

Τα κριτήρια δημοσιονομικής πειθαρχίας κατά το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης

Διπλωματική Εργασία στο Μάθημα του
Δημοσιονομικού Δικαίου
Επιβλέπων καθηγητής: κ. Ν.Μάρμπας

Μυρσίνη Βαργεμιτζίδου (ΑΜ 488)

8-2-2011

Περιεχόμενα

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	7
Α΄ ΜΕΡΟΣ: ΤΟ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΣΙΟ.....	13
Α.1. Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ.....	13
Α.1.1. Πρώτο στάδιο (1990-1994).....	13
Α.1.2. Δεύτερο στάδιο (1994- 1998).....	14
Α.1.3. Τρίτο στάδιο (1999-μέχρι σήμερα).....	19
Α.2. ΤΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ & ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ.....	27
Α.2.1. Το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 17 ^{ης} Ιουνίου του 1997.....	28
Α.2.2. Ο Κανονισμός 1466/1997.....	29
Α.2.3. Ο κανονισμός 1467/1997.....	35
Β΄ ΜΕΡΟΣ: ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΦΩΝΟΥ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	46
Β.1. Αναγκαιότητα της ύπαρξης του ΣΣΑ.....	46
Β.1.1. Οφέλη του ΣΣΑ.....	47
Β.1.2. Προβληματισμοί.....	50
Γ΄ ΜΕΡΟΣ: Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΣΥΜΦΩΝΟΥ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΣΤΗΝ ΧΩΡΑ ΜΑΣ.....	55
Γ.1. Ιστορική αναδρομή.....	55
Γ.2. Η δημοσιονομική κατάσταση της Ελλάδας τα δύο τελευταία χρόνια (2008-2010).....	60
Γ.2.1. Η τελευταία υπαγωγή της χώρας στη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος.....	60
Γ.2.2. Οι εξελίξεις που οδήγησαν στο Μηχανισμό Χρηματοδοτικής Συνδρομής.....	66
Γ.2.3. Το Μνημόνιο.....	71
Οι στόχοι του Μνημονίου.....	75
Επιμήκυνση αποπληρωμής.....	80
Κριτική στο Μνημόνιο.....	82
Το ενδεχόμενο της αναδιάρθρωσης.....	83

Δ' ΜΕΡΟΣ: Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΕ.....	86
Δ.1. Δημιουργία νέων θεσμών.....	86
Δ.2. ΕΥΡΩΠΗ 2020.....	89
Δ.3. Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση του ΣΣΑ.....	91
Δ.3.1. Οι προπομποί της μεταρρύθμισης και το κείμενο των προτάσεων.....	91
Δ.3.2. Η συμβολή της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.....	98
Δ.3.3. Αξιολόγηση της προτεινόμενης μεταρρύθμισης.....	99
ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	100
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	102
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	110
ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ.....	110
ΕΛΛΗΝΙΚΗ.....	112

Συντομογραφίες

ECU: Ευρωπαϊκή Νομισματική Μονάδα

OLAF: Ευρωπαϊκή Υπηρεσία καταπολέμησης απάτης

ΑΕΠ: Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν

Αριθμ: αριθμόν

Βλ: βλέπε

ΔΕΕ: Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΔΕΚ: Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

ΔΝΤ: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

ΔΥΕ: Διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος

εδαφ: εδάφιο

ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕθνΚΤ: Εθνικές Κεντρικές Τράπεζες

ΕΚΤ: Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

ΕΛΜ: Ευρωπαϊκή Λογιστική Μονάδα

ΕΝΙ: Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ινστιτούτο

ΕΝΣ: Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα

επ.: επόμενα

ΕΣΚΤ: Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών

ΕΤΕ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων

ΕΤΕπ: Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων

ΕΤΝΣ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Νομισματικής Συνεργασίας

κ.α.: και άλλα

ΚΕΔΕ: Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων

ΜΜΕ: Μικρομεσαίες επιχειρήσεις

ΜΣΙ: Μηχανισμός Συναλλαγματικών Ισοτιμιών

ν.: νόμος

ΟΔΕ: Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή

ΟΝΕ: Οικονομική και Νομισματική Ένωση

Π.χ.: παραδείγματος χάριν

Παρ: Παράγραφος

ΣΕΚ: Συνθήκη Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

Σελ: σελίδα

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΣΣΑ: Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης

ΤΜΣ: Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η δημιουργία μιας Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης δεν περιλαμβανόταν στους στόχους της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) το 1957. Οι πρώτες συζητήσεις ξεκίνησαν στα τέλη της δεκαετίας του 1960, όταν άρχισε να αμφισβητείται η σταθερότητα του συστήματος του Bretton Woods¹. Η Οικονομική και Νομισματική Ένωση (στο εξής ΟΝΕ) υιοθετήθηκε ως επίσημος στόχος στη Σύνοδο Κορυφής της Χάγης το 1969 όπου και αποφασίσθηκε η εκπόνηση ενός σχεδίου με σκοπό την σταδιακή πραγματοποίηση της ΟΝΕ.

Η έκθεση Werner² της 8ης Οκτωβρίου 1970 πρότεινε μια διαδικασία τριών σταδίων: το πρώτο στάδιο προβλεπόταν να αρχίσει την 1^η Ιανουαρίου 1971, ενώ όλη

¹ Το Σύστημα σταθερών ισοτιμιών του Bretton Woods ίσχυσε από την ομώνυμη σύνοδο του 1944 έως και το 1971, όταν ο Πρόεδρος των ΗΠΑ Richard Nixon εγκατέλειψε την μετατρεψιμότητα του αμερικανικού δολαρίου σε χρυσό. Σύμφωνα με το σύστημα αυτό κάθε χώρα που συμμετείχε αναλάμβανε την υποχρέωση να ασκήσει τέτοια νομισματική πολιτική που να διατηρεί την συναλλαγματική της ισοτιμία σταθερή σε μια καθορισμένη τιμή, συν/πλην ένα τοις εκατό, σε σχέση με τον χρυσό. Σκοπός της δημιουργίας αυτού του συστήματος ήταν η ύπαρξη ενός ομαλού και προβλέψιμου διεθνούς κλίματος συναλλαγών ανάμεσα στις συμμετέχουσες χώρες, που θα διέπονταν από συγκεκριμένους κανόνες, με περιορισμό των ελέγχων, και την επίτευξη της μετατρεψιμότητας των νομισμάτων όλων των χωρών που συμμετείχαν στο σύστημα του Bretton Woods, μέσω των σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών. Το σύστημα αυτό διέφερε από το κλασικό σύστημα του κανόνα του χρυσού των αρχών του 20ου αιώνα στο ότι οι ισοτιμίες των νομισμάτων των χωρών που συμμετείχαν ήταν σταθερές μεν σε σχέση με τον χρυσό, δεν ήταν όμως τα νομίσματα τους απ' ευθείας μετατρέψιμα σε χρυσό. Μετατρεψιμότητα σε χρυσό διατηρούσε μόνο το αμερικάνικο δολάριο στην τιμή των \$35 ανά ουγγιά χρυσού. Οι υπόλοιπες χώρες καθόριζαν τις ισοτιμίες τους σε σχέση με τον χρυσό μόνο έμμεσα καθώς υπολόγιζαν την σχέση εθνικού νομίσματος ανά ουγγιά χρυσού που επιθυμούσαν και όριζαν αντίστοιχα την ισοτιμία τους με το δολάριο. Το δολάριο έτσι έγινε «παρεμβατικό νόμισμα» για την διατήρηση των συναλλαγματικών ισοτιμιών. Ακόμα, σύμφωνα με το σύστημα αυτό οι επί μέρους χώρες μπορούσαν αν υπήρχε σχετική νομισματική αναγκαιότητα να προχωρήσουν σε υποτίμηση του εθνικού τους νομίσματος έως και 10% χωρίς την άδεια αλλά με την επίβλεψη του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου. Αν υπήρχε αναγκαιότητα για υποτίμηση μεγαλύτερη του 10% τότε έπρεπε να υπάρχει σχετική έγκριση από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.

² Ονομάστηκε έτσι διότι επικεφαλής της ομάδας εργασίας για την εκπόνηση του σχεδίου ήταν ο Π.Βέρνερ, τότε πρωθυπουργός του Λουξεμβούργου.

η διαδικασία θα έπρεπε να ολοκληρωθεί έως το 1980. Απαραίτητη ήταν η προοδευτική μείωση των ορίων διακύμανσης των εθνικών νομισμάτων μέχρι την τελική και αμετάκλητη σταθεροποίηση των συναλλαγματικών ισοτιμιών μεταξύ τους, η πλήρη απελευθέρωση της κίνησης κεφαλαίων, ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών και η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων λήψης αποφάσεων σε θέματα νομισματικής πολιτικής από εθνικό σε κοινοτικό επίπεδο. Επίσης η έκθεση πρότεινε τη δημιουργία δύο βασικών θεσμικών κοινοτικών οργάνων: ενός συστήματος κεντρικών τραπεζών της Κοινότητας, το οποίο θα ασκούσε τη νομισματική πολιτική και θα διενεργούσε τις αναγκαίες παρεμβάσεις στην αγορά συναλλάγματος, και ενός Ευρωπαϊκού Ταμείου Νομισματικής Συνεργασίας (ΕΤΝΣ), το οποίο θα χορηγούσε βραχυπρόθεσμες πιστωτικές διευκολύνσεις προς τα κράτη-μέλη, που θα αντιμετώπιζαν προβλήματα στο ισοζύγιο των πληρωμών τους.

Έτσι, το Συμβούλιο και οι εκπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών μελών εξέφρασαν με το Ψήφισμα της 22ας Μαρτίου 1971, τη θέλησή τους να δημιουργήσουν μια οικονομική και νομισματική ένωση σύμφωνα με ένα σχέδιο, η πρώτη φάση του οποίου άρχισε αναδρομικά την 1η Ιανουαρίου 1971. Αλλά η Ευρώπη δεν είχε προβλέψει τις αντιδράσεις του «λοιπού κόσμου» στις προθέσεις της. Μέσα στις δύο εβδομάδες που ακολούθησαν την απόφαση των χωρών της ΕΟΚ να θέσουν τάξη στις νομισματικές υποθέσεις τους, ορισμένες από αυτές τις χώρες δέχτηκαν τεράστια εισροή βραχυπρόθεσμων κεφαλαίων που τους δημιουργούσε πληθωριστικές πιέσεις. Για να αντιμετωπίσουν αυτή την κατάσταση, αναγκάστηκαν να πάρουν μέτρα αντίθετα προς τις προθέσεις τις οποίες είχαν εκφράσει στο ψήφισμα του Μαρτίου 1971, ιδίως ως προς το στένεμα των περιθωρίων διακύμανσης των συναλλαγματικών τιμών μεταξύ των νομισμάτων της Κοινότητας.

Το πιο σοβαρό πλήγμα κατά της νομισματικής ένωσης της ΕΟΚ καταφέρθηκε πέντε μήνες μετά τη διακήρυξη των προθέσεων της ως προς αυτό το εγχείρημα. Στις 15 Αυγούστου 1971, η αμερικανική κυβέρνηση ανακοίνωνε την απόφασή της να αναστείλει τη μετατρεψιμότητα του δολαρίου σε χρυσό, να αφήσει να κυμαίνεται η συναλλαγματική τιμή του δολαρίου και να προστατεύει την αμερικανική αγορά έναντι των εισαγωγών από τον λοιπό αναπτυσσόμενο κόσμο. Οι ΗΠΑ κατάφεραν έτσι το χαριστικό πλήγμα κατά του συστήματος του Bretton Woods. Συγχρόνως κατάφεραν ένα τόσο βαρύ πλήγμα κατά της οικονομικής και νομισματικής ένωσης της ΕΟΚ, ώστε αυτή να αναβληθεί για τριάντα χρόνια έστω και αν τα κράτη μέλη δεν ήθελαν να το παραδεχτούν.

Με τη Σμιθσόνια συμφωνία³ έγινε προσπάθεια εγκαθίδρυσης ενός συστήματος σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών με καθορισμένα περιθώρια διακύμανσης των ισοτιμιών των νομισμάτων γύρω από την κεντρική τους ισοτιμία (το δολάριο). Αυξήθηκαν όμως τα περιθώρια διακύμανσης από το 1% που προέβλεπε η Συμφωνία του Bretton Woods στο 2,25%. Ως εκ τούτου το εύρος διακύμανσης των διμερών συναλλαγματικών ισοτιμιών μεταξύ των κοινοτικών νομισμάτων ανήλθε στο 4,5%.

Τα περιθώρια αυτά θεωρήθηκαν πολύ μεγάλα και έτσι τα κράτη-μέλη συμφώνησαν το 1972 να μειώσουν τα περιθώρια διακύμανσης μεταξύ των κοινοτικών νομισμάτων στο 1,125%, διατηρώντας όμως το εύρος διακύμανσης του 2,25% έναντι του δολαρίου. Έτσι γεννήθηκε το κοινοτικό νομισματικό φίδι, δηλαδή η στενή κοινοτική ταινία διακύμανσης των συμμετεχόντων νομισμάτων, με τους μηχανισμούς βραχυπρόθεσμης παρέμβασης και υποστήριξης της. Αυτό το φίδι έπρεπε να ελίσσεται μέσα σε μια σήραγγα την οποία σχημάτιζαν τα περιθώρια διακύμανσης των 4,5% μεταξύ των κοινοτικών νομισμάτων και του δολαρίου. Αλλά το φίδι δεν παρέμεινε επί πολύ μέσα στη σήραγγα. Στις 12 Μαρτίου 1973, το Συμβούλιο, διαπιστώνοντας τις δυσκολίες τήρησης των περιθωρίων διακύμανσης των κοινοτικών νομισμάτων και του δολαρίου, αποφάσισε να αφήσει τις κεντρικές τράπεζες ελεύθερες να μην επεμβαίνουν όταν οι συναλλαγματικές τιμές των νομισμάτων τους έφθαναν τα περιθώρια διακύμανσης σχετικά με το δολάριο. Έγινε τότε λόγος για «φίδι χωρίς σήραγγα».

Η διεθνής νομισματική κρίση αύξησε τις διαφορές και τις διαρθρωτικές ανισοροπίες στους κόλπους της Κοινότητας, η οποία είχε μόλις διευρυνθεί. Οι κερδισμένοι ήταν οι κερδοσκόποι. Αρκούσε ένας σημαντικός αριθμός αυτών να είναι πωλητές σε μια δεδομένη στιγμή του νομίσματος του φιδιού, το οποίο θεωρούσαν σαν πιο ασταθές, για να βρεθεί αυτό στο κατώφλι. Οι νομισματικές αρχές της προσβαλλόμενης χώρας όφειλαν τότε να σταματήσουν την πτώση της τιμής του νομίσματός της αγοράζοντάς το έναντι των αποθεμάτων τους σε συνάλλαγμα. Η τύχη του προσβαλλόμενου από τη διεθνή κερδοσκοπία νομίσματος εξαρτιόταν τότε από τον όγκο των αποθεμάτων που διέθετε ή που μπορούσε να διαθέσει η κεντρική τράπεζά του. Έτσι έγινε και τα περισσότερα των ευρωπαϊκών νομισμάτων αναγκάστηκαν να εισέλθουν στο καθεστώς των κυμαινόμενων συναλλαγματικών

³ Ονομάστηκε έτσι από το ομώνυμο Ινστιτούτο των ΗΠΑ όπου υπογράφηκε το Δεκέμβριο του 1971.

τιμών. Σε μια πρώτη φάση, αυτό το καθεστώς παρείχε μια κάποια ανακούφιση απαλλάσσοντας τις κεντρικές τράπεζες από την άκαρπη προσπάθεια να υπερασπίσουν τα ασθενή νομίσματά τους. Σε δεύτερη φάση, όμως, καθώς κανένας μηχανισμός δεν ανάγκαζε πλέον τα κράτη να εφαρμόζουν αυστηρές και συγκλίνουσες νομισματικές και οικονομικές πολιτικές, αυτά υπέκυπταν στον πειρασμό της παραγωγής νομίσματος, που είχαν προβλέψει οι κερδοσκόποι, και βούλιαζαν όλο και περισσότερο στον πληθωρισμό, τις κοινωνικές πιέσεις, την οικονομική στασιμότητα και την ανεργία.

Η τεχνική του φιδιού απέτυχε διότι απορρίπτοντας κάθε ποιοτική αλλαγή, έθεσε το βάρος της στη «φυσική εξέλιξη» του συστήματος, ότι δηλαδή με αφετηρία τον περιορισμό της διακύμανσης, η νομισματική ενοποίηση θα έρθει από μόνη της ανεπαίσθητα. Όμως η φύση και η λειτουργία του φιδιού προϋποθέτει την ύπαρξη νομισματικής ζώνης και άρα δεν μπορεί το ίδιο να την προωθήσει⁴.

Έτσι οι στόχοι οι οποίοι είχαν οριστεί για την πρώτη φάση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, δεν μπόρεσαν να επιτευχθούν και το πέρασμα στη δεύτερη φάση, που προβλεπόταν για τις αρχές του 1974, δεν έγινε ποτέ. Αλλά ενώ η πρώτη προσπάθεια δημιουργίας μιας ΟΝΕ απέτυχε, η αποκτηθείσα κατ' αυτήν εμπειρία ήταν πολύτιμη για την Κοινότητα. Τα όργανα τα οποία τέθηκαν σε λειτουργία από το 1972, το νομισματικό φίδι, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Νομισματικής Συνεργασίας (ΕΤΝΣ) και η Ευρωπαϊκή Λογιστική Μονάδα (ΕΛΜ) δοκιμάστηκαν, βελτιώθηκαν και μεταβιβάστηκαν στο Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα (ΕΝΣ). Το ΕΝΣ ιδρύθηκε το 1978 με τον Κανονισμό 3181/78 (καταργηθείς από κανονισμό 640/2006] με στόχο τη δημιουργία μιας ζώνης νομισματικής σταθερότητας και τον περιορισμό του πληθωρισμού εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Απέβλεπε στη σταθερότητα των ενδοκοινοτικών συναλλαγματικών ισοτιμιών και στη χρηματοδοτική στήριξη των παρεμβάσεων στις αγορές συναλλάγματος. Βασικά στοιχεία του ΕΝΣ ήταν η Ευρωπαϊκή Νομισματική Μονάδα (ΕCΥ)⁵, που αντικατέστησε την Ευρωπαϊκή

⁴ Βλ. Πανάγος Β., «Οικονομική της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Ζυγός, 1996, σελ.187

⁵ Η ΕCΥ επιτελούσε τέσσερις βασικές λειτουργίες: (α) χρησιμοποιούνταν ως αποθεματικό στοιχείο και ως μέσο πληρωμών μεταξύ των κεντρικών τραπεζών (β) ήταν μέγεθος αναφοράς για τον καθορισμό των κεντρικών ισοτιμιών (γ) αποτελούσε τη βάση για τον προσδιορισμό ενός δείκτη απόκλισης (δ) χρησίμευε ως λογιστική μονάδα για τις χρηματοοικονομικές συναλλαγές που λάμβαναν χώρα στο πλαίσιο λειτουργίας τόσο των μηχανισμών παρέμβασης, όσο και των χρηματοδοτικών μηχανισμών του ΕΝΣ.

Λογιστική Μονάδα (ΕΛΜ), ο Μηχανισμός Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (ΜΣΙ), ο δείκτης απόκλισης⁶ και οι χρηματοδοτικοί μηχανισμοί στήριξης⁷. Είχε ακόμη προβλεφθεί σε δεύτερη φάση, η ίδρυση ενός κεντρικού οργάνου, του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου, που θα είχε την εποπτεία και το συντονισμό του συστήματος. Το ΕΝΣ τέθηκε σε ισχύ το Μάρτιο του 1979, αλλά το πέρασμα στη δεύτερη φάση δεν έγινε ποτέ.

Στην αρχική του φάση το ΕΝΣ ήταν, στην πραγματικότητα, ένα βελτιωμένο «νομισματικό φίδι», πιο ευέλικτο και πιο αλληλέγγυο. Ενώ στο διεθνές επίπεδο από το 1971 οι νομισματικές αρχές μιας χώρας δεν ήταν αναγκασμένες να επεμβαίνουν για να επηρεάσουν την ισοτιμία του νομίσματός τους, ο ΜΣΙ εισήγαγε για τα συμμετέχοντα νομίσματα την υποχρέωση να περιορίζουν τις μεταξύ τους διακυμάνσεις μέσα σε ορισμένα περιθώρια. Η μέγιστη ανεκτή απόσταση μεταξύ δύο νομισμάτων του συστήματος ήταν πάντα 2,25%, όπως ήταν και στο φίδι (6% για ορισμένα ασθενή νομίσματα), αλλά οι συναλλαγματικές διακυμάνσεις ενός νομίσματος δεν υπολογίζονταν πλέον, όπως μέσα στο φίδι, σχετικά με τα άλλα νομίσματα του συστήματος, αλλά σχετικά με την Ευρωπαϊκή Νομισματική Μονάδα (ECU). Όταν ένα νόμισμα έτεινε να φθάσει το ανώτατο ή το κατώτατο όριο διακύμανσης σε σχέση με κάποιο άλλο, οι αντίστοιχες κεντρικές τράπεζες ήταν υποχρεωμένες να παρέμβουν στην αγορά συναλλάγματος για να συγκρατήσουν την ισοτιμία εντός των επιτρεπόμενων ορίων. Έτσι η κεντρική τράπεζα της χώρας με το ισχυρό νόμισμα αγόραζε το ασθενές σε μεγάλες ποσότητες, οπότε η κεντρική τράπεζα με το ασθενές νόμισμα το πωλούσε στην ισοτιμία που επιθυμούσε προς την

⁶ Ο δείκτης απόκλισης προσδιόριζε τη θέση και την κίνηση κάθε νομίσματος του ΕΝΣ σε σχέση με την ECU. Βάσει του μηχανισμού αυτού διαπιστωνόταν ποιο νόμισμα απέκλινε από το μέσο κοινοτικό όρο και επομένως, ποια χώρα έφερε την ευθύνη της προσαρμογής. Η χώρα αυτή αναμενόταν να προβεί σε παρεμβάσεις εντός των ορίων διακύμανσης, επανευθυγράμμιση των κεντρικών ισοτιμιών, αλλαγή της νομισματικής πολιτικής κτλ. Εντούτοις δεν ήταν υποχρεωμένη να προβεί στις ενέργειες αυτές. Υποχρέωση παρέμβασης υπήρχε μόνο όταν η ισοτιμία του νομίσματος προσέγγιζε το όριο διακύμανσης.

⁷ Οι μηχανισμοί κοινοτικής πίστωσης περιλάμβαναν τρεις κατηγορίες πιστώσεων: (α) πολύ βραχυπρόθεσμες πιστώσεις με σκοπό την απεριόριστη χρηματοδότηση για υποχρεωτικές παρεμβάσεις στα πλαίσια του ΜΣΙ, (β) βραχυπρόθεσμες πιστώσεις με σκοπό τη διευκόλυνση του κράτους-μέλους που αντιμετώπιζε προσωρινά προβλήματα στο ισοζύγιο των πληρωμών του, (γ) μεσοπρόθεσμες πιστώσεις με σκοπό τη χρηματοδοτική στήριξη του κράτους-μέλους με σοβαρές δυσχέρειες στο ισοζύγιο πληρωμών μεσοπρόθεσμα (άρθρο 108 ΣΕΚ).

κεντρική τράπεζα της χώρας με ισχυρό νόμισμα. Η υποχρεωτική παρέμβαση και από τις δύο εμπλεκόμενες κεντρικές τράπεζες προσέδιδε στο σύστημα λειτουργική συμμετρία. Η υποχρεωτική παρέμβαση συνοδευόταν και από τη χορήγηση πολύ βραχυπρόθεσμων πιστώσεων από τη μία κεντρική τράπεζα στην άλλη μέσω του ΕΤΝΣ⁸.

Γενικά το ΕΝΣ απέδειξε τη σημασία του πλαισίου **συλλογικής πειθαρχίας** στο νομισματικό πεδίο. Αναγκάζοντας τα κράτη που ήταν μέλη του να σέβονται μια σαφή πειθαρχία ως προς τις συναλλαγματικές ισοτιμίες, συνέβαλε στην καταπολέμηση του πληθωρισμού. Όμως, κατά τα τελευταία χρόνια, το ΕΝΣ είχε μετατραπεί σε πραγματική ζώνη του γερμανικού μάρκου, μέσα στην οποία η πειθαρχία επιβαλλόταν από τη γερμανική κεντρική τράπεζα, την περίφημη 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 κεφαλαίων μέσα στην Κοινότητα, η οποία ενίσχυσε τις κερδοσκοπικές δυνατότητες των χρηματοδοτικών ενδιάμεσων και η χρηματοδότηση της γερμανικής ενοποίησης, η οποία επιβάρυνε τον γερμανικό προϋπολογισμό. Τα γεγονότα αυτά πυροδότησαν εξελίξεις.

Κατά τη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το 1988, συστάθηκε μια Επιτροπή υπό τον Ντελόρ, τότε Πρόεδρο της Επιτροπής, με σκοπό την κατάρτιση ενός προγράμματος τριών σταδίων που θα κατέληγε, μέσω του συντονισμού των οικονομικών και νομισματικών πολιτικών των κρατών-μελών, στη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού νομίσματος και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ). Με βάση την έκθεση Ντελόρ, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης το 1989 αποφάσισε το πρώτο στάδιο της ΟΝΕ να αρχίσει τον Ιούλιο του 1990, ενώ το 1992 με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ καθορίστηκαν οι διαδικασίες για την εισαγωγή του ευρωπαϊκού νομίσματος στις αγορές των κρατών-μελών.

⁸ Βλ αναλυτικά για το ΕΝΣ Μάρδας Δ., «Από την ΕΟΚ στην ΕΕ: από την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς έως την πολιτική ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου», Εκδόσεις Ζυγός, 2006, σελ.354 επ.

Α΄ ΜΕΡΟΣ: ΤΟ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΣΙΟ

Α.1. Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ προέβλεψε την σταδιακή εγκαθίδρυση μιας ενιαίας νομισματικής πολιτικής, βασισμένης σε ενιαίο νόμισμα, το οποίο θα διαχειρίζεται μια ενιαία και ανεξάρτητη κεντρική τράπεζα. Στόχος είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών, και η υποστήριξη γενικών οικονομικών πολιτικών, σύμφωνα με την αρχή της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό.

Η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας περιγράφει τη διαδικασία για την επίτευξη οικονομικής και νομισματικής ένωσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση σε τρία στάδια.

Α.1.1. Πρώτο στάδιο (1990-1994)

Η εκκίνηση της όλης διαδικασίας σηματοδοτείται από την έκδοση της οδηγίας για την ελεύθερη διακίνηση των κεφαλαίων (Οδηγία 88/361). Βασικοί στόχοι του πρώτου σταδίου ήταν η σύγκλιση των οικονομιών, η συνεργασία μεταξύ των Κεντρικών Τραπεζών και ο συντονισμός των νομισματικών πολιτικών των κρατών-μελών της Ένωσης⁹.

Κατά το στάδιο αυτό, θεσπίζονται πολυετή προγράμματα σύγκλισης που είχαν σαν στόχο τη σταθερότητα των τιμών (χαμηλοί ρυθμοί πληθωρισμού) και τη νομισματική και δημοσιονομική εξυγίανση (επιτόκια, δημόσιο χρέος και δημοσιονομικά ελλείμματα). Συστήνεται μια Νομισματική Επιτροπή, συμβουλευτικού χαρακτήρα, για τον συντονισμό των νομισματικών πολιτικών των χωρών-μελών.

Παγώνει την 1η Νοεμβρίου του 1993 η σύνθεση της Ευρωπαϊκής Νομισματικής Μονάδας (ECU). Η ECU αποτελείται από ένα συνδυασμό ή «καλάθι» των διαφόρων νομισμάτων, του οποίου η αρχική σύνθεση είχε καθοριστεί βάσει αντικειμενικών κριτηρίων σχετικών με την συμμετοχή κάθε κράτους μέλους, ιδίως στο ακαθάριστο εθνικό προϊόν της Κοινότητας, στο ενδοκοινοτικό εμπόριο και με το βαθμό της βραχυπρόθεσμης νομισματικής συνδρομής κάθε νομίσματος. Έτσι χρησίμευε σαν κοινός παρονομαστής για τον υπολογισμό των συναλλαγματικών τιμών των κοινοτικών νομισμάτων. Καμιά αλλαγή δεν επιτρέπεται πλέον μέχρι την έναρξη της τρίτης φάσης της ΟΝΕ. Δηλαδή η εθνική συμμετοχή στο καλάθι-ECU

⁹ Βλ. σχετικά τις Αποφάσεις 90/141 και 90/142 της ΕΟΚ.

σταθεροποιήθηκε. Εκείνο που μεταβάλλεται κάθε φορά που τα κοινοτικά νομίσματα ανατιμώνται ή υποτιμώνται ήταν το βάρος του κάθε νομίσματος (ποσοστό συμμετοχής) στο καλάθι¹⁰. Στόχος είναι να παραμείνει σταθερή η αξία της ECU παρά τις όποιες ανατιμήσεις ή υποτιμήσεις των κοινοτικών νομισμάτων μεταξύ τους.

Ενισχύονται οι αδύναμες οικονομίες (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία) με πρόσθετους πόρους (Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης¹¹ - Πακέτο Ντελόρ). Κατόπιν μαραθώνιων διαπραγματεύσεων με σκοπό τη μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων (Περιφερειακό, Κοινωνικό και ΕΓΤΠΕ, τμήμα Προσανατολισμού), εγκρίθηκε από το Συμβούλιο το 1988 το πολυετές πρόγραμμα που έγινε γνωστό ως το πρώτο Πακέτο Ντελόρ. Ήταν ένα νέο σύστημα κανονισμών και διαδικασιών που συνοδεύονταν από διπλασιασμό των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων από 5 σε 13 δις ECU για την περίοδο 1989-1993, με κυριότερο στόχο την ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών με ΑΕΠ κάτω από το 75% του ΑΕΠ της Κοινότητας. Η σημασία της μεταρρύθμισης των Διαρθρωτικών Ταμείων έγκειται στο γεγονός ότι η περιφερειακή πολιτική της Ένωσης μετατράπηκε από μια πολιτική υποστηρικτική των εθνικών περιφερειακών πολιτικών σε μια αληθινά ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική¹².

A.1.2. Δεύτερο στάδιο (1994- 1998)

Το δεύτερο στάδιο της Ένωσης χαρακτηρίζεται «μεταβατικός σταθμός» στην πορεία ολοκλήρωσης της ΟΝΕ¹³. Εντούτοις δεν υπολείπεται καθόλου σε σημασία καθώς χαρακτηρίζεται από τη δημιουργία νέων ευρωπαϊκών θεσμών. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ¹⁴ επιτάσσει για το στάδιο αυτό:

¹⁰ Η ανατίμηση π.χ. του μάρκου έναντι της δραχμής επέφερε αύξηση του ποσοστού συμμετοχής του στην ECU, ενώ ταυτόχρονα μείωση αυτού της δραχμής.

¹¹ Το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης περιλαμβάνει τους άξονες δράσης που η Κοινότητα είναι διατεθειμένη να στηρίζει, έχοντας λάβει υπόψην τόσο τις ανάγκες του κράτους-μέλους, όσο και τις ευρωπαϊκές υποχρεώσεις, προτεραιότητες και πολιτικές. Διαμορφώνεται κατόπιν της διαπραγμάτευσης που διεξάγεται μεταξύ της Επιτροπής και του κράτους-μέλους επί του αναπτυξιακού περιφερειακού προγράμματος που αυτό υποβάλλει.

¹² Βλ αναλυτικά Καμχής Μ., «Η ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου 1986-2006, ένα σχεδιαστικό εγχείρημα μεγάλης κλίμακας», Εκδόσεις Κριτική, 2007, σελ. 79 επ.

¹³ Βλ Πανάγος Β., ο.π.

¹⁴ Άρθρα 2, 4 και 98 έως 104 ΣΕΚ, καθώς και το υπ' αριθμ.13 πρωτόκολλο σχετικά με τα κριτήρια σύγκλισης του άρθρου 140 ΣΛΕΕ-121 ΣΕΚ, το οποίο προσαρτάται στη Συνθήκη.

(α) τη νομισματική και δημοσιονομική εξυγίανση των οικονομιών των κρατών-μελών

Προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, η Συνθήκη θέτει στα κράτη συγκεκριμένους μακροοικονομικούς στόχους-κριτήρια σύγκλισης. Το πρώτο αναφέρεται στην σταθερότητα των τιμών, απεικονιζόμενη στον πληθωρισμό, ο οποίος δεν μπορεί να έχει απόκλιση άνω του 1,5% από τον μέσο όρο του πληθωρισμού των τριών κρατών μελών με τον χαμηλότερο πληθωρισμό για το έτος που προηγείται εκείνου κατά το οποίο εξετάζεται η κατάσταση του εν λόγω κράτους μέλους. Το δεύτερο είναι τα μακροπρόθεσμα επιτόκια, τα οποία δεν μπορούν να έχουν απόκλιση μεγαλύτερη του 2% σε σχέση με τον μέσο όρο των επιτοκίων των τριών κρατών μελών με τα χαμηλότερα επιτόκια. Η περίοδος που λαμβάνεται υπόψη για την εξέταση του κριτηρίου αυτού είναι το έτος που προηγείται εκείνου κατά το οποίο εξετάζεται η κατάσταση του κράτους μέλους. Τρίτο κριτήριο αποτελεί το δημοσιονομικό έλλειμμα του προϋπολογισμού της γενικής κυβέρνησης, που δεν πρέπει να υπερβαίνει το 3% του ΑΕΠ στο τέλος του προηγούμενου οικονομικού έτους. Εάν αυτό δεν συμβαίνει, πρέπει να έχει σημειώσει ουσιαστική και σταθερή υποχώρηση, και να έχει φτάσει σε επίπεδο παραπλήσιο του 3% ή, εναλλακτικά, να παραμένει παραπλήσιο του 3% και η σχετική υπέρβαση να είναι εξαιρετικού και προσωρινού χαρακτήρα. Το τέταρτο κριτήριο είναι το δημοσιονομικό χρέος που δεν μπορεί να υπερβαίνει το 60% του ΑΕΠ ή εάν είναι μεγαλύτερο να βρίσκεται σε πορεία σύγκλισης με το ποσοστό αυτό.

