάνες, η μείωση των συντάξεων ήταν αναπόφευκτη. Για την προστασία των πλέον ευάλωτων, οι περικοπές αυτές ήταν προοδευτικές, δηλαδή, οι μεγαλύτερες μειώσεις στις υψηλότερες συντάξεις. Επιπλέον, το 2010, η Ελλάδα εφάρμοσε μια ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος απλοποιώντας το ιδιαίτερα κατακερματισμένο συνταξιοδοτικό σύστημα, ενισχύοντας τη διαφάνεια και την αμεροληψία, αυξάνοντας και εξισώνοντας τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης και μειώνοντας τη γενναιοδωρία των παροχών, διατηρώντας ταυτόχρονα επαρκή σύνταξη για τα χαμηλά και μεσαία εισοδήματα μισθωτών. Η μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος έχει προχωρήσει σε μεγάλο βαθμό στην αποκατάσταση της βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Επιπλέον, το νέο σύστημα είναι πιο δίκαιο μεταξύ των γενεών και μεταξύ των διαφόρων επαγγελματικών κατηγοριών. Στο ίδιο πλαίσιο, μία ειδική εισφορά έχει συσταθεί για τους συνταξιούχους με μηνιαία σύνταξη άνω των 1.700 ευρώ. Επιπλέον, υπήρξε ιδιαίτερη προσοχή στην καταπολέμηση της απάτης σε συντάξεις αναπηρίας και άλλες συντάξεις.

Η υγειονομική περίθαλψη είναι ένα πολύ σημαντικό στοιχείο του συστήματος κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα. Ο τομέας αυτός θα πρέπει επίσης να συμβάλλει ουσιαστικά στη δημοσιονομική εξυγίανση, δεδομένου του μεγάλου μεριδίου του δημόσιου προϋπολογισμού που δαπανάται για υγειονομική περίθαλψη. Αυτή η προσπάθεια έχει γίνει κυρίως μέσω της μείωσης των τιμών των φαρμάκων που καταβάλλονται από το Δημόσιο, την προώθηση φθηνότερων φαρμάκων και άλλα εργαλεία για την καταπολέμηση της σπατάλης. Η αύξηση της συμμετοχής στις πληρωμές στοχεύει επίσης, στη μείωση της περιττής ζήτησης για υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης. Ωστόσο, η αύξηση του κόστους που βαρύνει τους ασθενείς ανήλθε σε ένα μικρό κλάσμα της συνολικής μείωσης του κόστους.

Η υπό εξέλιξη αναθεώρηση των κοινωνικών προγραμμάτων σκοπεύει στην καλύτερη και αποτελεσματικότερη στόχευση των δικαιούχων και την προστασία των ευάλωτων. Για μεγάλο χρονικό διάστημα, δεν υπήρξε στην Ελλάδα μια σαφή άποψη σχετικά με τους στόχους, και, συνεπώς, για το σχεδιασμό και την εφαρμογή των κοινωνικών πολιτικών. Ως αποτέλεσμα, το σύστημα ήταν δυσανάλογα δαπανηρό για τα αποτελεσματικά οφέλη που παρείχε, και πιο σημαντικό, συχνά απέτυχε στην ανακούφιση της φτώχειας και τις κακουχίες. Ο στόχος είναι ο προσδιορισμός των ειδικών ομάδων και καταστάσεων που απαιτούν κοινωνική προστασία, αποφεύγοντας την σπατάλη. Αυτό αντικατοπτρίζεται στις περικοπές των οικογενειακών επιδομάτων για τις πιο εύπορες οικογένειες για τις οποίες δεν υπάρχει κανένας καλός λόγος χρηματοδοτικής τους στήριξης.

Οι αλλαγές στην πολιτική για την αγορά εργασίας καθοδηγούνται από τον σκοπό της καταπολέμησης της ανεργίας, ιδιαίτερα των νέων και των ανέργων χαμηλής ειδίκευσης. Παρά τη σημαντική μείωση του κατά κεφαλήν εισοδήματος, οι προς τα κάτω ακαμψίες στα συστήματα των μισθολογικών ρυθμίσεων έχουν εμποδίσει την αναγκαία προσαρμογή των μισθών του ιδιωτικού τομέα. Αυτό συνέβαλε σε μια απότομη αύξηση της ανεργίας. Η κυβέρνηση έχει υιοθετήσει διάφορα μέτρα σε σχέση με τις συλλογικές διαπραγματεύσεις, έτσι ώστε να μειωθεί η προς τα κάτω ακαμψία των μισθών και να διευκολυνθούν οι προσλήψεις. Η μείωση των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων, αποσκοπεί στη μείωση του δημοσίου ελλείμματος και την αποκατάσταση των ισόρροπων μισθών μεταξύ του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα.

Στην πραγματικότητα, με τον έναν ή τον άλλον τρόπο, το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής μετατοπίστηκε από το δημόσιο στον υγιή ιδιωτικό τομέα. Το αποτέλεσμα ήταν να δημιουργηθεί ένα σημαντικό επιπρόσθετο φορολογικό βάρος στην ελληνική κοινωνία, το οποίο συνδυάστηκε με μαζική ανεργία στον ιδιωτικό τομέα.²⁴⁰

Μια σειρά από αλλαγές στα επιτόκια έκανε το φορολογικό σύστημα πιο προοδευτικό. Ειδικότερα, το καλοκαίρι του 2011, το Κοινοβούλιο αποφάσισε την επιβάρυνση αλληλεγγύης που επιβάλλεται επί του εισοδήματος. Η αύξηση του φόρου ακίνητης ιδιοκτησίας που αποφασίστηκε το φθινόπωρο του 2011 θα συμβάλει επίσης σε μια

²⁴⁰ <http://www.naftemporiki.gr/finance/printStory/1004264>

δικαιότερη φορολόγηση, αν και υπάρχει ακόμη περιθώριο για να βελτιωθούν οι λεπτομέρειες της συλλογής των φόρων ακίνητης περιουσίας.

Η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής είναι κρίσιμη για την επιτυχία του προγράμματος, αν και μέχρι σήμερα, η πρόοδος στη βελτίωση της διαχείρισης των εσόδων και της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής δεν ήταν η καλύτερη δυνατή. Αυτό δεν είναι μόνο λόγω της συμβολής στην δημοσιονομική εξυγίανση των πρόσθετων εισπράξεων, αλλά και λόγω της κοινωνικής αποδοχής του προγράμματος προσαρμογής στο σύνολό του. Πράγματι, υπάρχει μία ευρέως αποδεκτή αντίληψη ότι η φοροδιαφυγή είναι διάχυτη και πιο σοβαρή στις εύπορες κοινωνικές ομάδες. Σύμφωνα με άρθρο – απολογισμό της τελευταίας πενταετίας του τέως επικεφαλούς οικονομολόγου Olivier Blanchard «οι απόπειρες βελτίωσης του φοροεισπρακτικού μηχανισμού και φορολογικής συνείδησης απέτυχαν παντελώς».²⁴¹

Το συμπέρασμα είναι ότι τυπικά οι περισσότερες επιτυχημένες δημοσιονομικές προσαρμογές βασίστηκαν πολύ λιγότερο στην αύξηση των φόρων συγκριτικά με την Ελλάδα και ότι επομένως η ελληνική οικονομία θα ωφεληθεί εάν η προσαρμογή βασισθεί λιγότερο στους αυξημένους φόρους και περισσότερο στις μειωμένες δημόσιες δαπάνες.²⁴² Το εν λόγω μείγμα δημοσιονομικής προσαρμογής πιθανότατα θα απέτρεπε τις υψηλές περικοπές στο Δημόσιο Πρόγραμμα Επενδύσεων, οι οποίες προβλέπονται και το 2015 και σίγουρα θα τόνωνε τη δραστηριότητα του ιδιωτικού τομέα που συνιστά το βασικό εργαλείο για την ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας.²⁴³

Επιπλέον, η εμπειρία από χώρες με μεγάλες δημοσιονομικές προσαρμογές δείχνει ότι οι κυβερνήσεις που μείωσαν τις δαπάνες δεν δυσκολεύθηκαν να επανεκλεγούν, καθότι η βελτίωση της οικονομικής απόδοσης αναγνωρίστηκε από το εκλογικό σώμα.²⁴⁴

²⁴¹ <http://www.naftemporiki.gr/finance/printStory/1004264>

²⁴² «Μήπως η Ελληνική Δημοσιονομική Προσαρμογή πρέπει να βασισθεί λιγότερο στους φόρους;» Λουκάς Καραμπαρμπούνης Επίκουρος Καθηγητής Οικονομικών Ανώτατη Σχολή Διοίκησης Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου του Σικάγο – 9/10/10

²⁴³ <http://www.naftemporiki.gr/finance/printStory/1004264>

²⁴⁴ «Μήπως η Ελληνική Δημοσιονομική Προσαρμογή πρέπει να βασισθεί λιγότερο στους φόρους;» Λουκάς Καραμπαρμπούνης Επίκουρος Καθηγητής Οικονομικών Ανώτατη Σχολή Διοίκησης Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου του Σικάγο – 9/10/10

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Δημοσιονομική περιστολή στις χώρες της νότιας Ευρώπης (Πορτογαλία, Ιταλία, Ελλάδα και Ισπανία – “PIGS”) ²⁴⁵

5.1 Νότιο - ευρωπαϊκό πλαίσιο δημόσιας διοίκησης

Σε αντίθεση με άλλα δυτικά κράτη, οι νότιο-ευρωπαϊκές δημοκρατίες δεν αναπτύχθηκαν σε πλήρως ενοποιημένες βεμπεριανές διοικήσεις προτού μεταβούν στο δημοκρατικό πολίτευμα. Πράγματι, τέτοιες αδύναμες κρατικές δομές είχαν έλλειψη από επαγγελματική αυτονομία και νομιμότητα να αντισταθούν στην καταπάτηση των πολιτικών ελίτ οι οποίες προσπαθούσαν να ελέγξουν την κατάσταση και να κατοχυρώσουν τη θέση τους ως οι κυρίαρχοι παράγοντες των δημοκρατικών διαδικασιών που ακολούθησε τον απολυταρχισμό. (Morlino 1998). Κατά συνέπεια, προσπάθειες εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης ματαιώθηκαν κατά την εδραίωση της δημοκρατίας, δημιουργώντας το νότιο-ευρωπαϊκό πλαίσιο δημόσιας διοίκησης το οποίο χαρακτηρίζεται από τα εξής διακριτικά γνωρίσματα: πολιτικός έλεγχος των κορυφαίων κρατικών αξιωματούχων και έλλειψη διοικητικής ελίτ, πελατειακά πρότυπα πρόσληψης προσωπικού, φορμαλισμός και νομικισμός προερχόμενοι από την παράδοση του Ναπολέοντα που συμπληρώνονται από άτυπες δομές σκιώδους διακυβέρνησης, άνιση κατανομή των πόρων, θεσμικό κατακερματισμό και ανεπαρκείς μηχανισμοί για τον συντονισμό της πολιτικής. (Sotiropoulos 2004).

Ωστόσο, κατά την τελευταία δεκαετία, οι πιέσεις για δημοσιονομική εξυγίανση και διοικητικό εκσυγχρονισμό από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τους άλλους διεθνείς οργανισμούς (ΟΟΣΑ, ΔΝΤ, Παγκόσμια Τράπεζα) έχουν αυξηθεί εξαιτίας της αυξανόμενης ολοκλήρωσης της εθνικής διοίκησης σε παγκόσμια δίκτυα. Ως εκ τούτου, οι τέσσερις χώρες έχουν εφαρμόσει διοικητικές μεταρρυθμίσεις εμπνευσμένες τις θεωρίες του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και παρακινούμενες από τους διεθνούς οργανισμούς. Ωστόσο, κάθε μία από τις τέσσερις χώρες υιοθέτησε ένα διαφορετικό μείγμα πρωτοβουλιών και πάνω απ' όλα η εφαρμογή τους διαμορφώθηκε από ένα συγκεκριμένο θεσμικό και πολιτισμικό πλαίσιο όπου καθοριστεί διαφορετικά αποτελέσματα. (Ongaro 2009).

Στην Ιταλία ένα κρίσιμο στοιχείο που οδήγησε στη δρομολόγηση των επιτυχημένων διοικητικών μεταρρυθμίσεων ήταν η νομισματική κρίση η οποία καθόρισε την απέλαση της

²⁴⁵ Fiscal Retrenchment in the “PIGS” of Southern Europe: Changing Patterns of Public Management in Greece, Italy, Portugal and Spain” by Fabrizio Di Mascio & Alessandro Natalini

ιταλικής λίρας από το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα στο πλαίσιο της απότομης κατάρρευσης του παλαιού κομματικού συστήματος που είχαν αποικίσει σε δημόσιους φορείς για πάνω από 40 χρόνια. (Cassese 1993). Η κατάρρευση του κομματικού συστήματος έδωσε την ευκαιρία για μεταρρύθμιση η οποία αξιοποιήθηκε από τεχνοκράτες στην κυβέρνηση χρησιμοποιώντας την προοπτική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ως όπλο πίεσης για αλλαγή στον δημόσιο τομέα (Dyson and Featherstone 1996). Έπειτα από δεκαετίες αδράνειας και συστηματικής υπέρβασης δαπανών, από το 1992 δύο διαφορετικά ρεπερτόρια μέτρων υιοθετήθηκαν. Από την μία πλευρά, οι περισσότεροι αποτελεσματικές παρεμβάσεις στόχευαν στον περιορισμό των δαπανών για την αντιμετώπιση των πιεστικών δημοσιονομικών προβλημάτων με τη μείωση των μισθών στον δημόσιο τομέα (πάγωμα των συλλογικών συμβάσεων με νομοθετική ρύθμιση, περιορισμός χρήσης των προσωρινών θέσεων εργασίας από τη σχολή δημόσιας διοίκησης), με τον καθορισμό πολλαπλών επιπέδων φορολογικού πλαισίου (Εγγώριο Σύμφωνο Σταθερότητας) για να εξασφαλίσουν τη δημοσιονομική υπευθυνότητα των υποεθνικών αρχών και αναλαμβάνοντας ένα εντυπωσιακό πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης. Από την άλλη πλευρά, ένα ριζοσπαστικό και αρθρωτό πρόγραμμα ολοκληρωμένων μεταρρυθμίσεων του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ εφαρμόστηκε σε όλα τα πεδία του γραφειοκρατικού μηχανισμού. Ωστόσο, το τελευταίο οδήγησε σε εφαρμοστικό κενό καθώς το δυσμενές πολιτικό και θεσμικό πλαίσιο καθόρισε την χαμηλή μεταρρυθμιστική ικανότητα των διαδοχικών ιταλικών κυβερνήσεων (Carano 2003, Ongaro 2009). Αντίθετα το προηγούμενο ήταν προοδευτικά παγιωμένο, μέσω μίας σειράς προσαρμογών και σταδιακής επέκτασης των μέτρων που είχαν αρχικά εισαχθεί ως προσωρινά και έκτακτα εκμεταλλεύονταν την ώθηση του Συμφώνου Σταθερότητας. (Stolfi et al. 2010).

Η τροχιά της Ισπανικής Δημόσιας Διοίκησης χαρακτηρίζεται από ουσιαστική συνέχεια των δομικών συστατικών της, παρά την ασυνεχή διαδικασία εκδημοκρατισμού. Η έλλειψη της ορατής αλλαγής οφείλεται στο γεγονός ότι τα διοικητικά όργανα υπήρξαν ικανά να διατηρήσουν την στρατηγική τους θέση (Alba and Navarro 2011). Αυτή η συνέχεια έχει αναμιχθεί με τη δυναμικότητα η οποία καθορίστηκε από την προοδευτική μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και πόρων από την κεντρική διοίκηση σε περιφερειακό επίπεδο. Από τη δεκαετία του 70 η Ισπανία έχει επικεντρώσει τις προσπάθειες της στον εκσυγχρονισμό του συστήματος του προϋπολογισμού εισάγοντας τον σχεδιασμό (planning), τον προγραμματισμό

(programming) και την κατάρτιση του προϋπολογισμού (budgeting) – το PPBS system. Έπειτα το πεδίο εφαρμογής της ατζέντας εκσυγχρονισμού διευρύνθηκε καλύπτοντας τομείς όπως οι προμήθειες και η οργάνωση. (Parrado 2008). Εν τέλει, από το 2004 η κυβέρνηση του Θαπατέρο έχει ξεκινήσει στοχευμένες πρωτοβουλίες που αφορούν στη μεταρρύθμιση συγκεκριμένων διαστάσεων, όπως αποκέντρωση, εκτελεστικές υπηρεσίες και εκσυγχρονισμό των δημοσίων υπαλλήλων. Επί της ουσίας, διοικητικές μεταβολές που οφείλονται στον εξευρωπαϊσμό και εξωτερικές πιέσεις έχουν περιοριστεί ως επιτυχημένες πρωτοβουλίες εκσυγχρονισμού οι οποίες έλαβαν χώρα μόνο σε μικροοικονομικό επίπεδο των απομονωμένων δημόσιων υπηρεσιών, χωρίς να οδηγεί σε συνολική μεταρρύθμιση σε διαρθρωτικό επίπεδο. (Torres and Pina 2004, Parrado 2008).

Αντίθετα, η απουσία μιας σαφούς πολιτικής διαχείρισης περικοπής δαπανών οφειλόταν στη μακρά περίοδο οικονομικής ανάπτυξης η οποία υπήρξε παρατεταμένη από την δεκαετία του 1990.

Η Πορτογαλία και η Ελλάδα μοιράζονται ένα υψηλό επίπεδο θεσμικού συγκεντρωτισμού συνδυασμένο με χαμηλό έλεγχο των αποκεντρωμένων δαπανών, καθώς και μακροπρόθεσμη παρατεταμένη έκθεση σε δημοσιονομικές πιέσεις από την Ευρωπαϊκή Ένωση λόγω της επίμονης αδυναμίας τους στην διαχείριση των μειώσεων δαπανών.

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 οι πορτογαλικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις επικεντρώθηκαν στην εισαγωγή ορισμένων βασικών εργαλείων του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ υποστηριζόμενα από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τον ΟΟΣΑ (Magone 2011). Ωστόσο, το δυναμικό των ιδεών περί μάνατζμεντ περιορίστηκε από το θεσμικό πλαίσιο και από τις αντιφατικές θεραπείες που εγκρίθηκαν από καιρό σε καιρό, χωρίς να παραδώσουν πραγματικό μετασχηματισμό. (Corte Real 2008). Αυτή ήταν η περίπτωση της PRACE (Central Administration Restructing Programme – Πρόγραμμα Αναδιάρθρωσης Κεντρικής Διοίκησης), το οποίο δεν κατόρθωσε να επιτύχει τη μείωση του μεγέθους που προέκυψε από την αναδιοργάνωση του 2005 καθώς και από το σχέδιο δράσης και την έκθεση δραστηριότητας τα οποία δεν κατόρθωσαν να εφαρμόσουν αποτελεσματική διοίκηση στο ανεπαρκές σύστημα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού. (Araujo και Blanco 2009). Παρά την έναρξη των πρωτοβουλιών που αποσκοπούν στη μείωση των δημόσιων δαπανών, όπως η νέα νομοθεσία για τη μείωση του προσωπικού το 2002 και τις απολύσεις προσωπικού το 2005, η

αύξηση του αριθμού των υπαλλήλων παρέμεινε σταθερή ως αποτέλεσμα της δημιουργίας νέων αναλυτικών οργανισμών με ευέλικτες διαδικασίες πρόσληψης τόσο σε κεντρικό όσο και τοπικό επίπεδο (Corte Real 2008).

Στην Ελλάδα τόσο η διαφορά μεταξύ της τυπικής προσαρμογής στις πιέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για εκσυγχρονισμό, όσο και οι παγιωμένες άτυπες ρυθμίσεις έχουν διατηρηθεί (Σωτηρόπουλος και Σπανού 2011). Ενώ νέα τεχνικές διοίκησης εισήχθησαν από το νόμο όπως το σύστημα διαχείρισης των επιδόσεων (2004) δεν έχουν υλοποιηθεί αποτελεσματικά. Επιπλέον, οι στόχοι της αποτελεσματικότητας και του εξορθολογισμού του σχεδίου "Καποδίστριας" για τη μεταρρύθμιση της εδαφικής ενοποίησης (1997-2001) δεν έχουν επιτευχθεί, ενώ ο αριθμός των δημοτικών φορέων και των επιχειρήσεων αυξήθηκε συμβάλλοντας στη σταθερή αύξηση του αριθμού του προσωπικού σε τοπικό επίπεδο (Hieras and Getimis 2011). Σε κεντρικό επίπεδο, παρά το γεγονός ότι μειώθηκε η κρατική κατοχή μετοχών σε ανώνυμες εταιρείες, η κυβέρνηση διατήρησε τον έλεγχο ενός ευρύτατου φάσματος επιχειρήσεων (Σωτηρόπουλος και Σπανού 2011). Παρά τις πιέσεις για δημοσιονομική εξυγίανση, οι δαπάνες που αφορούσαν στο μισθολογικό κόστος του δημόσιου τομέα παρέμεινε ανελαστική δεδομένου ότι οι κυβερνήσεις αντιμετώπισαν ισχυρή ενιαία αντίσταση στις προτάσεις των περικοπών ενώ οι πελατειακές πρακτικές των προσλήψεων άνηψε χάρη στον άνευ σχεδιασμού πολλαπλασιασμό των αναλυτικών οργανισμών (Σπανού 2008).

Οι μεταρρυθμίσεις βασιζόμενες στο νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ οι οποίες αποσκοπούσαν στον εκσυγχρονισμό της κυβέρνησης φαίνεται ότι σχεδόν ποτέ είχαν σημαντικές συνέπειες για τις νότιο ευρωπαϊκές δημόσιες κυβερνήσεις. Καθιερωμένοι θεσμικοί και πολιτικοί παράγοντες όπως ο κακός ενδο-κυβερνητικός συντονισμός, η πολιτικοποίηση της διοίκησης, καθώς και οι νομικίστικοι κανόνες λειτουργίας παρέχουν περιορισμένη ικανότητα μεταρρύθμισης (Kickert 2011). Η αποτυχία του διοικητικού εκσυγχρονισμού συνέβαλε στην εδραίωση της ηγετικής τάξης, τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο καθώς και στην εντύπωση ότι υπάρχει αντίφαση μεταξύ των δογμάτων του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και των ιστορικών ριζών των γραφειοκρατιών της Νότιας Ευρώπης. Εν τω μεταξύ, οι πιέσεις για τη μείωση των δημοσίων δαπανών έχουν αναγνωρισθεί στην Ιταλία, την Ελλάδα και την Πορτογαλία, μετά την ένταξή τους στην ΟΝΕ. Αυτές οι πιέσεις ώθησαν τις κυβερνήσεις να δημιουργήσουν ένα

ρεπερτόριο παρεμβάσεων οι οποίες αποσκοπούν στη μείωση του μισθολογικού κόστους στο δημόσιο τομέα και τον εξορθολογισμό του οργανωτικού εξορθολογισμού. Ωστόσο, η ικανότητα θεσμοθέτησης αυτού του είδους εργαλείων διαχείρισης της περικοπής δαπανών διέφερε σε όλη τη Νότια Ευρώπη.

5.2 Πιέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για Μεταρρύθμιση

Παρά την έλλειψη κοινοτικής αρμοδιότητας σε έναν τομέα της εθνικής κυριαρχίας όπως η δημόσια διοίκηση, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει σταδιακά μετατραπεί από καθαρά εθνική διοικητική αυτονομία σε αλληλοσυνδεδεμένη πολλαπλού τύπου διοίκηση μέσω της ανάπτυξης μίας πολιτικής οργάνων συμπεριλαμβανομένων των διοικητικών προτύπων, διαταγμάτων και bottom-up διοικητικού συντονισμού, προκειμένου να ανταποκριθεί στην επιτακτική ανάγκη της λειτουργικής διασφάλισης της εφαρμογής των πολιτικών της ΕΕ σε όλα τα κράτη μέλη στο πλαίσιο της ONE (Heidbreder 2011). Σε όρους πραγματικών επιπτώσεων στα εθνικά αποτελέσματα, ωστόσο, η ανάδειξη του χώρου της ευρωπαϊκής διοικητικής σε επίπεδο συνομιλιών δεν έχει καταλήξει σε σύγκλιση στο επίπεδο των «δράσεων» και «αποτελεσμάτων» καθώς οι πιέσεις για ενσωμάτωση πολλαπλών επιπέδων που προέρχονται από την ΕΕ έχουν φιλτραριστεί τόσο από την διάθεση των εγχώριων ελίτ απέναντι στις μεταρρυθμίσεις όσο και από τους θεσμικούς περιορισμούς σχετικά με την ικανότητα της μεταρρύθμισης (Knill 2001). Στην πραγματικότητα η ΕΕ, ενεργώντας σε συνδυασμό με άλλους διεθνείς οργανισμούς, όπως ο ΟΟΣΑ, θα μπορούσε να παρέχει μόνο τη νομιμότητα στα bottom-up ερεθίσματα για μεταρρυθμίσεις που αφορούν στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ προερχόμενες από εγχώριο επίπεδο (Sahlin-Andersson 2003).