Οι ορισμοί των εννοιών του ελλείμματος, του χρέους και του Δημόσιου που αναφέρονται στα ανωτέρω κριτήρια, παρατίθενται στο 12ο Πρωτόκολλο της ΣΛΑΕ σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ). Ως έλλειμμα νοείται ο καθαρός δανεισμός, όπως ορίζεται στο ευρωπαϊκό σύστημα ολοκληρωμένων οικονομικών λογαριασμών. 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 δημόσιου. Οι όροι δημόσιο και δημοσιονομικός νοούνται με ευρεία έννοια, δηλαδή καλύπτουν τον ευρύτερο δημόσιο τομέα που περιλαμβάνει την κεντρική κυβέρνηση/διοίκηση, την περιφερειακή ή τοπική αυτοδιοίκηση και τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης εξαιρουμένων των εμπορικών πράξεων. Η εξαίρεση των εμπορικών πράξεων σημαίνει ότι ο δημόσιος τομέας περιλαμβάνει μόνο τις θεσμικές μονάδες που έχουν ως κύριο καθήκον την παραγωγή μη εμπορεύσιμων υπηρεσιών και όχι και τα ΝΠΙΔ (ΔΕΚΟ).

Κάθε κράτος μέλος οφείλει να τηρεί το σύνολο των κριτηρίων για να μπορέσει να συμμετάσχει στην τρίτη φάση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης (ΟΝΕ). Προκειμένου να καθορισθούν οι λεπτομέρειες της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος που αναφέρεται στο άρθρο 104 ΣΕΚ (πλέον 126ΣΛΕΕ) και στο υπ' αριθμ.12 Πρωτόκολλο σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ) εκδόθηκε ο Κανονισμός 3605/93¹⁵ του Συμβουλίου, διευκρινίζοντας τους σχετικούς ορισμούς και θεσπίζοντας κανόνες γνωστοποίησης στην Επιτροπή σχετικών στοιχείων των κρατών μελών.

Πέραν της δημοσιονομικής πειθαρχίας και της νομισματικής σταθερότητας, η Επιτροπή ζητά από τις χώρες-μέλη να ενταχτούν για δύο χρόνια στο τρέχον Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα (ΕΝΣ) και να πετύχουν συναλλαγματική σταθερότητα: δηλαδή απαιτείται η τήρηση των κανονικών περιθωρίων διακύμανσης που προβλέπει ο Μηχανισμός Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (ΜΣΙ) επί δύο τουλάχιστον χρόνια, χωρίς σοβαρή ένταση και ειδικότερα χωρίς υποτίμηση έναντι του ευρώ ή του νομίσματος άλλου κράτους μέλους της ΕΕ. Δηλαδή, το εθνικό νόμισμα πρέπει να συμπληρώσει, με επιτυχία, δύο χρόνια συμμετοχής στο ΜΣΙ II.

Σε όλη τη διάρκεια του δεύτερου σταδίου, το Συμβούλιο, βάσει εκθέσεων που υποβάλλει η Επιτροπή («εκθέσεις σύγκλισης»), παρακολουθεί τις οικονομικές εξελίξεις σε κάθε κράτος μέλος και στην Ένωση. Αυτή η **πολυμερής εποπτεία**

¹⁵ Όπως τροποποιήθηκε με τους Κανονισμούς 475/2000, 351/2002, 2103/2005 και κωδικοποιήθηκε εν τέλει με τον Κανονισμό 479/2009 ο οποίος καθορίζει λεπτομερείς κανόνες για την ταχεία και τακτική γνωστοποίηση των προϋπολογισθέντων και πραγματικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων από τα κράτη μέλη στην Επιτροπή, καθώς και για το επίπεδο του χρέους τους και την ποιότητα των στατιστικών δεδομένων, τη συνεργασία της Eurostat με τις εθνικές αρχές κτλ. Στις 26-07-2010 το Συμβούλιο εξέδωσε έναν κανονισμό (press release 12456/10) που αποσκοπεί στην ενίσχυση των κανόνων που αφορούν τα στατιστικά δεδομένα που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος της ΕΕ. Ο στόχος είναι η βελτίωση της ποιότητας και της αξιοπιστίας των στατιστικών στοιχείων που χρησιμοποιούνται για τον προσδιορισμό του δημοσίου ελλείμματος και του χρέους. Η ανάγκη αυτή προέκυψε από τις επανειλημμένες αποκλίσεις και ελλείψεις στοιχείων που κοινοποιήθηκαν από την Ελλάδα στην Επιτροπή σε σχέση με τα δημόσια οικονομικά της, και από τις επανειλημμένες εκκλήσεις του Συμβουλίου για να βελτιωθεί η συλλογή και επεξεργασία των στατιστικών στοιχείων της Ελλάδας. Ο νέος κανονισμός, για την τροποποίηση του κανονισμού 479/2009, έχει ως στόχο να ενισχυθεί ο ρόλος της Eurostat κατά την εξακρίβωση της ποιότητας, της αξιοπιστίας, της επικαιρότητας και της συνέπειας των στοιχείων σε προβληματικές περιπτώσεις.

βασίζεται σε προγράμματα σύγκλισης¹⁶ που υποβάλλουν τα κράτη μέλη και αποσκοπούν στην αντιμετώπιση των κυριότερων δυσχερειών καθενός από αυτά στο πεδίο της σύγκλισης (άρθρο 99 ΣΕΚ, άρθρο 121 ΣΛΕΕ).

(β) την ανεξαρτησία των Κεντρικών Τραπεζών των κρατών-μελών

Για να κάνει ακόμη πιο δεσμευτικές τις προϋποθέσεις σύγκλισης, η Συνθήκη του Μάαστριχτ επιβάλλει την ανεξαρτησία των Κεντρικών Τραπεζών. Έτσι επιβάλλεται η τροποποίηση των καταστατικών των κεντρικών τραπεζών ώστε να μην ελέγχονται άμεσα από τις κυβερνήσεις ενώ παράλληλα απαγορεύτηκε σε αυτές να παρέχουν στις κυβερνήσεις την δυνατότητα υπεραναλήψεων ή οποιουδήποτε άλλου είδους πιστωτικών διευκολύνσεων, καθώς επίσης και να αγοράζουν απευθείας από τον εκδότη τους τίτλους δημοσίου (αρ.101 ΣΕΚ-άρθρο 123 ΣΛΕΕ). Επιπλέον, απαγορεύεται κάθε μέτρο που θεσπίζει προνομιακή πρόσβαση των δημοσίων αρχών στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, εφόσον δεν υπαγορεύεται από λόγους προληπτικής εποπτείας (αρ. 102 ΣΕΚ-άρθρο 124 ΣΛΕΕ)¹⁷. Με τις ρυθμίσεις αυτές το δημόσιο υποχρεώνεται να δανείζεται με βάση τους νόμους της αγοράς¹⁸, η οποία ασκεί κατά κάποιον τρόπο δημοσιονομικό έλεγχο και όχι να προσφεύγει στην εύκολη λύση της άμεσης χρηματοδότησης των ελλειμμάτων με την έκδοση νέου χρήματος από τις Κεντρικές Τράπεζες (νομισματική χρηματοδότηση δημοσιονομικών ελλειμμάτων).¹⁹

(γ) τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ινστιτούτου (μελλοντική Κεντρική Τράπεζα της Ευρώπης)

Με την έναρξη της δεύτερης φάσης της ΟΝΕ ιδρύεται στην Φραγκφούρτη το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ινστιτούτο (ΕΝΙ), πρόδρομος της Κεντρικής Τράπεζας της Ευρώπης. Στη διοίκηση του ΕΝΙ μετέχουν οι διοικητές των Κεντρικών Τραπεζών των

¹⁶ Βλ παρακάτω διεξοδική ανάλυση του περιεχομένου των προγραμμάτων σύγκλισης.

¹⁷ Γι' αυτόν τον σκοπό, ο κανονισμός 3604/93 ορίζει τους όρους «προνομιακή πρόσβαση», «χρηματοπιστωτικά ιδρύματα», «λόγοι προληπτικής εποπτείας», και «δημόσιες επιχειρήσεις».

¹⁸ Οι προκαταβολές της Τράπεζας της Ελλάδος και η έκδοση εντόκων γραμματίων του Ελληνικού Δημοσίου συνιστούσαν το λεγόμενο «κυμαινόμενο χρέος», το οποίο οφειλόταν στην ανάγκη εξυπηρέτησης των προσωρινών δανειακών αναγκών του Δημοσίου σε περίπτωση καθυστέρησης της είσπραξης των τακτικών εσόδων κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Βλ. αναλυτικά σε Μπάρμπας Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008

¹⁹ Βλ Ένωση Ελληνικών Τραπεζών, «Ευρωπαϊκή Νομισματική Ολοκλήρωση: η αποπεριφερειοποίηση των εθνικών τραπεζικών τομέων», ανάλυση της ελληνικής περίπτωσης, Επίκαιρα Θέματα 1993, σελ. 82-83

χωρών μελών. Οι πόροι του ENI προέρχονται από τις εισφορές των Κεντρικών Τραπεζών των χωρών μελών. Το ENI έχει τις εξής αρμοδιότητες:

-τον συντονισμό των νομισματικών πολιτικών των χωρών-μελών

-την προετοιμασία για την ίδρυση και λειτουργία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ)

-την ομαλή λειτουργία του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος και την ανάπτυξη της ECU

-τη γνωμοδότηση προς τις εθνικές κυβερνήσεις για θέματα που σχετίζονται με τις πιο πάνω αρμοδιότητές του.

(γ) τον καθορισμό των όρων έναρξης της τρίτης φάσης της ΟΝΕ

Το ENI, ως υπεύθυνο για τον συντονισμό των νομισματικών πολιτικών και η Επιτροπή, ως η αρχή που εποπτεύει τις οικονομίες των χωρών μελών υποχρεούνται να υποβάλλουν εκθέσεις για το κατά πόσο πληρούνται οι όροι έναρξης της τρίτης φάσης της ΟΝΕ.

(δ) την περαιτέρω υποστήριξη των αδύναμων οικονομιών ώστε να συγκλίνουν προς το μέσο κοινοτικό επίπεδο.

Το 1993 εγκρίθηκε το Δεύτερο Πακέτο Ντελόρ από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: 177 δις ECU διατέθηκαν για διαρθρωτικές πολιτικές την περίοδο 1994-1999. Ιδρύθηκε το Ταμείο Συνοχής για να στηρίξει την προσπάθεια αυτή (Κανονισμός 1164/94)²⁰. Το Ταμείο Συνοχής συγχρηματοδοτεί δράσεις κοινού ενδιαφέροντος στους τομείς του περιβάλλοντος και των υποδομών για τις μεταφορές. Με την ένταξη της Σουηδίας και της Φιλανδίας προσετέθησαν στις χρηματοδοτούμενες δράσεις και οι δράσεις για την αντιμετώπιση των ειδικών προβλημάτων των ιδιαίτεως αραιοκατοικημένων περιοχών. Αποσκοπεί στην προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών. Είναι επιλέξιμα μόνο τα κράτη μέλη που το κατά κεφαλή ακαθάριστο εθνικό προϊόν τους (ΑΕΠ) είναι χαμηλότερο από το 90% του κοινοτικού μέσου όρου και που έχουν εφαρμόσει πρόγραμμα με στόχο να ικανοποιηθούν τα οικονομικά κριτήρια σύγκλισης.

²⁰ Όπως τροποποιήθηκε από τους Κανονισμούς 1264/1999 και 1265/1999.

A.1.3. Τρίτο στάδιο (1999-μέχρι σήμερα)

Το Τρίτο Στάδιο άρχισε την 1η Ιανουαρίου, 1999²¹, με την εκχώρηση της αρμοδιότητας για την άσκηση της νομισματικής πολιτικής στο Ευρωσύστημα²² και με την εισαγωγή του ευρώ. Στην τρίτη φάση ολοκληρώνεται οριστικά και αμετάκλητα η νομισματική ενοποίηση της Ευρώπης (παράλληλα με την οικονομική).

Αυτή ρυθμίζεται από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ), η οποία αντικατέστησε το προσωρινό Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ίδρυμα και αποτελεί μαζί με τις κεντρικές τράπεζες όλων των κρατών μελών (είτε έχουν υιοθετήσει το ευρώ είτε όχι) το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ)²³.

Τα όργανα της ΕΚΤ είναι το Διοικητικό Συμβούλιο²⁴ και η Εκτελεστική Επιτροπή²⁵ και το Γενικό Συμβούλιο²⁶. Το Διοικητικό Συμβούλιο καθορίζει τις

²¹ Το 1999 έντεκα κράτη πληρούσαν τους απαραίτητους όρους για την μετάβαση στην τρίτη φάση, σύμφωνα με το Συμβούλιο (Απόφαση 98/317/ΕΚ), μετά από σύσταση της Επιτροπής και του Ενιαίου Νομισματικού Συστήματος (αρ. 121 ΣΕΚ). Η Ελλάδα εντάχθηκε το έτος 2000 σύμφωνα με την Απόφαση 2000/427.

²² Η έννοια του «ευρωσυστήματος» περιλαμβάνει την ΕΚΤ και τις εθνικές τράπεζες των κρατών μελών που έχουν υιοθετήσει το ενιαίο νόμισμα. Το ευρωσύστημα θα συνεχίζει να υπάρχει όσο υπάρχουν κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που δεν θα έχουν υιοθετήσει το ευρώ. Το κείμενο της ΣΕΚ δεν χρησιμοποιεί την έκφραση αυτή, αλλά αναφέρεται στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ) ξεκινώντας από την αρχή ότι το ευρώ θα εγκρινόταν από το σύνολο των κρατών μελών.

²³ Οι λόγοι που οδήγησαν στη δημιουργία ενός συστήματος κεντρικών τραπεζών και όχι μιας ενιαίας κεντρικής τράπεζας είναι οι εξής: (α) Η προσέγγιση του Ευρωσυστήματος βασίζεται στις υφιστάμενες αρμοδιότητες των ΕθνΚΤ, τη θεσμική οργάνωση και την υποδομή τους, καθώς και την εμπειρογνομosύνη και τις άριστες λειτουργικές δυνατότητες που διαθέτουν. Επιπλέον, ορισμένες κεντρικές τράπεζες εκτελούν επιπρόσθετα καθήκοντα πέραν των καθηκόντων του Ευρωσυστήματος. (β) Λόγω της μεγάλης γεωγραφικής έκτασης που καλύπτει η ζώνη του ευρώ και των μακροχρόνιων παγιωμένων σχέσεων μεταξύ των εθνικών τραπεζικών κοινοτήτων και των αντίστοιχων ΕθνΚΤ, θεωρήθηκε σκόπιμο να υπάρχει για τα πιστωτικά ιδρύματα ένα σημείο πρόσβασης στις δραστηριότητες κεντρικής τράπεζας σε κάθε συμμετέχον κράτος μέλος. (γ) Δεδομένης της πληθώρας εθνών, γλωσσών και πολιτισμών στη ζώνη του ευρώ, οι ΕθνΚΤ αποτελούσαν τα καλύτερα σημεία πρόσβασης στο Ευρωσύστημα (σε αντίθεση με μια ενιαία υπερεθνική κεντρική τράπεζα).

²⁴ Το Διοικητικό Συμβούλιο απαρτίζεται από τους διοικητές των εθνικών κεντρικών τραπεζών των χωρών της ζώνης ευρώ και από τα μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής. Όμως, από την ημερομηνία που ο αριθμός των μελών του διοικητικού συμβουλίου θα υπερβαίνει τα 21, κάθε μέλος της εκτελεστικής επιτροπής θα έχει μία ψήφο και ο αριθμός των διοικητών με δικαίωμα ψήφου θα ανέρχεται σε 15. Τα δικαιώματα ψήφου των τελευταίων θα ασκούνται εκ περιτροπής [Απόφαση 2003/223].

κατευθυντήριες γραμμές και λαμβάνει τις αναγκαίες αποφάσεις για την εκπλήρωση των καθηκόντων που έχουν ανατεθεί στο Ευρωσύστημα και διαμορφώνει την νομισματική πολιτική της «ζώνης ευρώ». Για το σκοπό αυτό, το διοικητικό συμβούλιο μπορεί να καθορίσει το επιτόκιο με το οποίο δανείζονται οι εμπορικές τράπεζες από την κεντρική τους τράπεζα. Με τον τρόπο αυτό, επηρεάζει τα επιτόκια στο σύνολο της οικονομίας της «ζώνης ευρώ»: τα επιτόκια με τα οποία οι τράπεζες δανείζονται επηρεάζουν προφανώς τα δάνεια που χορηγούν ή τα επιτόκια καταθέσεων. Η Εκτελεστική Επιτροπή θέτει σε εφαρμογή τη νομισματική πολιτική της ΕΚΤ και δίνει τις απαραίτητες οδηγίες στις εθνικές κεντρικές τράπεζες. Το Γενικό Συμβούλιο συνεισφέρει σε συμβουλευτικά καθήκοντα και συμβάλλει στη συλλογή στατιστικών πληροφοριών και την εκπόνηση εκθέσεων δραστηριότητας της ΕΚΤ.

Η ανεξαρτησία της ΕΚΤ και των εθνικών κεντρικών τραπεζών του Ευρωσυστήματος έχει οιονεί «συνταγματική» υπόσταση, καθώς κατοχυρώνεται από τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Καταστατικό του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών (Καταστατικό του ΕΣΚΤ) και όχι από το παράγωγο δίκαιο. Η ανεξαρτησία είναι ένα απαραίτητο στοιχείο για την επιδίωξη του στόχου της σταθερότητας των τιμών.

Η έννοια της ανεξαρτησίας περιλαμβάνει τα ακόλουθα:

(α) Λειτουργική ανεξαρτησία

Η λειτουργική ανεξαρτησία προϋποθέτει την ύπαρξη ενός πρωταρχικού στόχου που καθορίζεται με νομική σαφήνεια, η οποία παρέχει στην κεντρική τράπεζα τους απαραίτητους μηχανισμούς και μέσα για την επίτευξη του εν λόγω στόχου, ανεξάρτητα από κάθε άλλη αρχή. Ο πρωταρχικός στόχος του ΕΣΚΤ, όπως καθορίζεται στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στο Καταστατικό του ΕΣΚΤ, είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών.

(β) Θεσμική ανεξαρτησία

²⁵ Η Εκτελεστική Επιτροπή απαρτίζεται από τον πρόεδρο, τον αντιπρόεδρο και τέσσερα άλλα μέλη και διορίζεται με σύμφωνη γνώμη των κυβερνήσεων των κρατών μελών που έχουν υιοθετήσει το ενιαίο νόμισμα.

²⁶ Αποτελείται από τον πρόεδρο και τον αντιπρόεδρο της ΕΚΤ καθώς και από τους διοικητές των εθνικών κεντρικών τραπεζών του συνόλου των κρατών της Ένωσης. Ο πρόεδρος του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ένα μέλος της Επιτροπής μπορούν να συμμετάσχουν στις συναντήσεις του γενικού συμβουλίου της ΕΚΤ, χωρίς δικαίωμα ψήφου.

Η αρχή της θεσμικής ανεξαρτησίας αναφέρεται ρητώς στα άρθρα 130 και 282 της ΣΛΕΕ (άρθρο 108 ΣΕΚ) και το άρθρο 7 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ. Σύμφωνα με τις διατάξεις των εν λόγω άρθρων, η ΕΚΤ, οι ΕθνΚΤ και τα μέλη των οργάνων λήψης αποφάσεων των ιδρυμάτων αυτών δεν επιτρέπεται να ζητούν ή να δέχονται υποδείξεις από όργανα ή οργανισμούς της Ένωσης, από οποιαδήποτε κυβέρνηση κράτους μέλους ή από οποιονδήποτε άλλο οργανισμό²⁷. Επιπλέον, τα εν λόγω όργανα, κυβερνήσεις και οργανισμοί δεν επιτρέπεται να επιδιώκουν να επηρεάζουν τα μέλη των οργάνων λήψης αποφάσεων της ΕΚΤ ή των ΕθνΚΤ.

(γ) Προσωπική ανεξαρτησία

Οι διατάξεις του Καταστατικού σχετικά με τη διασφάλιση της θητείας των μελών των οργάνων λήψης αποφάσεων της ΕΚΤ συμβάλλουν περαιτέρω στη διαφύλαξη της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών. Οι διατάξεις αυτές ορίζουν ότι η θητεία των διοικητών των ΕθνΚΤ είναι τουλάχιστον πενταετής (με δυνατότητα ανανέωσης) και ότι η θητεία των μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ είναι οκταετής χωρίς δυνατότητα ανανέωσης. Επιπλέον, τα μέλη των οργάνων λήψης αποφάσεων μπορούν να απαλλαγούν από τα καθήκοντά τους μόνο για λόγους που ορίζονται στο Καταστατικό του ΕΣΚΤ.

(δ) Οικονομική ανεξαρτησία

Η ΕΚΤ και οι ΕθνΚΤ πρέπει να έχουν αυτόνομη πρόσβαση σε επαρκείς οικονομικούς πόρους για να εκπληρώνουν την αποστολή τους. Η ΕΚΤ έχει το δικό της κεφάλαιο, στο οποίο εγγράφονται και καταβάλλουν μερίδιο συμμετοχής οι ΕθνΚΤ. Διαθέτει επίσης το δικό της προϋπολογισμό, ο οποίος είναι ανεξάρτητος από τον προϋπολογισμό των άλλων ευρωπαϊκών κοινοτικών οργάνων. Όσον αφορά τις ΕθνΚΤ, τα κράτη μέλη πρέπει να μεριμνούν ώστε οι ΕθνΚΤ να διαθέτουν επαρκείς οικονομικούς πόρους για την εκτέλεση των καθηκόντων τους τόσο σε επίπεδο ΕΣΚΤ όσο και σε εθνικό επίπεδο.

Τα βασικά καθήκοντα του ΕΣΚΤ είναι: να χαράζει και να εφαρμόζει τη νομισματική πολιτική της Κοινότητας· να διενεργεί πράξεις συναλλάγματος

²⁷ Η πλήρης ανεξαρτησία της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας είναι ο ακρογωνιαίος λίθος της νέας νομισματικής πολιτικής της Ένωσης. Κατά τη γερμανική άποψη που έχει αποδείξει την ορθότητα της χάρη στην ανεξαρτησία της Bundesbank, το νόμισμα είναι πολύ σοβαρό πράγμα για να αφήνεται στους πολιτικούς, οι οποίοι, υπό την πίεση της ανεργίας, ξεχνούν τις κακές εμπειρίες του παρελθόντος και τίθενται στον πειρασμό να χειριστούν τη συναλλαγματική τιμή του νομίσματος ή τα επιτόκια σαν εργαλείο ανάκαμψης της οικονομίας.

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 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 αναγκαίους 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 της [Απόφαση 98/415]. Η ΕΚΤ έχει τις εξής εξουσίες²⁸: να ορίζει τα ελάχιστα αποθεματικά των κεντρικών τραπεζών και τα επιτόκια επί των αποθεματικών αυτών της [Κανονισμός 2531/98²⁹]· να επιβάλλει σε επιχειρήσεις πρόστιμα και άλλες χρηματικές ποινές για παραβίαση των κανονισμών και των αποφάσεων της [Κανονισμός 2532/98³⁰]· και να συλλέγει στατιστικές πληροφορίες για τη διεκπεραίωση των αποστολών της [Κανονισμός 2533/98³¹]. Η ΕΚΤ έχει το αποκλειστικό δικαίωμα να επιτρέπει την έκδοση τραπεζογραμματίων σε ευρώ μέσα στην Κοινότητα. Η ΕΚΤ και οι κεντρικές τράπεζες μπορούν να εκδίδουν τέτοια

²⁸ Πέραν των καταστατικών καθηκόντων που έχουν ανατεθεί αποκλειστικά στην ΕΚΤ, το Καταστατικό του ΕΣΚΤ δεν προσδιορίζει σε ποιο βαθμό η ΕΚΤ ή οι ΕθνΚΤ πρέπει να συμμετέχουν στην υλοποίηση των πολιτικών της ΕΚΤ. Όσον αφορά το μεγαλύτερο μέρος των δραστηριοτήτων του Ευρωσυστήματος, ο καταμερισμός των εργασιών εντός του συστήματος πραγματοποιείται βάσει της αρχής της αποκέντρωσης, δηλαδή εφόσον κρίνεται δυνατόν και εύλογο, η ΕΚΤ προσφεύγει στις ΕθνΚΤ για την εκτέλεση των πράξεων που υπάγονται στα καθήκοντα του Ευρωσυστήματος (πρβλ. άρθρο 12.1 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ). Αυτή η αρχή της αποκέντρωσης δεν θα πρέπει να συγχέεται με την "αρχή της επικουρικότητας". Επικουρικότητα σημαίνει ότι η ανάγκη για εκτέλεση πράξεων σε κεντρικό επίπεδο πρέπει να έχει αποδειχθεί με αδιαμφισβήτητο τρόπο πριν από την εκτέλεση οποιασδήποτε ενέργειας σε επίπεδο Ένωσης. Ωστόσο, στο Τρίτο Στάδιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, η νομισματική πολιτική ασκείται αποκλειστικά σε επίπεδο Ένωσης – υπό την αρμοδιότητα του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΚΤ. Συνεπώς, ασκείται εξ ορισμού σε κεντρικό επίπεδο και δεν χρειάζεται να αιτιολογείται. Αντιθέτως, η ΕΚΤ είναι αυτή που αξιολογεί σε ποιο βαθμό η αποκεντρωμένη εφαρμογή είναι σκόπιμη και εφικτή.

²⁹ Όπως τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό 134/2002.

³⁰ Βλ και Κανονισμό της ΕΚΤ 985/2001 που τροποποιεί τον Κανονισμό 4/1999/ΕΚΤ.

³¹ Όπως τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό 951/2009.

τραπεζογραμμάτια [Απόφαση ΕΚΤ 2003/205]. 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 κοινοτική πράξη που εμπίπτει στο πεδίο της αρμοδιότητάς της και η ίδια μπορεί, για τα θέματα αυτά, να υποβάλλει γνώμες στα κατάλληλα κοινοτικά όργανα ή στις εθνικές αρχές (άρθρο 127 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 105 ΣΕΚ).

Οι πράξεις ή παραλείψεις της ΕΚΤ υπόκεινται σε έλεγχο ή ερμηνεία από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ, πρώην ΔΕΚ). Οι διαφορές μεταξύ της ΕΚΤ και των πιστωτών και χρεοφειλετών της ή οποιουδήποτε άλλου προσώπου εκδικάζονται από τα αρμόδια εθνικά δικαστήρια, εκτός από τις περιπτώσεις που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου. Η ΕΚΤ υπόκειται στο καθεστώς ευθύνης που προβλέπεται στο άρθρο 340 ΣΛΕΕ (288 ΣΕΚ). Σύμφωνα με το άρθρο 284 ΣΛΕΕ (113 ΣΕΚ), η ΕΚΤ υποβάλλει επίσης τακτικές αναφορές στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τις αποφάσεις που λαμβάνει στον τομέα της νομισματικής πολιτικής και σχετικά με τα υπόλοιπα καθήκοντά της. Η τακτική ανταλλαγή απόψεων πραγματοποιείται κυρίως στο πλαίσιο των τριμηνιαίων ακροάσεων του Προέδρου της ΕΚΤ ενώπιον της Επιτροπής Οικονομικών και Νομισματικών Θεμάτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ο Πρόεδρος παρουσιάζει επίσης την Ετήσια Έκθεση της ΕΚΤ στην ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η ΕΚΤ δημοσιεύει επίσης τριμηνιαία έκθεση, μηνιαίο δελτίο και εβδομαδιαίες ενοποιημένες λογιστικές καταστάσεις. Σύμφωνα με το άρθρο 27 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ, οι λογαριασμοί της ΕΚΤ και των εθνικών κεντρικών τραπεζών ελέγχονται επίσης από ανεξάρτητους εξωτερικούς ελεγκτές, τους οποίους υποδεικνύει το Διοικητικό Συμβούλιο και εγκρίνει το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι εν λόγω ελεγκτές έχουν το δικαίωμα να εξετάζουν όλα τα βιβλία και τους λογαριασμούς της ΕΚΤ και των ΕθνΚΤ, καθώς και να λαμβάνουν οποιαδήποτε πληροφορία σχετικά με τις συναλλαγές τους. Ακόμη υπόκειται στον έλεγχο της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF). Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο έχει αναλάβει τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης της ΕΚΤ και δημοσιεύει τα αποτελέσματα του εν λόγω ελέγχου στην ετήσια έκθεσή του. Τέλος, η ΕΚΤ απολαύει στην επικράτεια των κρατών μελών των απαραίτητων προνομίων και ασυλιών για την εκτέλεση των αποστολών της, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που καθορίζονται στο πρωτόκολλο για τα προνόμια και τις ασυλίες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Το ΕΝΣ αντικαταστάθηκε από τον ΜΣΙ ΙΙ³², με σκοπό να διατηρηθεί η σταθερότητα των συναλλαγματικών ισοτιμιών μεταξύ του ευρώ και των εθνικών νομισμάτων που συμμετέχουν στον ΜΣΙ ΙΙ (δηλαδή είναι εκτός ζώνης ευρώ), ώστε να αποφευχθούν υπερβολικές διακυμάνσεις των συναλλαγματικών ισοτιμιών στην εσωτερική αγορά, να ενισχύσει την σύγκληση μέσω της εφαρμογής πολιτικής σταθερότητας και να συμβάλει στην προστασία όλων των κρατών μελών από αδικαιολόγητες πιέσεις στις αγορές συναλλάγματος. Η συμμετοχή στον ΜΣΙ ΙΙ είναι προαιρετική για τα κράτη μέλη εκτός ζώνης ευρώ, ωστόσο είναι θεμιτή και αναγκαία η συμμετοχή τους προκειμένου να υπάρχει ένα σταθερό οικονομικό περιβάλλον. Το Γενικό Συμβούλιο της ΕΚΤ παρακολουθεί τη λειτουργία του ΜΣΙ ΙΙ και διασφαλίζει το συντονισμό των νομισματικών και των συναλλαγματικών πολιτικών, καθώς και τη διαχείριση των μηχανισμών παρέμβασης και χρηματοδότησης που προβλέπονται στην παρούσα συμφωνία³³.

Κλειδώνονται αμετάκλητα ο ισοτιμίες των εθνικών νομισμάτων με το ευρώ³⁴ και η ECU αντικαθίσταται³⁵ από το ευρώ, το οποίο κατέστη αυτοτελές ενιαίο νόμισμα των κρατών³⁶ που συμμετείχαν στην νομισματική πολιτική (αρ. 123ΣΕΚ),

³² Η πρώτη συμφωνία, της 01.09.1998, τροποποιήθηκε από τη Συμφωνία της 14^{ης} Σεπτεμβρίου 2000, από τη Συμφωνία της 29ης Απριλίου 2004, από τη Συμφωνία 16ης Σεπτεμβρίου 2004, και εν τέλει καταργήθηκε για λόγους σαφήνειας και διαφάνειας, με την Συμφωνία της 16^{ης} Μαρτίου 2006 μεταξύ της ΕΚΤ και των Εθν.Κ.Τ. των κρατών μελών εκτός ζώνης ευρώ. Και αυτή η Συμφωνία τροποποιήθηκε στις 21 Δεκεμβρίου 2006 (αντικαθίσταται το παράρτημα ΙΙ σχετικά με τον ΜΣΙ ΙΙ μεταξύ των κεντρικών τραπεζών).

³³ Για τα νομίσματα των χωρών αυτών καθορίστηκαν κεντρικές ισοτιμίες σε σχέση με το ευρώ, με κεντρικό περιθώριο διακύμανσης 15% εκατέρωθεν. Η παρέμβαση, όταν η ισοτιμία φθάσει τα όρια, θα είναι κατ' αρχήν αυτόματη και απεριόριστη, με εξαιρετικά βραχυπρόθεσμη χρηματοδότηση· αλλά η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και οι κεντρικές τράπεζες των συμμετεχόντων θα μπορούν να διακόψουν την παρέμβαση αν αυτή αντιστρατεύεται τον κύριο στόχο τους. Περιθώρια διακύμανσης στενότερα από τα συνήθη και υποστηριζόμενα κατ' αρχήν από αυτόματη παρέμβαση και χρηματοδότηση είναι δυνατόν να οριστούν κατ' αίτηση ενός ενδιαφερόμενου κράτους μέλους εκτός της ζώνης ευρώ.

³⁴ Κανονισμός 2866/98, ΕΕ L 359, 31.12.1998 και Κανονισμός 1478/2000, ΕΕ L 167, 07.07.2000

³⁵ Συνθήκες αντικατάστασης σύμφωνα με τον Κανονισμό 974/98, ΕΕ L 139, 11.05.1998 και Κανονισμός 2596/2000, ΕΕ L 300, 29.11.2000

³⁶ Αυστρία, Βέλγιο, Φινλανδία, Γαλλία, Γερμανία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Κάτω Χώρες. Η Δανία, Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο αποφάσισαν να μην συμμετέχουν, ενώ η Ελλάδα

αντικαθιστώντας πλήρως το 2002 τα εθνικά νομίσματα³⁷. Τα κράτη-μέλη παραιτούνται από τις αντίστοιχες εθνικές πολιτικές (δημοσιονομική και συναλλαγματική πολιτική, επιτόκια) αφού τα ισοζύγια πληρωμών και οι προϋπολογισμοί των κρατών-μελών δεν θα έχουν την παραμικρή σημασία μεμονωμένα. Αποτελούν πλέον κομμάτι του ενιαίου και συνολικού προϋπολογισμού, του ενιαίου ισοζυγίου πληρωμών της Κοινότητας. Αυτή είναι υπεύθυνη για την ισορροπία του ισοζυγίου πληρωμών και τη διατήρηση της ισοτιμίας του ευρώ.