Όσο αφορά στην εδραίωση ενός φορολογικού πλαισίου πολλαπλών επιπέδων, η ΕΕ έχει αποτύχει στην εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ), το οποίο αναμενόταν να διατηρήσει την πίεση για δημοσιονομική εξυγίανση, ακόμη και μετά τη δημιουργία του ενιαίου νομίσματος. Στην πραγματικότητα, το κενό αναποτελεσματικό συντονισμό των διαδικασιών βασιζόμενων σε κανόνες επέτρεψε τη συσσώρευση των μεγάλων δημοσιονομικών και μακροοικονομικών ανισορροπιών στα νότιο-ευρωπαϊκά κράτη μέλη. Η ευπάθεια των χωρών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης ενισχύθηκε περαιτέρω από την έλλειψη εργαλείων και κανόνων για τη διαχείριση εξαιρετικών κρίσεων και οικονομικής βοήθειας σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Οι περιορισμοί όσο αφορά στην ταχεία αντίδραση, η

κεντρική δράση και η πολιτική διακριτικής ευχέρεια που ορίζει το διακυβερνητικό πλαίσιο θεσμοθετημένο σε επίπεδο ΕΕ επιδείνωσε σημαντικά τις πιέσεις των χρηματοπιστωτικών αγορών στην Νότια Ευρώπη σε σημείο να κινδυνεύσει η συστημική σταθερότητα της ευρωζώνης (Featherstone 2011).

Όταν βρισκόμαστε αντιμέτωποι με τον κίνδυνο να ξεδιπλωθεί ραγδαία η μετάδοση της κρίσης, οι μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες σε ευρωπαϊκό επίπεδο είχαν ως στόχο να αποτρέψουν τυχόν απειλές για το ευρώ από τις μη βιώσιμες δημοσιονομικές ανισορροπίες που συσσωρεύτηκαν από τα κράτη μέλη. Το επείγον που σημάδεψε τη διαχείριση της κρίσης σε συνδυασμό με την αρνητική ανατροφοδότηση από προηγούμενες προσπάθειες διοικητικού εκσυγχρονισμού απέκλειε την έναρξη νέων προσπαθειών οι οποίες φαίνεται να ήταν καταδικασμένες σε αποτυχία στο πλαίσιο της Νότιας Ευρώπης. Αντ' αυτού, οι φορείς χάραξης πολιτικής της ΕΕ επέλεξαν να βασίσουν και να ενισχύσουν το θεσμικό πλαίσιο της ΟΝΕ μέσω σταδιακών και ποσοτικών αλλαγών (Salines et al. 2012). Καταρχήν, η καθιέρωση του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου συνεπάγεται την ουσιαστική υποταγή των πολιτικών για την οικονομική ανάπτυξη (που προϋποθέτει σημαντικές επενδύσεις στον διοικητικό εκσυγχρονισμό) με εκείνα που προσανατολίζονται προς τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Στη συνέχεια, η Ετήσια Επισκόπηση Ανάπτυξης για το 2011 ήταν συγκεντρωμένη κυρίως στην αυστηρή δημοσιονομική εξυγίανση, ενώ το επακόλουθο «Euro Plus Pact» υποχρεώνει τις χώρες μέλη της ζώνης του ευρώ και τα έξι κράτη μέλη εκτός της ζώνης του ευρώ να κάνουν εθελοντικές δεσμεύσεις στους τομείς της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Επί της ουσίας, έδωσε εντολή ότι κάθε κυβέρνηση θα πρέπει να δώσει προσοχή στα μέτρα που εξασφαλίζουν ότι οι μισθολογικές συμφωνίες στο δημόσιο τομέα για να «εξασφαλιστεί ότι οι μισθολογικές συμφωνίες στον δημόσιο τομέα υποστηρίζουν τις προσπάθειες ανταγωνιστικότητας στον ιδιωτικό τομέα. (Euro Area HoSG 2011). Επιπλέον, το “Six Pack” της νομοθεσίας έχει ενισχύσει σημαντικά το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, για τη θέσπιση διαδικασίας για την παρακολούθηση και διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών. Τέλος, η Ετήσια Επισκόπηση Ανάπτυξης για το 2012 ανακάλυψε ξανά τη σημασία των μεταρρυθμίσεων του δημόσιου τομέα, αλλά οι προσπάθειες είχαν κυρίως επικεντρωθεί στη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος με την ελαχιστοποίηση του διοικητικού φόρτου (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2012). Επί της ουσίας, αυτές οι μεταρρυθμίσεις αντανάκλουν την αντίληψη ότι η κύρια υποστήριξη της γραφειοκρατίας

μπορεί να προσφέρει στην επανέναρξη της οικονομικής ανάπτυξης αποτελούμενη από τα συμβαλλόμενα μέρη που την επηρεάζουν.

Η απάντηση της ΕΕ στις πιέσεις της αγοράς έχει επηρεάσει σε μεγάλο βαθμό τις στρατηγικές λιτότητας οι οποίες υιοθετήθηκαν από τις PIGS. Όπως φαίνεται από τις αυστηρές απαιτήσεις προϋποθέσεων τις οποίες η ΕΕ και το ΔΝΤ διαπραγματεύτηκαν με την Ελλάδα και την Πορτογαλία για οικονομική βοήθεια, η δημόσια διοίκηση έχει θεωρηθεί απλά ως μια πηγή δημόσιων δαπανών που πρέπει να συμπίεστεί παρά ως παροχή δημόσιων υπηρεσιών που έχουν ανάγκη εκσυγχρονισμού. Παρόμοιοι όροι έχουν επιβληθεί στην Ιταλία και την Ισπανία, αν με πιο έμμεσο τρόπο, δεδομένου ότι έπρεπε να ευθυγραμμίσουν τις στρατηγικές τους στις απαιτήσεις της ΕΕ, έτσι ώστε να πείσουν την απρόθυμη ΕΚΤ να αγοράσει ομόλογα τους στη μέση της απότομης πτώσης της εμπιστοσύνης της αγοράς.

5.2.1 Η περίπτωση της Ελλάδας

Παρά τους υψηλούς ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης, που ακολούθησαν την υιοθέτηση του ευρώ, η Ελλάδα συνεχώς αποτυγχάνει να τηρήσει τους περιορισμούς του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, λόγω της συστηματικής υπέρβασης δαπανών που αντικατοπτρίζει αδυναμία στην πειθαρχική παρακολούθηση των δαπανών η οποία κατέστησε την χώρα ιδιαίτερα ευάλωτη όταν η παγκόσμια κρίση ξέσπασε. Δεδομένων των σοβαρών ελλείψεων στα λογιστικά και στατιστικά συστήματα, η έκταση της επιδείνωσης της δημοσιονομικής θέσης αποκαλύφθηκε αρκετά αργά τον Οκτώβριο του 2009, όταν η νεοεκλεγείσα κυβέρνηση του Παπανδρέου ανακοίνωσε ότι το έλλειμμα που δήλωνε η προηγούμενη κυβέρνηση Καραμανλή ήταν ανακριβές και έπρεπε να αναθεωρηθεί προς τα πάνω σε ένα εντυπωσιακό ποσοστό της τάξης του 12,8% του ΑΕΠ.

Η περιστολή ξεκίνησε το Νοέμβριο του 2009, όταν η νέα κυβέρνηση το 2010 θέσπισε το πάγωμα των αμοιβών για τους δημοσίους υπαλλήλους των οποίων ο βασικός μηνιαίος μισθός ήταν μεγαλύτερος από 2.000€, και αύξηση 1,5% για όλους τους άλλους εργαζόμενους. Περαιτέρω εξοικονόμηση πόρων από τους μισθούς του δημοσίου τομέα ανακοινώθηκαν τον Ιανουάριο του 2010 με το πάγωμα των προσλήψεων χωρίς κλαδικές εξαιρέσεις για το 2010, για να ακολουθήσει ένα ποσοστό αναπλήρωσης 20% από το 2011 και μετά, και η μείωση των βραχυπρόθεσμων συμβάσεων κατά το ένα τρίτο. Ωστόσο, η

μεγαλύτερη εξοικονόμηση πραγματοποιήθηκε μέσω της μείωσης των υπερωριών και της περικοπής ύψους 12% σε επιδόματα και 60% μείωση στον 14ο μηνιαίο μισθό.

Όσο αφορά στην ελληνική δημοσιονομική βιωσιμότητα που προέκυψε, αυξήθηκε και η παγκόσμια αποστροφή προς τον κίνδυνο, η ψυχολογία της αγοράς σε σχέση με την Ελλάδα επιδεινώθηκε απότομα στις αρχές του 2010. Αντιμέτωποι με σημαντικές ανάγκες χρηματοδότησης, η κυβέρνηση ζήτησε οικονομική βοήθεια από το ΔΝΤ και την ΕΕ, οι οποίοι συμφώνησαν σε ένα κοινό πακέτο δανείου ύψους € 110 δις με αυστηρούς όρους το Μάιο του 2010. Ως μέρος της συμφωνίας, η κυβέρνηση μείωσε τα επιδόματα των δημοσίων υπαλλήλων επιπλέον κατά 8%, και ο 13ος και 14ος μισθός μειώθηκαν σε ένα κατ' αποκοπή ποσό των € 1.000, αλλά να καταβληθεί μόνο σε εκείνους που κερδίζουν λιγότερα από € 3.000 το μήνα. Παρόμοιες περικοπές εφαρμόστηκαν σε κρατικές επιχειρήσεις (ΔΕΚΟ) οι οποίες είχαν παρουσιάσει μεγάλες απώλειες για πολλά χρόνια και οι καταβαλλόμενοι μισθοί ήταν ουσιαστικά υψηλότεροι από εκείνους του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Στο πλαίσιο των σχετικών απαιτούμενων, η κυβέρνηση δεσμεύτηκε επίσης, για τη δημιουργία μιας Ενιαίας Αρχής Πληρωμών σε συνδυασμό με μία απλουστευμένη μισθολογική δομή, ευθυγραμμίζοντας κατά αυτόν τον τρόπο τους μισθούς του δημόσιου τομέα με εκείνων του ιδιωτικού τομέα καταργώντας ειδικά ημερομίσθια και επιδόματα, με σκοπό τον εξορθολογισμό του συστήματος, καθιστώντας την ενημέρωση σχετικά με τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης πιο αξιόπιστη, και μειώνοντας την αυτόματη εκτροπή των μισθών.

Τον Ιούνιο του 2010, η έγκριση της μεταρρύθμισης του Καλλικράτη σήμαινε μια ευρεία αναδιοργάνωση της περιφερειακής κυβέρνησης, οδηγώντας στη μείωση των δήμων (από 1034 σε 325), των περιφερειών και των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων (από 76 σε 13), και των δημοτικών επιχειρήσεων (από 9000 σε περίπου 1500). Επιπλέον, τον Ιούλιο του 2010 η εισαγωγή του νέου δημοσιονομικού πλαισίου συγκέντρωσε τη χρηματοπιστωτική εποπτεία της τοπικής αυτοδιοίκησης στο Υπουργείο Οικονομικών, το οποίο έθεσε ανώτατα όρια δαπανών και ενίσχυσε τους μηχανισμούς ελέγχου των προϋπολογισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, η εφαρμογή του προγράμματος προσαρμογής ήταν λιγότερο αυστηρή από το καλοκαίρι του 2010, καθώς η ανεπαρκής πολιτική συναίνεση και οι περιορισμοί της διοικητικής ικανότητας διατήρησαν την αδυναμία ελέγχου των δαπανών ζωντανή. Από το φθινόπωρο του 2010, μια συνεχώς αυξανόμενη αναζωογόνηση του

προγράμματος ήταν, συνεπώς, αναγκαία ώστε να εξασφαλιστούν οι δημοσιονομικοί στόχοι. Πρώτον, η κυβέρνηση δεσμεύτηκε να συνεχίσει το πρόγραμμα εξορθολογισμού για πάνω από 1500 δημόσιους φορείς στο πλαίσιο των αρμόδιων υπουργείων και στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης. Από την αρχή του προγράμματος προσαρμογής, η κυβέρνηση έκλεισε περίπου 77 από αυτές τις οντότητες, και αναμενόταν να κλείσει άλλους 40 μικρούς φορείς, να συγχωνεύσει άλλους 25 μικρούς φορείς και να κλείσει ή να συρρικνώσει επιπλέον 10 μεγάλους φορείς. Δεύτερον, η κυβέρνηση δεσμεύτηκε στη σημαντική κλιμάκωση της διαδικασίας ιδιωτικοποίησης, και ο φιλόδοξος στόχος ήταν να συγκεντρώσει 50 δις ευρώ στην περίοδο 2010-2015. Αυτό σήμαινε την κεντροποίηση της εποπτείας της αναδιάρθρωσης των ΔΕΚΟ στο Υπουργείο Οικονομικών. Τρίτον, από την άνοιξη του 2011 νέα μέτρα έχουν συμπεριστεί περαιτέρω το μισθολογικό κόστος του δημόσιου τομέα: μείωση των συμβάσεων ορισμένου χρόνου (κατά 50% το 2011 και επιπλέον 10% το 2012 και μετά), θέτοντας 15000 άτομα που βρίσκονται πολύ κοντά στη συνταξιοδότηση, σε ένα καθεστώς πρόωρης συνταξιοδότησης, και τον ίδιο αριθμό μονίμων υπαλλήλων σε εργασιακή εφεδρεία αμειβόμενοι κατά μέσο όρο το 60% του βασικού μισθού για διάστημα όχι μεγαλύτερο των 12 μηνών, θέτοντας ένα αυστηρότερο ποσοστό αναπλήρωσης για το 2011 (10%) και επεκτείνοντας το συμφωνηθέν ποσοστό του 20% έως το 2015, θεωρώντας ως νέες προσλήψεις το προσωπικό που μεταφέρεται σε φορείς του δημοσίου από την εργασιακή εφεδρεία ή τις αναδιարθρωμένες ΔΕΚΟ και δημόσιους φορείς, πάγωμα της αυτόματης εξέλιξης καριέρας, αύξηση των ωρών εργασίας και μείωση των υπερωριών, εφαρμογή εκ των προτέρων του απλοποιημένου μισθολογίου και μείωση κατά 10% των ειδικών μισθούς στους οποίους το απλοποιημένο μισθολόγιο δεν ισχύει.

Το Νοέμβριο του 2011, η κυβέρνηση Παπανδρέου παραιτήθηκε και μια νέα μεγάλη συμμαχία με επικεφαλής τον Λουκά Παπαδήμο, σχηματίστηκε μέσα από την κοινωνική αναταραχή που προκλήθηκε από τέτοια σκληρά πακέτα λιτότητας. Δεδομένης της πολιτικής αναταραχής, τα φιλόδοξα σχέδια για τη διοικητική μεταρρύθμιση που αναφέρονται στο πρόγραμμα προσαρμογής απέχουν πολύ από τη διαμόρφωσή τους σε ευθέτω χρόνο. Όπως παρατηρείται από την αξιολόγηση της λειτουργίας που υποτίθεται ότι είναι η βάση για τη μεταρρύθμιση, "στον πυρήνα της διοίκησής της, η Ελλάδα χρειάζεται απεγνωσμένα μια δομή υψηλού επιπέδου που θα έχει την εξουσία, την ευθύνη και την ικανότητα να οδηγήσει στην

ανάπτυξη ενός στρατηγικού οράματος και κατεύθυνσης των δημόσιων πολιτικών” (OECD 2011, 15).

5.2.2 Η περίπτωση της Ιταλίας

Στις αρχές του 2008, η νεοεκλεγείσα κυβέρνηση Μπερλουσκόνι προσποιήθηκε ότι η σταθερότητα του ιταλικού τραπεζικού τομέα και το θετικό πρωτογενές δημόσιο ισοζύγιο που εμφανίζεται στην Ιταλία κατά την περίοδο 1992-2008 αντιπροσώπευε αποτελεσματικά εμπόδια κατά της εξάπλωσης της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης. Έτσι, ο κεντροδεξιός συνασπισμός καθυστέρησε τη λήψη τυχόν μέτρων λιτότητας. Αντ’ αυτού, η κυβέρνηση ξεκίνησε μια νέα ολοκληρωμένη διοικητική μεταρρύθμιση που επινοήθηκε από τον Brunetta, Υπουργό της Δημόσιας Διοίκησης και Καινοτομίας, και σχεδιάστηκε με το Νομοθετικό Διάταγμα 150/2009. Ως αντίδραση στα αδύναμα αποτελέσματα της συλλογικής διαπραγμάτευσης σχετικά με την παραγωγικότητα, η μεταρρύθμιση είχε ως στόχο να μειώσει την επιρροή των εργατικών σωματείων στη ρύθμιση της δημόσιας απασχόλησης. Με την εισαγωγή νέου συστήματος αξιολόγησης της απόδοσης και εξασφαλίζοντας μια πιο σφιχτή σύνδεση μεταξύ πρόσθετων μισθολογικών στοιχείων και αποτελεσμάτων αποδόσεων, η νέα μεταρρύθμιση επανέλαβε επίσης την εφαρμογή της διοίκησης επιδόσεων, βασικό συστατικό των προηγούμενων μεταρρυθμίσεων εμπνευσμένων από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Επιπλέον, η επάρκεια και η αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα είναι στενά συνδεδεμένη με τη διαφάνεια ως βασική κινητήρια δύναμη της μεταρρύθμισης, παρέχοντας στο κοινό ανοιχτά ακατέργαστα δεδομένα σχετικά με τους μισθούς, τη διαχείριση των πόρων, και την αξιολόγηση των επιδόσεων, ως βάση αποδεικτικών στοιχείων για πίεση κατά της δυσλειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.

Η διοικητική μεταρρύθμιση ήταν ακόμη σε εξέλιξη όταν οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης κρίθηκαν αναμφισβήτητες. Στο πλαίσιο της αυξημένης αποστροφής προς τον κίνδυνο, η παγκόσμια εμπιστοσύνη των αγορών έναντι του επίμονου υψηλού χρέους και της απότομης επιδείνωσης της χαμηλής ανταγωνιστικότητας της ιταλικής οικονομίας, κρίθηκε απαραίτητη η εισαγωγή μέτρων λιτότητας. Το σχέδιο μείωσης του ελλείμματος που εισήχθη από το νομοθετικό διάταγμα 78/2010 επηρέασε τους μισθούς του δημόσιου τομέα με τον καθορισμό ενός ανώτατου ορίου για τις αυξήσεις που απορρέουν από συμβατικές ανανεώσεις που σχετίζονται με την περίοδο 2008-2009 και το πάγωμα των μισθών στο επίπεδο του 2010 της

συνολικής αποζημίωσης με την κατάργηση των μισθολογικών προσαρμογών για την περίοδο 2011-2013 και η αναστολή χωρίς ανάκτηση των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων για την περίοδο 2010-2012.

Άλλες διατάξεις απευθύνονταν στη παρεμπόδιση της αύξησης των δαπανών που προκύπτουν από την πρόοδο της καριέρας και μείωση των μισθών που υπερβαίνουν το όριο των € 90.000. Με τον τρόπο αυτό η διοικητική μεταρρύθμιση, στερούνταν οικονομικών κινήτρων. Το σχέδιο είχε επίσης επιπτώσεις στο μέγεθος των δημόσιων υπηρεσιών, υλοποιημένο μέσω της επέκτασης και ενίσχυσης των ποσοστών αναπλήρωσης που ήταν ήδη σε ισχύ. Μετά τον καθορισμό ενός ανώτατου ορίου για το προσωπικό του κύκλου εργασιών το 2009 σε 10% από κλεισίματα των εργαζομένων το 2008, για την περίοδο 2010-2013 η μείωση των προσλήψεων έχει οριστεί σε 20% από τα κλεισίματα του προηγούμενου έτους, ενώ για το 2014 και 2015, το όριο θα αυξηθεί αντίστοιχα κατά 50% και 100%. Ο προϋπολογισμός για συμβάσεις ορισμένου χρόνου αυτού μειώθηκε στο 50% του ποσού που διατέθηκε το 2009. Πρόσθετη εξοικονόμηση θα προέρχεται επίσης, από τη μείωση του προϋπολογισμού για την εκπαίδευση κατά 50% του ποσού που ορίζεται το 2009. Μάλιστα, η απάντηση στη σημερινή κρίση εμφάνισε πολλά στοιχεία συνέχειας με το ρεπερτόριο των λύσεων που είχε ήδη ενισχύσει τις δημόσιες υπηρεσίες από το 1992. Το Υπουργείο Οικονομικών, εν τω μεταξύ, έχει την κεντρική διακυβέρνηση των δαπανών ενδυναμώνοντας τους περιορισμούς που θέτει το Εγχώριο Σύμφωνο Σταθερότητας για την ελευθερία των περιφερειακών κυβερνητικών φορέων να δαπανήσουν. Σε αντίθεση, το επίπεδο του κατακερματισμού του γραφειοκρατικού οργανωτικού σχεδιασμού έχει αφεθεί ουσιαστικά αμετάβλητο. Η μείωση των μεταβιβάσεων προς ορισμένους δημόσιους οργανισμούς που έχει ήδη πραγματοποιηθεί, συμπληρώνεται με τον εξορθολογισμό των διοικητικών συμβουλίων των δημόσιων φορέων, ενώ αναδιοργανώσεις όπως συγχωνεύσεις και κλεισίματα έχουν περιοριστεί σε μόλις 30 δημόσιους φορείς, κυρίως στην κοινωνική ασφάλιση.

Το 2011 ένα νέο κύμα μέτρων εφαρμόστηκε για την αποκατάσταση της πιστοληπτικής ικανότητας της χώρας (νομοθετικά διατάγματα 98/2011 και 138/2011). Τα νέα μέτρα προέβλεπαν την ενίσχυση του εθνικού συμφώνου σταθερότητας και η επέκταση των κανόνων του όχι μόνο σε μεγαλύτερο αριθμό τοπικών αρχών αλλά και στις τοπικές δημόσιες επιχειρήσεις. Ο εξορθολογισμός της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει επιδιωχθεί με την

ενθάρρυνση της δημιουργίας συνδέσμου δήμων για τον επιμερισμό της διαχείρισης των δημοσίων υπηρεσιών. Ο αριθμός του προσωπικού και η αποζημίωση τους έχουν επηρεαστεί από την παράταση των ήδη υπαρχόντων μέτρων και από την εισαγωγή της νέας διάταξης για τη μείωση του μισθολογικού κόστους στο δημόσιο τομέα.

Ωστόσο, τα μέτρα αυτά δεν θα μπορούσαν να συγκρατήσουν την επιδείνωση της εμπιστοσύνης και την αύξηση των πιέσεων της αγοράς στο ιταλικό χρέος. Αντιμέτωπη με αυτές τις δυσμενείς εξελίξεις, η κυβέρνηση αναγκάστηκε να ζητήσει χρηματοπιστωτική βοήθεια από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Τέλος, η ανικανότητα της κυβέρνησης Μπερλουσκόνι για την αντιμετώπιση της επιδείνωσης των οικονομικών προοπτικών που προκάλεσε η κατάρρευση της πολιτικής της πλειοψηφίας, άνοιξε το δρόμο για την έλευση της κυβέρνησης Monti η οποία σχηματίστηκε από τεχνοκράτες και υποστηρίχθηκε από μια μεγάλη δικομματική συνεργασία. Ωστόσο, ενώ το 1992 η τεχνική κυβέρνηση, με επικεφαλής τον Ciampi εκμεταλλεύτηκε την κρίση ως μια ευκαιρία για να ολοκληρώσει τον εκσυγχρονισμό της διοίκησης, η έλευση της κυβέρνησης Monti δεν υπονόησε οποιαδήποτε επανέναρξη της ημερήσιας διάταξης του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Κάτω από συνεχώς αυξανόμενες πιέσεις για περαιτέρω διοίκηση περικοπών από την ΕΕ, συμπληρωμένες από τη γενικευμένη απαξίωση των προοπτικών εκσυγχρονισμού σε εθνικό επίπεδο, οι πρωτοβουλίες της νέας κυβέρνησης έχουν αφοσιωθεί στη διαρθρωτική μείωση των δημοσίων δαπανών, κυρίως επηρεάζοντας τις συντάξεις.