Πλήθος κανονισμών ρυθμίζουν τεχνικές λεπτομέρειες της υλοποίησης της τρίτης φάσης, όπως για τις τεχνικές προδιαγραφές του ευρώ³⁸, τον περιορισμό των τραπεζικών εξόδων κατά τις διασυνοριακές συναλλαγές³⁹, και την προστασία από την παραχάραξη⁴⁰.

Η Νομισματική Επιτροπή αντικαταστάθηκε από την **Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή (ΟΔΕ)**. Κάθε χώρα, η Επιτροπή και η ΕΚΤ διορίζουν έκαστη μέχρι και δύο μέλη της Επιτροπής αυτής [Απόφαση 98/743, όπως τροποποιήθηκε με την Απόφαση 2003/476]. Η ΟΔΕ έχει σαν αποστολές: να διατυπώνει γνώμες προς το Συμβούλιο ή την Επιτροπή είτε τη αιτήσει τους είτε με δική της πρωτοβουλία· να παρακολουθεί την οικονομική και χρηματοπιστωτική κατάσταση των κρατών μελών και της Κοινότητας και να συντάσσει τακτικά εκθέσεις προς το Συμβούλιο και την Επιτροπή για τα θέματα αυτά, ιδίως όσον αφορά τις χρηματοπιστωτικές σχέσεις με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς· να συμβάλει στην προετοιμασία των εργασιών του Συμβουλίου σχετικά με την ΟΝΕ να εξετάζει, τουλάχιστον μια φορά το έτος, την κατάσταση ως προς την ελεύθερη κίνηση των κεφαλαίων και την ελευθερία των πληρωμών· και να συντάσσει έκθεση

ακολούθησε το 2001. Η Σλοβενία υιοθέτησε το ενιαίο νόμισμα το 2007, η Κύπρος και η Μάλτα το 2008 και η Σλοβακία το 2009. Έκτοτε η ζώνη ευρώ περιλαμβάνει 16 κράτη μέλη.

³⁷ Ήδη από την 1η Ιανουαρίου 1999 τα συστήματα πληρωμής μεγάλων ποσών (διατραπεζική αγορά, νομισματική αγορά, αγορές κεφαλαίων και συναλλάγματος), και ιδίως το σύστημα TARGET (σύστημα διασυνοριακών πληρωμών) του οποίου τη διαχείριση αναλαμβάνει το ΕΣΚΤ, λειτουργούν σε ευρώ. Οι νέες εκδόσεις τίτλων δημοσίου χρέους πραγματοποιούνται επίσης σε ευρώ. Βλ. αναλυτικά Ένωση Ελληνικών Τραπεζών, «Ευρώ: Οι προσαρμογές και οι επιπτώσεις στον ελληνικό τραπεζικό τομέα από την ΟΝΕ και το ευρώ», 1998, σελ.99 επ.

³⁸ Κανονισμός 975/98 και Κανονισμός 423/1999

³⁹ Κανονισμός 2560/2001 και Κανονισμός 924/2009

⁴⁰ Απόφαση πλαίσιο 2000/383/ΔΕΥ, Κανονισμοί 1338/2001, 1339/2001, Αποφάσεις 2001/923, 2001/924, 2005/511

προς την Επιτροπή και το Συμβούλιο για τα αποτελέσματα της εξέτασης αυτής (άρθρο 134 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 114 ΣΕΚ). Σύμφωνα με το καταστατικό της, η ΟΔΕ προετοιμάζει τις εργασίες του Συμβουλίου όσον αφορά την εξέλιξη της συναλλαγματικής ισοτιμίας του ευρώ και αποτελεί το πλαίσιο του διαλόγου μεταξύ του Συμβουλίου και Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας [Απόφαση 1999/8]⁴¹.

Σκόπιμη θα ήταν μια σύντομη αναφορά στο ρόλο του Eurogroup. Το Eurogroup δημιουργήθηκε κατόπιν αιτήματος της Γαλλίας για να ικανοποιήσει την ανάγκη για ενισχυμένο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών μεταξύ των κρατών μελών της ευρωζώνης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 12ης και 13ης Δεκεμβρίου 1997 ενέκρινε τη δημιουργία του. Πρόκειται για ένα άτυπο όργανο⁴² το οποίο δεν αποτελεί σύνθεση του Συμβουλίου(του Ecofin). Αποτελεί το πεδίο συνάντησης των Υπουργών Οικονομικών των κρατών μελών με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Από το 1999 ο ρόλος του αναβαθμίστηκε: καθώς συνέρχεται την παραμονή της Συνόδου του Συμβουλίου προαποφασίζονται όλες οι αποφάσεις του Συμβουλίου που αφορούν την ευρωζώνη.

Το Ταμείο Συνοχής διατηρείται ανεξάρτητα από την ένταξη ορισμένων χωρών στην ΟΝΕ. Προβλέπονται επίσης νέα προενταξιακά μέσα για τα υπονήφια κράτη: το Ispra χρηματοδοτεί δράσεις αντίστοιχες των διαρθρωτικών πολιτικών, το Sapard στηρίζει τη γεωργία και την αγροτική ανάπτυξη, ενώ το πρόγραμμα Phare προωθεί την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη και τις διοικητικές δομές. Το 2002 δημιουργήθηκε και το Ταμείο Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως μέσο για την άμεση και ευέλικτη αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών στα κράτη-μέλη.

⁴¹ Σκόπιμη θα ήταν η διευκρίνιση ότι η ΟΔΕ διαφέρει από την Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής που προβλέπεται από την Απόφαση του Συμβουλίου 2000/604/ΕΚ(όπως τροποποιήθηκε με την Απόφαση 2003/475/ΕΚ). Η Επιτροπή αυτή αποτελείται από αντιπροσώπους των κρατών-μελών και συμβάλλει στις εργασίες του Συμβουλίου όσον αφορά το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών και της Κοινότητας. Έχει επίσης συμβουλευτικό ρόλο στον τομέα αυτό, με ιδιαίτερη έμφαση στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις.

⁴² Αρχικά, Πρόεδρος του Eurogroup ήταν ο Υπουργός του κράτους μέλους που ασκούσε την Προεδρία του Συμβουλίου, ή, εάν η Προεδρία του Συμβουλίου ασκείτο από ένα κράτος μέλος εκτός της ζώνης του ευρώ, από τον Υπουργό του κράτους-μέλους της ζώνης του ευρώ που θα ασκούσε την Προεδρία. Το Eurogroup αποφάσισε στα τέλη του 2004 να ορίσει έναν πρόεδρο, με ανανεώσιμη θητεία δύο ετών. Με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας την 1η Δεκεμβρίου 2009, το πρωτόκολλο για το Eurogroup ορίζει ότι τα μέλη του εκλέγουν τον πρόεδρό του για περίοδο δυόμισι ετών.

A.2. ΤΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ & ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Η συνθήκη του Μάαστριχτ προέβλεπε μόνο ποσοτικά κριτήρια για την υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος, χωρίς να περιλαμβάνει κανένα ορισμό της δημοσιονομικής πολιτικής που θα έπρεπε να ασκηθεί μετά τη μετάβαση στο ευρώ. Όμως βάσει του άρθρου 104Γ ΣΕΚ, στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ τα κράτη-μέλη έχουν σαφή υποχρέωση να αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα. Γι' αυτό και θεωρήθηκε αναγκαία από τα κράτη μέλη η θέσπιση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Το ΣΣΑ βασίζεται στην επιδίωξη υγιών δημόσιων οικονομικών ως μέσου για την ενίσχυση των προϋποθέσεων για την εξασφάλιση σταθερότητας τιμών και την επίτευξη ισχυρής και βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης που δημιουργεί απασχόληση. Κατά συνέπεια, το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης εντάσσεται στη λογική της συνθήκης και αποτελεί προέκταση των διατάξεών της.

Το ΣΣΑ αποτελείται από τον κανονισμό 1466/1997 «για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών», τον κανονισμό 1467/1997 «για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος» και από το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 17^{ης} Ιουνίου του 1997 για το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης, με το οποίο χαράζονται σταθεροί πολιτικοί προσανατολισμοί για την αυστηρή και εμπρόθεσμη εφαρμογή του συμφώνου, οι οποίοι συνίστανται στην επίτευξη μεσοπρόθεσμα σχεδόν ισοσκελισμένης ή πλεονασματικής δημοσιονομικής κατάστασης, πράγμα που αποτελεί δέσμευση όλων των κρατών-μελών, αλλά και ανάληψη διορθωτικής δημοσιονομικής δράσης την οποία τα κράτη-μέλη θεωρούν αναγκαία για την επίτευξη των στόχων των εθνικών προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης, οσάκις διαθέτουν στοιχεία που μαρτυρούν ότι υπάρχει ή αναμένεται σημαντική απόκλιση από το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο.

Στις 20 Μαρτίου του 2005, το Συμβούλιο υιοθέτησε έκθεση με τίτλο «Βελτίωση της εφαρμογής του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης», στόχος της οποίας είναι η βελτίωση της διακυβέρνησης και της εθνικής διαχείρισης του δημοσιονομικού πλαισίου, ενισχύοντας τις οικονομικές βάσεις και την αποτελεσματικότητα του συμφώνου, τόσο ως προς το προληπτικό όσο και ως προς το διορθωτικό σκέλος του, η διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών, η προώθηση της μεγέθυνσης και η αποφυγή επιβολής υπερβολικών επιβαρύνσεων στις

μελλοντικές γενιές. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε την έκθεση αυτή στα συμπεράσματά του της 23ης Μαρτίου 2005, αναφέροντας ότι η έκθεση αυτή ενημερώνει και συμπληρώνει το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης του οποίου αποτελεί πλέον αναπόσπαστο μέρος. Καθώς μια σειρά κρατών μελών αντιμετώπιζε δυσκολίες όσον αφορά την τήρηση των κανόνων του συμφώνου, η μεταρρύθμιση ουσιαστικά επέφερε μεγαλύτερη ευελιξία⁴³. Σε συμμόρφωση προς την έκθεση αυτή εκδόθηκε ο Κανονισμός 1055/2005 τροποποιώντας τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1466/97 και ο Κανονισμός 1056/2005 τροποποιώντας τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ.1467/97.

A.2.1. Το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 17^{ης} Ιουνίου του 1997

Το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αποτελεί τα πολιτικά θεμέλια του ΣΣΑ. Προβλέπει σταθερούς πολιτικούς προσανατολισμούς για τα κράτη μέλη, την Επιτροπή και το Συμβούλιο για την αυστηρή και εμπρόθεσμη εφαρμογή του ΣΣΑ. Ενθαρρύνει τα κράτη-μέλη να ακολουθούν υγιείς πολιτικές προϋπολογισμού από τη στιγμή της ένταξής τους στην τρίτη φάση της ΟΝΕ. Στόχος του είναι η αυξημένη και σταθερή σύγκλιση των οικονομιών των κρατών μελών, η πρόληψη της εμφάνισης υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος και η διασφάλιση της υγιούς διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, ώστε να αποτραπεί το ενδεχόμενο της εφαρμογής χαλαρής δημοσιονομικής πολιτικής από ένα κράτος μέλος, ικανής να βλάψει τα υπόλοιπα κράτη μέλη, τόσο από την άποψη των επιτοκίων, όσο και από την άποψη της εμπιστοσύνης στην οικονομική σταθερότητα της ζώνης ευρώ.

⁴³ Η ευελιξία αυτή στηλιτεύθηκε ως «νέρωμα» του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και ως ομολογία αδυναμίας να αντιμετωπισθούν τα πραγματικά προβλήματα με το υπάρχον σύστημα. Βλ. ενδεικτικά Tanzi V., “Fiscal Policy and Fiscal Rules in the E.U.” και Coricelli F. “Design and Implementation of the SGP” σε “Europe after enlargement”, Cambridge 2007, Edited by Anders Aslund and Marek Dabrowski, σελ. 60-65, καθώς και Fatas A., Mihov I., “The euro and fiscal policy”, Working paper No 14722, National Bureau of economic research, INC 2009, σελ 12 . Αντίθετα ως «μεταρρύθμιση που κινείται στη σωστή κατεύθυνση» χαρακτηρίζεται από τον P.Grauwe, «Some thoughts on reforming the Stability and Growth Pact» και τον A.Sapir «Re-orientation of the Stability and Growth Pact» ενώ επιφυλακτικός είναι ο A.Hallet «Fiscal Policy Coordination with independent Monetary Policies: is it possible?» σε «SGP, experiences and future aspects», Schriftenreihe der Osterreichischen Gesellschaft fur Europaforschung (ECSA Austria), European Community Studies, Association of Austria Publication Series, 2007, Volume 10, Part 4, σελ 186 επ.

Συγκεκριμένα τα κράτη-μέλη δεσμεύονται να τηρήσουν το μεσοπρόθεσμο στόχο για μια σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική δημοσιονομική κατάσταση. Επι πλέον, τα κράτη μέλη καλούνται να δημοσιεύουν, με δική τους πρωτοβουλία, τις συστάσεις του Συμβουλίου και δεσμεύονται να αναλάβουν την κατά την κρίση τους αναγκαία διορθωτική δημοσιονομική δράση ώστε να επιτύχουν τους στόχους των εθνικών προγραμμάτων σταθερότητας ή σύγκλισης. Ακόμη θα αρχίζουν τις αναγκαίες κατά την κρίση τους διορθωτικές δημοσιονομικές αναπροσαρμογές χωρίς καθυστέρηση αμέσως μόλις λάβουν πληροφορίες ότι υπάρχει κίνδυνος υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος, το οποίο και θα διορθώνουν το ταχύτερο δυνατόν μετά την εμφάνισή του χωρίς να επικαλούνται τον έκτακτο χαρακτήρα ελλείμματος που συνδέεται με ετήσια μείωση του ΑΕΠ μικρότερη του 2%, εκτός εάν πρόκειται για περίπτωση σοβαρής ύφεσης (ετήσια μείωση του πραγματικού ΑΕΠ κατά τουλάχιστον 0,75%).

Όσον αφορά την 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 και υποβάλλει, χωρίς καθυστέρηση, τις αναγκαίες εκθέσεις, γνώμες και συστάσεις που θα επιτρέψουν στο Συμβούλιο να λάβει ταχέως τις αποφάσεις του.

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 και να εφαρμόσει αυστηρά όλη την κλίμακα των προβλεπόμενων κυρώσεων εάν ένα συμμετέχον κράτος μέλος δεν λάβει τα αναγκαία μέτρα για να τερματίσει την κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος, αιτιολογώντας πάντοτε γραπτώς την απόφαση να μην αναλάβει δράση.

A.2.2. Ο Κανονισμός 1466/1997

Ο Κανονισμός 1466/1997, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 1055/2005, αποτελεί τον προληπτικό βραχίονα του ΣΣΑ. Στοχεύει στην ενίσχυση της εποπτείας των δημοσιονομικών καταστάσεων των κρατών μελών και στον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών τους, εξασφαλίζοντας την δημοσιονομική πειθαρχία που είναι αναγκαία για την καλή λειτουργία της ΟΝΕ. Η θέσπιση του κανονισμού κρίθηκε αναγκαία προκειμένου να συμπληρωθεί η διαδικασία πολυμερούς εποπτείας που

προβλέπει το άρθρο 121 ΣΛΕΕ ⁴⁴ (99 ΣΕΚ) με τη δημιουργία ενός συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης, μέσω του οποίου το Συμβούλιο θα εφιστά εγκαίρως την προσοχή ενός κράτους-μέλους στην ανάγκη λήψης των απαραίτητων διορθωτικών δημοσιονομικών μέτρων για την αποφυγή υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος.

Η ενότητα του Κανονισμού που αφορά τους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους ορίζει ως υποχρεωτική τη διαμόρφωση σχεδόν ισοσκελισμένης ή πλεονασματικής δημοσιονομικής κατάστασης σε μεσοπρόθεσμο επίπεδο. Η απαίτηση αυτή σε συνδυασμό με το ανώτατο όριο του ονομαστικού ελλείμματος του 3 % του ΑΕΠ που είναι ανεξάρτητο από τις οικονομικές συγκυρίες, σημαίνει ότι, σε περιόδους ισχυρής ανάπτυξης, τα δημόσια οικονομικά πρέπει να είναι πλεονασματικά, ώστε να επιτρέπονται ελλείμματα κατά τις περιόδους ύφεσης. Μια ισοσκελισμένη κατάσταση σε μεσοπρόθεσμο επίπεδο επιτρέπει τη χρήση «αυτόματων σταθεροποιητών», που οδηγούν σε ελλείμματα κατά τις περιόδους ύφεσης, δεδομένου ότι λόγω της χαμηλότερης ανάπτυξης μειώνονται τα έσοδα από τη φορολογία και, ταυτοχρόνως, λόγω της υψηλότερης ανεργίας αυξάνονται οι δημόσιες δαπάνες.

Κατόπιν των τροποποιήσεων που επήλθαν στον Κανονισμό 1466/1997, οι μεσοπρόθεσμοι δημοσιονομικοί στόχοι που τίθενται από κάθε κράτος μέλος μπορεί να διαφέρουν ανά κράτος και μπορεί να μην συμμορφώνονται με την υποχρέωση επίτευξης σχεδόν ισοσκελισμένης ή πλεονασματικής δημοσιονομικής θέσης. Η δημοσιονομική αυτή ελαστικότητα επιτρέπεται προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι ανάγκες των κρατών μελών όσον αφορά τις δημόσιες επενδύσεις, την ποικιλομορφία των οικονομικών και δημοσιονομικών καταστάσεων, αλλά και των μεθόδων στήριξής τους. Οι στόχοι αυτοί παρέχουν περιθώριο ασφαλείας αναφορικά με το όριο δημοσιονομικού ελλείμματος του 3% του ΑΕΠ. Για τα κράτη μέλη που έχουν υιοθετήσει το ευρώ και για τα κράτη μέλη που συμμετέχουν στο ΜΣΙ II οι μεσοπρόθεσμοι στόχοι ορίζονται εντός καθορισμένου φάσματος μεταξύ 1% του ΑΕΠ και ισοσκελισμού ή πλεονάσματος, σε κυκλικώς προσαρμοσμένους όρους, και χωρίς να υπολογίζονται τα έκτακτα και τα προσωρινά μέτρα. Επιπλέον δίνεται η δυνατότητα αναθεώρησης του δημοσιονομικού στόχου των χωρών που εφήρμοσαν

⁴⁴ Βάσει του άρθρου αυτού τα κράτη-μέλη θεωρούν τις οικονομικές τους πολιτικές θέμα κοινού ενδιαφέροντος και τις συντονίζουν στα πλαίσια του Συμβουλίου. Η διαδικασία πολυμερούς εποπτείας καλύπτει το σύνολο των οικονομικών εξελίξεων σε κάθε κράτος μέλος και στην κοινότητα, καθώς και τη συμβατότητα των οικονομικών πολιτικών με τους γενικούς οικονομικούς προσανατολισμούς που διατυπώνονται στη σύσταση του Συμβουλίου.

σημαντικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και οπωσδήποτε κάθε τέσσερα έτη (άρθρο 2 του Κανονισμού 1466/1997).

Στα πλαίσια της πολυμερούς εποπτείας κάθε κράτος μέλος υποβάλλει ετησίως πρόγραμμα σταθερότητας ή σύγκλισης⁴⁵ στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την Επιτροπή. Τα προγράμματα σταθερότητας ή σύγκλισης καλύπτουν, εκτός από το τρέχον και το προηγούμενο έτος και τουλάχιστον τα τρία επόμενα έτη (άρθρο 3 παρ.3 και άρθρο 7 παρ.3 του ίδιου Κανονισμού). Περιλαμβάνουν έναν μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο και την πορεία προσαρμογής για την επίτευξη αυτού, τις κυριότερες παραδοχές για τις αναμενόμενες οικονομικές εξελίξεις (απασχόληση, πληθωρισμός, αύξηση του ΑΕΠ σε πραγματικούς όρους, δαπάνες για δημόσιες επενδύσεις), την αξιολόγηση και λεπτομερή ανάλυση των ληφθέντων ή σχεδιαζόμενων μέτρων οικονομικής πολιτικής με λεπτομερή ανάλυση κόστους-ωφέλειας των μειζόνων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που επιφέρουν άμεσες μακροπρόθεσμες εξοικονομήσεις, καθώς και την ανάλυση της σχέσης μεταβολής κύριων οικονομικών παραδοχών με την κατάσταση των δημόσιων οικονομικών και το χρέος. Τέλος, σε περιπτώσεις που είναι αναγκαίο εμπεριέχονται εξηγήσεις των αποκλίσεων από την πορεία προσαρμογής που απαιτείται για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου (άρθρο 3 παρ.2, άρθρο 7 παρ.2 του ίδιου Κανονισμού).

Το Συμβούλιο με βάση τις εκτιμήσεις της Επιτροπής και της Οικονομικής και Δημοσιονομικής επιτροπής εξετάζει εντός τριών μηνών το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο που υποβάλλει το κράτος, εκτιμά το εύλογο των οικονομικών παραδοχών για την επίτευξη του δημοσιονομικού στόχου, την ασφάλεια έναντι των υπερβολικών ελλειμμάτων και την βελτίωση του προϋπολογισμού. Το Συμβούλιο όταν εκτιμά την πορεία προσαρμογής προς το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο, εξετάζει αν το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος επιδιώκει την ετήσια βελτίωση του κυκλικά προσαρμοσμένου ισοζυγίου του, χωρίς να υπολογίζονται τα έκτακτα και τα προσωρινά μέτρα, που απαιτείται για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού του στόχου, ύψους 0,5 % του ΑΕΠ ως σημείο αναφοράς. Το

⁴⁵ Πρόγραμμα σταθερότητας για τα κράτη μέλη που συμμετέχουν στο ευρώ και πρόγραμμα σύγκλισης για τα κράτη μέλη εκτός ζώνης ευρώ. Τα νέο συμμετέχοντα στο ενιαίο νόμισμα κράτη υποβάλλουν πρόγραμμα σταθερότητας εντός εξαμήνου, ενώ στις λοιπές περιπτώσεις υποβάλλονται και δημοσιεύονται αναπροσαρμοσμένα σε ετήσια βάση προγράμματα.

Συμβούλιο λαμβάνει υπόψη το εάν καταβάλλονται εντονότερες προσπάθειες προσαρμογής κατά τις περιόδους ευνοϊκής οικονομικής συγκυρίας, ενώ οι προσπάθειες μπορούν να είναι πιο περιορισμένες κατά τις οικονομικά δύσκολες περιόδους (άρθρο 5 παρ.1 και άρθρο 9 παρ.1 του ίδιου Κανονισμού).

Κατά τον καθορισμό της πορείας προσαρμογής προς το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο για τα κράτη μέλη που δεν έχουν ακόμη επιτύχει το στόχο αυτόν και επιτρέποντας προσωρινή απόκλιση από το στόχο αυτόν για τα κράτη μέλη που τον έχουν ήδη επιτύχει, υπό την προϋπόθεση ότι διατηρείται κατάλληλο περιθώριο ασφαλείας όσον αφορά την τιμή αναφοράς για το έλλειμμα και ότι η δημοσιονομική κατάσταση αναμένεται να επανέλθει στο μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο εντός της περιόδου του προγράμματος, το Συμβούλιο λαμβάνει υπόψη την εφαρμογή μειζόνων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που επιφέρουν άμεσες μακροπρόθεσμες εξοικονομήσεις, μεταξύ άλλων αυξάνοντας τις δυνατότητες μεγέθυνσης, και, κατά συνέπεια, έχουν επαληθεύσιμες επιπτώσεις στη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών.

Ιδιαίτερη προσοχή αποδίδεται σε μεταρρυθμίσεις των συνταξιοδοτικών συστημάτων, οι οποίες εισάγουν ένα σύστημα πολλαπλών πυλώνων που περιλαμβάνει έναν υποχρεωτικό πυλώνα με πλήρη χρηματοδότηση. Στα κράτη μέλη που εφαρμόζουν τις μεταρρυθμίσεις αυτές, επιτρέπεται να αποκλίνουν από την πορεία προσαρμογής προς το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό τους στόχο ή από τον ίδιο το στόχο, εφόσον η απόκλιση αντικατοπτρίζει το καθαρό κόστος της μεταρρύθμισης του πυλώνα υπό δημόσια διαχείριση, υπό την προϋπόθεση ότι η απόκλιση παραμένει προσωρινή και ότι διατηρείται κατάλληλο περιθώριο ασφαλείας σε σχέση με την τιμή αναφοράς του ελλείμματος (άρθρα 5 παρ.1 εδαφ.δ' και 9 παρ.1 εδαφ.δ' του ίδιου Κανονισμού).

Το Συμβούλιο βάσει εκθέσεων που υποβάλλει η Επιτροπή παρακολουθεί τις οικονομικές εξελίξεις σε κάθε κράτος μέλος και στην Ένωση, εξετάζει κατά πόσον το περιεχόμενο των προγραμμάτων σταθερότητας/σύγκλισης διευκολύνει το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των υπολοίπων κρατών μελών, αξιολογώντας και κατά πόσον η οικονομική πολιτική του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους συνάδει με τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και της

Ένωσης⁴⁶ (άρθρο 99 παρ.3 ΣΕΚ- 121παρ.3 ΣΛΕΕ και άρθρα 5 παρ.1 εδαφ.ε', 9 παρ.1 εδαφ.ε' του Κανονισμού 1466/1997).

Το Συμβούλιο εντός τριών μηνών και μετά από Σύσταση της Επιτροπής και διαβούλευση με την Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή εκδίδει γνώμη για το πρόγραμμα. Το Συμβούλιο δύναται να καλεί τα κράτη στην αναπροσαρμογή του προγράμματος αν κρίνει ότι οι στόχοι και το περιεχόμενο του προγράμματος πρέπει να ενισχυθούν. Τα αναπροσαρμοσμένα προγράμματα εξετάζονται από την Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή με βάση της εκτίμησης της Επιτροπής, χωρίς να αποκλείεται και εξέτασή τους από το Συμβούλιο (άρθρο 5 παρ.2 και άρθρο 9 παρ.2 του ίδιου Κανονισμού).

Το Συμβούλιο παρακολουθεί ακόμη την εφαρμογή των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης προκειμένου ιδίως να εντοπίσει τις πραγματικές ή αναμενόμενες σημαντικές αποκλίσεις της δημοσιονομικής κατάστασης από το μεσοπρόθεσμο στόχο ή από την πορεία προσαρμογής για την επίτευξή του κατά το πρόγραμμα. Όσον αφορά τα προγράμματα σύγκλισης ειδικότερα, το Συμβούλιο παρακολουθεί τις οικονομικές πολιτικές που αυτά εκθέτουν προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι οι πολιτικές τους είναι προσανατολισμένες προς τη σταθερότητα και να αποφευχθούν κατ' αυτόν τον τρόπο οι στρεβλώσεις των πραγματικών συναλλαγματικών ισοτιμιών και οι υπερβολικές διακυμάνσεις των ονομαστικών συναλλαγματικών ισοτιμιών (άρθρο 6 παρ.1 και άρθρο 10 παρ.1 του ίδιου Κανονισμού).

Εάν διαπιστωθεί σημαντική απόκλιση της δημοσιονομικής κατάστασης από τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο ή από την πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του στόχου αυτού, ή σε περίπτωση που η οικονομική πολιτική ενός κράτους-μέλους αντιβαίνει προς τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών της Ένωσης ή ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο την καλή λειτουργία της ΟΝΕ, η Επιτροπή μπορεί να απευθύνει προειδοποίηση στο εν λόγω κράτος-μέλος (άρθρο 99 παρ.4 ΣΕΚ- 121 παρ.4 ΣΛΕΕ «έγκαιρη προειδοποίηση»). Επίσης το

⁴⁶ Για τους Γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών (2008-2010) βλ. τη Σύσταση του Συμβουλίου 2008/390/ΕΚ της 14ης Μαΐου 2008 και τη Σύσταση 2009/531/ΕΚ του Συμβουλίου της 25ης Ιουνίου 2009 σχετικά με την επικαιροποίηση το 2009 των γενικών προσανατολισμών των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και της Κοινότητας και με την εφαρμογή των πολιτικών απασχόλησης των κρατών μελών

Συμβούλιο, μετά από σύσταση της Επιτροπής, με ειδική πλειοψηφία και χωρίς την ψήφο του μέλους του Συμβουλίου που εκπροσωπεί το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος απευθύνει σύσταση στο συγκεκριμένο κράτος μέλος, καλώντας το να λάβει τα απαραίτητα μέτρα προσαρμογής, προκειμένου να αποφευχθεί η εμφάνιση υπερβολικού ελλείμματος (άρθρο 6 παρ.2 και άρθρο 10 παρ.2 του Κανονισμού 1466/1997). Η σύσταση αυτή μπορεί να ανακοινωθεί δημόσια μετά από πρόταση της Επιτροπής, αν το Συμβούλιο κρίνει ότι η απόκλιση συνεχίζεται ή επιδεινώνεται (άρθρο 6 παρ.3 και άρθρο 10 παρ.3 του ίδιου Κανονισμού).

Μετά την διαπίστωση της ανάγκης ενίσχυσης του προληπτικού σκέλους του ΣΣΑ⁴⁷, η Επιτροπή εξέδωσε την Ανακοίνωση 2007/316⁴⁸, τη 13η Ιουνίου 2007, εισηγούμενη την στήριξη του ΣΣΑ με σοβαρή πολιτική δέσμευση και ανταλλαγή των ορθών πρακτικών από τα κράτη μέλη. Προτείνει τα προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης να είναι προσανατολισμένα στην ποιότητα και την αποτελεσματικότητα των δημόσιων οικονομικών και στην σύσφιξη των δεσμών τους με τα εθνικά προγράμματα μεταρρύθμισης στο πλαίσιο της στρατηγικής της Λισσαβόνας⁴⁹.

⁴⁷ Βλ σχετικά την Ανακοίνωση 304/2006 της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: Τα δημόσια οικονομικά στην ΟΝΕ το 2006 - Το πρώτο έτος του αναθεωρημένου Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης

⁴⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής 316/2007 προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα: Τα δημόσια οικονομικά στην ΟΝΕ - 2007. Εξασφαλίζοντας την αποτελεσματικότητα του προληπτικού σκέλους του ΣΣΑ.

⁴⁹ Κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας (Μάρτιος 2000), οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων θέσπισαν μια στρατηγική, τη λεγόμενη «στρατηγική της Λισσαβόνας», με σκοπό να καταστεί η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) η πιο ανταγωνιστική οικονομία στον κόσμο και να επιτευχθεί ο στόχος της πλήρους απασχόλησης πριν από το έτος 2010. Η στρατηγική αυτή, η οποία αναπτύχθηκε στο πλαίσιο πολλών Ευρωπαϊκών Συμβουλίων που διεξήχθησαν μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, βασίζεται σε τρεις πυλώνες:

- έναν οικονομικό πυλώνα που πρέπει να προετοιμάσει τη μετάβαση προς μια ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία της γνώσης. Στον πυλώνα αυτό δίνεται έμφαση στην ανάγκη για συνεχή προσαρμογή στις εξελίξεις της κοινωνίας της πληροφορίας και στις προσπάθειες για συναίνεση στον τομέα της έρευνας και της ανάπτυξης.
- έναν κοινωνικό πυλώνα που πρέπει να επιτρέψει τον εκσυγχρονισμό του κοινωνικού μοντέλου μέσω επενδύσεων σε ανθρώπινους πόρους και της καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού. Τα κράτη μέλη καλούνται να επενδύσουν στους τομείς της εκπαίδευσης και της

Τάσσεται υπέρ της ενίσχυσης της εθνικής δικαιοδοσίας όσον αφορά τους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους που προβλέπονται στα προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης και της εξασφάλισης της αξιοπιστίας των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών σχεδίων. Χαιρετίζει τις προσπάθειες που καταβάλλουν Επιτροπή και κράτη-μέλη για να αναπτύξουν περισσότερο τις σχέσεις μεταξύ των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών πολιτικών και της μακροπρόθεσμης δημοσιονομικής δυναμικής στα πλαίσια βιώσιμων μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών θέσεων, κατ' επιταγή των τροποποιηθέντων Κανονισμών 1466/1997 και 1467/1997.

A.2.3. Ο κανονισμός 1467/1997

Ο Κανονισμός 1467/1997, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 1056/2005, αποτελεί τον κατασταλακτικό βραχίονα του ΣΣΑ. Επιδιώκει τη διασαφήνιση και την επιτάχυνση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, η οποία πρέπει να είναι απλή, διαφανής και δίκαιη με σκοπό την αποφυγή των υπερβολικών δημόσιων ελλειμμάτων και εάν προκύψουν, την ταχεία διόρθωσή τους. Όπως εξηγείται στο προοίμιο του κανονισμού «για την εύρυθμη λειτουργία της ONE απαιτείται η σταθερή και διαρκής σύγκλιση των οικονομικών και δημοσιονομικών επιδόσεων των κρατών-μελών που έχουν υιοθετήσει το κοινό νόμισμα. Στο τρίτο στάδιο της ONE απαιτείται δημοσιονομική πειθαρχία για τη διασφάλιση της σταθερότητας των τιμών».

Σε αδρές γραμμές θα λέγαμε ότι ο Κανονισμός αυτός, όπως ισχύει σήμερα⁵⁰, ορίζει την έννοια της κατ' εξαίρεση και προσωρινής υπέρβασης της τιμής αναφοράς

κατάρτισης και να διεξαγάγουν ενεργό πολιτική απασχόλησης προκειμένου να διευκολύνουν τη μετάβαση στην οικονομία της γνώσης.

- έναν περιβαλλοντικό πυλώνα ο οποίος προστέθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ τον Ιούνιο του 2001 και ο οποίος επικεντρώνεται στο γεγονός ότι η οικονομική ανάπτυξη πρέπει να διαχωρίζεται από τη χρήση των φυσικών πόρων.

⁵⁰ Οι βασικές τροποποιήσεις συνίστανται στα εξής: (α) αναθεωρείται η έννοια της έκτακτης υπέρβασης της τιμής αναφοράς λόγω σοβαρής οικονομικής ύφεσης, (β) διευκρινίζεται η έννοια των «άλλων σχετικών παραγόντων» που πρέπει να λαμβάνει υπόψη η έκθεση της Επιτροπής βάσει του άρθρου 126 παρ3 ΣΛΕΕ (104 παρ3). Συνεκτιμώνται πλέον όλοι οι παράγοντες που επηρεάζουν τη μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική και οικονομική κατάσταση του κράτους, εξετάζοντας ιδιαίτερα τις υπερβάσεις που είναι κοντά στην τιμή αναφοράς και αντικατοπτρίζουν την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων του συνταξιοδοτικού συστήματος με την εισαγωγή πολυ-πυλωνικού συστήματος που περιλαμβάνει ένα υποχρεωτικό και πλήρως χρηματοδοτούμενο πυλώνα, διότι η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων αυτών οδηγεί σε βραχυπρόθεσμη επιδείνωση της δημοσιονομικής κατάστασης, παρά τη σαφή βελτίωση της

του άρθρου 126 παρ2 ΣΛΕΕ (104 παρ2 ΣΕΚ), θέτει προθεσμίες για την εφαρμογή της διαδικασίας του υπερβολικού ελλείμματος, και προσδιορίζει τον τρόπο επιβολής των κυρώσεων.

Βάσει του άρθρου 126παρ2 ΣΛΕΕ (104παρ2 ΣΕΚ), η Επιτροπή εξετάζει την τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας με βάση τα ακόλουθα δύο κριτήρια:

A) κατά πόσον ο λόγος του προβλεπόμενου ή υφισταμένου δημοσιονομικού ελλείμματος προς το ΑΕΠ υπερβαίνει μια *τιμή αναφοράς*⁵¹, εκτός εάν:

-είτε ο λόγος αυτός σημειώνει ουσιαστική και συνεχή πτώση και έχει φθάσει σε επίπεδο παραπλήσιο της τιμής αναφοράς

-είτε, εναλλακτικά, η υπέρβαση της τιμής αναφοράς είναι απλώς έκτακτη και προσωρινή και ο λόγος παραμένει κοντά στην τιμή αναφοράς

B) κατά πόσον ο λόγος του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ υπερβαίνει μια τιμή αναφοράς⁵², εκτός εάν ο λόγος μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό.

Η υπέρβαση της τιμής αναφοράς για το δημόσιο έλλειμμα θεωρείται έκτακτη κατά το άρθρο 2 παρ1 και 2 του Κανονισμού 1467/1997 εάν:

- οφείλεται σε ασυνήθεις περιστάσεις που εκφεύγουν του ελέγχου του συγκεκριμένου κράτους μέλους και έχουν σημαντική επίπτωση στη δημοσιονομική

μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών. Η πιο σημαντική αλλαγή είναι το γεγονός ότι στους πρόσθετους σχετικούς παράγοντες περιλαμβάνονται και περιστάσεις όπου οι χώρες καταβάλλουν προσπάθειες «για την προαγωγή της διεθνούς αλληλεγγύης και την επίτευξη των στόχων της ευρωπαϊκής πολιτικής, κυρίως της ενοποίησης της Ευρώπης, εφόσον συνεπάγονται αρνητικές συνέπειες για την οικονομική μεγέθυνση και τη δημοσιονομική επιβάρυνση για ένα κράτος μέλος». (γ) παρατείνονται οι διαδικαστικές προθεσμίες για τη λήψη αποφάσεων του Συμβουλίου για την κίνηση της διαδικασίας του υπερβολικού ελλείμματος και οι μέγιστες χρονικές περίοδοι δράσης των κρατών μελών για τη διόρθωση ενός υπερβολικού ελλείμματος, προκειμένου να δίνεται περισσότερος χρόνος για τη λήψη αποτελεσματικών και μόνιμων μέτρων αποφεύγοντας τα προσωρινά και έκτακτα μέτρα· (δ) προβλέπεται η δυνατότητα του Συμβουλίου να εκδίδει αναθεωρημένη σύσταση ή αναθεωρημένη ειδοποίηση (ε) η συνολική μέγιστη προθεσμία μεταξύ των ημερομηνιών γνωστοποίησης του άρθρου 4 του Κανονισμού 3605/1993 και της απόφασης επιβολής κυρώσεων προσαρμόζεται στις τροποποιηθείσες προθεσμίες. (ε) Τα κράτη μέλη οφείλουν να καταρτίζουν και να διαβιβάζουν στην Επιτροπή στοιχεία για το τριμηνιαίο δημόσιο χρέος τους [Κανονισμός 1222/2004].

⁵¹ Βάσει του υπ' αριθμ.12 Πρωτοκόλλου σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος η τιμή αναφοράς είναι το 3% (άρθρο 1 περίπτωση α).

⁵² Βάσει του υπ' αριθμ.12 Πρωτοκόλλου σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος η τιμή αναφοράς είναι το 60% (άρθρο 1 περίπτωση β).

του κατάστασης, οφείλεται σε σοβαρή οικονομική ύφεση. (Η υπέρβαση του 3% του ΑΕΠ είναι αποτέλεσμα αρνητικού ετήσιου ρυθμού αύξησης του ΑΕΠ ή σωρευτικής μείωσης της παραγωγής κατά τη διάρκεια παρατεταμένης περιόδου πολύ χαμηλής ετήσιας μεγέθυνσης του ΑΕΠ σε σχέση με τις δυνατότητές του).

Εξάλλου, η υπέρβαση της αξίας αναφοράς θεωρείται ως προσωρινή αν οι δημοσιονομικές προβλέψεις που καθορίζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή δείχνουν ότι το έλλειμμα θα υπολειφτεί της αξίας αναφοράς όταν αρθούν οι ασυνήθεις περιστάσεις ή η σοβαρή οικονομική ύφεση. Βάσει του άρθρου 126 παρ3 ΣΛΕΕ (104 παρ3 ΣΕΚ) εάν ένα κράτος-μέλος δεν εκπληρώνει τους όρους των κριτηρίων αυτών, η Επιτροπή συντάσσει *έκθεση* και οφείλει να συνεκτιμήσει όλους τους παράγοντες τους σχετικούς με την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος ώστε να διενεργηθεί μια ισόρροπη συνολική αξιολόγηση.

Οι σχετικοί παράγοντες⁵³ περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων:

- ο την εξέλιξη της μεσοπρόθεσμης οικονομικής κατάστασης (δυναμική οικονομική μεγέθυνση),
- ο την εφαρμογή πολιτικών στο πλαίσιο της στρατηγικής της Λισσαβόνας, ιδίως όσον αφορά την ενθάρρυνση της έρευνας και της καινοτομίας,
- ο την εξέλιξη της μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής κατάστασης (ιδίως τις προσπάθειες δημοσιονομικής εξυγίανσης κατά τις ευνοϊκές συγκυρίες, τη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους, τις δημόσιες επενδύσεις και τη συνολική ποιότητα των δημόσιων οικονομικών),
- ο την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων του συνταξιοδοτικού συστήματος που εισάγει πολύ-πυλώνικό σύστημα που περιλαμβάνει ένα υποχρεωτικό και πλήρως χρηματοδοτούμενο πυλώνα. Ειδικά για την περίπτωση αυτή και υπό την προϋπόθεση ότι η υπέρβαση της τιμής αναφοράς είναι μικρή, η Επιτροπή και το Συμβούλιο λαμβάνουν υπόψη και το κόστος της μεταρρύθμισης για τον υπό δημόσια διαχείριση πυλώνα υπολογίζοντας το καθαρό κόστος της μεταρρύθμισης επί γραμμικής φθίνουσας βάσης για μεταβατική περίοδο πέντε ετών.

Η Επιτροπή υποχρεούται να δίνει ιδιαίτερη προσοχή σε οιοδήποτε άλλο παράγοντα ο οποίος, κατά τη γνώμη του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, μπορεί να συμβάλλει στην αξιολόγηση της υπέρβασης της τιμής αναφοράς⁵⁴.

⁵³ Βλ αναλυτικά άρθρο 2 παρ3 του Κανονισμού 1467/1997.

Η αξιοποίηση των παραγόντων που προαναφέρθηκαν δεν περιορίζεται μόνο στο στάδιο της κατάρτισης της έκθεσης της Επιτροπής, αλλά αντιθέτως συνεχίζεται και στα επόμενα στάδια της διαδικασίας για τα υπερβολικά ελλείμματα⁵⁵ με εξαίρεση το στάδιο λήψης απόφασης του Συμβουλίου για την μερική ή ολική κατάργηση των αποφάσεων του (άρθρο 104 παρ12 ΣΕΚ- 126 παρ12 ΣΛΕΕ).

Ενδιαφέρουσα ρύθμιση που αναδεικνύει τον αυστηρό έλεγχο της δημοσιονομικής κατάστασης των κρατών-μελών από την Επιτροπή αποτελεί το γεγονός ότι δίνεται η δυνατότητα στην Επιτροπή να συντάξει έκθεση εάν, παρά την συμμόρφωση του κράτους προς τα κριτήρια δημοσιονομικής πειθαρχίας, θεωρεί ότι υπάρχει κίνδυνος υπερβολικού ελλείμματος.

Εντός δύο εβδομάδων από την έγκριση, εκ μέρους της Επιτροπής, της έκθεσης που καταρτίζει σύμφωνα με τα ως άνω αναφερόμενα, η Οικονομική και Δημοσιονομική επιτροπή (άρθρο 104 παρ4 ΣΕΚ-126 παρ4 ΣΛΕΕ και άρθρο 3 παρ1 του Κανονισμού 1467/1997) διατυπώνει γνώμη.

Η Επιτροπή απευθύνει γνώμη στο κράτος-μέλος και ενημερώνει σχετικά το Συμβούλιο (άρθρο 126 παρ 5 ΣΛΕΕ)⁵⁶ εφόσον κρίνει ότι υπάρχει ή μπορεί να εμφανισθεί σε κράτος-μέλος υπερβολικό έλλειμμα.

Με βάση την πρόταση της Επιτροπής⁵⁷, το Συμβούλιο αποφασίζει (άρθρο 126 παρ6 ΣΛΕΕ) εάν υφίσταται ή όχι υπερβολικό έλλειμμα, εντός προθεσμίας τεσσάρων μηνών από τις ημερομηνίες γνωστοποίησης που προβλέπονται στον κανονισμό (ΕΚ) 479/2009 (ήτοι δύο φορές το χρόνο, πριν από την 1η Απριλίου και πριν από την 1η Οκτωβρίου)⁵⁸. Το Συμβούλιο λαμβάνει υπόψη τις παρατηρήσεις του οικείου κράτους μέλους.

⁵⁴ Αυτό συνεπάγεται ότι ένα δημόσιο έλλειμμα που οφείλεται σε δαπάνες επενδύσεων δεν θεωρείται καταρχήν κακό έλλειμμα. Αν όμως το έλλειμμα οφείλεται σε καταναλωτικές δαπάνες του κράτους, θα θεωρηθεί ως επιβαρυντικό στοιχείο κατά την κατάρτιση της έκθεσης.

⁵⁵ Βλ ενδεικτικά το άρθρο 3 παρ5 και το άρθρο 5 παρ2 του Κανονισμού 1467/1997 που προβλέπουν τη αναθεωρημένη σύσταση και την αναθεωρημένη ειδοποίηση αντίστοιχα.

⁵⁶ Με το προισχύσαν άρθρο 104 παρ5 ΣΕΚ η Επιτροπή απηύθυνε γνώμη και σύσταση στο Συμβούλιο.

⁵⁷ Το προισχύσαν άρθρο 104 παρ6 ΣΕΚ έκανε λόγο για «σύσταση της Επιτροπής».

⁵⁸ Ο Κανονισμός αριθ. 3605/93 επέβαλε τη γνωστοποίηση των ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους δύο φορές το χρόνο, πριν την 1^η Μαρτίου και πριν την 1^η Σεπτεμβρίου. Πριν από την 1η Μαρτίου του έτους n, τα κράτη μέλη κοινοποιούν στην Επιτροπή: το προϋπολογισθέν δημόσιο έλλειμά τους για το έτος n, την ενημερωμένη εκτίμησή τους όσον αφορά το πραγματικό δημόσιο έλλειμμα για το έτος n-1, τα πραγματικά δημοσιονομικά τους ελλείμματα για τα έτη n-2, n-3 και n-4, την εκτίμηση του

Εάν αποφασίσει ότι υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα, το Συμβούλιο απευθύνει, χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση και μετά από σύσταση της Επιτροπής⁵⁹, συστάσεις στο συγκεκριμένο κράτος μέλος (άρθρο 3 παρ3 του Κανονισμού 1467/1997) .

Το Συμβούλιο θέτει μέγιστη προθεσμία έξι μηνών προκειμένου το συγκεκριμένο κράτος μέλος να λάβει αποτελεσματικά μέτρα. Το υπερβολικό έλλειμμα θα πρέπει να διορθωθεί εντός του έτους που ακολουθεί εκείνο κατά το οποίο διαπιστώθηκε η ύπαρξή του, εκτός εάν συντρέχουν ειδικές περιστάσεις. Στις συστάσεις αυτές, το Συμβούλιο καλεί το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να επιτύχει ελάχιστη ετήσια βελτίωση, ύψους τουλάχιστον 0,5% του ΑΕΠ ως σημείο αναφοράς, του κυκλικά προσαρμοσμένου δημοσιονομικού αποτελέσματός του (άρθρο 3 παρ4 του Κανονισμού 1467/1997).

Εάν απρόβλεπτα αντίξοα οικονομικά γεγονότα με μείζονες αρνητικές επιπτώσεις για τα δημόσια οικονομικά του κράτους αυτού λάβουν χώρα μετά την έκδοση των συστάσεων του Συμβουλίου ενώ το κράτος μέλος προέβαινε σε δράσεις σύμφωνα με τις συστάσεις του Συμβουλίου, το Συμβούλιο μπορεί να εκδώσει αναθεωρημένη σύσταση. Η αναθεωρημένη σύσταση μπορεί κυρίως να παρατείνει κατά ένα έτος την προθεσμία για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος. Το Συμβούλιο αξιολογεί την ύπαρξη απρόβλεπτων αντίξοων οικονομικών γεγονότων με μείζονες αρνητικές επιπτώσεις για τα δημόσια οικονομικά βάσει των οικονομικών προβλέψεων που περιλαμβάνονται στη σύστασή του (άρθρο 3 παρ5 του Κανονισμού 1467/1997).

Εάν μετά την παρέλευση έξι μηνών από τη διαπίστωση υπερβολικού ελλείμματος το κράτος μέλος δεν έχει λάβει αποτελεσματικά μέτρα, το Συμβούλιο μετά από σύσταση της Επιτροπής αποφασίζει να ανακοινώσει δημόσια τις συστάσεις του. Γνώμονα για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των μέτρων αποτελούν οι κυβερνητικές αποφάσεις που έχουν εξαγγελθεί δημοσίως στο εν λόγω κράτος (104 παρ.8 ΣΕΚ- 126 παρ.8 ΣΛΕΕ και άρθρο 4 Κανονισμός 1467/1997).

πραγματικού δημόσιου χρέους τους στο τέλος του έτους n-1, το πραγματικό δημόσιο χρέος τους για τα έτη n-2, n-3 και n-4. Πριν από την 1η Σεπτεμβρίου του έτους n, τα κράτη μέλη κοινοποιούν στην Επιτροπή ενημερωμένα στοιχεία για το προϋπολογισθέν δημόσιο έλλειμά τους για το έτος n, τα πραγματικά δημόσια ελλείματά τους για τα έτη n-1, n-2, n-3 και n-4, το πραγματικό δημόσιο έλλειμά τους για τα έτη n-1, n-2, n-3 και n-4.

⁵⁹ Οι όροι της μη αδικαιολόγητης καθυστέρησης και της υποβολής σύστασης εκ μέρους της Επιτροπής τέθηκαν με το νέο άρθρο 126 παρ7 ΣΕΕ.

Εντός προθεσμίας δύο μηνών από την έκδοση της απόφασής του με την οποία διαπιστώνεται ότι δεν έχουν ληφθεί αποτελεσματικά μέτρα, το Συμβούλιο κατόπιν σύστασης της Επιτροπής, μπορεί να ειδοποιήσει το συγκεκριμένο κράτος μέλος να λάβει μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος (*προειδοποιητική επιστολή*). Στην ειδοποίηση καλεί το κράτος μέλος να επιτύχει ελάχιστη ετήσια βελτίωση, ύψους τουλάχιστον 0,5% του ΑΕΠ ως σημείο αναφοράς του κυκλικά προσαρμοσμένου δημοσιονομικού αποτελέσματός του, χωρίς να υπολογίζονται τα έκτακτα και τα προσωρινά μέτρα, ώστε να διασφαλίζεται η διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος εντός της προθεσμίας που ορίζεται στην ειδοποίηση (104 παρ9 ΣΕΚ- 126 παρ9 ΣΛΕΕ, άρθρο 5 Κανονισμός 1467/1997).

Εάν έχει αναληφθεί αποτελεσματική δράση σύμφωνα με την ειδοποίηση και απρόβλεπτα αντίξοα οικονομικά γεγονότα με μείζονες αρνητικές επιπτώσεις για τα δημόσια οικονομικά συμβαίνουν μετά την έκδοση της εν λόγω ειδοποίησης, το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει, βάσει σύστασης της Επιτροπής, να εκδώσει αναθεωρημένη ειδοποίηση. Η αναθεωρημένη ειδοποίηση μπορεί κυρίως να παρατείνει κατά ένα έτος την προθεσμία για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος. Το Συμβούλιο αξιολογεί την ύπαρξη απρόβλεπτων αντίξοων οικονομικών γεγονότων με μείζονες αρνητικές επιπτώσεις για τα δημόσια οικονομικά βάσει των οικονομικών προβλέψεων που περιλαμβάνονται στην ειδοποίησή του (άρθρο 3 παρ5 του Κανονισμού 1467/1997).

Το αργότερο εντός τεσσάρων μηνών μετά την ως άνω ειδοποίηση, εάν το κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί προς τις αποφάσεις του Συμβουλίου, το Συμβούλιο κατόπιν σύστασης της Επιτροπής αποφασίζει την επιβολή κυρώσεων, τις οποίες ο Πρόεδρος του Συμβουλίου γνωστοποιεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 6 του Κανονισμού 1467/1997).

Βάσει του άρθρου 126 παρ11 ΣΛΕΕ, το Συμβούλιο μπορεί να εφαρμόσει ή να ενισχύσει⁶⁰ ένα ή περισσότερα από τα ακόλουθα μέτρα:

-να απαιτήσει να δημοσιεύει το εν λόγω κράτος-μέλος πρόσθετες πληροφορίες τις οποίες ορίζει το Συμβούλιο, προτού εκδώσει ομολογίες και χρεόγραφα

-να καλέσει την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων να αναθεωρήσει την πολιτική δανεισμού που ασκεί έναντι του εν λόγω κράτους-μέλους

⁶⁰ Βάσει του προισχυσάντος άρθρου 104 παρ11 ΣΕΚ, το Συμβούλιο μπορούσε «να εφαρμόσει ή να εντείνει».

-να απαιτήσει από το εν λόγω κράτος να καταθέσει ατόκως στην Ένωση ποσό κατάλληλου ύψους, έως ότου, κατά τη γνώμη του Συμβουλίου, διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμμα

-να επιβάλει πρόστιμα εύλογου ύψους

Το χρονικό διάστημα μεταξύ της γνωστοποίησης των στοιχείων που φανερώνουν την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος (βάσει του άρθρου 4 παρ2 και 3 του κανονισμού 3605/1993) και της απόφασης του Συμβουλίου για επιβολή κυρώσεων δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερο των δέκα έξι μηνών⁶¹ (άρθρο 7 του Κανονισμού 1467/1997).

Καθόλη τη διάρκεια της διαδικασίας το Συμβούλιο αποφασίζει χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η ψήφος του μέλους του Συμβουλίου που εκπροσωπεί το εν λόγω κράτος-μέλος (άρθρο 104 παρ 13 ΣΕΚ- 126 παρ13 ΣΛΕΕ). Ακόμη τα δικαιώματα προσφυγής που προβλέπονται στα άρθρα 258 και 259 ΣΛΕΕ (226-227 ΣΕΚ) δεν μπορούν να ασκηθούν στα πλαίσια της διαδικασίας αυτής⁶².

Όπως προβλέπεται στο άρθρο 139 ΣΛΕΕ (122 παρ3 ΣΕΚ) , για τα κράτη-μέλη που είναι εκτός της ζώνης του ευρώ (αποκαλούνται πλέον κράτη-μέλη για τα οποία ισχύει παρέκκλιση) δεν ισχύουν τα εξής άρθρα της ΣΛΕΕ: η υιοθέτηση των τμημάτων των γενικών προσανατολισμών των οικονομικών πολιτικών που αφορούν τη ζώνη του ευρώ κατά γενικό τρόπο (άρθρο 121, παράγραφος 2), τα δεσμευτικά μέσα διόρθωσης των υπερβολικών ελλειμμάτων (άρθρο 126, παρ. 9 και 11), οι στόχοι

⁶¹ Η προθεσμία αυτή παρατείνεται σε περίπτωση έκδοσης αναθεωρημένης σύστασης ή αναθεωρημένης ειδοποίησης. Σε περίπτωση όμως εσκεμμένου ελλείμματος που κρίνεται υπερβολικό από το Συμβούλιο, εφαρμόζεται επισπευσμένη διαδικασία.

⁶² Υπάρχει μία μεμονωμένη περίπτωση ενασχόλησης του ΔΕΚ με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος (C-27/2004«Επιτροπή των ΕΚ κατά Συμβουλίου της ΕΕ»): Η Επιτροπή είχε απευθύνει συστάσεις στο Συμβούλιο περί λήψης μέτρων για τη μείωση των ελλειμμάτων της Γερμανίας και της Γαλλίας βάσει των διατάξεων του άρθρου 104 παρ8 και 9 ΣΕΚ. Το Συμβούλιο δεν απεφάνθη οριστικώς λόγω έλλειψης απαρτίας και η Επιτροπή προσέβαλε ενώπιον του ΔΕΚ τις αποφάσεις του Συμβουλίου περί μη λήψης τυπικώς των προβλεπομένων στις συστάσεις της μέτρων. Το ΔΕΚ απέρριψε την προσφυγή αυτή διότι η παράλειψη του Συμβουλίου να αποφανθεί τυπικώς επί των συστάσεων της Επιτροπής δεν συνιστά πράξη προσβλητέα, δυνάμει της διαδικασίας του εν λόγω άρθρου που διαφυλάσσει τις εξουσίες του Συμβουλίου. Το Συμβούλιο μπορεί ακόμη να λάβει διαφορετική απόφαση από αυτή που συνιστάται από την Επιτροπή. Υπογράμμισε όμως ότι το Συμβούλιο δεν διαθέτει την εξουσία να τροποποιήσει τις συστάσεις της Επιτροπής ούτε καν εκ των υστέρων (αφού δηλαδή έχει υιοθετήσει τις συστάσεις της Επιτροπής), αλλά πρέπει να ζητήσει νέα σύσταση, διατηρώντας έτσι το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής.

και καθήκοντα του ΕΣΚΤ (άρθρο 127, παρ. 1, 2, 3 και 5), η έκδοση του ευρώ (άρθρο 128), οι πράξεις της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (άρθρο 132), τα μέτρα σχετικά με τη χρήση του ευρώ (άρθρο 133), οι νομισματικές συμφωνίες και άλλα μέτρα συναλλαγματικής πολιτικής (άρθρο 219), ο διορισμός των μελών της εκτελεστικής επιτροπής της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (άρθρο 283, παράγραφος 2), οι αποφάσεις που καθορίζουν κοινές θέσεις σχετικά με ζητήματα που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση στο πλαίσιο των αρμόδιων διεθνών οικονομικών οργανισμών και διασκέψεων (άρθρο 138, παράγραφος 1), τα μέτρα για την εξασφάλιση ενιαίας εκπροσώπησης στο πλαίσιο των αρμόδιων διεθνών οικονομικών οργανισμών και διασκέψεων (άρθρο 138, παράγραφος 2).

Ακόμη δεν έχουν δικαίωμα ψήφου στο Συμβούλιο κατά τη θέσπιση των μέτρων που προαναφέρθηκαν, καθώς και στις εξής περιπτώσεις:

α) σε συστάσεις προς τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ, στο πλαίσιο της πολυμερούς εποπτείας, συμπεριλαμβανομένων των προγραμμάτων σταθερότητας και των προειδοποιήσεων (άρθρο 121, παράγραφος 4), β) σε μέτρα που αφορούν τα υπερβολικά ελλείμματα των κρατών μελών με νόμισμα το ευρώ (άρθρο 126, παράγραφοι 6, 7, 8, 12 και 13). Η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος *αναστέλλεται* βάσει του άρθρου 9 του Κανονισμού 1467/1997:

- ο εάν το συγκεκριμένο κράτος μέλος ενεργήσει σύμφωνα με τις συστάσεις που του απηύθυνε το Συμβούλιο, (άρθρο 104 παρ7 ΣΕΚ- 126 παρ7 ΣΛΕΕ)

- ο εάν το συγκεκριμένο συμμετέχον κράτος μέλος ενεργήσει σύμφωνα με την ειδοποίηση που του απηύθυνε το Συμβούλιο. (άρθρο 104 παρ9 ΣΕΚ- 126 παρ9 ΣΛΕΕ)

Το διάστημα κατά το οποίο αναστέλλεται η διαδικασία δεν συμπεριλαμβάνεται στις προθεσμίες ειδοποίησης και επιβολής κυρώσεων.

Όπως προαναφέρθηκε το Συμβούλιο τάσσει προθεσμία από την έκδοση της σύστασης ή της προειδοποίησης, εντός της οποίας το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος πρέπει να αναλάβει αποτελεσματική δράση. Μετά τη λήξη της προθεσμίας αυτής, η Επιτροπή εκφράζει τη γνώμη της προς το Συμβούλιο σχετικά με τα ληφθέντα από το κράτος μέλος μέτρα για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος. Η γνώμη της Επιτροπής στηρίζεται στην αρχή ότι τα μέτρα αυτά θα εφαρμοσθούν πλήρως και οι οικονομικές εξελίξεις θα είναι σύμφωνες με τις προβλέψεις. Η γνώμη αυτή δημοσιοποιείται.

Η Επιτροπή και το Συμβούλιο παρακολουθούν την εκτέλεση των μέτρων που λαμβάνονται βάσει των συστάσεων ή βάσει της προειδοποίησης. Το Συμβούλιο μπορεί να ζητήσει από το κράτος-μέλος να του υποβάλει εκθέσεις σύμφωνα με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα, ώστε να μπορεί να εξετάσει τις προσπάθειες προσαρμογής του εν λόγω κράτους. Εάν το κράτος μέλος δεν λαμβάνει μέτρα ή εάν, κατά τη γνώμη του Συμβουλίου, τα μέτρα αποδεικνύονται ανεπαρκή, ή εάν από τα πραγματικά στοιχεία βάσει του Κανονισμού 3605/1993 προκύπτει ότι το συμμετέχον κράτος μέλος δεν έχει διορθώσει το υπερβολικό έλλειμμα εντός των προκαθορισμένων χρονικών ορίων, τότε το Συμβούλιο προχωράει στο επόμενο βήμα της διαδικασίας, ήτοι στην έκδοση προειδοποίησης ή στην επιβολή κυρώσεων (άρθρο 10 του Κανονισμού 1467/1997). Οι *κυρώσεις* (άρθρο 11 του Κανονισμού 1467/1997) λαμβάνουν αρχικά την μορφή άτοκης κατάθεσης υπέρ της Κοινότητας. Το Συμβούλιο είναι δυνατόν να αποφασίσει τη ενίσχυση αυτής της κατάθεσης με την επιβολή των μέτρων που προβλέπονται στις δύο πρώτες περιπτώσεις του άρθρου 126 παρ11 ΣΛΕΕ (104 παρ11 ΣΕΚ), ήτοι τη δημοσίευση πρόσθετων πληροφοριών πριν την έκδοση ομολογιών και χρεογράφων και την αναθεώρηση της πολιτικής δανεισμού εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων.

Το ποσό αυτής της κατάθεσης περιλαμβάνει:

- ο ένα σταθερό στοιχείο ίσο με το 0,2% του ΑΕΠ,
- ο ένα μεταβλητό στοιχείο ίσο με το 1/10 της διαφοράς μεταξύ του εκφρασμένου σε ποσοστό του ΑΕΠ ελλείμματος του προηγούμενου έτους και της τιμής αναφοράς του 3% του ΑΕΠ.

Κάθε ένα από τα επόμενα έτη, το Συμβούλιο εκτιμά την πρόοδο του κράτους αυτού και μπορεί να αποφασίσει την επίταση των κυρώσεων απαιτώντας συμπληρωματική κατάθεση. Στην περίπτωση αυτή, η κατάθεση ισούται με το 1/10 της διαφοράς μεταξύ του εκφρασμένου σε ποσοστό του ΑΕΠ ελλείμματος του προηγούμενου έτους και της τιμής αναφοράς του 3% του ΑΕΠ. Οι καταθέσεις αυτές (αρχική και συμπληρωματική) δεν μπορούν να υπερβούν το ανώτατο όριο ύψους 0,5% του ΑΕΠ (άρθρο 12 του Κανονισμού 1467/1997).

Μια κατάθεση μετατρέπεται κατ' αρχήν σε πρόστιμο εάν, εντός δύο ετών από την κατάθεση το Συμβούλιο κρίνει ότι δεν έχει διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμμα (άρθρο 13 του Κανονισμού 1467/1997).

Κάθε απόφαση με την οποία το Συμβούλιο επιτείνει τις κυρώσεις (εκτός από την μετατροπή των καταθέσεων σε πρόστιμα) λαμβάνεται το αργότερο εντός των δύο

μηνών που ακολουθούν τις ημερομηνίες γνωστοποίησης που προβλέπονται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 479/2009. (άρθρο 8 εδαφ.α' του Κανονισμού 1467/1997⁶³).

Το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει την άρση των κυρώσεων των δύο πρώτων περιπτώσεων του άρθρου 126 παρ11 ΣΛΕΕ (104 παρ11 ΣΕΚ) που προαναφέρθηκαν, ανάλογα με την επιτευχθείσα πρόοδο του συγκεκριμένου κράτους μέλους ως προς τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος.

Βάσει του άρθρου 126 παρ12 ΣΛΕΕ το Συμβούλιο μετά από Σύσταση της Επιτροπής, καταργεί ορισμένες ή όλες τις αποφάσεις ή συστάσεις του⁶⁴, εφόσον κατά τη γνώμη του, έχει διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμμα στο κράτος-μέλος⁶⁵. Εάν μάλιστα είχε προχωρήσει σε δημόσια ανακοίνωση των συστάσεών του, μόλις καταργηθεί η σχετική απόφασή του, προβαίνει σε δημόσια δήλωση ότι δεν υφίσταται πλέον υπερβολικό έλλειμμα στο εν λόγω κράτος-μέλος. Οι αποφάσεις που καταργούν πλήρως ή μερικώς την επιβολή κυρώσεων λαμβάνονται το ταχύτερο δυνατό και, σε κάθε περίπτωση, εντός των δύο μηνών που ακολουθούν τις προαναφερθείσες ημερομηνίες γνωστοποίησης (άρθρο 8 εδαφ. β' του Κανονισμού 1467/1997) .

Οι κυρώσεις αίρονται πλήρως εφόσον καταργηθεί η απόφαση για την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος. Τα τυχόν επιβληθέντα πρόστιμα δεν επιστρέφονται στο συγκεκριμένο συμμετέχον κράτος μέλος.

Τα ποσά των καταθέσεων παρακατατίθενται στην Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων⁶⁶. Οι τόκοι των καταθέσεων καθώς και το προϊόν των προστίμων

⁶³ Το άρθρο αυτό παραπέμπει στις ημερομηνίες γνωστοποίησης του Κανονισμού 3605/93. Δεδομένου όμως ότι βάσει του άρθρου 18 του Κανονισμού 479/2009 ο Κανονισμός 3605/1993 καταργείται, οι αναφορές στον καταργούμενο κανονισμό νοούνται ως αναφορές στον νέο Κανονισμό 479/2009.

⁶⁴ Το προϊσχύσαν άρθρο 104 παρ12 ΣΕΚ έκανε λόγο για κατάργηση μόνο των αποφάσεων του Συμβουλίου.

⁶⁵ Για τη λήψη της απόφασης αυτής, το Συμβούλιο λαμβάνει ακόμη υπόψην το καθαρό κόστος της μεταρρύθμισης του συνταξιοδοτικού συστήματος του εν λόγω κράτους-μέλους εάν το έλλειμμα έχει μειωθεί ουσιαστικά και διαρκώς και έχει προσεγγίσει την τιμή αναφοράς.

⁶⁶ Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) συμβάλει στην ισόρροπη ανάπτυξη της κοινότητας και την υλοποίηση των πολιτικών της. Προσφεύγοντας στην κεφαλαιαγορά και σε ίδιους πόρους η ΕΤΕπ δανείζει με ευνοϊκούς όρους στα κράτη μέλη και τους χρηματοδοτικούς οργανισμούς τους, στηρίζοντας τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ), τις νέες βιομηχανικές δραστηριότητες, τις επενδύσεις υψηλής τεχνολογίας και επιπλέον συμβάλει στην ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών της Ε.Ε., όπου η συνδρομή της αντιπροσωπεύει περίπου το 70% των χρηματοδοτήσεων της μέσα στην κοινότητα. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων (ΕΤΕ) είναι ο βραχίονας επιχειρηματικού κεφαλαίου της ΕΤΕπ. Διευκολύνει την ανάπτυξη συνεργειών μεταξύ των κοινοτικών οργάνων και των

εμπίπτουν στα κατά το άρθρο 311 ΣΛΕΕ (269 ΣΕΚ) «άλλα έσοδα» και διανέμονται μεταξύ των συμμετεχόντων κρατών μελών που δεν παρουσιάζουν υπερβολικό έλλειμμα, κατ' αναλογία προς το μερίδιό τους στο συνολικό ακαθάριστο εθνικό προϊόν (ΑΕΠ) των επιλέξιμων κρατών μελών (άρθρο 16 του Κανονισμού 1467/1997).