5.2.3 Η περίπτωση της Πορτογαλίας

Η αύξηση των δαπανών που ξεπέρασε την χαμηλή οικονομική ανάπτυξη σε ολόκληρη τη δεκαετία του 2000 τοποθέτησε την Πορτογαλία σε ευάλωτη δημοσιονομική θέση, όταν η παγκόσμια κρίση εξαπλώθηκε την περίοδο 2008-2009. Η αύξηση της απασχόλησης στο δημόσιο ήταν ένας από τους βασικούς μοχλούς για το υψηλό έλλειμμα του προϋπολογισμού το οποίο έφτασε στο αποκορύφωμά του, στο 9,4% του ΑΕΠ το 2009. Ωστόσο, ένα σύστημα για την παρακολούθηση των νέων προσλήψεων ήταν σε ισχύ από το 1984 (νομοθετικό διάταγμα 41/84) επιβάλλοντας στους δημόσιους οργανισμούς την απαίτηση άδειας από το Υπουργείο Οικονομικών και Δημόσιας Διοίκησης για τη πρόσληψη νέου προσωπικού μόνο σε περιπτώσεις αποδεδειγμένης έλλειψης. Αν και μεταγενέστερες διατάξεις είχαν τεθεί σε ισχύ καθ 'όλη τη δεκαετία του 2000 ώστε να γίνει αυτό το σύστημα αποτελεσματικό,

απέτυχαν στη διατήρηση των προσλήψεων υπό έλεγχο καθώς η τοπική αυτοδιοίκηση και τις δημόσιες επιχειρήσεις δεν υπόκεινται σε κανέναν περιορισμό και πάρα πολλές περιπτώσεις εξαιρετικών προσλήψεων επιτράπηκαν σε τομείς όπως η υγεία και η εκπαίδευση.

Έχοντας εισαγάγει αυστηρότερους κανονισμούς στο νόμο για τον κρατικό προϋπολογισμό του 2010 προκειμένου να γίνει αποτελεσματικό το ποσοστό αναπλήρωσης του 50% των κενών θέσεων που είχαν ήδη εισαχθεί το 2006, τον Ιούνιο του 2010 η κυβέρνηση Socrates διέθεσε το πάγωμα των νέων προσλήψεων που επεκτάθηκε επίσης από το νόμο του κρατικού προϋπολογισμού το 2011 σε όλα επίπεδα και συστατικά της δημόσιας διοίκησης. Η απάντηση στην κρίση επηρέασε και τους μισθούς όλων των επιπέδων και των συστατικών της δημόσιας διοίκησης, οι οποίοι είχαν παγώσει από το 2010. Στη συνέχεια, ο νόμος για τον προϋπολογισμό του 2011, εισήγαγε την περικοπή των μηνιαίων ακαθάριστων συνολικών αμοιβών που ήταν πάνω από €1500 (ελάχιστο 3,5% κάτω από το επίπεδο των € 2000 και μέγιστο 10% για πάνω από € 4.165). Επιπλέον, το πάγωμα των δαπανών ως συνέπεια της εξέλιξης της σταδιοδρομίας και των προαγωγών, σε συνδυασμό με το πάγωμα των πριμ απόδοσης, συνεπάγεται το πάγωμα της εφαρμογής της νέας διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού η οποία είχε εισαχθεί πολύ πριν από την κρίση υπό την επήρεια των αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. (Νόμος 12-A / 2008).

Ωστόσο, τα μέτρα αυτά ενεργοποίησαν μόνο την οριακή προσαρμογή των υφιστάμενων ανισορροπιών παρακινώντας την κυβέρνηση μειοψηφίας Socrates να διευκρινίσει περαιτέρω μέτρα Μάρτη 2011 τα οποία απέτυχαν να πάρουν την έγκριση του Κοινοβουλίου. Αυτή η κατάσταση οδήγησε στην παραίτηση της κυβέρνησης και την κήρυξη πρόωρων εκλογών τον Ιούνιο οι οποίες κερδήθηκαν από το πρώην κόμμα της αντιπολίτευσης (PSD) με επικεφαλής τον Coelho.

Εν τω μεταξύ, καθώς η πολιτική αναταραχή της αγοράς μείωσε την εμπιστοσύνη της αγοράς, τον Απρίλιο του 2011, η υπηρεσιακή κυβέρνηση εκλήθη να ζητήσει χρηματοδοτική βοήθεια ύψους 78 δις € από την Τρόικα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου. Τον Μάιο του 2011 οι διαπραγματεύσεις μεταξύ της κυβέρνησης και της τρόικας οδήγησε σε χρηματοδοτικό προσαρμοσμένο πρόγραμμα το οποίο έλαβε στήριξης από τα κύρια κόμματα της αντιπολίτευσης.

Ως μέρος του προγράμματος, ο νόμος για τον προϋπολογισμό του 2012, μείωσε τους μισθούς για όλους τους εργαζομένους του δημόσιου τομέα το 2012 και για το 2013 πάγωσε τις προαγωγές και ανέστειλε τον 13ο και 14ο μηνιαίο μισθό για τους εργαζόμενους που κέρδιζαν περισσότερα από € 1.100 ευρώ το μήνα. Ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων επίσης, μειώθηκε με τον περιορισμό των προσλήψεων προσωπικού, προκειμένου να επιτευχθεί ετήσια μείωση ύψους 2% του μόνιμου προσωπικού κατά την περίοδο 2012-2014. Περαιτέρω μείωση του μισθολογικού κόστους στο δημόσιο τομέα αναμενόταν επίσης από την επίδραση των απολύσεων του προσωπικού που διενεργήθηκαν από την εφαρμογή του PREMAC (Plano de Redução e Melhoria da Administração Central) που είχε ως στόχο την αναδιοργάνωση και τον εξορθολογισμό των διοικητικών μονάδων (-40%) και των διευθυντικών θέσεων (-27%), στο επίπεδο της κεντρικής κυβέρνησης.

Ενώ το PREMAC αντιπροσωπεύει μία αντίδραση στο χάσμα εφαρμογής του προηγούμενου κύματος της αναδιοργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών που ξεκίνησε το 2006 (PRACE), τα προβλεπόμενα μέτρα από την "Πράσινη Βίβλο για τη Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης", το οποίο αναμενόταν να τεθεί σε εφαρμογή από τη σχετική νομοθεσία, ήταν άνευ προηγουμένου. Μια πρώτη δέσμη μέτρων αποσκοπεί στην ενδυνάμωση του δημοσιονομικού πλαισίου σε όλα τα επίπεδα, έτσι ώστε να κάνει τους τοπικούς φορείς να εφαρμόσουν κανόνες για τον έλεγχο των δαπανών και ανώτατα όρια, ορκιζόμενα από το Υπουργείο Οικονομικών. Ένα δεύτερο σύνολο διατάξεων στοχεύει στον εξορθολογισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω της συγχώνευσης 308 και 4259 κοινότητες. Επιπλέον, η μείωση των διευθυντικών θέσεων και διοικητικών μονάδων στην περιφερειακή διοίκηση είχε εισαχθεί ως μέρος του νόμου του προϋπολογισμού το 2012, με τη μη συμμόρφωση να προκαλεί μείωση των μεταβιβάσεων.

Τέλος, η οικονομική εποπτεία των δημόσιων επιχειρήσεων σε όλα τα επίπεδα της κυβέρνησης υλοποιείται από το Υπουργείο Οικονομικών με σκοπό να εκπονήσει ένα ολοκληρωμένο σχέδιο αναδιάρθρωσης με στόχο τη μείωση των χρεών τους, ενισχύοντας τη δημοσιονομική τους ευθύνη και εφαρμόζοντας ένα πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων που στοχεύει σε εμπροσθοβαρή έσοδα περίπου 5 δισεκατομμυρίων ευρώ μέχρι το 2013.

5.2.4 Η περίπτωση της Ισπανίας

Από το δεύτερο εξάμηνο του 2008, μετά από μια δεκαετία ορμητικής οικονομικής ανάπτυξης, η ισπανική οικονομία είχε σταματήσει. Πράγματι, η προηγούμενη αξιοσημείωτη οικονομική επίδοση υπονομεύτηκε από τη χαμηλή παραγωγικότητα και την επιδείνωση της ανταγωνιστικότητας (Royo 2009). Το ισπανικό θαύμα τροφοδοτήθηκε από τη μη βιώσιμη ανάπτυξη της αγοράς ακινήτων και της ιδιωτικής κατανάλωση. Όταν η φούσκα των ακινήτων έσκασε η οικονομία εισήλθε σε μια περίοδο ύφεσης. Έτσι, η οικονομική κρίση, με την αύξηση των επιτοκίων, επιδείνωσε την ήδη επισφαλή κατάσταση, καθορίζοντας μια απότομη κάμψη της κατανάλωσης και των επενδύσεων.

Όταν η χρηματοπιστωτική αναταραχή ξέσπασε η ισπανική δημόσια διοίκηση εξελισσόταν μαζί με δύο μεγάλους άξονες αλλαγής. Κατ' αρχήν, το 2006, ο νόμος των κρατικών υπηρεσιών προσπάθησε να εξορθολογήσει τις χαοτικές εκτελεστικές υπηρεσίες, με στόχο την ενίσχυση της διαφάνειας των δημόσιων υπηρεσιών, τη διαχειριστική ευθύνη, και τον προσανατολισμό στα αποτελέσματα (Parrado 2008). Δεύτερον, μια βαθιά αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων ήταν στο δρόμο, καθορίζοντας μια ισχυρή αναδιανομή των δημοσίων υπαλλήλων και των οικονομικών πόρων μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης (Alba και Ναβάρο 2011).

Προειδοποιητικά αποδεικτικά στοιχεία για πιθανή ύφεση ήταν διαθέσιμα στην ισπανική κυβέρνηση από τις αρχές του 2008, αλλά η εγγύτητα των πολιτικών εκλογών (οι οποίες διεξάχθηκαν τον Μάρτιο του 2008) πρότεινε στις πολιτικές ελίτ να αρνηθούν την ύπαρξη της κρίσης, προσποιούμενοι ότι θα είχαν προκαλέσει μια απλή επιβράδυνση της ισπανικής οικονομίας (Royo 2009). Ήταν μόνο στα τέλη του 2008 ότι η κυβέρνηση Zapatero αναγνώρισε την κρίση και ως εκ τούτου, άρχισε να θεσπίζει μέτρα με στόχο την αναζωογόνηση του τραπεζικού τομέα και την αύξηση των δαπανών στα κρατικά επενδυτικά προγράμματα και τα επιδόματα ανεργίας. Ωστόσο, η επακόλουθη τεράστια αύξηση του δημόσιου ελλείμματος ώθησε την κυβέρνηση Zapatero να δρομολογήσει δύο σχέδια μείωσης δημοσίων δαπανών (το Άμεσο Σχέδιο Δράσης 2010 και το Σχέδιο Λιτότητας 2011-2013). Η μεταστροφή της κυβέρνησης προς την δημοσιονομική προσαρμογή προχώρησε με μια σειρά άνευ προηγουμένου μέτρων επηρεάζοντας την απασχόληση στον δημόσιο τομέα: ο κύκλος εργασιών μειώθηκε κατά 10%, νέες θέσεις προσωρινής απασχόλησης απαγορεύονταν, και η

αποζημίωση των δημοσίων υπαλλήλων περιορίστηκε κατά μέσο όρο 5% το 2010 και παρέμεινε σταθερή το 2011.