Ιδιαίτερες διατάξεις εφαρμόζονται στο Ηνωμένο Βασίλειο λόγω του ότι το οικονομικό του έτος δεν συμπίπτει με το ημερολογιακό έτος.

τραπεζικών κύκλων υπέρ των ΜΜΕ, χρηματοδοτώντας τα επιχειρηματικά κεφάλαια νεωτερικών ΜΜΕ που δημιουργούν θέσεις απασχόλησης και αποκτώντας μερίδια σε δημόσιους και ιδιωτικούς οργανισμούς επιχειρηματικού κεφαλαίου.

Β' ΜΕΡΟΣ: ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΦΩΝΟΥ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Β.1. Αναγκαιότητα της ύπαρξης του ΣΣΑ

Σε μια νομισματική ένωση με ανεξάρτητες δημοσιονομικές πολιτικές, η μη θέσπιση ενός κοινού πλαισίου για τις δημοσιονομικές πολιτικές μπορεί να δικαιολογηθεί από τον κίνδυνο ότι σε διαφορετική περίπτωση θα μπορούσαν να σημειωθούν απρόβλεπτες καταστάσεις εξαιτίας της έλλειψης κινήτρου για προσεκτική δράση (Moral Hazard)⁶⁷. Το πρόβλημα αυτό προκύπτει όταν ένα συμμετέχον κράτος μπορεί να ενεργήσει γνωρίζοντας ότι δεν θα υποστεί τις (πλήρεις) συνέπειες των πράξεών του. Στην ΟΝΕ, αυτό θα μπορούσε να συμβεί εάν ένα κράτος μέλος επέλεγε να διατηρεί υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα και να συσσωρεύει χρέος, προσδοκώντας ότι θα αποφύγει το πλήρες κόστος αυτών των ενεργειών του, αφού μέρος του κόστους θα επωμίζονταν τα άλλα μέλη της ΟΝΕ. Χωρίς τη νομισματική ένωση, μια χώρα με τέτοιες ασύνετες πολιτικές θα επιβαρυνόταν με υψηλότερο κόστος δανεισμού υπό τη μορφή υψηλότερων επιτοκίων. Σε ακραίες περιπτώσεις, το χρέος θα μπορούσε να διογκωθεί σε τέτοιο βαθμό ώστε ο οφειλέτης δεν θα μπορούσε να αντεπεξέλθει σε αυτό χωρίς τη συνδρομή των εταίρων του, οι οποίοι θα αναγκάζονταν να πληρώσουν οι ίδιοι για να μην πληγεί το κοινό νόμισμα⁶⁸. Εάν μία από τις μεγάλες εθνικές οικονομίες ασκήσει μια ασύνετη δημοσιονομική πολιτική, η συμπεριφορά της θα μπορούσε να οδηγήσει στην επιβολή δυσανάλογα υψηλών επιτοκίων σε ολόκληρη την ΟΝΕ. Η εκάστοτε χώρα δεν μπορεί να κληθεί να λογοδοτήσει για την επιτόλαιη δημοσιονομική πολιτική της, καθώς δεν υφίστανται αξιόπιστοι μηχανισμοί επιβολής κυρώσεων, πόσο μάλλον όταν ο κανόνας του «no bail-out» σύμφωνα με το άρθρο 125 ΣΛΕΕ⁶⁹ (103 ΣΕΚ) δεν μπορεί να λειτουργήσει

⁶⁷ Βλ αναλυτικά Μούσης Ν., «Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτικές», Εκδόσεις Παπαζήση, 2001

⁶⁸ Για τη συμπεριφορά αυτή η Ελλάδα συγκέντρωσε πύρινες κριτικές από το γερμανικό ιδίως τύπο.

⁶⁹ Κατά το άρθρο αυτό «Η Ένωση δεν ευθύνεται για τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν οι κεντρικές κυβερνήσεις, οι περιφερειακές, τοπικές ή άλλες δημόσιες αρχές, άλλοι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή δημόσιες επιχειρήσεις των κρατών μελών, ούτε τις αναλαμβάνει, με την επιφύλαξη των αμοιβαίων χρηματοοικονομικών εγγυήσεων για την από κοινού εκτέλεση ενός συγκεκριμένου έργου. Κανένα κράτος μέλος δεν ευθύνεται για τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν οι κεντρικές κυβερνήσεις, οι περιφερειακές, τοπικές ή άλλες δημόσιες αρχές, άλλοι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή δημόσιες

αποτρεπτικά στην ONE. Λόγω της αβεβαιότητας αυτής και δεδομένης της εμπειρίας της μάλλον ανοδικής τάσης του χρέους, τα κράτη μέλη έχουν ταχθεί υπέρ ενός πλαισίου δημοσιονομικής πολιτικής βασιζόμενου σε κανόνες.

B.1.1. Οφέλη του ΣΣΑ

Σταθερότητα των τιμών

Η σταθερότητα των τιμών, που είναι απαραίτητος όρος της καλής λειτουργίας της ONE, ευνοεί την ανάπτυξη, επιτρέποντας, π.χ. στο μηχανισμό των τιμών να επενεργεί στην καλύτερη κατανομή των πόρων. Οι εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές και επομένως τα δημόσια έσοδα και οι δαπάνες υποβάλλονται σε πειθαρχία που αποφασίστηκε στο σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης, ιδίως ως προς τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο του σχεδόν ισοσκελισμένου ή πλεονασματικού προϋπολογισμού. Χάρη στην εξάλειψη των επιβαρύνσεων για τον συναλλαγματικό κίνδυνο και τον πληθωρισμό, τα επιτόκια διατηρούνται σε χαμηλά επίπεδα και αυτό παρουσιάζει σημαντικά οφέλη για τους εθνικούς προϋπολογισμούς των κρατών μελών, οφέλη που θα υπερκεράσουν την απώλεια εσόδων από την έκδοση νομίσματος. Το πιο άμεσο στατικό όφελος της ONE είναι η εξάλειψη όλων των εξόδων των συναλλαγών που συνδέονται με τη χρησιμοποίηση πολλών νομισμάτων, εξόδων που αντιπροσώπευαν άλλοτε 0,3 με 0,4% του ΑΕΠ της Ένωσης. Αυτό το όφελος είναι άμεσα αντιληπτό από τους ταξιδιώτες, οι οποίοι έχαναν σημαντικά ποσά κατά την ανταλλαγή των νομισμάτων τους με τα νομίσματα των χωρών που επισκέπτονταν⁷⁰.

Διατηρησιμότητα του δημοσίου χρέους

Η άμεση σχέση ανάμεσα στο έλλειμμα του κρατικού προϋπολογισμού και το δημόσιο χρέος αποτελεί έναν από τους κύριους παράγοντες για την επιβολή δημοσιονομικών κανόνων. Ένα έλλειμμα του προϋπολογισμού οδηγεί σε αύξηση του δημοσίου χρέους, το οποίο θα πρέπει να εξυπηρετηθεί στο μέλλον. Αν το επιτόκιο του δημοσίου χρέους υπερβαίνει το ρυθμό μεγέθυνσης της οικονομίας, τίθεται σε

επιχειρήσεις άλλου κράτους μέλους, ούτε τις αναλαμβάνει, με την επιφύλαξη των αμοιβαίων χρηματοοικονομικών εγγυήσεων για την από κοινού εκτέλεση ενός συγκεκριμένου έργου».

⁷⁰ Μούσης Ν., ο.π.

κίνηση μια δυναμική χρέους που οδηγεί σ' ένα διαρκώς αυξανόμενο κρατικό χρέος σε σχέση με το ΑΕΠ.

Για να αποφευχθεί μια τέτοια κατάσταση, θα πρέπει είτε να εμφανιστεί ένα επαρκώς υψηλό πλεόνασμα στον προϋπολογισμό είτε να υπάρξει αρκετά μεγάλη δημιουργία χρήματος που να σταθεροποιεί το λόγο του χρέους προς το ΑΕΠ. Όμως, η τελευταία πολιτική δημιουργεί υψηλό πληθωρισμό και αντιστρατεύεται τη σκληρή νομισματική πολιτική που ακολουθεί η ΕΚΤ. Έτσι, το παραπάνω πρόβλημα επιλύεται με την υιοθέτηση του Συμφώνου Σταθερότητας.

Προστασία από αρνητικές εξωτερικές επιπτώσεις

Μια χώρα που διαπιστώνει ότι βρίσκεται σε μη διατηρήσιμη πορεία αυξανόμενου δημοσίου χρέους δημιουργεί αρνητικές εξωτερικές επιπτώσεις στις υπόλοιπες χώρες της νομισματικής ένωσης. Κι αυτό, διότι η συγκεκριμένη χώρα αναγκάζεται να καταφεύγει όλο και πιο συχνά στις διεθνείς κεφαλαιαγορές, με αποτέλεσμα να ωθεί προς τα πάνω το επιτόκιο που ισχύει στην Ένωση. Με τη σειρά της, η αύξηση στο επιτόκιο της Ένωσης αυξάνει το βάρος των κρατικών χρεών των άλλων χωρών. Αν οι κυβερνήσεις αυτών των χωρών επιλέξουν να σταθεροποιήσουν το λόγο χρέους προς ΑΕΠ, θα αναγκαστούν να ακολουθήσουν πιο αυστηρή δημοσιονομική πολιτική. Συνεπώς, η μη διατηρήσιμη αύξηση του χρέους μιας χώρας αναγκάζει τις υπόλοιπες να ακολουθήσουν περισσότερο αντιπληθωριστικές πολιτικές. Έτσι, θα είναι προς το συμφέρον των άλλων χωρών να υπάρχει ένας μηχανισμός ελέγχου που θα περιορίζει το μέγεθος των ελλειμμάτων του προϋπολογισμού⁷¹.

Μείωση της αναγκαιότητας χρηματοδοτικής στήριξης χωρών με δημοσιονομικά προβλήματα

Η παροχή επιπλέον προστασίας στην ΕΚΤ από πιέσεις για χρηματοδοτική στήριξη χωρών με προβλήματα χρέους είναι ίσως το πιο σημαντικό και επιτακτικό επιχείρημα για το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Σε μια χώρα με ασταθή πορεία χρέους, οι αγορές αναμένουν ενδεχόμενη αδυναμία πληρωμών. Οι επενδυτές, βλέποντας τον ενδεχόμενο κίνδυνο, ρευστοποιούν τα ομόλογα της εν λόγω χώρας που έχουν στο χαρτοφυλάκιό τους, με αποτέλεσμα την κατακόρυφη πτώση των τιμών

⁷¹ Βλ αναλυτική αξιολόγηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης σε Σιοκορέλης Β., «Αγορά χωρίς σύνορα», Τόμος 13 (2), 2007

τους. Η κρίση μεταδίδεται στο εγχώριο τραπεζικό σύστημα, αφού οι τράπεζες που έχουν επενδύσει σημαντικό τμήμα του ενεργητικού τους σε κρατικά ομόλογα εμφανίζουν ζημιές, με αποτέλεσμα οι αποταμιευτές να ζητούν άμεση ρευστοποίηση των τραπεζικών τους καταθέσεων. Η κρίση μεταδίδεται και στις άλλες χώρες της ΕΕ, αφού οι τράπεζες των εν λόγω χωρών ενδέχεται να έχουν στο χαρτοφυλάκιό τους ομολογιακούς τίτλους του Δημοσίου της χώρας αυτής ή απαιτήσεις από το τραπεζικό της σύστημα. Εν όψει αυτού του κινδύνου, η ΕΚΤ είναι πιθανό να παρέμβει, αγοράζοντας ομόλογα της παραπάνω χώρας, με αποτέλεσμα να αυξηθεί η ρευστότητα του συστήματος και να δημιουργηθούν πληθωριστικές πιέσεις.

Διατήρηση σταθερότητας και αξιοπιστίας του ευρώ

Ο αυστηρός, ακριβής και σκληρός περιορισμός στα ελλείμματα είναι μια από τις σημαντικότερες συνθήκες που πρέπει να ικανοποιούνται για να γίνει το ευρώ ένα σταθερό και αξιόπιστο νόμισμα. Στο υπάρχον νομισματικό σύστημα, επαναλαμβανόμενα ελλείμματα προϋπολογισμού θα δημιουργούσαν προβλήματα στο κοινό νόμισμα και κατ' επέκταση στη χρηματαγορά. Η αντίληψη αυτών των κινδύνων θα είχε δυσμενείς επιδράσεις στην επένδυση, καταστρέφοντας έτσι τις προοπτικές για οικονομική ανάπτυξη και δημιουργία θέσεων εργασίας στην περιοχή του ευρώ.

Ενσωμάτωση στην εγχώρια οικονομία των spillovers διεθνών επιτοκίων

Μια άλλη θετική επίπτωση του ΣΣΑ είναι η εσωτερικοποίηση των spillovers διασυνοριακών επιτοκίων που συνδέονται με μη συντονισμένες δημοσιονομικές πολιτικές. Σ' αυτή την περίπτωση, οι φορείς πολιτικής έχουν ανεπαρκές κίνητρο να λάβουν υπόψη τους την επίδραση που θα έχει ο δανεισμός τους στα επιτόκια των άλλων χωρών – μελών, όταν διαμορφώνουν τις εθνικές δημοσιονομικές τους πολιτικές. Το ΣΣΑ αντισταθμίζει αυτή την προκατάληψη.

Μηχανισμός προώθησης συντονισμού των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών

Τα κράτη μέλη, τα οποία περνούν στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ, χάνουν, βέβαια, την αυτονομία της νομισματικής πολιτικής τους, εφόσον δεν διαθέτουν πλέον την ελευθερία χειρισμού των δυο βασικών εργαλείων αυτής της πολιτικής, της συναλλαγματικής ισοτιμίας του νομίσματος και των επιτοκίων (ελευθερία, την οποίαν όμως είχαν ήδη χάσει κατά μέγα μέρος λόγω της αλληλεξάρτησης των ευρωπαϊκών

οικονομιών). Συγχρόνως, όμως, χάνουν την ευθύνη της διατήρησης της ισοτιμίας του νομίσματός τους και της ισορροπίας του ισοζυγίου πληρωμών τους, με αντάλλαγμα τον καταμερισμό της ευθύνης ως προς την ισοτιμία του ευρώ σχετικά με τα νομίσματα τρίτων χωρών και ως προς την ισορροπία του συλλογικού ισοζυγίου πληρωμών των χωρών της ζώνης ευρώ. Πάντως η πειθαρχία του ισοζυγίου πληρωμών αφορά όλες τις χώρες της ζώνης και απαιτεί τον στενό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών. Ο συντονισμός αυτός οδηγεί τις χώρες προς μια ισορροπία που αντιστοιχεί σε υψηλότερο επίπεδο ευημερίας.

Περιορισμός πιθανότητας διακριτικής δημοσιονομικής πολιτικής για πολιτικούς λόγους

Αυτό το επιχείρημα σχετίζεται με τον περιορισμό της τάσης της κυβέρνησης να ασκεί επεκτατικές δημοσιονομικές πολιτικές και κατ' επέκταση να δημιουργεί ελλείμματα για την ικανοποίηση των προτιμήσεων των σημερινών της ψηφοφόρων, επιβαρύνοντας όμως τις μελλοντικές γενιές που θα κληθούν εν τέλει να πληρώσουν το υψηλό δημόσιο χρέος της τρέχουσας γενιάς. Χρόνια ελλείμματα φορτώνουν την κυβέρνηση με λόγο χρέους προς ΑΕΠ πάνω από την τιμή αναφοράς (60%), με αποτέλεσμα να δημιουργείται μακροπρόθεσμα δημοσιονομική αστάθεια.

B.1.2. Προβληματισμοί

Το ΣΣΑ υιοθετήθηκε καταρχάς για πολιτικούς λόγους, χωρίς να λαμβάνονται επαρκώς υπόψη οι οικονομικές παράμετροι. Οι πολιτικοί στόχοι του ΣΣΑ υπαγορεύθηκαν εν μέρει από τους συσχετισμούς της γερμανικής εσωτερικής πολιτικής. Υπήρξε πρώτα η ανάγκη να εξευμενιστεί η γερμανική κοινή γνώμη που ήταν πάρα πολύ εχθρική προς τη νομισματική ένωση, δημιουργώντας την εικόνα της δημοσιονομικής πειθαρχίας που θεωρείτο βέβαιο ότι θα απαιτούταν για τις χώρες της Μεσογείου. Δεύτερον, υπήρξε η κρυφή πολιτική βούληση διάφορων Υπουργών των Οικονομικών από τη βόρεια Ευρώπη να μείνουν εκτός της νομισματικής ένωσης η Ιταλία και άλλες μεσογειακές χώρες⁷². Αναμφισβήτητα πάντως προκάλεσε το

⁷² Βλ αναλυτικά P.Grauwe, «Some thoughts on reforming the Stability and Growth Pact» σε «SGP, experiences and future aspects», Schriftenreihe der Osterreichischen Gesellschaft für Europaforschung (ECSA Austria), European Community Studies, Association of Austria Publication Series, 2007, Volume 10, Part 4, σελ 183

ενδιαφέρον πλήθους οικονομολόγων και νομικών που διατύπωσαν μεταρρυθμιστικές προτάσεις για τη βελτίωσή του⁷³.

Συγκεκριμένα επικρίνεται για τα εξής σημεία:

Η μέθοδος σύγκλισης

Η επιλεγόμενη μέθοδος σύγκλισης δέχεται κριτική για τον περιορισμένο αριθμό κριτηρίων που χρησιμοποιεί για να πραγματοποιήσει ένα ευρύ φάσμα στόχων, για τη μη αντιπροσωπευτικότητα των κριτηρίων της σύγκλισης που αφορούν περισσότερο στην κίνηση κεφαλαίου και αγνοούν τον παράγοντα εργασία, για το γεγονός ότι εμφανίζονται ως ισότιμα, ενώ κάποια από αυτά, όπως το έλλειμμα και το χρέος, λειτουργούν σταθμισμένα. Οι ονομαστικοί δείκτες θεωρούνται ως σχετικά ανεξάρτητες μεταβλητές, ενώ είναι οργανικά εξαρτημένες μεταξύ τους (π.χ. πληθωρισμός με δημοσιονομικά κριτήρια) κι ενώ τα κατ' εξοχήν οικονομικά κριτήρια αγνοούν την σχέση μεταξύ οικονομίας, πολιτικής και κοινωνίας. Ακόμη τα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων στη διατηρησιμότητα και την βελτίωση της δημοσιονομικής κατάστασης δεν είναι εύκολο να ποσοτικοποιηθούν, ούτε είναι απόλυτα συγκρίσιμα από χώρα σε χώρα.

Αποδυνάμωση του ρόλου της δημοσιονομικής πολιτικής

Η κύρια αιτία της αποδυνάμωσης είναι η έλλειψη ευελιξίας στον προϋπολογισμό, ο οποίος καλείται να αντιμετωπίσει υφέσεις. Αυτή η κατάσταση είναι πιθανό να δημιουργήσει εντάσεις ανάμεσα στις εθνικές κυβερνήσεις και τα ευρωπαϊκά όργανα. Κι αυτό, διότι από τη στιγμή που οι χώρες δε θα μπορούν να χρησιμοποιήσουν τους προϋπολογισμούς τους ως αυτόματους σταθεροποιητές κατά τη διάρκεια υφέσεων θα αυξήσουν τις πιέσεις προς την ΕΚΤ για να χαλαρώσει τη νομισματική πολιτική.

Επίσης, προβληματισμό προκαλεί η απουσία κατεύθυνσης ενιαίας δημοσιονομικής πολιτικής, δηλαδή ενός ισχυρού κοινοτικού προϋπολογισμού, ικανού να αντιμετωπίσει ασύμμετρα προβλήματα, ενώ υπάρχει ενιαία νομισματική πολιτική που την ασκεί η ΕΚΤ. Η έλλειψη οργάνων λήψης αποφάσεων δημοσιονομικής πολιτικής, στο πλαίσιο της Ευρωζώνης υποχρεώνει τα μέλη της να βρίσκονται σε συνεχή διαπραγμάτευση. Ενώ τα εργαλεία δημοσιονομικής πολιτικής που είναι στην διάθεση των κρατών περιορίζονται, λύσεις οικονομικών προβλημάτων, όπως η

⁷³ Βλ την μελέτη 101 Proposals to reform the SGP. Why so many? A Survey. Των Lars Jonung, Martin Larch and Jonas Fischer, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission

ανεργία, αποτελούν αρμοδιότητα των κρατών. Ενώ το πρόβλημα του πληθωρισμού έχει αντιμετωπιστεί ικανοποιητικά, η ανεργία έχει αυξηθεί ως παράπλευρη απώλεια της μάχης αυτής. Γενικά το ΣΣΑ δεν επιτρέπει τον αποτελεσματικό συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών των χωρών της Ευρωζώνης και έχει περιοριστεί απλά σε «μηχανισμό αστυνόμευσης των δημοσίων ελλειμμάτων και τίποτε παραπάνω»⁷⁴.

Ασυμμετρική λειτουργία του ΣΣΑ

Για εκείνες τις χώρες που δεν έχουν φθάσει ακόμα στην ισοσκελισμένη ή πλεονασματική κατάσταση του προϋπολογισμού τους, η δέσμευση για συνεχή μείωση του ελλείμματος ενδέχεται να περιλαμβάνει προκυκλικές πολιτικές σε περιβάλλον οικονομικής ύφεσης. Παρόλα αυτά, οι χώρες που δεν έχουν ενταχθεί ακόμα στη ζώνη του ευρώ και που δεν έχουν ξεπεράσει το κατώφλι του 3% του ΑΕΠ θα πρέπει να ικανοποιήσουν το συγκεκριμένο κριτήριο της Συνθήκης σε ονομαστικούς και όχι σε κυκλικά προσαρμοσμένους όρους. Στην προσπάθεια αυτή θα αναγκαστούν να ακολουθήσουν μια προκυκλική πολιτική.

Αντιδράσεις των κρατών-μελών

Χώρες που βρίσκονται σε σταθερή κατάσταση με ισοσκελισμένους ή πλεονασματικούς προϋπολογισμούς δεν ανταμείβονται από το Σύμφωνο Σταθερότητας γι' αυτή τη συμπεριφορά. Δηλαδή, η επιβράβευση της καλής δημοσιονομικής συμπεριφοράς σε κατάσταση άνθησης της οικονομίας, εκτός από την τιμωρία της κακής συμπεριφοράς σε κατάσταση ύφεσης, θα ήταν ένα κίνητρο για τους λαούς της Ευρώπης. Το γεγονός αυτό εντείνει την αντι-δημοφιλία του ΣΣΑ από πολιτική άποψη. Συνδυάζοντας δρακόντεια κριτήρια με τη διακριτική ευχέρεια στην εφαρμογή των ποινών, το ΣΣΑ δίνει έμφαση στην απώλεια κυριαρχίας από τα κράτη. Επιπλέον, η επιβολή του ίδιου κριτηρίου για κάθε χώρα δεν αφήνει περιθώριο για την εκδήλωση διαφορών, είτε στην αρχική δημοσιονομική θέση των χωρών, είτε στην κυκλική τους φάση. Στο συντονισμό και την ομοιογενοποίηση των οικονομικών πολιτικών αντιπαρατίθεται η ανομοιογένεια των περιφερειακών διαφορών που διαφαίνεται στις αποκλίσεις στο βιοτικό, οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο μεταξύ βορρά - νότου. Οι προσαρμογές και οι διαρθρωτικές αλλαγές που απαιτούνται για την επίτευξη των ονομαστικών κριτηρίων του Μάαστριχτ βαρύνουν ιδιαίτερα τις χώρες

⁷⁴ Βλ άρθρο του Σιδηρόπουλου Μ., εφημερίδα «Μακεδονία», Κυριακή 11/04/2010

του Νότου, προκαλώντας αποκλίσεις στην πραγματική οικονομία και κατά συνέπεια επιβάρυνση της ευημερίας.

Επιπλέον το σύστημα που εφαρμόζεται για την αξιολόγηση της δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών-μελών επιτρέπει ευρύ περιθώριο για αυθαίρετες ερμηνείες και ατελείωτες αντεγκλήσεις μεταξύ των εθνικών αρχών και της Επιτροπής με αποτέλεσμα την υποβάθμιση του κύρους της ΟΝΕ. Από τη μία πλευρά, η στάση του Ecofin ως προς την απόφαση επιβολή ή μη κυρώσεων μειώνει την αξιοπιστία της Επιτροπής ενώ από την άλλη πλευρά η εφαρμογή της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος βλάπτει το κύρος των εθνικών αρχών περιορίζοντας τη διακριτική τους ευχέρεια στο πεδίο άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής⁷⁵.

Ελλιπής και άνιση εφαρμογή των κυρώσεων

Ως προς την εφαρμογή των κυρώσεων του ΣΣΑ, διαπιστώνεται ότι οι ποινές και οι κυρώσεις που προβλέπονται στο Σύμφωνο είναι δύσκολο να επιβληθούν, καθώς η απόφαση λαμβάνεται από καθαρά πολιτικό όργανο (συγκεκριμένα από το ECOFIN). Αυτό ακριβώς το γεγονός δημιουργεί πολλά ερωτηματικά, καθώς οι πολιτικοί είναι ελαστικοί απέναντι στους εταίρους τους.

Επίσης, υποστηρίζεται ότι υφίσταται άνιση εφαρμογή του ΣΣΑ μεταξύ των ισχυρών κρατών ή των κρατών του σκληρού πυρήνα της ΕΕ έναντι των υπολοίπων⁷⁶. Θεωρείται από ορισμένους ότι τα κριτήρια του Μάαστριχτ ήταν το τίμημα για την συμμετοχή της Γερμανίας. Αυτή καθόριζε το επιτόκιο που οριζόταν στο ΜΣΙ, ενώ διεύθυνε το ΕΝΣ με την βεβαιότητα ότι εξυπηρετεί τα συμφέροντά της, ενώ επέφερε τον μεγαλύτερο κλονισμό στην ένωση μετά την επανένωση των Γερμανιών. Στις αρχές του 2002 το έλλειμμα της Γερμανίας αυξήθηκε, πλησιάζοντας το όριο του 3%, αλλά οι ηγέτες της ΕΕ συμφώνησαν να μην δείξουν στην Γερμανία «κίτρινη κάρτα» για την προειδοποίηση δημοσιονομικής λιτότητας. Δεδομένου ότι είχαν ληφθεί μέτρα, τα οποία ήταν εύλογο να θεωρηθεί ότι θα οδηγούσαν σε διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος, το 2005, αποφασίστηκε ότι στο στάδιο αυτό δεν ήταν αναγκαίο να αναληφθούν περαιτέρω ενέργειες στο πλαίσιο της ΔΥΕ, αν και η έκθεση

⁷⁵ Βλ αναλυτικά Coricelli F. “Design and Implementation of the SGP” σε “Europe after enlargement”, Cambridge 2007, Edited by Anders Aslund and Marek Dabrowski, σελ. 80

⁷⁶ Coricelli F. “Design and Implementation of the SGP” σε “Europe after enlargement”, Cambridge 2007, Edited by Anders Aslund and Marek Dabrowski, σελ. 65

για τα δημόσια οικονομικά στην ΟΝΕ το έτος 2005 διαπίστωσε κινδύνους στην διατηρησιμότητα των δημοσιονομικών και ελλείμματα υψηλότερα από το ανώτατο όριο του 3% του ΑΕΠ με βάση τις πολιτικές της Γερμανίας.

Αποθάρρυνση δημοσίων επενδύσεων

Το ΣΣΑ κατηγορείται ότι αποθαρρύνει τη δημόσια επένδυση και κατά συνέπεια την ανάπτυξη. Για να διατηρήσει μια χώρα τον προϋπολογισμό της ισοσκελισμένο ή πλεονασματικό, θα πρέπει οι δαπάνες κεφαλαίου να χρηματοδοτούνται από τα τρέχοντα έσοδα. Δηλαδή, δεν είναι εφικτός ο επιμερισμός του κόστους του επενδυτικού προγράμματος και στις μελλοντικές γενιές που θα ωφελούνται από αυτό.

Παράβλεψη σημαντικών στοιχείων για τη συνολική δημοσιονομική κατάσταση

Η συνολική δημοσιονομική κατάσταση αποτυπώνεται αποσπασματικά. Είναι δυνατόν οι δημοσιονομικές πολιτικές που ακολουθούνται στο σύνολό τους να χειροτερεύουν την οικονομική κατάσταση, χωρίς όμως να παραβιάζονται οι κανόνες του Συμφώνου. Για παράδειγμα, εάν πολλές χώρες στραφούν ταυτόχρονα από την πλεονασματική στην ισοσκελισμένη δημοσιονομική κατάσταση, αυτό θα σημάνει μια υπερεπεκτατική δημοσιονομική στάση, η οποία όμως δε θα ξεφεύγει από τα όρια του Συμφώνου. Ακόμη δίδεται έμφαση στις βραχυπρόθεσμες δεσμεύσεις και υποτιμώνται οι δομικές μεταρρυθμίσεις. Το συγκεκριμένο επιχείρημα έχει τρεις διαστάσεις: Πρώτον, το Σύμφωνο ρίχνει όλο το βάρος στο βραχυπρόθεσμο στόχο για τον περιορισμό του ελλείμματος. Δίνει κίνητρα στις κυβερνήσεις για την εφαρμογή δημιουργικής λογιστικής, κάτι που αποτελεί πλήγμα στη διαφάνεια των δημοσίων οικονομικών. Δεύτερον, το ΣΣΑ δε λαμβάνει υπόψη το κρυφό δημόσιο χρέος, καθώς και τις έκτακτες υποχρεώσεις του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος. Τέλος, το ΣΣΑ, δίνοντας έμφαση στο βραχυπρόθεσμο περιορισμό του ελλείμματος, εμποδίζει στην πράξη την ανάληψη μακροχρόνιων πολιτικών, όπως η αναμόρφωση του ασφαλιστικού συστήματος, οι οποίες οδηγούν στη σταθεροποίηση και τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας.

Γ' ΜΕΡΟΣ: Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΣΥΜΦΩΝΟΥ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΣΤΗΝ ΧΩΡΑ ΜΑΣ

Γ.1. Ιστορική αναδρομή

Όταν υπογράφηκε η Συνθήκη του Μάαστριχτ, η Ελλάδα δεν πληρούσε κανένα από τα κριτήρια του άρθρου 104. Το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης ανερχόταν στο 11,5% του ΑΕΠ στο τέλος του 1991, ενώ ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΟ έφθανε στο 83,3% και παρουσίαζε ανοδική τάση. Αν και οι προσπάθειες για δημοσιονομική εξυγίανση ξεκίνησαν το 1991, αποδείχθηκαν αναποτελεσματικές πριν από το τέλος του 1993. Το έλλειμμα, το οποίο ανερχόταν στο 16,1% του ΑΕΠ το 1990 και μειώθηκε στο 11,5% το 1991, αυξήθηκε σε 12,8% το 1992 και σε 13,8% το 1993⁷⁷. Νέες προσπάθειες άρχισαν να καταβάλλονται στις αρχές του 1994 και συνεχίστηκαν ακατάπαυστα σε όλη τη διάρκεια της δεκαετίας. Το συνολικό μείγμα της μακροοικονομικής πολιτικής χαρακτηριζόταν από περιοριστική νομισματική πολιτική, σταδιακή μείωση του μεγάλου δημοσιονομικού ελλείμματος και πολιτική της «σκληρής δραχμής» σε συνδυασμό με την απελευθέρωση των βραχυπρόθεσμων κινήσεων κεφαλαίων.

Με σκοπό τη μείωση του ελλείμματος η ελληνική κυβέρνηση συνέταξε και κατέθεσε στη Βουλή για έγκριση δύο προγράμματα Σύγκλισης της ελληνικής οικονομίας. Το αρχικό αφορούσε την χρονική περίοδο 1993-1998. Όμως το πρόγραμμα αυτό κρίθηκε αποτυχημένο από τη νέα κυβέρνηση που προέκυψε από τις εκλογές του 1994 διότι παρουσίασε σοβαρές αποκλίσεις των δημοσιονομικών μεγεθών από τα προβλεπόμενα. Έτσι συνετάγη νέο «αναθεωρημένο» πρόγραμμα σύγκλισης για την περίοδο 1994-1999. Αποτέλεσμα του προγράμματος αυτού ήταν η μείωση του ελλείμματος στο 1,1% το 2000 και η δημιουργία πλεόνασματος 0,1% το 2001⁷⁸.

Το δημόσιο χρέος της Ελλάδας αυξανόταν συνεχώς λόγω των συσσωρευόμενων ετήσιων ελλειμμάτων του κρατικού προϋπολογισμού και των μεταβολών της συναλλαγματικής ισοτιμίας. Από το 1995 και μετά η πολιτική που ακολουθήθηκε είχε ως αποτέλεσμα την ανακοπή της ανοδικής αυτής πορείας με αποκορύφωμα τη μείωση

⁷⁷ Βλ αναλυτικά Τράπεζα της Ελλάδος, Επιμέλεια Γκαργκάνας Ν., Ταβλάς Γ., Bryant R., «Οικονομικές επιδόσεις και προοπτικές της Ελλάδος», 2002, σελ 165

⁷⁸ Βλ αναλυτικά Μπάμπας Ν., ο.π., σελ.214

του χρέους ως ποσοστού του ΑΕΠ το 1997. Η μείωση αυτή οφείλεται στη μείωση του κόστους δανεισμού ως επακόλουθο της μείωσης των επιτοκίων και των προμηθειών των τραπεζών, στη δημιουργία πρωτογενών πλεονασμάτων⁷⁹, στην αύξηση των εσόδων από τις αποκρατικοποιήσεις, στην αύξηση του ρυθμού αύξησης του ΑΕΠ και στη μείωση της σώρευσης του χρέους για λογαριασμό τρίτων (καταπτώσεις εγγυήσεων).