Επιπλέον, η κυβέρνηση Zapatero εξορθολόγησε τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, συγχωνεύοντας και κλείνοντας έναν αξιοσημείωτο αριθμό οργανισμών και απαγορεύοντας τη θέσπιση νέων. Δυο συμφωνίες-πλαίσιο μεταξύ του κράτους, των αυτόνομων κοινοτήτων και των τοπικών αυτοδιοικήσεων, επίσης υιοθετήθηκαν για τη σταθεροποίηση των δημοσίων δαπανών σε όλα τα επίπεδα της κυβέρνησης. Κατά συνέπεια, οι περιφερειακές αρχές δεσμεύτηκαν να σχεδιάσουν σχέδια για δημοσιονομική λιτότητα τα οποία θα υλοποιηθούν υπό την εποπτεία του Υπουργείου Οικονομικών, συμπληρωματικά με πρωτοφανείς περιορισμούς και μηχανισμούς παρακολούθησης του χρέους των περιφερειακών αρχών. Με σκοπό να πείσει τις χρηματοπιστωτικές αγορές για την πιστοληπτική ικανότητα της Ισπανίας και ακολουθώντας το παράδειγμα της Γερμανίας, τον Σεπτέμβριο του 2011, το ισπανικό κοινοβούλιο ενέκρινε, επίσης ένα συνταγματικό νόμο ο οποίος περιόρισε την ικανότητα τόσο των κρατικών όσο και των αυτόνομων κοινοτήτων να δημιουργήσουν οικονομικό έλλειμμα που να παρεκκλίνει από τους ευρωπαϊκούς στόχους.

Τον Ιούλιο του 2011, η κυβέρνηση, υποχρεώθηκε από την οικονομική κρίση, να λάβει μέτρα τα οποία παρέκκλιναν από εκείνα που είχε υποσχεθεί κατά την προεκλογική εκστρατεία γνωρίζοντας μία μαζική απώλεια πολιτικής συναίνεσης, η οποία ανάγκασε τον Θαπατέρο να ανακοινώσει πρόωρες πολιτικές εκλογές ανοίγοντας το δρόμο για την επιτυχία του Λαϊκού Κόμματος. Ωστόσο, ακόμα και η νέα κυβέρνηση υπό την ηγεσία του Ραχόι δεν είχε άλλη επιλογή από το να αγκαλιάσει την αναζωογόνηση της δημοσιονομικής περιστολής κατά μήκος των τριών διαστάσεων της υπό εξέταση δημόσιας διακυβέρνησης. Πρώτον, στο τέλος του 2011, η νέα κυβέρνηση πέρασε ένα βασιλικό διάταγμα, το οποίο περιέχει μέτρα τα οποία αναμένεται να περικόψουν τις δημόσιες δαπάνες με συνέπεια όπως εκείνα που εγκρίθηκαν από την προηγούμενη εκτελεστική εξουσία. Το 2012, με ελάχιστες εξαιρέσεις, δεν θα γίνει νέες προσλήψεις τόσο μόνιμου όσο εποχικού προσωπικού. Οι ώρες εργασίας των δημοσίων υπαλλήλων έγιναν 37,5 ώρες εβδομαδιαίως σε εθνικό επίπεδο. Για να διατηρήσουν το παλιό εβδομαδιαίο σύνολο των 35 ωρών, οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να αποδεχθούν μια αναλογική μείωση του μισθού. Αντ' αυτού το ποσοστό του κύκλου εργασιών για τις υπηρεσίες και άλλων αυτόνομων οργανισμών σε κρατικό επίπεδο ορίστηκε σε 10%.

Στη συνέχεια, ο νόμος του 2012 για τη σταθερότητα ενίσχυσε το δικαίωμα της κεντρικής κυβέρνησης να παρεμβαίνει στα οικονομικά των αυτόνομων περιοχών εφόσον δεν συμμορφώνονται με τους δημοσιονομικούς στόχους.

Τέλος, το Μάρτιο του 2012, η κυβέρνηση ανακοίνωσε ένα σημαντικό σχέδιο για την εξυγίανση των δημοσίων επιχειρήσεων και φορέων με αποτέλεσμα τη δραστική μείωση των αναλυτικών φορέων (τουλάχιστον - 32% σε σύντομο χρονικό διάστημα).

5.3 Εμπειρική ανάλυση αντίδρασης των PIGS στη χρηματοπιστωτική κρίση

Στις τέσσερις χώρες η κρίση επηρέασε τόσο την εργασία στο δημόσιο τομέα όσο και την αναδιοργάνωση της διακυβέρνησης. Ωστόσο η εμπειρική ανάλυση αποκάλυψε ότι οι αντιδράσεις των κυβερνήσεων των τεσσάρων χωρών διέφεραν.

Σε σύγκριση με τις άλλες χώρες της Νότιας Ευρώπης, η Ιταλία εμφάνισε τη σταθερότητα των θεσμικών της προτύπων, δεδομένου ότι αντιμετώπιζε μία λιγότερο σοβαρή πρόκληση χάρη στο συνδυασμό δύο παραγόντων.

Πρώτον, στην Ιταλία το ιδιωτικό χρέος δεν υπήρξε πηγή δημοσιονομικής ανισορροπίας, όπως στην περίπτωση της Ισπανίας. Δεύτερον, η παγκόσμια κρίση δεν βρήκε την Ιταλία σε μια θέση δημοσιονομικής ασωτίας, όπως την Ελλάδα και την Πορτογαλία. Στην πραγματικότητα, δεδομένου της κρίσιμης συγκυρίας του 1992 οι ιταλικές κυβερνήσεις έχουν σταδιακά ενοποιήσει μία σειρά από μέτρα και ικανότητες οριστικοποιημένες στο πάγωμα της δημόσιας δαπάνης που όχι μόνο κατέστησε την χώρα λιγότερο εκτεθειμένη στην παγκόσμια οικονομική ύφεση, αλλά επίσης, αποτέλεσε και το ρεπερτόριο των κληρονομικών λύσεων που ενέπνευσε την αντίδραση των φορέων χάραξης πολιτικής για την τρέχουσα κρίση.

Ωστόσο, η χαμηλή ανάπτυξη που εμφανίζεται από την ιταλική οικονομία από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 έχει καταστήσει δύσκολη τη μείωση του υψηλού δημόσιου χρέους και αυτό συνεπάγεται την ευπάθεια της Ιταλίας στις αναταράξεις της χρηματοπιστωτικής αγοράς. Αντιμέτωποι με την απότομη πτώση της πιστοληπτικής της ικανότητας στο πλαίσιο της παγκόσμιας κρίσης, η ιταλική απάντηση ακολούθησε πορεία εξαρτώμενη από τις τάσεις όπως

έχει ενισχύσει τις υφιστάμενες ρυθμίσεις που αποσκοπούν στον πάγωμα του μισθολογικού κόστους στο δημόσιο τομέα, καθώς και την ενδυνάμωση του δημοσιονομικού πλαισίου σε όλα τα επίπεδα της κυβέρνησης, αφήνοντας τον οργανωτικό σχεδιασμό του δημόσιου τομέα ουσιαστικά αμετάβλητο.

Αντίθετα, η αλλαγή στη δημόσια διοίκηση ήταν απότομη στην Ελλάδα, όπου οι πιέσεις της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης προέτρεψε τις κυβερνήσεις να απομακρυνθεί ριζικά από το ισχύον καθεστώς υπομένοντας τον κρατισμό και πλημμελούς ελέγχου των δημοσίων δαπανών. Η ανάλυση της ελληνικής κρίσης δείχνει πως η αυξημένη ακαμψία και οι συσσωρευμένες αντιφάσεις που προκύπτουν από μακροπρόθεσμες διαδικασίες της αναπαραγωγής των θεσμών μπορεί να φτάσει μέχρι ένα σημείο καμψής οδηγώντας σε απότομη αλλαγή χαρακτηριστική ως δυναμική του ορίου αποτελέσματος (Pierson 2004).

Με δεδομένη την καθυστερημένη συγκράτηση των δημοσίων δαπανών, η αντίδραση στην κρίση που επινοήθηκε από τις πορτογαλικές κυβερνήσεις επηρέασε πλήρως όλες τις διαστάσεις της διακυβέρνησης όπως στη περίπτωση της Ελλάδας.

Ωστόσο, η πορτογαλική απάντηση ενεργοποίησε διαχειριστικά εργαλεία περικοπών τα οποία υπήρχαν πριν από την κρίση, αλλά είχαν αντικατασταθεί από πρακτικές δημοσιονομικής ασωτίας. Κάτω από την πίεση της κρίσης, μια "μετατόπιση" (Streeck & Thelen 2005) επομένως, πραγματοποιήθηκε, με τα παλιά θεσμικά πρότυπα να αντικαθίστανται τελικά από προηγούμενα αποκλίνοντα διαχειριστικά εργαλεία περικοπών.

Ενώ η παγκόσμια κρίση βρήκε την Ιταλία, την Ελλάδα και την Πορτογαλία εν μέσω των μεγάλων, παρατεταμένων προσπαθειών δημοσιονομικής εξυγίανσης, στην Ισπανία η κρίση συνεπάγεται τη διακοπή της αξιολογής οικονομικής επίδοσης η οποία έκανε τις διαδοχικές κυβερνήσεις να παραμελήσουν την ενοποίηση και τη συντήρηση των διαχειριστικών εργαλείων περικοπών. Με την επιτάχυνση της αλλαγής στο περιβάλλον, η οικονομική κρίση επομένως, όχι μόνο παρουσίασε αλλά και ενέτεινε την προοδευτική "εκτροπή" (Streeck και Thelen 2005) των ισπανικών θεσμικών προτύπων τα οποία δεν έχουν προσαρμοστεί στις απαιτήσεις της δημοσιονομικής εξυγίανσης με την πάροδο του χρόνου.

Η κρίση έχει αντιμετωπιστεί και στις τέσσερις χώρες με διαχείριση περικοπών, ενώ οι μεταρρυθμίσεις του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ έχουν παραγκωνιστεί. Μέρος της εξήγησης για αυτό το είδος της απάντησης, έγκειται στο χάσμα εφαρμογής των προηγούμενων μεταρρυθμίσεων του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, ως κοινό βασικό χαρακτηριστικό στις τέσσερις υπό εξέταση χώρες που παρείχε σημαντική ανατροφοδότηση σε πληροφορίες οι οποίες αφορούν στο νομικισμό, πολιτικοποίηση και την κακή διεύθυνση μηχανισμών ως βασικά όρια της ικανότητας μεταρρύθμισης στη Νότια Ευρώπη. Αρνητική ανατροφοδότηση σχετικά με την αύξηση της δημόσιας δαπάνης ως ανεπιθύμητο αποτέλεσμα από λύσεις εμπνευσμένες από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ όπως η αποκέντρωση και ο επιμερισμός των δημόσιων φορέων έχει αλληλεπιδράσει με τον επείγοντα χαρακτήρα της διαχείρισης της κρίσης που χαρακτήρισε την απόκριση ενός «ασύμμετρου καθεστώτος», όπως η ONE (Featherstone 2011). Κάτω από τεράστιες πιέσεις για να σώσει το ευρώ, στο πλαίσιο των περιορισμών που θέτει η θεσμική αρχιτεκτονική της ONE, η τρέχουσα κρίση δεν υπήρξε η κατάλληλη περίπτωση για την έναρξη φιλόδοξων προσπαθειών εκσυγχρονισμού που αποδίδουν μόνο μακροπρόθεσμα, χωρίς οποιαδήποτε εγγύηση εφαρμογής σε ένα πλαίσιο εχθρικό όπως είναι η Νότια Ευρώπη. Έχοντας βιώσει πόσο δύσκολη είναι η εφαρμογή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στο Νότιο Ευρωπαϊκό πλαίσιο, οι διεθνείς οργανισμοί δεν έχουν πλέον νομιμοποιήσει τις δραστηριότητες των εγχώριων επιχειρηματιών, ούτε υποστηρίζει τις νέες προτάσεις μεταρρύθμισης και προτύπων πολιτικής καθώς ανέλαβαν μία δυσμενή θέση κινδύνου στο πλαίσιο μιας γρήγορα εκτυλισσόμενης παγκόσμιας οικονομικής κρίσης που έκανε την αποκατάσταση των δημοσιονομικών ανισορροπιών, τη μόνη επιτακτική ανάγκη για την πρόληψη της μετάδοσης μεταξύ των οικονομιών της ζώνης του ευρώ. Έτσι, μία από τις σημαντικότερες συνέπειες της κρίσης για τη Νότια Ευρωπαϊκή δημόσια διοίκηση, είναι ότι η χροιά της «Ευρώπης» έχει αλλάξει, με το Ευρωπαϊκό "vincolo esterno" αποφασισμένη να υπονοεί μόνο μια είσοδο διαχείρισης περικοπών.