Προκειμένου να ανεξαρτητοποιηθεί η Τράπεζα της Ελλάδος⁸⁰ έναντι του ευρύτερου κυβερνητικού τομέα ψηφίσθηκε ο ν.2076/1992. Το άρθρο 30 του νόμου αυτού απαγορεύει στην Τράπεζα της Ελλάδος από 1.1.1994 και εφεξής να παρέχει προκαταβολές ή οποιαδήποτε άλλη πιστωτική διευκόλυνση στο Ελληνικό Δημόσιο, σε ΟΤΑ κτλ, ή να αγοράζει απευθείας τίτλους των ανωτέρω φορέων κατά την έκδοσή τους (απαγόρευση της νομισματικής χρηματοδότησης του Ελληνικού Δημοσίου)⁸¹. Ακόμη με το ν.2187/1994 απαγορεύθηκε στην Τράπεζα της Ελλάδος από 1.1.1994 να συνομολογεί δημόσια δάνεια στο όνομα και για λογαριασμό του Ελληνικού Δημοσίου. Η Τράπεζα της Ελλάδος ενεργεί πλέον ως πράκτορας του Ελληνικού Δημοσίου για την ταμειακή υποστήριξη των δημοσίων δανείων που συνομολογεί και διαχειρίζεται πλέον το Υπουργείο Οικονομικών.

⁷⁹ Ως πρωτογενές πλεόνασμα ορίζεται η θετική διαφορά μεταξύ των εσόδων και δαπανών χωρίς τους τόκους, του κρατικού προϋπολογισμού.

⁸⁰ Η Τράπεζα της Ελλάδος, αν και αποτελεί ΝΠΙΔ, θεωρείται «δημόσια τράπεζα» επειδή της είχε παραχωρηθεί από το Δημόσιο το προνόμιο της έκδοσης νομίσματος και ήταν αποκλειστικά αρμόδια κατά το άρθρο 1 του ν.1266/1982 για την άσκηση νομισματικής πολιτικής. Με την ιδιότητά της αυτή, είχε αναλάβει βάσει του άρθρου 45 του Καταστατικού της, την υποχρέωση να συγκεντρώνει τα έσοδα του Δημοσίου και να ενεργεί πληρωμές για λογαριασμό αυτού, χωρίς να λαμβάνει καμία αμοιβή για την παροχή των υπηρεσιών της αυτών. Τηρούσε δηλαδή έναν αλληλόχρεο λογαριασμό, τον «Λογαριασμό εισπράξεων και πληρωμών του Ελληνικού Δημοσίου», του οποίου το υπόλοιπο μέχρι την 1.1.1994 διαμορφωνόταν άλλοτε σε πιστωτικό και άλλοτε σε χρεωστικό. Όταν τα διαθέσιμα του Δημοσίου δεν επαρκούσαν για την εξόφληση των τρεχουσών υποχρεώσεων, το Δημόσιο δανειζόταν από την Τράπεζα της Ελλάδος με τη μορφή προσωρινών προκαταβολών.

⁸¹ Το Ελληνικό Δημόσιο αναγκάστηκε τότε να τακτοποιήσει τα χρεωστικά υπόλοιπα των λογαριασμών που υπήρχαν την 31.12.1993 μετατρέποντάς τα σε υποχρεώσεις με σαφή ημερομηνία λήξης. Προκειμένου να καλύπτονται οι δαπάνες του Δημοσίου σε περίπτωση καθυστέρησης της εισπράξης των εσόδων του προϋπολογισμού δημιουργήθηκε στις 31.12.1993 ένα αποθεματικό στον τρεχούμενο λογαριασμό του Δημοσίου στην Τράπεζα της Ελλάδος με την έκδοση πρόσθετων δανείων μέχρι το τέλος του 1993.

Η Ελλάδα έγινε δεκτή στην ΟΝΕ παρά το υψηλό ποσοστό δημόσιου χρέους επί του ΑΕΠ διότι εκτιμήθηκε η συνεχής προσπάθεια μείωσης του χρέους και όχι η επίτευξη του τελικού στόχου, δηλαδή του εξωπραγματικού ποσοστού του 60% του ΑΕΠ. Ανάλογη λύση δόθηκε και για άλλα κράτη-μέλη που είχαν επίσης υψηλό δημόσιο χρέος (Βέλγιο, Ιταλία, Ιρλανδία) λόγω της ισχυρής πολιτικής βούλησης που επικράτησε στους κόλπους της ΟΝΕ να ενθαρρυνθούν τα κράτη-μέλη να ενταχθούν στην ευρωζώνη⁸².

Το πρόγραμμα σταθερότητας που συνέταξε η Ελλάδα για την περίοδο 2001-2004 είχε στόχο την επίτευξη μιας πραγματικής σύγκλισης σε σχέση με τα κριτήρια δημοσιονομικής πειθαρχίας. Προβλεπόταν μάλιστα η μείωση του χρέους στο 60% του ΑΕΠ μέχρι το 2010. Δυστυχώς οι προβλέψεις αυτές αποδείχθηκαν υπερβολικά αισιόδοξες και έτσι η Ελλάδα οδηγήθηκε στην υποβολή επικαιροποιημένου προγράμματος σταθερότητας για την περίοδο 2003-2006. Βάσει του προγράμματος αυτού το ύψος του ελλείμματος υπολογιζόταν σε 1,7% για το 2003, 1,2% για το 2004, 0,5% για το 2005, 0,0% για το 2006 ενώ το χρέος ανερχόταν σε 102,4% για το 2003, 98,5% για το 2004, 94,6% για το 2005, 90,5% για το 2006.

Ωστόσο μετά από ελέγχους που ενήργησε η Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία (Eurostat) και κατόπιν της απογραφής που διεξήγαγε η κυβέρνηση που προήλθε από τις εκλογές του 2004, διαπιστώθηκαν μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ των δημοσιονομικών μεγεθών που μέχρι τότε παρουσιάζονταν από την Ελληνική Κυβέρνηση και αυτών που προέκυψαν κατά τη διάρκεια των ελέγχων. Είχαν υπερεκτιμηθεί τα δημόσια έσοδα από ΦΠΑ και κοινοτικά ταμεία ενώ είχαν υποτιμηθεί οι δημόσιες δαπάνες για αμυντικούς εξοπλισμούς. Το σημαντικότερο όμως είναι ότι χρησιμοποιούνταν κατά κόρον η μέθοδος της δημιουργικής λογιστικής προκειμένου να εμφανίζεται χαμηλότερο το ύψος του ελλείμματος και του χρέους.

Συγκεκριμένα η Ελλάδα προσέφυγε τέσσερις φορές στη μέθοδο της τιτλοποίησης μελλοντικών απαιτήσεων που προβλέπεται στο άρθρο 14 του Ν.2801/2000 προκειμένου να χρηματοδοτήσει τον δημόσιο τομέα. Δηλαδή το Δημόσιο αντί να προβεί σε σύναψη δανείων, αποκτά έσοδα ως εξής: μεταβιβάζει τις μελλοντικές απαιτήσεις του από διάφορες πηγές (φόρους, ασφαλιστικές εισφορές) σε ένα ειδικά

⁸² Βλ κριτική της πολιτικής αυτής σε Tanzi V., «Fiscal Policy and Fiscal Rules in the E.U.» σε «Europe after enlargement», Cambridge 2007, Edited by Anders Aslund and Marek Dabrowski, σελ. 63

ιδρυόμενο για το σκοπό αυτό ιδιωτικό φορέα (εταιρία ειδικού σκοπού⁸³) και ως αντίτιμο λαμβάνει τη χρηματοδότηση που χρειάζεται. Το τίμημα για την αγορά των απαιτήσεων εξοφλείται από την εταιρία ειδικού σκοπού μέσω της έκδοσης από αυτήν τίτλων τους οποίους μεταβιβάζει στους επενδυτές. Η διαδικασία αυτή έχει τα εξής πλεονεκτήματα: το Δημόσιο συνεχίζει να εισπράττει στο όνομά του και για λογαριασμό του τις απαιτήσεις αυτές, εφαρμόζοντας τον ΚΕΔΕ, ενώ παράλληλα απομονώνονται τα δημοσιονομικά ελλείμματα, με αποτέλεσμα αυτά να μην αυξάνονται. Ωστόσο προκειμένου να θεωρηθεί ότι μια συγκεκριμένη τιτλοποίηση είναι γνήσια και δεν υποκρύπτει δάνειο του δημόσιου φορέα από τους επενδυτές, η μεταβίβαση των απαιτήσεων προς την εταιρία ειδικού σκοπού πρέπει να αποτελεί γνήσια πώληση και όχι χρηματοδότηση μέσω δανεισμού με εξασφάλιση απαιτήσεων. Στην περίπτωση της Ελλάδας, η Eurostat έκρινε ότι δεν επρόκειτο για γνήσια τιτλοποίηση, αλλά για έμμεσο δανεισμό. Διατύπωσε την επιφύλαξη χαρακτηρισμού ως καθαρής χρηματοδότησης υπό τον όρο ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις της οριστικής και γνήσιας μεταβίβασης των απαιτήσεων⁸⁴.

Άλλοι μέθοδοι δημιουργικής λογιστικής που εφάρμοσε η Ελλάδα ήταν ο μη υπολογισμός στο δημόσιο χρέος του ενδοκυβερνητικού χρέους⁸⁵ και η περίληψη των δαπανών για εξοπλιστικά προγράμματα στον κρατικό προϋπολογισμό του οικονομικού έτους κατά τον οποίο παραλαμβάνεται το πολεμικό υλικό, και όχι κατά τον χρόνο σύναψης των σχετικών συμβάσεων και παραγγελίας. Με τη μέθοδο αυτή το Δημόσιο εξοφλούσε τις τρέχουσες υποχρεώσεις του με έσοδα που αποκτούσε από την πώληση τίτλων δανείων, τους οποίους θα εξοφλούσε με έσοδα που επρόκειτο να εισπράξει στο μέλλον, και των οποίων η είσπραξη δεν ήταν βέβαιη⁸⁶.

Κατόπιν τούτων, στις 5.7.2004, το Συμβούλιο διαπίστωσε⁸⁷ την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος στην Ελλάδα και ζήτησε⁸⁸ από τις ελληνικές αρχές να

⁸³ Η ανάμιξη της εταιρίας ειδικού σκοπού γίνεται προκειμένου να επιτυγχάνεται η νομική και οικονομική απομόνωση των απαιτήσεων: έτσι αφενός μόνο οι κομιστές των τίτλων-επενδυτές μπορούν να ικανοποιηθούν από τις απαιτήσεις αυτές και αφετέρου ικανοποιούνται μόνο από την αξία των απαιτήσεων και όχι από την ευρύτερη περιουσία του Δημοσίου.

⁸⁴ Με την απόφαση 88/2007 η Eurostat αυστηροποίησε τα κριτήρια για το χαρακτηρισμό μιας χρηματοδότησης του Δημοσίου ως τιτλοποίηση και όχι ως κυβερνητικός δανεισμός.

⁸⁵ Πρόκειται για το χρέος της Κεντρικής Κυβέρνησης που δημιουργείται με την επένδυση των αποθεματικών των ασφαλιστικών ταμείων σε τίτλους του Δημοσίου.

⁸⁶ Βλ αναλυτικά Μπάρμπας Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σελ 278

⁸⁷ Απόφαση του Συμβουλίου 917/2004

λάβουν διάφορα μέτρα για τη διόρθωση του βάσει του άρθρου 126 παρ6 και 7 ΣΛΕΕ (104 παρ6 και 7 ΣΕΚ). Την 1.12.2004 η Επιτροπή αποφάσισε να κινήσει διαδικασία επί παραβάσει εναντίον της Ελλάδας λόγω της συνεχούς αδυναμίας των ελληνικών αρχών να της διαβιβάσουν αξιόπιστα δημοσιονομικά στοιχεία και να ενισχύσει τους μηχανισμούς εποπτείας των δεδομένων, έτσι ώστε η Eurostat, ως αρμόδια αρχή για τη στατιστική, να μπορεί να προβεί σε αποτελεσματική επαλήθευση των στοιχείων που κοινοποιούν τα κράτη μέλη⁸⁹. Στις 22.12.2004 η Επιτροπή εξέδωσε σύσταση⁹⁰ προς το Συμβούλιο να εκδώσει απόφαση διαπίστωσης ανεπαρκούς δράσης βάσει του άρθρου 126 παρ8 ΣΛΕΕ (104 παρ8 ΣΕΚ), απόφαση η οποία εκδόθηκε στις 18.01.2005⁹¹. Στις 17.02.2005 το Συμβούλιο αποφάσισε⁹² κατόπιν σύστασης της Επιτροπής⁹³, για πρώτη φορά στην ιστορία της ΟΝΕ, να ειδοποιήσει την Ελλάδα να λάβει, εντός συγκεκριμένης προθεσμίας, μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος βάσει του άρθρου 126 παρ9 ΣΛΕΕ (104παρ9 ΣΕΚ). Η Ελλάδα κατέθεσε το νέο επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας για την περίοδο 2004-2007, εκτιμώντας τη μείωση του ύψους του ελλείμματος από 6,1% για το 2004 σε 2,2% για το 2007 και τη μείωση του χρέους από 110,5% για το 2004 σε 99,9% για το 2007. Στις 6.04.2005 η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση προς το Συμβούλιο σχετικά με τα ληφθέντα μέτρα. Το Συμβούλιο αποφάσισε στις 5.6.2007⁹⁴ κατόπιν σύστασης της Επιτροπής⁹⁵ την κατάργηση της απόφασης σχετικά με την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος κρίνοντας ότι η Ελλάδα με τις προσπάθειες που κατέβαλε να υποβάλει αναθεωρημένο πρόγραμμα σταθερότητας, να λάβει πρόσθετα μέτρα κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού 2005 καθώς και να συνεργαστεί με τη Eurostat για τη βελτίωση των στατιστικών της στοιχείων, ανταποκρίθηκε στις συστάσεις του Συμβουλίου.

⁸⁸ Σύσταση του Συμβουλίου 14554/04

⁸⁹ Ανακοίνωση 784/2004 της Επιτροπής «Έκθεση σχετικά με το ζήτημα της απόδοσης ευθυνών για την αναθεώρηση των δημοσιονομικών στοιχείων της Ελλάδας»

⁹⁰ Σύσταση 1622/2004

⁹¹ Απόφαση του Συμβουλίου 334/2005

⁹² Απόφαση του Συμβουλίου 441/2005

⁹³ Σύσταση 194/2005

⁹⁴ Απόφαση του Συμβουλίου 465/2007

⁹⁵ Σύσταση 620/2007

Γ.2. Η δημοσιονομική κατάσταση της Ελλάδας τα δύο τελευταία χρόνια (2008-2010)

Γ.2.1. Η τελευταία υπαγωγή της χώρας στη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος

Σύμφωνα με στοιχεία που παρουσίασαν οι ελληνικές αρχές τον Οκτώβρη του 2008, το δημόσιο έλλειμμα έφτασε το 3,5% του ΑΕΠ το 2007 ενώ το δημόσιο χρέος το 2007 ανήλθε σε 94,8% του ΑΕΠ. Ο Προϋπολογισμός του 2009 που παρουσιάστηκε το Νοέμβριο του 2008 προέβλεπε το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης να διαμορφωθεί στο 2% του ΑΕΠ, προϋποθέτοντας την επίτευξη του μη ρεαλιστικού στόχου της αύξησης των φορολογικών εσόδων κατά 20,5% το 2009, που ήταν έτος κρίσης. Ως εκ τούτου, ο στόχος για το έλλειμμα σύντομα αναθεωρήθηκε προς τα πάνω, στο 3,7% του ΑΕΠ, με την κατάθεση του Επικαιροποιημένου Προγράμματος Σταθερότητας και Ανάπτυξης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Ιανουάριο του 2009⁹⁶.

Βάσει αυτών των στοιχείων η Επιτροπή εκπόνησε μία έκθεση βάσει του άρθρου 126 παρ.3 ΣΛΕΕ το Φεβρουάριο του 2009 όπου διαπιστωνόταν η μη εκπλήρωση κανενός κριτηρίου του ΣΣΑ. Κατόπιν σύστασης της Επιτροπής βάσει του άρθρου 126 παρ5, 6 και 7⁹⁷ ΣΛΕΕ, στις 27.4.2009 το Συμβούλιο αποφάσισε⁹⁸ ότι υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα (άρθρο126(6)) και απηύθυνε συστάσεις⁹⁹ στην Ελληνική Κυβέρνηση να διορθωθεί η κατάσταση αυτή μέχρι το 2010 (άρθρο 126 παρ7). Αυτές οι εξελίξεις οδήγησαν στην περαιτέρω αύξηση του ελλείμματος, το οποίο εκτιμήθηκε στο 5,1% του ΑΕΠ με βάση τις εαρινές προβλέψεις του 2009 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ανταποκρινόμενη στις συστάσεις του Συμβουλίου και στην αναμενόμενη σημαντική απόκλιση από το στόχο του ελλείμματος, η Ελληνική κυβέρνηση ανακοίνωσε τον Ιούνιο του 2009 ένα δεύτερο κύμα διορθωτικών μέτρων για τη

⁹⁶ Η Ελληνική κυβέρνηση κατέθεσε στις υπηρεσίες της Επιτροπής και ένα Συμπλήρωμα στο Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης, με την περιγραφή των δημοσιονομικών μέτρων που θα εξασφάλιζαν την πραγματοποίηση των δημοσιονομικών στόχων του 2009.

⁹⁷ Συστάσεις 564 και 565/2009

⁹⁸ Απόφαση του Συμβουλίου 415/2009

⁹⁹ Σύσταση του Συμβουλίου 7900/2009

συγκράτηση του ελλείμματος. Μετά την ανακοίνωση των νέων μέτρων και πριν από την εφαρμογή τους, έλαβαν χώρα οι εθνικές εκλογές, στις οποίες εξελέγη η νέα κυβέρνηση.

Ωστόσο, η σημαντική επιδείνωση του ελλείμματος σε σχέση με τις αρχικές προβλέψεις είχε γίνει απολύτως αντιληπτή πολύ νωρίτερα. Από τα ταμειακά στοιχεία που είχε στη διάθεσή της η Τράπεζα της Ελλάδας για την εκτέλεση του προϋπολογισμού έως τον Αύγουστο¹⁰⁰, προκύπτει ότι το έλλειμμα θα έπρεπε να διαμορφωθεί, σε διψήφιο ποσοστό του ΑΕΠ έως το τέλος του 2009. Αυτή ήταν επίσης και η εκτίμηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ήδη από τα μέσα του χρόνου, που εκφράζεται σε εσωτερική έκθεση που είχε κοινοποιηθεί στην κυβέρνηση¹⁰¹.

Κατά τη γνωστοποίηση στοιχείων στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος το φθινόπωρο του 2009, η νέα κυβέρνηση αναθεώρησε σημαντικά προς τα άνω το λόγο του ελλείματός της για το 2008 (κατά 2,1 εκατοστιαίες μονάδες, στο 7,7% του ΑΕΠ) και τον προβλεπόμενο λόγο του ελλείματός της για το 2009 (κατά 6,5 εκατοστιαίες μονάδες, στο 12,5% του ΑΕΠ), αποκαλύπτοντας έτσι μια σοβαρότατη δημοσιονομική ανισορροπία. Όσον αφορά την αναθεώρηση του ελλείμματος για το 2008, η βασική αιτία ήταν οι επιπλέον δαπάνες για την προμήθεια υγειονομικού υλικού των δημόσιων νοσοκομείων καθ' υπέρβαση των προϋπολογισμένων κονδυλίων. Για το 2009, η αναθεώρηση αντανάκλούσε το γεγονός ότι η αρχική πρόβλεψη βασιζόταν κατά πολύ σε ένα δημοσιονομικό στόχο που δεν είχε αναθεωρηθεί με βάση τα ήδη διαθέσιμα τριμηνιαία και μηνιαία δημοσιονομικά

¹⁰⁰ Η Τράπεζα της Ελλάδος στο Στατιστικό Δελτίο Οικονομικής Συγκυρίας που δημοσιεύτηκε τον Σεπτέμβριο του 2009, υποδείκνυε ότι οι καθαρές δανειακές ανάγκες της κεντρικής κυβέρνησης σε ταμειακή βάση έως τον Αύγουστο του 2009, ήταν ήδη 22 δις Ευρώ. Η ειδοποίηση στο πλαίσιο της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος που στάλθηκε στη Eurostat από τις Ελληνικές αρχές στις 2 Οκτωβρίου, εκτιμούσε το έλλειμμα της κεντρικής κυβέρνησης σε ετήσια βάση στα 17,5 δις Ευρώ.

¹⁰¹ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ήδη από τις 2 Ιουλίου 2009, βασιζόμενη στα διαθέσιμα στοιχεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού για το πρώτο τρίμηνο του 2009 είχε προειδοποιήσει ότι η εκτέλεση του προϋπολογισμού για την περίοδο Ιανουαρίου-Μαρτίου 2009, δείχνει να αποκλίνει πολύ από τους ετήσιους δημοσιονομικούς στόχους που περιγράφονται στο τελευταίο επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας. Εάν συνεχιστεί αυτή η τάση καθόλη τη διάρκεια του έτους, το έλλειμμα της κεντρικής κυβέρνησης θα ξεπεράσει το 10% του ΑΕΠ, γεγονός που είναι σε αντίθεση με τον επίσημο ετήσιο στόχο για το έλλειμμα της κεντρικής κυβέρνησης στο 5% του ΑΕΠ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, "Εφαρμογή του ΣΣΑ και ενημέρωση για το Eurogroup στην Πράγα (τα πρόσφατα μέτρα που λαμβάνονται στην Ελλάδα)", σημείωμα για το Eurogroup, Βρυξέλλες 02.07.2009).

στοιχεία. Η επιδείνωση κατά το 2009 οφείλεται κυρίως σε υπερβάσεις των δαπανών, ιδίως για δημόσιες επενδύσεις και επιδοτήσεις οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και σε υστέρηση των εσόδων από άμεση και έμμεση φορολογία. Οι αναθεωρήσεις αυτές, οι οποίες αναπαρήγαγαν ένα φαινόμενο που έχει παρατηρηθεί και προηγούμενα έτη, κατέδειξαν συστημικές ανεπάρκειες στην κατάρτιση των δημοσιονομικών στατιστικών στοιχείων και προβλέψεων της Ελλάδος. Η Eurostat εξέφρασε επιφυλάξεις για την ποιότητα των στοιχείων που υποβάλλονται από την Ελλάδα, δεδομένης της σημαντικής αβεβαιότητας σχετικά με τα εν λόγω μεγέθη, και δεν επικύρωσε τα γνωστοποιηθέντα δημοσιονομικά στοιχεία¹⁰².

Στην Εισηγητική Έκθεση του Κρατικού Προϋπολογισμού του 2010, που κατατέθηκε στο Κοινοβούλιο στο τέλος Νοεμβρίου 2009, καταγράφεται η εκτίμηση για το έλλειμμα του 2009 της γενικής κυβέρνησης στο 12,7% του ΑΕΠ. Αυτή η σημαντική απόκλιση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης από τις αρχικές (2% του ΑΕΠ στον Προϋπολογισμό του 2009, 3,7% του ΑΕΠ στο ΠΣΑ) και τις ενδιάμεσες προβλέψεις (5,1% του ΑΕΠ στα μέσα του έτους) μπορεί να αποδοθεί στις επιπτώσεις τριών γεγονότων:

¹⁰² Τότε κλιμάκιο της Eurostat εγκαταστάθηκε στη Χώρα προκειμένου να αναδιοργανωθεί η Ελληνική Στατιστική Αρχή). Προκειμένου να καταστεί αξιόπιστη και ανεξάρτητη, το Κοινοβούλιο ψήφισε ένα νέο νόμο που άλλαξε το νομικό καθεστώς της Στατιστικής Υπηρεσίας, που αποτελούσε στο παρελθόν ένα τμήμα του Υπουργείου Οικονομικών. Πλέον είναι πλήρως ανεξάρτητη αρχή, της οποίας Πρόεδρος και το Διοικητικό Συμβούλιο εκλέγονται με πλειοψηφία τεσσάρων πέμπτων από μια κοινοβουλευτική επιτροπή. Ο νόμος προβλέπει επίσης νέες κατευθυντήριες γραμμές σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα. Εντούτοις όπως σημειώνεται ότι στην ενδιάμεση έκθεση της Τράπεζας της Ελλάδος για τη νομισματική πολιτική του Οκτωβρίου 2010 η αναθεώρηση προς τα άνω του ελλείμματος του 2009 από τη Eurostat οφείλεται «στη συμπερίληψη στον τομέα της γενικής κυβέρνησης ορισμένων ελλειμματικών επιχειρήσεων, κυρίως του τομέα των συγκοινωνιών και της αμυντικής βιομηχανίας, καθώς και άλλων φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα, που προηγουμένως εθεωρείτο ότι βάσει των ορισμών του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών δεν ανήκαν στη “γενική κυβέρνηση”». Εξακολουθούν ωστόσο και σήμερα να υπάρχουν κενά στην οργάνωση της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής, με αποτέλεσμα στις 22 Οκτωβρίου 2010 η Κοινοτική Στατιστική Υπηρεσία να ανακοινώσει τα στοιχεία για τα ελλείμματα όλων των χωρών πλην της Ελλάδος. Αλλά και η σημερινή ηγεσία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (συνέντευξη του προέδρου της κ. Α. Γεωργίου, 12 Σεπτεμβρίου 2010) αναφέρει ότι υπήρχαν και εξακολουθούν να υπάρχουν χρόνια προβλήματα στην παραγωγή των στατιστικών, στα οποία οφείλονται οι «αστερίσκοι» της Eurostat.

Πρώτον, στην επίπτωση του οικονομικού κύκλου, λόγω της οικονομικής επιβράδυνσης και της μεγαλύτερης σε σχέση με την αναμενόμενη μείωσης του πραγματικού ΑΕΠ.

Δεύτερον, στην επίπτωση του εκλογικού ή πολιτικού κύκλου, λόγω της χαλάρωσης των μηχανισμών είσπραξης εσόδων και των υπερβάσεων δαπανών.

Τρίτον, στην επίπτωση των ατελειών ή διαρθρωτικών αδυναμιών, λόγω των ενδημικών διαρθρωτικών προβλημάτων στη συλλογή των φόρων, στον έλεγχο των δαπανών και στην καταγραφή των δεδομένων.

Στις 2.12.2009 το Συμβούλιο αποφάσισε¹⁰³ (άρθρο 126 παρ8 ΣΛΕΕ) ότι δεν ανελήφθη αποτελεσματική δράση εκ μέρους της Ελλάδας ως προς τη συμμόρφωσή της με τις συστάσεις στις οποίες είχε προβεί το Συμβούλιο τον Απρίλιο του 2009. Της απόφασης αυτής είχε προηγηθεί σχετική σύσταση¹⁰⁴ της Επιτροπής στις 11.11.2009. Ειδικότερα το Συμβούλιο συμπέρανε ότι τα δημόσια οικονομικά είχαν επιδεινωθεί κατά πολύ περισσότερο από όσο θα περίμενε κανείς λόγω της διεθνούς οικονομικής κρίσης και επομένως η επιδείνωση αυτή οφειλόταν στην άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής της ελληνικής κυβέρνησης και στην αποτυχία των μέτρων που είχε λάβει μέχρι τότε για την επίτευξη των στόχων του ελλείμματος και του χρέους.

Ο προϋπολογισμός του 2010 προέβλεπε μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης στο 9,1% του ΑΕΠ από το τότε εκτιμώμενο 12,7% του ΑΕΠ για το 2009 (στη συνέχεια το έλλειμμα του 2009 αναθεωρήθηκε τρεις φορές– αρχικά σε 12,9%, λόγω μεγαλύτερης του αναμενομένου συρρίκνωσης του ΑΕΠ, κατόπιν σε 13,6% του ΑΕΠ από την Eurostat στις 22 Απριλίου 2010 και σε ακόμη υψηλότερο επίπεδο στις 22 Οκτωβρίου, λόγω πληρέστερης καταγραφής των συνιστωσών του ελλείμματος). Εξαιτίας των δυσμενών οικονομικών εξελίξεων και του αρνητικού διεθνούς κλίματος, η κυβέρνηση υιοθέτησε πιο φιλόδοξους στόχους όσον αφορά τη δημοσιονομική προσαρμογή.

Έτσι στις 15-1-2010 η Ελλάδα υπέβαλε το επικαιροποιημένο Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης που περιλάμβανε επικαιροποιημένο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων «με στόχο τη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος και του χρέους ως ποσοστά του ΑΕΠ και τη διασφάλιση για τα επόμενα χρόνια των συνθηκών για οικονομική ανάπτυξη μέσω της αντιμετώπισης χρόνιων διαρθρωτικών

¹⁰³ Απόφαση 291/2010

¹⁰⁴ Σύσταση 1549/2009.

αδυναμιών». Το Πρόγραμμα αυτό ξεκινά από την παραδοχή ότι η ταχεία οικονομική ανάπτυξη που επιτεύχθηκε κατά την προηγούμενη δεκαετία έληξε το 2008¹⁰⁵. Όσον αφορά το δημόσιο έλλειμμα προβλέπονται τα εξής: σύμφωνα με τον Προϋπολογισμό του 2010, το έλλειμμα γενικής κυβέρνησης προβλέπεται να μειωθεί κατά 3,6% του ΑΕΠ, από 12,7% το 2009 σε 9,1% το 2010. Ωστόσο, στο ΠΣΑ υιοθετείται ένας πιο φιλόδοξος στόχος μείωσης του ελλείμματος γενικής κυβέρνησης κατά 4 ποσοστιαίες μονάδες, δηλ. στο 8,7% του ΑΕΠ έως το τέλος του 2010¹⁰⁶. Τονίζεται ωστόσο ότι μετά από την πολύ μεγάλη απόκλιση του ελλείμματος γενικής κυβέρνησης που σημειώθηκε το 2009, η μείωση που προβλέπεται στο ΠΣΑ για το 2010 μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσα από συνεπή και αυστηρή υλοποίηση του Προϋπολογισμού και του ΠΣΑ.

Η Επιτροπή εξέδωσε στις 3-2-2010 την υπ' αριθμ. SEC(2010) 94 σύσταση για Απόφαση του Συμβουλίου επί του υποβληθέντος ΠΣΑ. Η Επιτροπή συστήνει στο Συμβούλιο (ι) να δώσει συστάσεις στην Ελλάδα με σκοπό τον τερματισμό της ασυνέπειας με τις ευρείες ΔΕΣ κατευθύνσεις των οικονομικών πολιτικών και την αποτροπή του κινδύνου για την εύρυθμη λειτουργία της οικονομικής και

¹⁰⁵ Για περισσότερο από δέκα χρόνια η ελληνική οικονομία σημείωσε υψηλά ποσοστά αύξησης του ΑΕΠ. Ωστόσο η ταχεία αυτή ανάπτυξη:

- Βασίστηκε κατά κύριο λόγο σε αυξήσεις της ζήτησης, οι οποίες τροφοδοτούνταν από την ευκολότερη πρόσβαση σε πιστώσεις προς τις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά ως αποτέλεσμα των χαμηλότερων επιτοκίων που συνόδευσαν την υιοθέτηση του ευρώ, και

- Συνυπήρξε με την εμφάνιση δίδυμων ελλειμμάτων, δηλ. δημοσιονομικού ελλείμματος και ελλείμματος ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, που αντανάκλασαν

- α) την έλλειψη βούλησης για τη διατήρηση δημοσιονομικής πειθαρχίας και β) τις επιπτώσεις της χαλαρής δημοσιονομικής πολιτικής σε ότι αφορά το εξωτερικό ισοζύγιο της οικονομίας, σε συνδυασμό με τη σημαντική διάβρωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας ως αποτέλεσμα, σε μεγάλο βαθμό, στρεβλώσεων της αγοράς .

¹⁰⁶ Η προσαρμογή αυτή του 4% στο έλλειμμα ακολουθείται από περαιτέρω προσαρμογές μέσα στην περίοδο 2011-2013. Ειδικότερα, η πορεία δημοσιονομικής προσαρμογής ανέρχεται σε 3,1%, 2,8% και 0,8% του ΑΕΠ μέσα στο 2011, 2012 και 2013 αντίστοιχα, τοποθετώντας το προβλεπόμενο έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης σε περίπου 2% του ΑΕΠ μέσα στο 2013.

Όσον αφορά το δημόσιο χρέος, το τεράστιο δημοσιονομικό έλλειμμα του 2009 οδήγησε σε μια ανάλογη αύξηση του χρέους της γενικής κυβέρνησης στο 113,4% του ΑΕΠ έναντι 99,2% που ήταν το 2008. Η πρόβλεψη του προϋπολογισμού για το 2010 είναι 120,4%. Το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ αναμένεται να σταθεροποιηθεί το 2011. Συγκεκριμένα από 120,6% του ΑΕΠ το 2011, περαιτέρω μείωση προβλέπεται σε 117,7% και 113,4% το 2012 και το 2013.

νομισματικής ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 121 παρ.4 της Συνθήκης σχετικά με τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (ii) να ειδοποιήσει στην Ελλάδα σύμφωνα με το άρθρο 126 παρ.9, να λάβει τα απαραίτητα μέτρα που το Συμβούλιο κρίνει απαραίτητα, προκειμένου να διορθωθεί η κατάσταση του υπερβολικού κυβερνητικού ελλείμματος και (iii) να εκφράσει άποψη σχετικά με το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας. Επιπλέον, η Επιτροπή θεωρεί ότι αν αυτή η σύσταση του Συμβουλίου γίνει δημοσίως σύμφωνα με το άρθρο 121 παρ.4 θα διευκολυνθεί ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και της Κοινότητας. Η Επιτροπή προτείνει επίσης στο Συμβούλιο να δημοσιοποιήσει την παρούσα σύσταση. Σημειωτέον ότι πρώτη φορά καλούνται σε ταυτόχρονη εφαρμογή Απόφαση που ειδοποιεί να ληφθούν μέτρα σύμφωνα με το άρθρο 126 παρ.9 και Σύσταση σύμφωνα με το άρθρο 121 παρ.4 της ΣΛΕΕ.

Στις 16-2-2010 το Συμβούλιο εξέδωσε την υπ' αριθμ.6560/2010 Γνώμη του για το ΠΣΑ, το οποίο χαρακτήρισε αρκετά αισιόδοξο. Το Συμβούλιο απευθύνει επίσης στην ελληνική Δημοκρατία μια σύσταση σύμφωνα με το άρθρο 121 παρ/4 και μια ειδοποίηση να ληφθούν μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος σύμφωνα με το άρθρο 126 παρ.9. Η απόφαση¹⁰⁷ καθόρισε το 2012 ως προθεσμία για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος, ενώ παράλληλα κάλεσε την Ελλάδα αφενός να υποβάλει λεπτομερές χρονοδιάγραμμα των μέτρων που πρέπει να ληφθούν μέχρι τις 15-05-2010 αλλά και μακροπρόθεσμα, αφετέρου να παρουσιάζει τακτικές και δημόσιες αναφορές σχετικά με αυτά, αρχής γενομένης της 16.3.2010 ως πρώτης από μια σειρά προθεσμιών για την υποβολή των αναφορών αυτών. Οι υποχρεώσεις της Ελλάδος συγκεκριμενοποιήθηκαν μετά τη δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 11.2.2010 ότι οι κυβερνήσεις της ΕΕ υποστηρίζουν πλήρως τις προσπάθειες της ελληνικής κυβέρνησης και τη δέσμευσή της να πράξει τα αναγκαία προκειμένου να εκπληρωθούν οι φιλόδοξοι στόχοι για εξυγίανση. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπενθύμισε ότι όλες οι χώρες της ζώνης του ευρώ θα πρέπει να ακολουθήσουν συνετές εθνικές πολιτικές που συνάδουν με τους συμφωνημένους κανόνες και ότι μοιράζονται την ευθύνη για την οικονομική και χρηματοπιστωτική σταθερότητα της ευρωζώνης. Η δήλωση ανέφερε επίσης ότι οι χώρες της ζώνης του ευρώ θα αναλάβουν αποφασιστική και συντονισμένη δράση, αν χρειαστεί, προκειμένου να διασφαλίσουν τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα στο σύνολο της ζώνης του ευρώ.

¹⁰⁷ Απόφαση του Συμβουλίου 182/2010

Στις 8.3.2010 το Υπουργείο Οικονομικών υπέβαλε έκθεση για την εφαρμογή του προγράμματος σταθερότητας και ανάπτυξης και πρόσθετων μέτρων σε συμμόρφωση με την Απόφαση 6147/2010 του Συμβουλίου. Στις 9.3.2010 η Επιτροπή προέβη σε ανακοίνωση¹⁰⁸ στο Συμβούλιο στην οποία αξιολογούνται οι ενέργειες της Ελλάδας με σκοπό την επίτευξη του δημοσιονομικού στόχου 2010, με βάση το πρόγραμμα που υπεβλήθη στις 8.3.2010. Σύμφωνα με την αξιολόγηση της Επιτροπής, η Ελλάδα είχε προχωρήσει στην εφαρμογή των μέτρων που της είχαν ζητηθεί για το 2010, εντούτοις η ραγδαία αλλαγή του οικονομικού κλίματος συνεπαγόταν ότι τα μέτρα αυτά δεν ήταν πλέον επαρκή. Μάλιστα η Επιτροπή σημείωνε ότι υπό τις παρούσες συνθήκες ήταν ανέφικτη η τήρηση του προγράμματος για τη μείωση του ελλείμματος.

Το Eurogroup με Εντολή (Terms of Reference) στις 15.3.2010 υποδέχεται ευμενώς το πρόγραμμα σταθερότητας και ανάπτυξης καθώς και τα πρόσθετα μέτρα που έλαβε η Ελλάδα και ζητά επιπλέον πληροφόρηση για τα μέτρα που θα ληφθούν για το 2011 και 2012. Χαιρετίζει την πρόθεση της Επιτροπής να παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς, μαζί με την ΕΚΤ, την πορεία εφαρμογής του προγράμματος και δηλώνει ότι θα παρακολουθεί και το ίδιο. Υπογραμμίζει ότι η Ελλάδα δεν έχει ζητήσει οικονομική στήριξη, παρότι επιβεβαίωσε τη δέσμευση των κρατών-μελών της ευρωζώνης για ανάληψη αποφασιστικής και συντονισμένης δράσης, αν χρειαστεί με στόχο τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στην ευρωζώνη στα πλαίσια της Συνθήκης.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 16.3.2010¹⁰⁹ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι βάσει των διαθέσιμων πληροφοριών η Ελλάδα εφαρμόζει την απόφαση του Συμβουλίου και το πρόγραμμα σταθερότητας και ανάπτυξης, και ότι τα μέτρα που ανακοινώθηκαν (π.χ. νέος φορολογικός νόμος, μέτρα για την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής, μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος) φαίνεται ότι επαρκούν για την εξασφάλιση των δημοσιονομικών στόχων για το 2010.

Γ.2.2. Οι εξελίξεις που οδήγησαν στο Μηχανισμό Χρηματοδοτικής Συνδρομής

Η οικονομική ύφεση, η οποία εντάθηκε το 2010 και η διαπίστωση, μετά από τις ελληνικές εκλογές του Οκτωβρίου 2009, ότι τα στοιχεία του δημόσιου χρέους και του δημοσιονομικού ελλείμματος για το 2008 και το 2009 ήταν πολύ χειρότερα από τα

¹⁰⁸ Ανακοίνωση 91/2010

¹⁰⁹ Δελτίο τύπου 7498/2010

αναφερόμενα από την προηγούμενη κυβέρνηση επιβάρυναν επικίνδυνα τα δημόσια οικονομικά της χώρας. Η αναθεώρηση των δημοσιονομικών μεγεθών ήταν συγκλονιστική διότι το έλλειμμα ήταν δύο φορές μεγαλύτερο από τα προβλεπόμενα μέχρι σήμερα¹¹⁰ και αποκάλυψε εκούσια εσφαλμένη αναφορά της εθνικής στατιστικής υπηρεσίας. Οι χρηματοπιστωτικές αγορές δεν επιβράβευσαν την προσπάθεια της νεοεκλεγείσας ελληνικής κυβέρνησης για διαφάνεια, ούτε χάρηκαν με τη δημόσια προειδοποίηση του διοικητή της κεντρικής τράπεζας της Ελλάδας στις τράπεζες να είναι προσεκτικές κατά την αγορά κρατικών ομολόγων. Οι αγορές αντέδρασαν με αύξηση των spreads των ελληνικών ομολόγων και την υποβάθμιση της αξιοπιστίας τους. Από το Νοέμβριο και μετά, η Ελλάδα επλήγη από αρκετά κερδοσκοπικά κύματα, που οδηγούσαν τα επιτόκια δανεισμού του Δημοσίου σε υπέρογκα επίπεδα, μερικές φορές υπερβαίνοντας το 10% και δύο σημαντικοί οίκοι αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας υποβάθμισαν τα ελληνικά ομόλογα.

Κατά συνέπεια η κρίση εξέθεσε την αδύνατη δημοσιονομική θέση της Ελλάδας. Η περίπτωση της Ελλάδας ξεχωρίζει στο ότι το επίπεδο του δημοσιονομικού κινδύνου που προϋπήρχε της κρίσης ήταν υψηλό, κυρίως λόγω του σταθερά υψηλού επιπέδου του δημόσιου χρέους. Το πρόβλημα της Ελλάδας είναι ο συνδυασμός υψηλού χρέους, μεγάλου ελλείμματος και χαμηλής ανταγωνιστικότητας¹¹¹. Η Ελλάδα μπήκε στην κρίση με ένα μεγάλο δομικό έλλειμμα. 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%. Αυτό αντανάκλωσε 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

¹¹⁰ Το έλλειμμα του 2008 αναθεωρήθηκε προς τα πάνω από 5% έως 12,5% του ΑΕΠ, ενώ το προβλεπόμενο έλλειμμα για το 2010 επίσης αυξήθηκε από 3,7% σε 12,5% του ΑΕΠ και στη συνέχεια στο 13,6% του ΑΕΠ. Το δημόσιο χρέος αυξήθηκε στο 115% του ΑΕΠ μέχρι το τέλος του 2009 ενώ πριν εκτιμούταν κάτω από 100% του ΑΕΠ. Επιπλέον, παρά την ύφεση του 2009, το έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών ανήλθε σε 11 τοις εκατό του ΑΕΠ.

¹¹¹ Εξαντλητική ανάλυση του θέματος αυτού βλ. σε «Ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών της Ελλάδος: αιτίες ανισορροπιών και προτάσεις πολιτικής», Τράπεζα της Ελλάδος, Ιούνιος 2010, Επιμέλεια έκδοσης: Γεώργιος Οικονόμου, Ισαάκ Σαμπεθά, Γεώργιος Συμιγιάννης

χρηματοπιστωτικού τομέα και από τα χαμηλά πραγματικά επιτόκια που συνδέονταν με την υιοθέτηση του ευρώ - και χαλαρή δημοσιονομική πολιτική συνέβαλαν σε έντονη ανάπτυξη. Ο συνδυασμός της υψηλής αύξησης της εγχώριας ζήτησης¹¹² και της επιδείνωσης της εξωτερικής ανταγωνιστικότητας επέφερε ταχεία επιδείνωση του ελλείμματος τρεχουσών συναλλαγών, το οποίο κορυφώθηκε με 14% του ΑΕΠ το 2008. Κατά την τελευταία δεκαετία, η Ελλάδα δανείστηκε κατά κόρον από τις διεθνείς κεφαλαιαγορές για τη χρηματοδότηση του κρατικού προϋπολογισμού και του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών¹¹³. Οι δημοσιονομικές ανισορροπίες παρέμειναν σταθερά υψηλές. Αφότου η Ελλάδα υπέβαλε το πρώτο πρόγραμμα σταθερότητας τον Δεκέμβριο του 2000 (λίγο μετά την απόφαση να υιοθετήσει η Ελλάδα το ευρώ), το οποίο έθετε ως μεσοπρόθεσμο στόχο (ΜΔΣ) την ισοσκέλιση της δημοσιονομικής θέσης, ο στόχος αυτός δεν επιτεύχθηκε ποτέ. Ακόμη χειρότερα, το ονομαστικό ισοζύγιο ποτέ δεν ήταν κατώτερο του 3% του ΑΕΠ. Οι δημοσιονομικοί στόχοι δεν επιτυγχάνονταν ποτέ, παρά το ευμενές οικονομικό περιβάλλον, λόγω της συστηματικής υπέρβασης των δαπανών, της ενδημικής φοροδιαφυγής¹¹⁴ και των σταθερά υπεραισιόδοξων προβλέψεων ως προς τα φορολογικά έσοδα. Οι συνεχιζόμενες δημοσιονομικές και εξωτερικές ανισορροπίες οδήγησαν σε σημαντική αύξηση του δημόσιου και του εξωτερικού χρέους. Λόγω της υιοθέτησης αδύναμων πολιτικών εσόδων και χαλαρής φορολογικής διαχείρισης, ιδιαίτερα την περίοδο πριν τις εκλογές του 2009 και έχοντας ως πρόσθετο παράγοντα την ύφεση, τα έσοδα μειώθηκαν αισθητά. Οι δαπάνες, εντωμεταξύ, αυξήθηκαν σημαντικά, ιδιαίτερα για

¹¹² Σύμφωνα με την Eurostat, το 2009 τα ελληνικά νοικοκυριά καταναλώνουν 12% πάνω από το μέσο όρο της ΕΕ-27, ακόμη και αν το εισόδημά τους ήταν κατά 5% λιγότερο, η παραγωγικότητα της εργασίας τους ήταν 20% χαμηλότερη, και μόνο το 39% από αυτούς εργάζονταν σε σύγκριση με το 43% στην Ευρώπη. Βλ αναλυτικά Costas Azariadis, Washington University, Yannis M. Ioannides, Tufts University, and Christopher A. Pissarides, LSE «Η ανάπτυξη είναι η μόνη λύση: Δεκαεπτά Προτάσεις για μια νέα αναπτυξιακή στρατηγική», 6 Οκτωβρίου 2010

¹¹³ Βλέπε αναλυτικά «Η κρίση του χρέους στην Ελλάδα: Επισκόπηση, πολιτικές απαντήσεις και Συνέπειες», Rebecca M. Nelson, Paul Belkin, Derek E. Mix, Congressional Research Service, 14-05-2010

¹¹⁴ Οι κυβερνητικές δαπάνες είναι συγκρίσιμες με τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά τα έσοδα βρίσκονται σε πολύ χαμηλότερο επίπεδο λόγω της φοροδιαφυγής. Υπό αυτήν την έννοια, η φοροδιαφυγή αποτελεί την κύρια αιτία του ελλείμματος στην Ελλάδα. Εξαιτίας της φοροδιαφυγής, η κυβέρνηση αδυνατεί να παρέχει κρατικές υπηρεσίες υψηλής ποιότητας, το φορολογικό σύστημα χαρακτηρίζεται από ανισότητες ενώ ωφελούνται δραστηριότητες χαμηλής ανάπτυξης.

μισθούς και επιδόματα, ενδεικτικό της χαλαρής πειθαρχίας, παρακολούθησης και ελέγχου των δαπανών, γεγονός που επίσης οδήγησε σε νέες εκπρόθεσμες οφειλές. Όταν οι επιπτώσεις της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης έπληξαν τη χώρα, η ελληνική οικονομία βρέθηκε στη δίνη και των δύο προβληματικών καταστάσεων που εξέθεσε η κρίση, δηλαδή των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών ανισορροπιών¹¹⁵. Αυτός ο συνδυασμός παραγόντων έχει δυσμενείς επιπτώσεις στο τραπεζικό σύστημα. Το χρηματοπιστωτικό σύστημα επίσης έχει επηρεαστεί αρνητικά. Οι κατηγορίες ότι οι ελληνικές κυβερνήσεις είχαν χαλκεύσει στατιστικά στοιχεία και προσπάθησαν να κρύψουν τα επίπεδα του χρέους μέσω σύνθετων χρηματοοικονομικών μέσων¹¹⁶ συνέβαλαν επίσης στην κάμψη της εμπιστοσύνης των επενδυτών¹¹⁷. Πριν από την κρίση, οι αποδόσεις των δεκαετών ομολόγων ήταν 10 με 40 μονάδες βάσης πάνω από αυτές των γερμανικών 10-ετών ομολόγων. Με την κρίση, το περιθώριο(spread) αυξήθηκε σε 400 μονάδες βάσης τον Ιανουάριο του 2010, διαφορά-ρεκόρ.¹¹⁸ Η διαφορά αυτή αντανάκλα την μείωση της εμπιστοσύνης των επενδυτών στην ελληνική οικονομία.

Παρά την αυξανόμενη νευρική γύρω από την οικονομία, η ελληνική κυβέρνηση κατάφερε να δανεισθεί με επιτυχία μέσω έκδοσης ομολόγων 8 δις ευρώ στο τέλος του Ιανουαρίου 2010, 5 δις ευρώ στα τέλη Μαρτίου του 2010, και 1,56

¹¹⁵ Βλ αναλυτικά, Τα δημόσια οικονομικά στην ONE, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων, 4/2010, σελ 157 επ

¹¹⁶ Μεσούσης της κρίσης, επισημάνθηκε ότι οι ελληνικές κυβερνήσεις, με τη συνδρομή εξέχοντων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, συμπεριλαμβανομένων της Goldman Sachs, μετέλθαν σύνθετων χρηματοπιστωτικών μέσων για να αποκρύψουν το πραγματικό ύψος του χρέους στην Ελλάδα. Για παράδειγμα, η κυβέρνηση του προκατόχου του Γ. Παπανδρέου, Κώστα Καραμανλή, φέρεται να έχει προβεί σε ανταλλαγές μελλοντικών εσόδων από αυτοκινητόδρομους, αεροδρόμια, και λαχεία για προκαταβολικές πληρωμές τοις μετρητοίς από επενδυτές. Επίσης, αναφέρεται ότι η ελληνική κυβέρνηση δανείστηκε δισεκατομμύρια εμπορευόμενη νομίσματα με ευνοϊκές συναλλαγματικές ισοτιμίες. Επειδή οι πράξεις αυτές θεωρούνται τεχνικά συμβάσεις ανταλλαγής νομισμάτων (currency swaps) και όχι δάνεια, δεν ήταν αναγκαία η αναφορά τους βάσει των λογιστικών κανόνων της ΕΕ. Η Ομοσπονδιακή Τράπεζα των ΗΠΑ διερευνά επί του παρόντος το ρόλο τον οποίο η Goldman Sachs και άλλα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα των ΗΠΑ διαδραμάτισαν στη συσσώρευση του χρέους στην Ελλάδα. (Schwartz N. και Sewell C., "In Greece's Crisis, Fed Studies Wall St.'s Activities")

¹¹⁷ Για παράδειγμα, βλ. Kerin Hope, Quentin Peel, και Tony Barber, «Greece turns on EU critics», Financial Times, 13-02-2009 και Louise Story et al., "Story L. et al., "Wall St. Helped to Mask Debt Fueling Europe's Crisis", New York Times, 14-02-2010

¹¹⁸ Reuters, «Fiscal woes to dog greek bonds even if aid offered», 22-03-2010

δισ ευρώ στα μέσα Απριλίου του 2010, αν και σε υψηλά επιτόκια. Ωστόσο, έπρεπε να δανειστεί επιπλέον 54 δισ ευρώ για να καλύψει το χρέος και τις πληρωμές τόκων το 2010, και αναζωπυρώθηκαν οι αμφιβολίες σχετικά με την ικανότητα της κυβέρνησης να το επιτύχει¹¹⁹

Τον Απρίλιο του 2010, η Eurostat, η στατιστική υπηρεσία της ΕΕ, έδωσε στη δημοσιότητα την εκτίμηση της για το δημοσιονομικό έλλειμμα στην Ελλάδα. Στο 13,6% του ΑΕΠ, η εκτίμηση της Eurostat για το έλλειμμα ήταν σχεδόν μία ολόκληρη ποσοστιαία μονάδα υψηλότερη από την προηγούμενη εκτίμηση που δημοσιεύθηκε από την ελληνική κυβέρνηση τον Οκτώβριο του 2009. Αυτό οδήγησε σε νέα ερωτήματα σχετικά με τη δυνατότητα της Ελλάδας να εξοφλήσει τα χρέη της, με 8,5 δισ € να πρέπει να συγκεντρωθούν μέχρι τις 19 Μαΐου 2010. Λόγω των κλιμακούμενων πιέσεων στην αγορά ομολόγων και της δραματικής αύξησης του κόστους δανεισμού, οι ελληνικές αρχές στις 23 Απριλίου 2010 επίσημο αίτημα χρηματοδοτικής συνδρομής από τα κράτη-μέλη της ευρωζώνης και τη σύναψη συμφωνίας Stand-By από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, υποστηριζόμενη από τη Γερμανία, ζήτησε περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τις προτεινόμενες περικοπές του προϋπολογισμού στην Ελλάδα για το 2010, το 2011, και το 2012 πριν από την παροχή της οικονομικής βοήθειας. Στα τέλη Απριλίου 2010, η διαφορά απόδοσης μεταξύ ελληνικών και γερμανικών 10ετών ομολόγων έφτασε σε ύψη ρεκόρ των 650 μονάδων βάσης, και ένας από τους σημαντικότερους οργανισμούς αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας (Moody's) υποβάθμισε τα ελληνικά ομόλογα κατά μία θέση. Στις 27 Απριλίου 2010, ένας άλλος οίκος πιστοληπτικής αξιολόγησης (Standard and Poors) υποβάθμισε τα ελληνικά ομόλογα σε καθεστώς «junk». Όσο οι διαπραγματεύσεις μεταξύ ΔΝΤ, Ευρωζώνης και Ελλάδας συνεχίζονταν¹²⁰, η Ελλάδα συμφώνησε να λάβει πρόσθετα μέτρα λιτότητας.

¹¹⁹ Carrick Mollenkamp και Cassell Bryan-Low, “ Mollenkamp C. και Bryan-Low C., “ Greece Leaps One Key Hurdle” Wall Street Journal, 5-03-2010

¹²⁰ Κατά την έναρξη της ελληνικής κρίσης, ακούστηκαν φωνές στην ΕΕ που επέμεναν ότι η Ευρωζώνη έπρεπε να διαχειριστεί μόνη της τα του οίκου της. Αναλυτές υποστήριξαν ότι ήταν σημαντικό για την ευρωζώνη να επιδείξει την ισχύ και την αξιοπιστία της, με το να επιλύει τα δικά της προβλήματα. Η προοπτική της «έξωθεν» παρέμβασης του ΔΝΤ θεωρούταν από πολλούς μια πιθανή «ταπεινώση» της ευρωζώνης, ιδίως από τους ιθύνοντες της ΕΚΤ. Στα τέλη Μαρτίου, ωστόσο, η συζήτηση στην Ευρώπη μεταστράφηκε ανοίγοντας δειλά την πόρτα για πιθανή ανάμειξη του ΔΝΤ

Γ.2.3. Το Μνημόνιο

Στις 2 Μαΐου 2010 το Eurogroup προώθησε επισήμως έναν μηχανισμό χρηματοδοτικής συνδρομής ύψους 110 δις ευρώ από κοινού με το ΔΝΤ, εξαρτώμενο από την εφαρμογή ενός τριετούς προγράμματος οικονομικής προσαρμογής που συνομολογήθηκε με τις ελληνικές αρχές, και σε μια αξιολόγηση από την Επιτροπή και την ΕΚΤ των κινδύνων για την οικονομική σταθερότητα στην ευρωζώνη γενικότερα. Την ίδια ημέρα, το Eurogroup κύρωσε το πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής και ενέκρινε διμερή δάνεια¹²¹ από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ ύψους 80 δις. ευρώ. Στις 9 Μαΐου, το Συμβούλιο του ΔΝΤ ενέκρινε με τη διαδικασία Ταχείας και Επείγουσας Οικονομικής Ενίσχυσης (Fund's fast-track Emergency Financing Mechanism Procedures) συμφωνία Stand-By ύψους 30 δις. Ευρώ, η οποία συνεπάγεται εξαιρετική πρόσβαση σε πόρους του ΔΝΤ, που ανέρχεται σε ποσοστό πάνω από 3200% των ποσοστώσεων της Ελλάδας.

Η συμφωνία θεωρείται ιστορική, καθώς είναι το πρώτο δάνειο του ΔΝΤ σε μια χώρα της Ευρωζώνης και το ύψος της χρηματοδοτικής συνδρομής είναι σημαντικό σε σχέση με το ΑΕΠ στην Ελλάδα (που προβλέπεται να είναι 229 δις ευρώ το 2010)¹²². Υπάρχουν όμως σπουδαιότεροι λόγοι που καθιστούν τη χρηματοδοτική συνδρομή στην Ελλάδα σταθμό αναφοράς στην ιστορία της ΕΕ: πρώτον το καθήκον της αλληλεγγύης τέθηκε υπεράνω της τήρησης των Συνθηκών. Όπως υποστηρίχθηκε

καθώς αρκετά κράτη-μέλη τάσσονταν υπέρ μιας διμερούς προσέγγισης που να συνδυάζει οικονομική βοήθεια από την Ευρωζώνη και το ΔΝΤ. Εν τέλει η συμμετοχή του ΔΝΤ ανάχθηκε σε βασική προϋπόθεση από τη γερμανίδα καγκελάρια Μέρκελ για την παροχή οικονομικής βοήθειας στην Ελλάδα. Ορισμένοι υποστηρίζουν ότι οι πολιτικές μεταρρυθμίσεις-όροι που συνδέονται με το δάνειο του ΔΝΤ θα δώσουν επιπλέον ώθηση για μεταρρυθμίσεις και θα παρέχουν τόσο στην ελληνική κυβέρνηση όσο και την ΕΕ έναν «αποδιοπομπαίο τράγο» για την προώθηση αντιδημοφιλών μεταρρυθμίσεων. Η ΕΕ ανάγει επίσης τη πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων ως όρο των δανείων, αλλά το ΔΝΤ θεωρείται ως πιο ανεξάρτητο από την ΕΕ και έχει μεγαλύτερη εμπειρία στην επίλυση κρίσεων χρέους από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Βλ αναλυτικά «Nelson R., Belkin P., Mix D. E., «Greece's Debt Crisis: Overview, Policy Responses, and Implications», Congressional Research Service, 14-05-2010, σελ. 18

¹²¹ εν αναμονή κοινοβουλευτικής έγκρισης σε ορισμένες χώρες

¹²² Το δάνειο του ΔΝΤ στην Ελλάδα είναι ασυνήθιστο για δύο λόγους. Πρώτον, το ΔΝΤ γενικά δεν δανειοδοτεί ανεπτυγμένες χώρες και ποτέ δεν έχει δανείσει κράτος-μέλος της Ευρωζώνης από το 1999 που εισήχθη το ευρώ ως λογιστικό νόμισμα. Δεύτερον, είναι ασυνήθιστα υψηλό το ύψος του δανείου.

από τον υφυπουργό Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Γαλλίας Lellouche Pierre¹²³ η ΕΕ προχώρησε σε de facto τροποποίηση της ΣΛΑΕ: “C’est un enorme changement, car c’est expressement interdit dans les traits par la célèbre clause de non-renflouement”¹²⁴. Δεύτερον το καθήκον εντιμότητας εξυψώθηκε σε όρο sine qua non της επιτυχίας του προγράμματος διάσωσης της ελληνικής οικονομίας. Τρίτον αναδείχθηκε η αναγκαιότητα της μεταρρύθμισης των Συνθηκών διότι αποδυναμώθηκε η δεσμευτική ισχύς τους και δημιουργήθηκε ένα «κενό δικαίου» καθώς οι υπο-διαμόρφωση νέοι θεσμοί δεν αποτυπώνονται σε κείμενο των Συνθηκών¹²⁵.

Το πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής αποτυπώνεται στο Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής και το Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής (ήτοι Memorandum on Economic and Financial Policies and Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality συναφθέντα αμφότερα στις 3-5-2010¹²⁶), εγκρίθηκε από τη Βουλή των Ελλήνων με την υπερψήφιση του Νόμου 3845/2010 (δημοσιεύθηκε στις 6 Μαΐου 2010) και επικαιροποιήθηκε πρώτον στις 6.8.2010 και δεύτερον στις 22.11.2010¹²⁷.

¹²³ www.lemonde.fr/europe/article/2010/05/29

¹²⁴ «Πρόκειται για μια τεράστια αλλαγή, διότι ρητά απαγορεύεται στις Συνθήκες από τη διάσημη ρήτρα no-bailout».

¹²⁵ Βλ. Chaltiel F., “Le doit, la crise économique et le pragmatism europeen a propos du plan d’ aide a la Grece”, Revue du Marche commun et de l’ Union europeenne, No 539, juin 2010, σελ.345

¹²⁶ Βλ διεξοδική ανάλυση των προβλέψεων του Μνημονίου Νομισματική Πολιτική-Ενδιάμεση Έκθεση 2010, Τράπεζα της Ελλάδος, Οκτώβρης 2010, σελ 109 επ.

¹²⁷ Επικαιροποίηση του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής (ΜΟΧΠ) και του Μνημονίου Συνεννόησης στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής της 3ης Μαΐου 2010 ήτοι (Updated) Memorandum of Economic and Financial Policies, Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality.

Το Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης (Technical Memorandum of Understanding) της 6/8/2010 και της 9/12/2010 προσδιορίζει το πλαίσιο συνεννόησης σε σχέση με τους ορισμούς των δεικτών που προσδιορίζουν τους ποσοτικούς στόχους (κριτήρια απόδοσης και ενδεικτικοί στόχοι), οι οποίοι παρουσιάζονται στους πίνακες του παραρτήματος του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής. Περιγράφει επίσης τις μεθόδους που πρόκειται να χρησιμοποιηθούν για την αξιολόγηση της απόδοσης του προγράμματος καθώς και τις υποχρεώσεις για παροχή πληροφοριών προκειμένου να διασφαλιστεί η επαρκής παρακολούθηση των στόχων.

Η αυστηρή δημοσιονομική πολιτική αποτελεί τον άξονα του πακέτου στήριξης, έτσι ώστε να διασφαλιστεί ότι η Ελλάδα πράγματι θα ξεπεράσει τις διαρθρωτικές δημοσιονομικές και μακροοικονομικές ανισορροπίες που την ταλαιπωρούν. Στόχος του προγράμματος είναι η μείωση του ελλείμματος του προϋπολογισμού της χώρας από 13,6% του ΑΕΠ το 2009 σε κάτω από το 3% του ΑΕΠ το 2014. Οι βασικοί όροι της ακολουθητέας πολιτικής αποτυπώνονται στην υπ' αριθμ. 320/10.5.2010 Απόφαση του Συμβουλίου για την ενίσχυση και την εμβάθυνση της δημοσιονομικής επιτήρησης και την προειδοποίηση για λήψη μέτρων περιορισμού του υπερβολικού ελλείμματος βάσει των άρθρων 126 (9) και 136 ΣΛΕΕ.

Οι ειδικοί όροι για την αποδέσμευση των δόσεων των δανείων αναλύονται περαιτέρω σε Μνημόνιο Κατανόησης (Memorandum of Understanding) που συμφωνήθηκε με τις ελληνικές αρχές. Η συμμόρφωση της Ελλάδας με τους όρους του Μνημονίου εξετάζεται από την Επιτροπή, σε συνεργασία με την ΕΚΤ και από το ΔΝΤ σε τριμηνιαία βάση. Με βάση την έκθεση αξιολόγησης της Επιτροπής, τα Κράτη μέλη που συμμετέχουν στο μηχανισμό στήριξης αποφασίζουν ομόφωνα για την αποδέσμευση της κάθε δόσης.

Η χρηματοδότηση γίνεται σε 13 δόσεις (από το Μάιο του 2010 έως τον Απρίλιο του 2013) υπό την προϋπόθεση ότι το πρόγραμμα εκτελείται κανονικά και πληρούνται τα ποσοτικά κριτήρια απόδοσης¹²⁸ (ΚΑ). Οι τριμηνιαίες εκταμιεύσεις της διμερούς οικονομικής βοήθειας από τα Κράτη-Μέλη της Ευρωζώνης θα βασίζονται σε τριμηνιαίους απολογισμούς των προϋποθέσεων για όλη τη χρονική διάρκεια της συμφωνίας. Η αποδέσμευση των δόσεων θα βασίζεται στην τήρηση των ποσοτικών κριτηρίων επιδόσεων και στη θετική αξιολόγηση της προόδου στα κριτήρια πολιτικής του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής (ΜΟΧΠ) και του Μνημονίου Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής,

¹²⁸ Η πρόοδος εφαρμογής των πολιτικών στο πλαίσιο του προγράμματος θα παρακολουθείται μέσω τριμηνιαίων (και συνεχών) ποσοτικών κριτηρίων απόδοσης (ΚΑ), καθώς και ενδεικτικών στόχων, διαρθρωτικών σημείων αναφοράς, αναθεωρήσεων του προγράμματος και ρητρών. Τα ΚΑ είναι: (1) το όριο στο προσαρμοσμένο πρωτογενές έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης σε ταμειακή βάση (κριτήριο απόδοσης), (2) το όριο στις πρωτογενείς δαπάνες του Κρατικού Προϋπολογισμού (κριτήριο απόδοσης), (3) το όριο στη συσσώρευση νέων ληξιπρόθεσμων οφειλών από τη γενική κυβέρνηση (συνεχής ενδεικτικός στόχος), (4) το όριο στο απόθεμα χρέους της κεντρικής κυβέρνησης (κριτήριο απόδοσης), (5) το όριο στις νέες εγγυήσεις από την κεντρική κυβέρνηση (κριτήριο απόδοσης), και (6) η μη συσσώρευση εκπρόθεσμων οφειλών εξωτερικού χρέους γενικής κυβέρνησης (συνεχές κριτήριο απόδοσης).

το οποίο καθορίζει τα λεπτομερή κριτήρια για τις διαδοχικές αξιολογήσεις έως το τέλος του 2011. Τα λεπτομερή κριτήρια για τις απαιτούμενες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις το 2010 και το 2011 έχουν επικαιροποιηθεί και επιπλέον εξειδικευτεί κατά τη διάρκεια της αποστολής το καλοκαίρι του 2010.