Στην αναζήτηση για μια εξήγηση, θα πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη η αδυναμία των εγχώριων πολιτικών ελίτ καθώς οι κυβερνήσεις της Νότιας Ευρώπης δεν έχουν εκπληρώσει τις απαιτήσεις του δύσκολου έργου του σχεδιασμού φιλόδοξων μεταρρυθμίσεων και να πείσουν το κοινό ότι είναι μέρος μίας στρατηγικής που βασίζεται σε κάποιο είδος προτεραιοτήτων και αρχών. Όπως αποκαλύφθηκε από την καθυστέρηση στην έγκαιρη αντίδραση στη κρίση και την επακόλουθη πτώση των κατεστημένων φορέων σε όλες τις

τέσσερις χώρες, η διαχείριση της κρίσης αποτέλεσε επιβάρυνση, παρά μια ευκαιρία για τις εγχώριες ελίτ, οι οποίες δεν είχαν τη δέσμευση να προωθήσουν καινοτόμες και νόμιμες λύσεις. Ακόμη και οι νέες κυβερνήσεις που προέκυψαν εν μέσω της κρίσης (Παπαδήμος στην Ελλάδα, Monti στην Ιταλία, Coelho στην Πορτογαλία και στην Ισπανία Rajoy) στερούνταν οποιασδήποτε φιλοδοξίας μεταρρύθμιση και πλατφόρμας αλλαγής. Ωστόσο, η έλλειψη οποιασδήποτε δέσμης μεταρρυθμίσεων δεν προκάλεσε έκπληξη εάν συνειδητοποιήσουμε ότι οι εγχώριες ελίτ έχουν εμπλακεί στις αδυναμίες, τόσο της ΟΝΕ όσο και στα εθνικά πολιτικοδιοικητικά πλαίσια.

Το πλαίσιο της Νότιας Ευρώπης μαστίζεται από την έλλειψη ικανότητας μεταρρύθμισης και της πολιτικής ηγεσίας, και ως εκ τούτου οι απαντήσεις στην κρίση αφορούσαν στην διαχείριση περικοπών και όχι στις θεμελιώσεις μεταρρυθμίσεις του συστήματος. Με βάση προηγούμενες έρευνες σχετικά με στρατηγικές λιτότητας (Beck Jorgensen 1987, Dunsire και Hood 1989), θα μπορούσαμε να περιμένουμε η κυβέρνηση να επικεντρώσει τις απαντήσεις της σε πιο καινοτόμες προσεγγίσεις και στρατηγικές, καθώς αντιλαμβάνονται τις στρεβλώσεις και τα έξοδα που προκύπτουν από τις ευθείς περικοπές. Τελικά, θα μπορούσε κανείς να περιμένει την κλιμάκωση των τύπων μείωσης του κόστους των μεταρρυθμίσεων όπως περιγράφεται από τον Beck Jorgensen, σε σύγκρουση με τις διαρκείς ιστορικές θεσμικές παραδόσεις της Νότιας Ευρώπης.

Κεφάλαιο 6: Συμπεράσματα

Η ελληνική κρίση χρέους, η οποία κυριολεκτικά κυριαρχεί τα τελευταία χρόνια στην ευρωπαϊκή πολιτική και οικονομική ζωή, έχει δρομολογήσει πολλά αμφιλεγόμενα προγράμματα διάσωσης και πολλαπλά μέτρα λιτότητας έχουν θεσπιστεί για τη αντιμετώπισή της, προκαλώντας αφενός αντίμετρα υψηλής και άνισης φορολόγησης στην Ελλάδα και αφετέρου μια συνεχιζόμενη τεταμένη -πολιτικής και οικονομικής φύσεως- διαπραγματεύουσα στην ευρωζώνη. Αποτελεί αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι η ελληνική κρίση χρέους δημιουργήθηκε από το γενικότερο ευρωπαϊκό πολιτικό περιβάλλον και δευτερευόντως από την θεσμική δομή της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, χωρίς βέβαια να παραλείψουμε τις παραλείψεις και την αδύναμη πολιτική βούληση της ελληνικής πλευράς να συμπαραταχθεί με τις απαιτήσεις μιας νέας εποχής πραγμάτων, τόσο στο οικονομικό όσο και στο πολιτικό πλαίσιο της υπόλοιπης Ευρώπης.

Η Ευρωπαϊκή πολιτική ηγεσία, επί του παρόντος, αρέσκεται στο να συζητά και να επιλύει προσωρινά τα τρέχοντα οικονομικά προβλήματα στο πλαίσιο που ορίζει η ευρωζώνη. Παρόλο που το ευρώ-προς το παρόν- παραμένει ισχυρό, πολλές χώρες απαίτησαν προγράμματα διάσωσης όπως για παράδειγμα η Πορτογαλία, η Ιρλανδία, η Ισπανία, η Κύπρος και φυσικά η Ελλάδα -η οποία βρίσκεται ήδη στο τρίτο πρόγραμμα οικονομικής διάσωσης, χωρίς να έχει πολλές ελπίδες να βγει στις αγορές μετά από την ολοκλήρωσή του- και η συζήτηση μονίμως προσανατολίζεται σε εύπεπτες και βιαστικές οικονομικές διασώσεις, οι οποίες θα μπορούσαν με μεγαλύτερη ευκολία να εγκριθούν από τα εκάστοτε τοπικά κοινοβούλια των χωρών-μελών της Ένωσης.

Παρόλο που η Ευρωπαϊκή Ένωση είχε σχεδιαστεί έτσι ώστε να προωθήσει την οικονομική ανάπτυξη και να ενώσει τις χώρες της Ευρώπης, διασφαλίζοντας την ειρήνη και τη δημοκρατική διακυβέρνηση, το «ευρωπαϊκό σχέδιο» έχει προσανατολιστεί στην μονοδιάστατη διατήρηση της εξουσίας ελαχίστων χωρών, γεγονός που αποδυναμώνει το πολιτικό όραμα που γεννήθηκε κατά την σύλληψη της ευρωπαϊκής ιδέας.

Στα χρόνια πριν από την ελληνική κρίση, το ευρώ θεωρήθηκε ως ένα σύμβολο της επιτυχίας, ενώ κατόπιν έγινε κατανοητό από το σύνολο των πολιτικών ηγεσιών πως η επιτυχία αυτή δεν

συμβάδισε με την οικονομική σταθερότητα και ανάπτυξη όλων των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκή Ένωσης, με αποτέλεσμα την ύπαρξη ανισοροπιών που ως στόχο έχουν να πλήξουν την ουσιαστική έννοια της «Ευρωπαϊκής Ιδέας».

Η ελληνική κρίση χρέους λοιπόν αποτελεί ένα από τα πιο πολυσυζητημένα θέματα της σύγχρονης Ευρωπαϊκής πολιτικής. Το πρόβλημα αυτό δεν προκλήθηκε από ανεπαρκείς οικονομικούς θεσμούς, αλλά και από την ανεπαρκή εφαρμογή των κριτηρίων σύγκλισης στην Ελλάδα, την ανεπαρκή υλοποίηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, καθώς και από τα λανθασμένα-όπως διαφάνηκε εκ των υστέρων- οικονομικά κίνητρα των γαλλικών και γερμανικών τραπεζών να δανείζουν ανεύθυνα χρηματικά ποσά στην Ελλάδα.

Από την μεριά του το ελληνικό πολιτικό σύστημα, οφείλει να λάβει σοβαρά υπόψη του τη σταδιακή διεύρυνση του χάσματος της ανταγωνιστικότητας διαχρονικά ανάμεσα στην ελληνική οικονομία και στο μέσο όρο των ανεπτυγμένων χωρών, και να κατανοήσει ότι χρειάζονται συντονισμένες δράσεις για την ενίσχυση της διαρθρωτικής ανταγωνιστικότητας της Ελλάδας. Αυτό δεν εξαρτάται μόνο από το σχετικό κόστος παραγωγής – στο οποίο έχουν πραγματοποιηθεί τα τελευταία χρόνια εκτεταμένες προσαρμογές – και τις τιμές των τελικών προϊόντων και υπηρεσιών. Συσχετίζεται σε μεγάλο βαθμό με την ποιότητά τους, το τεχνολογικό τους περιεχόμενο και το βαθμό διαφοροποίησής τους. Η σημαντική βελτίωση ως προς αυτά τα χαρακτηριστικά επέρχεται διεθνώς όλο και περισσότερο μέσω της δημιουργίας και ενσωμάτωσης καινοτομιών. Η εξέλιξη της παγκόσμιας οικονομίας καθορίζεται πλέον σε μεγάλο βαθμό από την παραγωγή και την αξιοποίηση γνώσης.

Συνεπώς, προκειμένου να καλυφθεί μέρος της υστέρησης της Ελλάδας έναντι των υπόλοιπων αναπτυγμένων χωρών στην παραγωγή καινοτομιών, απαιτείται υποστήριξη επενδύσεων σε ερευνητικές δραστηριότητες, στην εφαρμογή και τη διάχυση των αποτελεσμάτων τους. Οι μεταρρυθμίσεις με αυτό το περιεχόμενο πρέπει να διευκολύνουν σημαντικά την άντληση ωφελειών από δραστηριότητες σε Έρευνα & Τεχνολογική Ανάπτυξη, κάμπτοντας την αντίληψη ότι αυτές συνεπάγονται μόνο ή κυρίως υψηλό ρίσκο.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση οφείλει με την σειρά της να μεταρρυθμίσει το ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα, να κατευνάσει τον χρηματοοικονομικό πανικό που έχει προκληθεί τα τελευταία χρόνια μέσω της οικονομικής σύγκλισης των χωρών-μελών αποτρέποντας τα υπερβολικά χρέη και τα ελλείμματα, ενθαρρύνοντας την ανάπτυξη στις χώρες της περιφέρειας με μακροπρόθεσμες θεσμικές μεταρρυθμίσεις. Φαντάζει πιθανότερο στο μέλλον η ίδια να προσπαθήσει να αποτρέψει μελλοντικές κρίσεις με τη συνέχιση μιας διαδικασίας ολοκλήρωσης και όχι να επιτραπεί η κατάρρευση της ευρωζώνης, με πρώτη απώλεια την έξοδο της Ελλάδας από αυτή.

Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις που έχουν ήδη αρχίσει, προτίθενται να αλλάξουν τα υφιστάμενα θεσμικά όργανα με τη δημιουργία ενός μόνιμου μηχανισμού διάσωσης, θέτοντας όρια στα χρέη και τα ελλείμματα, καθώς και να μετεξελιχθούν το τραπεζικό σύστημα, αντί μονοδιάστατα η Ευρωπαϊκή Ένωση να αποκοπεί αποκλειστικά στην δημιουργία μιας δημοσιονομικής ομοσπονδίας κρατών.

Αυτή η κρίση, ως εκ τούτου, αποτελεί πρόκληση για την ευρωπαϊκή συνοχή και την ικανότητα της δημοκρατίας να ανταποκριθεί στα διεθνή προβλήματα. Για να προχωρήσουμε προς τα εμπρός, η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να αναλάβει καταρχήν ενεργό ρόλο στην αναδιάρθρωση των θεσμικών της οργάνων για την προώθηση, τόσο της οικονομικής οικονομικής όσο και της πολιτικής της σύγκλισης. Οφείλει να αναπτύξει μια ισχυρή πολιτική ηγεσία, η οποία θα ταυτίζεται με δημοκρατικές διαδικασίες που θα διασφαλίζουν την νομιμότητα, χωρίς να παραιτείται από τεχνοκρατική πλευρά η αποτελεσματικότητά του.

Εν κατακλείδι, παραθέτουμε μία χαρακτηριστική δήλωση του Timothy Garton Ash, ο οποίος διατύπωσε πως για να συνεχίσει η Ευρωπαϊκή Ένωση να είναι ένα σχετικό πολιτικό όργανο, δεν απαιτείται μόνο η υποστήριξη της Γαλλίας και της Γερμανίας, αλλά εστιάζει στο ότι «οι πολιτικοί πιλότοι, σε ένα επαρκή αριθμό κρατών μελών, πρέπει να συμφωνήσουν σε μια στρατηγική κατεύθυνση για την Ένωση, να δείχνουν το δρόμο προς τα εμπρός για τους συναδέλφους τους στην ΕΕ και να εξασφαλίσουν τη σύμφωνη γνώμη των λαών τους (Garton, 2004, σελ.195).

Βιβλιογραφία

Ελληνική

1. Τσακαλής Λουκάς, Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία Στο κατώφλι του 21^{ου} αιώνα, Εκδόσεις Παπαζήση
2. Νίκος Μούσης, Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτική, Δέκατη τέταρτη ενημερωμένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση
3. Οδηγία 2004/35/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 2004
4. Κανονισμός 2894/94, ΕΕ L 305, 30.11.1994
5. Κανονισμός 479/2009, ΕΕ L 145, 10.06.2009, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 679/2010, ΕΕ L 198, 30.07.2010
6. Ο κανονισμός 3605/93
7. Κανονισμός 2866/98, ΕΕ L 359, 31.12.1998 όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 671/2010, ΕΕ L 196, 28.07.2010
8. Απόφαση 2000/427, ΕΕ L 167, 07.07.2000
9. Απόφαση 2006/495, ΕΕ L 195, 15.07.2006
10. Αποφάσεις 2007/503 και 2007/504, ΕΕ L 186, 18.07.2007
11. Απόφαση 2008/608 και κανονισμός 693/2008, ΕΕ L 195, 24.07.2008
12. Απόφαση 2010/416 και κανονισμός 670/2010, ΕΕ L 196, 28.07.2010
13. Κανονισμός 974/1998 όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 678/2013, ΕΕ L 195 18.07.2013
14. Κανονισμός 974/1998 όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 827/2014 ΕΕ L 228 31.07.2014
15. Κανονισμός 974/1998, ΕΕ L 139, 11.05.1998 όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 670/2010, ΕΕ L 196, 28.07.2010
16. Απόφαση 98/415, ΕΕ L 189, 03.07.1998
- 17 Κανονισμός 2531/98, ΕΕ L 318, 27.11.1998 και Κανονισμός 134/2002, ΕΕ L 24, 26.01.2002
18. Κανονισμός 2533/98, ΕΕ L 318, 27.11.1998
19. Απόφαση 2003/205, ΕΕ L 78, 25.03.2005
20. Απόφαση 98/415, ΕΕ L 189, 03.07.1998

21. ΕΕ C236, 02.08.1997, σ.5-6
22. Επίσημη Εφημερίδα C 236 της 2.8.1997
23. ΕΕ C 325, 34.12.2002
24. Απόφαση 2007/4, ΕΕ L 1, 04.01.2007
25. ΕΕ C 310, 16.12.2004
26. «Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης» Πανεπιστημιακές παραδόσεις του Χρήστου Βλ. Γκόρτσου, Μάιος 2013
27. Εισαγωγή στην Οικονομική, τόμος Β', David Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, σελ.433
28. Απόφαση 96/736/ΕΚ του Συμβουλίου της 13^{ης} Δεκεμβρίου 1996, η οποία ελήφθη με τη διαδικασία της παρ.3 του άρθρου 121 της ΣΕΚ
29. Διεθνής Οικονομική: Θεωρία και Πολιτική» τόμος Β, Paul R. Krugman, Maurice Obstfeld, Εκδόσεις Κριτική
30. «Η ευρωζώνη και τα προβλήματα της αρχιτεκτονικής της» του Θ. Κουρματζή
31. Ετήσια Έκθεση 2015 «Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση» του Ινστιτούτου Εργασίας ΓΣΕΕ (ΙΝΕ)
32. «Μήπως η Ελληνική Δημοσιονομική Προσαρμογή πρέπει να βασισθεί λιγότερο στους φόρους;» Λουκάς Καραμπαρμπούνης Επίκουρος Καθηγητής Οικονομικών Ανώτατη Σχολή Διοίκησης Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου του Σικάγο – 9/10/10
33. Έκθεση IOBE, «Ο ρόλος των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και οι προοπτικές της ελληνικής οικονομίας», Μάιος 2014
34. Καραβίτης, Η., (2008), Δημόσιο Χρέος και Έλλειμμα, Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος.
35. Πιτόσκα, Η., (2010), Ελληνική Οικονομία – Όψεις και Προοπτικές, Κοζάνη: Εκδόσεις
36. Αργειτής, Γ., Δαφερμός, Γ., - Νικολαΐδη, Μ., (2011), Επιστημονικές Εκθέσεις (Reports) / – Κρίση Δημόσιου Χρέους στην Ελλάδα – Αιτίες και Προοπτικές, Αθήνα: Ινστιτούτο
37. Εργασίας ΓΣΕΕ – Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων.
38. Κουλουριάνος Δημήτρης, Το Βήμα της Κυριακής, 9 Οκτωβρίου 2011.
39. Μανεισιώτης Βασίλης, Τελικά φταίει ο Δημοσιονομικός Πολλαπλασιαστής; Το Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Προσαρμογής και η ύφεση της οικονομίας, Economica Publishing, 2013
40. Eric Toussaint - Μερικά νομικά ερείσματα της ακύρωσης του χρέους, (2009), Ανάκτηση από: CADTM.

41. Γαλιάτσος, Κ., (2012), Βασικές Γνώσεις Επενδυτικής Τραπεζικής, Αθήνα: Εκδόσεις EET/ETI.
42. Πεμπετζόγλου Μαρία – Δημόσια Οικονομική, (2012), Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης – Τμήμα Κοινωνικής Διοίκησης
43. Παυλίτσας Κ., (2008), Οικονομική θεωρία-Μακροοικονομία, Θεσσαλονίκη.
44. Ετήσια Έκθεση 2015 «Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση» του Ινστιτούτου Εργασίας ΓΣΕΕ (INE)

Ξενόγλωσση

1. Frieden, Jeffrey A. 2002. Real sources of European currency policy: Sectoral interests and European monetary integration
2. Brian Koziara. 2013, The Eurozone: an Optimal Currency Area?
3. «The dynamics of migration in the euro area» Research of Deutsch Bank
4. Elena Magriñá Sánchez, “Labour Mobility in Europe in Times of Crisis”, Nouvelle Europe [en ligne], Thursday 9 May 2013, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1687>,
5. Farhi, Emmanuel and Iván Werning (2014). Labor Mobility within Currency Unions, NBER Working Paper No. 20105
6. Howflexible are real wages in EU countries?» - ECB Working Paper Series No 1360/July 2011
7. Czech National Bank, Working Paper Series 1, Jan Babecky, Kamil Dybczak: Real Wage Flexibility in the European Union: New Evidence from the Labour Cost Data (2012)
8. European Monetary Union and an Analysis of Greece’s Economic Efforts to Meet the Maastricht Criteria by Eleni Fasoua , March 2000
9. Article “Ten years of the Stability and Growth Pact” - ECB Monthly Bulletin October 2008
10. Fiscal Retrenchment in the “PIGS” of Southern Europe: Changing Patterns of Public Management in Greece, Italy, Portugal and Spain” by Fabrizio Di Mascio & Alessandro Natalini
11. Garton, A. T. (2004). Free world: America, Europe, and the surprising future of the West, New York: Random House.
12. Carty (1986). The Third World Debt Crisis: Toward New International Standards for Contraction of Public Debt. VRU Bd. 1 (1986)

13. Abbott, G. (1993). Debt Relief and Sustainable Development in Sub-Saharan Africa. Edward Elgar Publishing Company, England.
14. Ireland may seek ancillary rewards from Greece's debt failure, Bloomberg, 27 October 2011.
15. Koumparoulis, D., (2006), European Fiscal Policy and Economic Growth: The Neoclassical Economic Theory in the Case of Greece, MPRA Paper No. 44310.
16. The World Bank, 2004a.
17. Commission of the European Communities, Recommendation for a Council Decision on whether effective action has been taken by Greece..., Brussels, 22 December 2004
18. Manessiotis V., Reischauer R., Greek Fiscal and budget policy and EMU, in Bryant R. Garganas N. and Tavlas G., Greece's Economic Performance and Prospects, Bank of Greece and the Brookings Institution
19. Nwanna, D., and Nwankwo, S., (2003). Debt Burden and Corruption Impacts: African Market Dynamism. Management Decision, Vol. 41, No. 3
20. Kraay, A., and Nehru, V. (2004). When is Debt Sustainable. World Bank Policy Research Working Paper 3200. Washington: World Bank.
21. Carrasco, E., McClellan, C., Ro, J., 2007, "Foreign Debt: Forgiveness and Repudiation", University of Iowa Center for International Finance and Development.
22. David Beg, Fischer S., Dornbusch R., Economics, 7th edition, p. 626.
23. Krugman, P. and Obstfeld, M (2008). International Economics: Theory and Policy. 8th International Edition. Addison-Wesley Longman 2008.

Διαδικτυακοί Τόποι

1. http://europa.eu/about-eu/eu-history/1945-1959/index_el.htm
2. https://en.wikipedia.org/wiki/Kennedy_Round
3. http://europa.eu/about-eu/eu-history/1960-1969/index_el.htm
4. http://www.ine.otoe.gr/UplDocs/ekdoseis/euro_2004/enotA2.pdf
5. http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/introducing_euro_practical_aspects/125007_el.htm
6. http://europa.eu/about-eu/eu-history/1970-1979/index_el.htm

7. http://europa.eu/pol/reg/index_el.htm
8. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_el.htm
9. http://europa.eu/about-eu/eu-history/1980-1989/index_el.htm
10. https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%A0%CF%85%CF%81%CE%B7%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CF%8C%CF%82_%CE%A3%CF%84%CE%B1%CE%B8%CE%BC%CF%8C%CF%82_%CE%A0%CE%B1%CF%81%CE%B1%CE%B3%CF%89%CE%B3%CE%AE%CF%82_%CE%95%CE%BD%CE%AD%CF%81%CE%B3%CE%B5%CE%B9%CE%B1%CF%82_%CF%84%CE%BF%CF%85_%CE%A4%CF%83%CE%B5%CF%81%CE%BD%CF%8C%CE%BC%CF%80%CE%B9%CE%BB
11. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.el.html>
12. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1964D0300:19900312:EL:PDF>
13. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:125021&from=EN>
14. http://europa.eu/about-eu/eu-history/1990-1999/index_el.htm
15. http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128060_el.htm
16. http://europa.eu/about-eu/eu-history/2000-2009/index_el.htm
17. http://europa.eu/about-eu/eu-history/2010-today/index_el.htm
- http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_services
18. www.dbresearch.com
19. http://www.theseis.com/index.php?option=com_content&task=view&id=603
20. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook-fields/2186.html#189>
21. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf
22. http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/pdf/debt_sustainability_analysis_en.pdf
23. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_el.htm

24. <http://www.piraeusbankgroup.com/~media/com/downloads/monthly-reviews-high-developed-countries/dimosionomiki-oikonomiki-epoptia.ashx>
25. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/greece_en.htm.
26. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-09_commission/2010-02-03_el_126-9_commission_en.pdf
27. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/17-efsm-bridge-loan-greece/>
28. http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/pdf/01_mou_20150811_en.pdf
29. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5513_el.htm
30. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf
31. <http://www.naftemporiki.gr/finance/printStory/1004264>
32. http://users.uom.gr/~mariap/dim_oik/diafaneies_2011-12.pdf,
33. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993R3605:EL:HTML>, Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 3605/93 του Συμβουλίου της 22ας Νοεμβρίου 1993
34. <http://www.euretirio.com/2012/02/apexthes-xreos.html>,
35. <http://www.contra-xreos.gr/arthra/386-merika-nomika-ereismata.html>
36. <http://www.ineobservatory.gr/sitefiles/files/report4.pdf>,
37. Central Intelligence Agency – The World Factbook
38. Eurostat
39. http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm
40. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-3220_el.htm
41. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-3221_el.htm
42. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:ec0021&from=EN>
43. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:ec0021&from=EN>

44. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:ec0021&from=EN>
45. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_el.htm
46. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l25021&from=EN>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997R1466&from=EN>
47. <http://www.nouvelle-europe.eu/en/labour-mobility-europe-times-crisis>
48. https://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000338137/The+dynamics+of+migration+in+the+euro+area.PDF
49. <http://www.oecd.org/employment/emp/34846881.pdf>
<http://www.oecd.org/employment/emp/34846881.pdf>
50. <http://www.piraeusbankgroup.com/~media/com/downloads/monthly-reviews-high-developed-countries/dimosionomiki-oikonomiki-epoptia.ashx>
51. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:xy0026>
52. http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_el.htm
53. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/preventive_arm/index_en.htm
54. http://ec.europa.eu/greece/news/economic-news/economic1_el.htm
55. <http://moneyingreece.org/el/emu-and-creative-accounting-part-a-public-debt-is-trivial#>
56. <http://tassosanastassopoulos.blogspot.gr/2013/02/robert-mundell-margaret-thatcher.html>
57. <http://www.protagon.gr/?i=protagon.el.article&id=37147>
58. http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/introducing_euro_practical_aspects/l25007_el.htm
59. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1433611254121&uri=URISERV:l25059>
60. http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/l25019_el.htm