Η ενεργοποίηση του μηχανισμού οικονομικής ενίσχυσης αποτέλεσε τον καρπό προηγούμενων συζητήσεων και συμφωνιών. Στις 11 Φεβρουαρίου 2010, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επεσήμανε την ετοιμότητά του να αναλάβει συγκεκριμένη και συντονισμένη δράση, εάν είναι απαραίτητο για να προστατεύσει τη σταθερότητα του ευρώ. Στις 25 έως τις 26 Μαρτίου, αποσαφηνίστηκε η θέση του Συμβουλίου με την απόφαση ότι τα κράτη μέλη της ευρωζώνης είναι έτοιμα να συνεισφέρουν σε συντονισμένη διμερή δανειοδότηση, στο πλαίσιο δέσμης η οποία θα περιλαμβάνει χρηματοδότηση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και πλειοψηφική ευρωπαϊκή χρηματοδότηση. Διευκρινίστηκαν όμως τα εξής (α) ο μηχανισμός αυτός ο οποίος συμπληρώνει τη χρηματοδότηση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, πρέπει να θεωρείται ως έσχατο μέτρο, το οποίο θα σημαίνει ιδίως ότι δεν είναι επαρκής η χρηματοδότηση της αγοράς. (β) Στόχος του μηχανισμού αυτού δεν είναι η παροχή χρηματοδότησης με βάση ένα μέσο όρο των επιτοκίων της ευρωζώνης, αλλά να θέτει κίνητρα για επιστροφή στη χρηματοδότηση από τις αγορές το συντομότερο δυνατό, μέσω της κατάλληλης τιμολόγησης κινδύνων. Τα επιτόκια¹²⁹ θα διαμορφώνονται με μη χαριστικούς όρους, δηλ. δεν θα περιλαμβάνουν στοιχεία επιδότησης. (γ) Οι αποφάσεις που θα λαμβάνονται δυνάμει του μηχανισμού αυτού θα συνάδουν πλήρως με τη Συνθήκη και τις εθνικές νομοθεσίες. Στις 11 Απριλίου, το Eurogroup καθόρισε τις συγκεκριμένες παραμέτρους για την παροχή της βοήθειας, ειδικότερα τον τύπο τιμολόγησης(επιτόκια) και τη συμβολή της ευρωζώνης για το πρώτο έτος. Για να μην επαναληφθούν φαινόμενα παραποίησης στατιστικών στοιχείων, μετά από σύσταση της Επιτροπής της 12ης Φεβρουαρίου 2010, το Συμβούλιο εξέδωσε νέο κανονισμό 679/2010 στις 26 Ιουλίου 2010, σχετικά με την ποιότητα των στατιστικών στοιχείων

¹²⁹ Γι' αυτό και τα δάνεια του μνημονίου φέρουν κυμαινόμενο επιτόκιο, το οποίο υπολογίζεται όπως το τριμηνιαίο επιτόκιο Euribor συν μια χρέωση 300 μονάδων βάσης. Όσον αφορά τα ποσά που εκκρεμούν για περισσότερο από τρία χρόνια, η επιπλέον χρέωση ανέρχεται σε 400 μονάδες βάσης. Για την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών, ένα εφάπαξ ποσό ύψους 50 μονάδων βάσης χρεώνεται για κάθε εκταμίευση δόσης. Δεδομένου του στόχου της Ελλάδας να αποκατασταθεί η ομαλή πρόσβαση της στην αγορά, η οικονομική υποστήριξη είναι μεσοπρόθεσμου χαρακτήρα.

στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, ο οποίος τροποποιεί τον κανονισμό 479/2009.

Με το ν.3845/2010, με τον οποίο υπερψηφίσθηκε το Μνημόνιο, όπως προαναφέρθηκε, η Βουλή των Ελλήνων ψήφισε μια σειρά μέτρων δημοσιονομικής και οικονομικής πολιτικής που περιλαμβάνονται στο πρόγραμμα οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής, μεταξύ των οποίων αύξηση του ΦΠΑ και των ειδικών φόρων κατανάλωσης, καθώς και περαιτέρω μειώσεις των μισθών και συντάξεων στο δημόσιο τομέα. Επιπλέον, προβλέπεται δέσμη διαρθρωτικών αλλαγών που θα βοηθήσουν στη δημοσιονομική προσαρμογή. Η κυβέρνηση δεσμεύθηκε να θέσει σε εφαρμογή ισχυρά μέτρα προσαρμογής, ύψους 11% του ΑΕΠ συνολικά έως το 2013, με πρόσθετα διορθωτικά μέτρα το 2014 για τη μείωση του ελλείμματος αρκετά κάτω από το 3% του ΑΕΠ. Αυτή η μεγάλη προσαρμογή είναι αναγκαία για να τεθεί ο λόγος του χρέους προς ΑΕΠ σε καθοδική πορεία από το 2013 και έπειτα, η οποία θα διατηρηθεί μετά το πρόγραμμα μέσω της επίτευξης σημαντικών πρωτογενών πλεονασμάτων (τουλάχιστον 5% του ΑΕΠ) μέχρι το 2020. Στις 18 Μαΐου οι χώρες της ζώνης του ευρώ εκταμίευσαν την πρώτη δόση του δανείου, ύψους 14,5 δισεκ. ευρώ, κατόπιν εκταμίευσης 5,5 δισεκ. ευρώ από το ΔΝΤ. Η επόμενη εκταμίευση, ύψους 9 δισεκ. ευρώ (2,5 δισεκ. ευρώ από το ΔΝΤ και 6,5 δισεκ. ευρώ από τη ζώνη του ευρώ), όπως προβλεπόταν στο ΠΟΠ, έγινε στις αρχές Σεπτεμβρίου, αφού αξιολογήθηκε η πρόοδος ως προς τις ενέργειες που έπρεπε να έχουν αναληφθεί έως τις 30 Ιουνίου 2010. Η τρίτη δόση, αντίστοιχου ποσού (2,5 δισεκ. ευρώ από το ΔΝΤ και 6,5 δισεκ. ευρώ από τη ζώνη του ευρώ), αναμένεται έως τις αρχές Δεκεμβρίου, αφού αξιολογηθεί η πρόοδος ως προς τις δράσεις που πρέπει να έχουν αναληφθεί έως τις 30 Σεπτεμβρίου. Η τέταρτη δόση, ύψους 15 δισεκ. ευρώ (4,1 δισεκ. ευρώ από το ΔΝΤ και 10,9 δισεκ. ευρώ από τη ζώνη του ευρώ), θα εκταμιευθεί έως τις αρχές Μαρτίου 2011, αφού αξιολογηθεί η πρόοδος που θα πρέπει να έχει επιτευχθεί έως τις 31 Δεκεμβρίου 2010.

Οι στόχοι του Μνημονίου

Οι κύριοι στόχοι του προγράμματος είναι η διόρθωση των δημοσιονομικών και εξωτερικών ανισορροπιών και η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης προκειμένου να μειωθεί το κόστος χρηματοδότησης της οικονομίας. Μεσοπρόθεσμος στόχος του προγράμματος είναι η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και η αλλαγή της διάρθρωσης της οικονομίας προς ένα αναπτυξιακό μοντέλο στηριζόμενο περισσότερο

στις επενδύσεις και στις εξαγωγές. Η δημοσιονομική προσαρμογή είναι η ακρογωνιαία λίθος του προγράμματος.

Στόχος του προγράμματος είναι ακόμη η διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας του τραπεζικού τομέα. Για το σκοπό αυτό, το πρόγραμμα προβλέπει στήριξη της ρευστότητας των τραπεζών βραχυπρόθεσμα (έγκριση μιας επιπλέον δόσης 25 δισ ευρώ προς τις τράπεζες), την ίδρυση Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας¹³⁰ (FSF) και την ανάγκη για ένα σχέδιο αναδιάρθρωσης του τραπεζικού τομέα.

Για να επιτευχθούν οι στόχοι του Μνημονίου, θα εξαντληθούν όλες οι διαθέσιμες μέθοδοι προκειμένου να διορθωθούν οι δημοσιονομικές παρεκκλίσεις¹³¹ και να αποκατασταθεί η ανταγωνιστικότητα. Γίνεται προσπάθεια να κατανεμηθεί το βάρος των μεταρρυθμίσεων όσο το δυνατόν πιο δίκαιο για να προστατευθούν οι ευάλωτες κοινωνικά ομάδες.

Κατόπιν σύστασης της Επιτροπής¹³², το Συμβούλιο στις 10-05-2010 υιοθέτησε μια νέα απόφαση¹³³ βάσει των άρθρων 126παρ.9 και 136, με σκοπό την ενίσχυση και την εντατικοποίηση της δημοσιονομικής επιτήρησης και δίδοντας ειδοποίηση στην Ελλάδα να λάβει μέτρα μείωσης του ελλείμματος μέχρι το 2014.

¹³⁰ Ο σκοπός του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας είναι η διατήρηση της σταθερότητας του ελληνικού τραπεζικού συστήματος με την παροχή ιδίων κεφαλαίων σε περίπτωση σημαντικής μείωσης των αποθεμάτων κεφαλαίων ασφαλείας. Το Ταμείο δεν θα παρέχει ρευστότητα. Ο νέος φορέας θα παρέχει κεφαλαιοδοτική στήριξη στις τράπεζες μέσω της αγοράς προνομιούχων μετοχών. Οι τελευταίες θα είναι μετατρέψιμες σε απλές μετοχές και θα ενισχύουν το βασικό κεφάλαιο των τραπεζών. Μετά από ένα εύλογο χρονικό διάστημα, αν δεν έχουν εξοφληθεί οι προνομιούχες μετοχές, το Ταμείο θα απαιτεί ένα σχέδιο αναδιάρθρωσης της τράπεζας. Θα διαχειρίζεται τη συμμετοχή του στις τράπεζες με σκοπό να πουλήσει όλες τις μετοχές του σε περιορισμένο χρονικό διάστημα και να αυξήσει όσο μπορεί τα έσοδα της πώλησης.

¹³¹ Η ελληνική κυβέρνηση έχει δεσμευθεί να λάβει δραστικά μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής, επιπλέον αυτών του Μαρτίου 2010, της τάξης του 11 τοις εκατό του ΑΕΠ έως το 2013, με επανορθωτικά μέτρα το 2014 για να μειωθεί το έλλειμμα αρκετά κάτω από 3 τοις εκατό του ΑΕΠ. Αυτή η μεγάλη προσαρμογή απαιτείται για να μπει η αναλογία χρέους-ΑΕΠ σε μια καθοδική τροχιά από το 2013 και μετά, η οποία θα στηριχτεί στην μετά του Μνημονίου εποχή με την διατήρηση των αρχικών ισορροπιών σε ένα αρκετά μεγάλο πλεόνασμα (τουλάχιστον 5 τοις εκατό του ΑΕΠ) μέχρι το 2020. Οι πρώτες προσπάθειες οδήγησαν σε μια σημαντική μείωση του ελλείμματος το πρώτο τετράμηνο του 2010.

¹³² Σύσταση 560/2010

¹³³ Απόφαση 320/2010

Τον Ιούλιο του 2010 το Υπουργείο Οικονομικών υποβάλλει την έκθεση προόδου με τίτλο «Το πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα»¹³⁴ σύμφωνα με την απόφαση του Συμβουλίου 9443/2010, κατά την οποία η Ελλάδα πρέπει να υποβάλει έκθεση με τα μέτρα που έλαβε για να συμμορφωθεί με την παρούσα απόφαση σε τριμηνιαία βάση. Στην έκθεση επισημαίνεται ότι η ελληνική κυβέρνηση εισήγαγε μια σειρά από διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις¹³⁵ κατά το δεύτερο τρίμηνο του 2010. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι μεταρρυθμίσεις (ιδίως στον τομέα της ασφάλισης και της αγοράς εργασίας) πραγματοποιήθηκαν νωρίτερα από ότι προβλεπόταν στο πλαίσιο του οικονομικού προγράμματος.

Στα τέλη Ιουλίου-αρχές Αυγούστου μικτό κλιμάκιο ΕΕ-ΕΚΤ-ΔΝΤ εξέτασε την υλοποίηση του προγράμματος προκειμένου να αξιολογηθεί η πορεία της ελληνικής οικονομίας. Σύμφωνα με την ανακοίνωση τύπου που δόθηκε στη δημοσιότητα στις 5 Αυγούστου και τη σχετική απόφαση του Ecofin και τις εκθέσεις προόδου που δημοσιεύθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹³⁶ στα τέλη Αυγούστου και το ΔΝΤ¹³⁷ στις αρχές Σεπτεμβρίου, η Ελλάδα επέτυχε εντυπωσιακή πρόοδο όσον αφορά τόσο τη δημοσιονομική προσαρμογή κατά το πρώτο εξάμηνο του 2010 όσο και την

¹²⁷ Βλ «Το οικονομικό πρόγραμμα προσαρμογής για την Ελλάδα», Έκθεση που υποβάλλεται σύμφωνα με την απόφαση 9443/10 (ECOFIN 250, UEM 171) σε www.minfin.gr (ιστοσελίδα Υπουργείου Οικονομικών, Πολιτική και Μεταρρυθμίσεις, Πρόγραμμα Οικονομικής Στήριξης, όπου και ο σχετικός σύνδεσμος)

¹³⁵ Αυτές περιλαμβάνουν την αναμόρφωση του συνταξιοδοτικού συστήματος του ιδιωτικού τομέα προκειμένου να εξασφαλιστεί μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα η βιωσιμότητα του και, παρομοίως, η μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος του δημοσίου τομέα ώστε να ευθυγραμμιστεί με τον ιδιωτικό τομέα και τη δεσμευτική απόφαση του ΔΕΚ για την εξίσωση των ηλικιών συνταξιοδότησης για άνδρες και γυναίκες. Προβλέπονται επίσης η κατάρτιση ενός νέου Πλαισίου Διαχείρισης Δημοσίων Οικονομικών για την κατάρτιση, την εκτέλεση και παρακολούθηση του προϋπολογισμού της κυβέρνησης, μια μεταρρύθμιση της τοπικής και περιφερειακής δημόσιας διοίκησης για την ενίσχυση της διαφάνειας, της παραγωγικότητας και της αποτελεσματικότητας στην αυτοδιοίκηση, και, τέλος, μια σειρά μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας για την αύξηση της ευελιξίας στην αγορά εργασίας και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας.

¹³⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων “Το οικονομικό πρόγραμμα προσαρμογής για την Ελλάδα Πρώτη Αναθεώρηση - καλοκαίρι 2010», Occasional Papers 68 σε www.minfin.gr (ιστοσελίδα Υπουργείου Οικονομικών, Πολιτική και Μεταρρυθμίσεις, Πρόγραμμα Οικονομικής Στήριξης, όπου και ο σχετικός σύνδεσμος)

¹³⁷ Αναλυτικά η έκθεση του ΔΝΤ σε www.minfin.gr (ιστοσελίδα Υπουργείου Οικονομικών, Πολιτική και Μεταρρυθμίσεις, Πρόγραμμα Οικονομικής Στήριξης, όπου και ο σχετικός σύνδεσμος)

προώθηση σειράς διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που θα βοηθήσουν στην αναμόρφωση της ελληνικής οικονομίας¹³⁸ και κρίθηκε κατά συνέπεια ότι η Ελλάδα πληροί τους όρους, για να λάβει τη δεύτερη δόση δανείων από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ.

Σύμφωνα με το Επικαιροποιημένο Μνημόνιο¹³⁹ ο στόχος του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης για το 2010 περιορίστηκε στο 7,8% του ΑΕΠ δηλαδή στα 18,5 δισ ευρώ περίπου, έναντι 22,2 δισ ευρώ που ήταν ο στόχος του προϋπολογισμού του 2010 και 18,7 δισ ευρώ που ήταν ο αρχικός στόχος του ΠΟΠ, εξαιτίας της μικρότερης του αναμενομένου πτώσης του ονομαστικού ΑΕΠ εφέτος λόγω υψηλότερου πληθωρισμού.

Συνέπεια της επικαιροποίησης του μνημονίου, εκδόθηκε η υπ' αριθμ.486/2010 Απόφαση του Συμβουλίου στις 7-09-2010 κατόπιν ανακοίνωσης¹⁴⁰ και σύστασης της Επιτροπής¹⁴¹ που προέβλεπε τις αναγκαίες τροποποιήσεις της Απόφασης του Συμβουλίου 320/10.5.2010 για την ενίσχυση και την εμβάθυνση της δημοσιονομικής επιτήρησης.

Στις 15-22 Νοεμβρίου 2010 κοινό κλιμάκιο της Τρόικας (Επιτροπή-ΕΚΤ-ΔΝΤ) επισκέφθηκε την Αθήνα προκειμένου να προχωρήσει σε δεύτερη αξιολόγηση της πορείας υλοποίησης του προγράμματος και εκταμίευση της τρίτης δόσης του δανείου. Στις 24/11/2010 έλαβε χώρα η υποβολή της έκθεσης προόδου με τίτλο «Το πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα»¹⁴² σύμφωνα με την απόφαση

¹³⁸ Σε γραπτή του δήλωση, ο αρμόδιος για τις οικονομικές και νομισματικές υποθέσεις επίτροπος Ολι Ρεν υπογράμμισε ότι «κατά το πρώτο εξάμηνο του 2010 η Ελλάδα κατόρθωσε να εξυγιάνει σε εντυπωσιακό βαθμό τα δημόσια οικονομικά της και σημείωσε ταχεία πρόοδο σε μεγάλες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις», σημειώνοντας ωστόσο ότι «δεν έχουν εκλείψει οι προκλήσεις και οι κίνδυνοι. Η κυριότερη άμεση πρόκληση είναι η διασφάλιση επαρκούς ρευστότητας και χρηματοοικονομικής σταθερότητας στον τραπεζικό τομέα. Ταυτόχρονα πρέπει να επιταχυνθεί το πρόγραμμα των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, ώστε να αποδεσμευθεί το τεράστιο δυναμικό αύξησης της οικονομικής μεγέθυνσης».

¹³⁹ Updated Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, August 6, 2010 σε www.minfin.gr (ιστοσελίδα Υπουργείου Οικονομικών, Πολιτική και Μεταρρυθμίσεις, Πρόγραμμα Οικονομικής Στήριξης, όπου και ο σχετικός σύνδεσμος)

¹⁴⁰ Ανακοίνωση 439/19-08-2010

¹⁴¹ Σύσταση 440/19-08-2010

¹⁴² Βλ «Το οικονομικό πρόγραμμα προσαρμογής για την Ελλάδα», Έκθεση που υποβάλλεται σύμφωνα με την απόφαση 2010/320 σε www.minfin.gr (ιστοσελίδα Υπουργείου Οικονομικών, Πολιτική και Μεταρρυθμίσεις, Πρόγραμμα Οικονομικής Στήριξης, όπου και ο σχετικός σύνδεσμος)

του Συμβουλίου 320/2010¹⁴³. Σε αυτήν χαρακτηρίζεται ο προϋπολογισμός του 2011 που υποβλήθηκε στο Κοινοβούλιο στις 18 Νοεμβρίου 2010, ως η πιο φιλόδοξη δημοσιονομική προσαρμογή και το πιο φιλόδοξο πρόγραμμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που έχει ποτέ υλοποιηθεί στη χώρα. Είναι ο πρώτος προϋπολογισμός που έχουν συνταχθεί στην Ελλάδα, ακολουθώντας την αρχή της δημοσιονομικής διαχείρισης σε επίπεδο γενικής κυβέρνησης. Κατά την έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹⁴⁴ «μετά από ένα καλό ξεκίνημα η εφαρμογή του προγράμματος έχει γίνει πιο δύσκολη από το καλοκαίρι». Σε παρόμοιο μήκος κύματος και οι εκτιμήσεις του ΔΝΤ που επισημαίνει ότι «το πρόγραμμα παραμένει σε καλό δρόμο αλλά τα σημεία πίεσης που είναι εμφανή στο δημόσιο τομέα και το δυσμενές επενδυτικό κλίμα, δείχνουν ότι το πρόγραμμα βρίσκεται σε σταυροδρόμο»¹⁴⁵.

Το συμπέρασμα της τριμερούς αξιολόγησης ήταν το εξής: οι αναθεωρήσεις στατιστικών στοιχείων δείχνουν ότι η δημοσιονομική προσαρμογή άρχισε από υψηλότερο ποσοστό ελλείμματος¹⁴⁶ και δημοσίου χρέους, επομένως απαιτούνται εντατικότερες προσπάθειες προκειμένου να τεθεί το έλλειμμα σε καθοδική πορεία από το 2013 και μετά. Ο δημοσιονομικός στόχος του 2010 για το έλλειμμα θα χαθεί¹⁴⁷, παρά τις πολύ σημαντικές προσπάθειες δημοσιονομικής εξυγίανσης, ενώ υπήρξαν καθυστερήσεις στην προετοιμασία των σημαντικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Πρόσφατα στοιχεία υποδεικνύουν ότι η ύφεση θα είναι ελαφρώς πιο βαθιά από ό, τι αναμενόταν. Η κυβέρνηση επιβεβαίωσε ότι παραμένει σταθερά

¹⁴³ όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση 2010/486

¹⁴⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων “Το οικονομικό πρόγραμμα προσαρμογής για την Ελλάδα Δεύτερη Αναθεώρηση - φθινόπωρο 2010», Occasional Papers 72, 9-12-2010 σε www.minfin.gr (ιστοσελίδα Υπουργείου Οικονομικών, Πολιτική και Μεταρρυθμίσεις, Πρόγραμμα Οικονομικής Στήριξης, όπου και ο σχετικός σύνδεσμος)

¹⁴⁵ Βλ αναλυτικά www.minfin.gr (ιστοσελίδα Υπουργείου Οικονομικών, Πολιτική και Μεταρρυθμίσεις, Πρόγραμμα Οικονομικής Στήριξης, όπου και ο σχετικός σύνδεσμος)

¹⁴⁶ Η Eurostat δημοσίευσε αναθεωρημένα στοιχεία για το χρέος και το έλλειμα της γενικής κυβέρνησης για την περίοδο 2006-09, και ήρε όλες τις επιφυλάξεις της σχετικά με τα δημοσιευμένα στατιστικά στοιχεία. Η αναθεώρηση αύξησε το έλλειμα της Ελλάδας για το 2009 στο 15,4% του ΑΠΕ και το δημόσιο χρέος σε 127% του ΑΕΠ (σε σύγκριση με προηγούμενες εκτιμήσεις του 13,6% και περίπου 115%). Η αναθεώρηση αυτή σε μεγάλο βαθμό αντανάκλα τη διεύρυνση του ορισμού της γενικής κυβέρνησης με την ένταξη των συστηματικά ζημιόγων κρατικών επιχειρήσεων.

¹⁴⁷ Το δημοσιονομικό έλλειμμα αναμένεται να φθάσει 9,6 τοις εκατό του ΑΕΠ, 1 ½ τοις εκατό του ΑΕΠ πάνω από τον στόχο του προγράμματος.

προσηλωμένη στην πορεία εξυγίανσης που συμφωνήθηκε τον Μάιο του 2010. Για την πλήρη απόσβεση του χαμένο εδάφους του 2010, η Κυβέρνηση έχει δεσμευτεί να εφαρμόσει 2 ½ τοις εκατό του ΑΕΠ σε νέα μέτρα, πέραν εκείνων που έχουν ήδη συμφωνηθεί¹⁴⁸. Συνολικά, η αποστολή συμπέρανε ότι οι όροι για την εκταμίευση της τρίτης δόσης είχαν σε γενικές γραμμές επιτευχθεί αλλά από εδώ και πέρα θα απαιτηθεί πολύ ισχυρότερη αποφασιστικότητα, καλύτερος συντονισμός εντός της κυβέρνησης, και η συναίνεση όλης της ελληνικής κοινωνίας για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος.

Συνέπεια της δεύτερης επικαιροποίησης του μνημονίου εκδόθηκε η υπ' αριθμ. 17754/20-12-2010 απόφαση του Συμβουλίου κατόπιν ανακοίνωσης¹⁴⁹ και σύστασης της Επιτροπής¹⁵⁰ που προέβλεπε τις αναγκαίες τροποποιήσεις της Απόφασης του Συμβουλίου 320/10.5.2010 για την ενίσχυση και την εμβάθυνση της δημοσιονομικής επιτήρησης.

Επιμήκυνση αποπληρωμής

Συμφωνία που επιμηκύνει κατά 6 χρόνια την περίοδο αποπληρωμής των δανείων που λαμβάνει η Ελλάδα από τις χώρες της ευρωζώνης και το ΔΝΤ επιτεύχθηκε στη έκτακτη συνεδρίαση των υπουργών Οικονομικών των χωρών του ενιαίου ευρωπαϊκού νομίσματος στις 28/11/2010. Η επιμήκυνση αποφασίστηκε μετά από σχετική εισήγηση της Κομισιόν και κρίθηκε επιβεβλημένη προκειμένου η περίοδος αποπληρωμής να ευθυγραμμιστεί με εκείνη που αποφασίστηκε χθες για την Ιρλανδία¹⁵¹.

Σύμφωνα με το κείμενο που εξέδωσε το Συμβούλιο, το Eurogroup θα εξετάσει τάχιστα την ανάγκη να ευθυγραμμιστεί η περίοδος αποπληρωμής των δανείων προς την Ελλάδα με αυτήν της Ιρλανδίας. Ειδικότερα, η Ελλάδα θα κληθεί να

¹⁴⁸ Τα νέα μέτρα περιλαμβάνουν μεταρρυθμίσεις για την αναδιάρθρωση των κρατικών επιχειρήσεων, τη μείωση των αποβλήτων και της διαφθοράς στο σύστημα υγειονομικής περίθαλψης, και τη βελτίωση της κοινωνικής προστασίας. Ο προϋπολογισμός του 2011 περιλαμβάνει επίσης ορισμένα εφάπαξ μέτρα.

¹⁴⁹ Ανακοίνωση 739/9-12-2010

¹⁵⁰ Σύσταση 740/9-12-2010

¹⁵¹ Η Ελλάδα έφτασε σ' αυτή την εξέλιξη διότι οι εταίροι και το ΔΝΤ αποφάσισαν να δώσουν στην Ιρλανδία συνολικά 11 χρόνια, δηλαδή 4 περίοδος δανειοδότησης και 7 χρόνια περίοδος αποπληρωμής. Η Ελλάδα τον Μάιο είχε πάρει 5 χρόνια, εκ των οποίων τα δύο ήταν αποπληρωμής και τα τρία δανειοδότησης.

αποπληρώσει το δάνειο μέχρι το Μάιο του 2021, αντί το Μαΐο του 2015 που προέβλεπε το αρχικό Μνημόνιο Συνεργασίας της κυβέρνησης με την τρόικα των δανειστών. Το Συμβούλιο των Υπουργών Οικονομικών των κρατών μελών που διεξήχθη στις 7/12 προέκρινε ως θέμα συζήτησης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που θα διεξαχθεί τον Δεκέμβρη την επικαιροποίηση των μέτρων για την οικονομική κρίση και να ληφθούν υπόψη τα συμπεράσματα, τα οποία έβγαλε το ECOFIN για τη μέχρι τώρα αντιμετώπιση της κρίσης¹⁵². Σε δελτίο τύπου (υπ' αριθμ.10/502 της 17/12/2010) το ΔΝΤ δήλωσε ότι θα εξετασθεί από το Εκτελεστικό Συμβούλιο μια πιο μακρά περίοδο αποπληρωμής για την Ελλάδα η οποία θα μπορούσε να επιτευχθεί με τη μετατροπή του σημερινού δανείου σε Extended Fund Facility (διαδικασία μακράς αποπληρωμής) μόλις τελεσφορήσουν οι συζητήσεις με την Επιτροπή και τα κράτη-μέλη της ευρωζώνης.

Εν τέλει στη συνεδρίαση του ECOFIN στις 17-18 Ιανουαρίου του 2011 επιβεβαιώθηκε η πολιτική βούληση των Ευρωπαίων υπουργών Οικονομικών για επιμήκυνση της αποπληρωμής των δανείων των 110 δισ. Ευρώ (όχι δηλαδή του συνολικού χρέους). Η απόφαση θα οριστικοποιηθεί σε μια από τις επόμενες συνεδριάσεις, ως τμήμα του συνολικού πακέτου που θα συμφωνηθεί για το μηχανισμό στήριξης της Ε.Ε.

¹⁵² Στη συγκεκριμένη σύνοδο τέθηκε ανεπίσημα η πρόταση Γιούνκερ και Τρεμόντι για την ενίσχυση του μηχανισμού στήριξης μέσω της έκδοσης ευρω-ομολόγου που θα εκδίδεται από έναν «Ευρωπαϊκό Οργανισμό Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους» και θα αντιστοιχεί στο 40% του ΑΕΠ. Σε αυτή την πρόταση ήρθε να σταθεί υποστηρικτικά η πρόταση της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας Συνδικάτων με επιστολή προς τον Βαν Ρομπέι και τον Όλι Ρεν να εξεταστεί το ενδεχόμενο έκδοσης ευρω-ομολόγων ίσα με 60% του εκάστοτε ΑΕΠ της χώρας που θα τα χρειαστεί.

Η έντονη αρχική άρνηση εκ μέρους της γερμανικής πλευράς μέσω της καγκελαρίου Α. Μέρκελ οδήγησε στο να μην συζητηθούν αυτές οι προτάσεις. Η Γερμανίδα Καγκελάρια υποστήριξε ότι ένα τέτοιο ενδεχόμενο θα δημιουργήσει ανησυχία στις αγορές, καθώς και ότι θα δημιουργήσουν αθέμιτο ανταγωνισμό όσον αφορά τη διαμόρφωση των επιτοκίων που έχουν σχέση με το δημόσιο χρέος. Υποστήριξε δε, ότι κάθε χώρα έχει την πλήρη ευθύνη για της διαμόρφωση της δημοσιονομικής και χρηματοπιστωτικής της κατάστασης, επιμένοντας στο υπάρχον πλαίσιο που έχει δημιουργηθεί με τον μηχανισμό στήριξης των 750 δισ. Ευρώ για την ευρωπαϊκή οικονομία.

Κριτική στο Μνημόνιο

Η ίδια η Επιτροπή σε έκθεσή της¹⁵³ τον Ιούνιο το 2010 αναγνωρίζει ότι η Ελλάδα θα πρέπει να «κολυμπά αντίθετα με το ρεύμα» στη διάρκεια της προσαρμογής. Η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ αναμένεται να συρρικνωθεί σημαντικά το 2010-2011 και να αρχίσει στη συνέχεια να ανακάμπτει με αργό ρυθμό. Η προσαρμογή του επιπέδου των εγχώριων τιμών θα καταστήσει τη δημοσιονομική εξυγίανση δυσχερέστερη. Η Ελλάδα πρέπει ταυτόχρονα να αποκαταστήσει την ανταγωνιστικότητα τιμών και να συγκρατήσει τους υψηλούς λόγους δημόσιου ελλείμματος και χρέους¹⁵⁴. Και το ΔΝΤ στην έκθεσή του¹⁵⁵ αναγνωρίζει ότι οι κίνδυνοι για το πρόγραμμα είναι πολλοί καθώς οι ανάγκες προσαρμογής είναι πρωτοφανής και χρονοβόρες, έτσι ώστε υπάρχει κίνδυνος κόπωσης.

Υποστηρίζεται η θέση¹⁵⁶ ότι μια πιο προσεκτική ματιά στο ελληνικό πρόγραμμα προσαρμογής καταλήγει στο αντίθετο συμπέρασμα. Κατά την άποψη αυτή, σε τρία χρόνια από τώρα, η Ελλάδα θα αντιμετωπίζει ακόμη μεγαλύτερο χρέος και η απασχόληση και η οικονομική ανάπτυξη θα έχουν καταβαραθρωθεί. Ο μόνος στόχος που θα έχει επιτευχθεί είναι μια σημαντική αλλαγή στο ιδιοκτησιακό καθεστώς του χρέους. Με το ελληνικό δημόσιο χρέος να μεταφέρεται από τους ισολογισμούς των τραπεζών στον ισολογισμό του Δημοσίου, ο πραγματικός σκοπός του προγράμματος είναι να σωθούν οι ευρωπαϊκές τράπεζες, απαλλάσσοντάς τες από πιθανά «τοξικά» ομόλογα. Υπάρχει μια σαφής ευρωπαϊκή διάσταση σε αυτό, δεδομένου του γεγονότος ότι το μεγαλύτερο μέρος (περίπου 80%) του ελληνικού δημόσιου χρέους δεν είναι

¹⁵³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων, Το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής για την Ελλάδα, Ευρωπαϊκή οικονομία Occasional Papers 61, Ιούνιος 2010 σε www.minfin.gr (ιστοσελίδα Υπουργείου Οικονομικών, Πολιτική και Μεταρρυθμίσεις, Πρόγραμμα Οικονομικής Στήριξης, όπου και ο σχετικός σύνδεσμος)

¹⁵⁴ Η δυσχέρεια έγκειται στο γεγονός ότι οι πολιτικές για την αποκατάσταση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας των τιμών, οι οποίες, στο πλαίσιο μιας νομισματικής ένωσης, πρέπει να βασιστούν σε μείωση του εγχωρίου κόστους και των τιμών, βραχυπρόθεσμα τείνουν να επιβαρύνουν τη δυναμική του χρέους. Επιπλέον, ένα περιβάλλον χαμηλού ή αρνητικού πληθωρισμού δεν είναι ευνοϊκό για τη δημοσιονομική εξυγίανση λόγω ονομαστικών ακαμμιών – περικοπές των πραγματικών δαπανών είναι ευκολότερο να επιτευχθούν όταν ο πληθωρισμός είναι υψηλός.

¹⁵⁵ IMF Country Report No. 10/110. Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement., May 2010

¹⁵⁶ Βλ αναλυτικά Janssen R., «Greece and the IMF: who exactly is being saved?», Center for Economic and Policy Research, Ιούλιος 2010

στα χέρια του ελληνικού χρηματοπιστωτικού συστήματος, αλλά είναι στους ισολογισμούς των γερμανικών, γαλλικών και βρετανικών τραπεζών. Η Ευρώπη και το ΔΝΤ δεν στοχεύουν τόσο στην στήριξη της Ελλάδας, αλλά, πάνω απ' όλα, στη θωράκιση του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος από τον κίνδυνο ζημιών ύψους μέχρι και 200 δισ ευρώ σε περίπτωση πτώχευσης της Ελλάδας. Κατά τον τρόπο αυτό το πρόγραμμα προσαρμογής δεν είναι όπως τα συνήθη προγράμματα διαρθρωτικής προσαρμογής του ΔΝΤ.

Το ενδεχόμενο της αναδιάρθρωσης

Ορισμένοι οικονομολόγοι φοβούνται ότι το σχέδιο δημοσιονομικής λιτότητας στην Ελλάδα, είναι υπερβολικά φιλόδοξο και πολιτικά δύσκολο να εφαρμοστεί.¹⁵⁷ Έτσι προτείνουν ότι η Ελλάδα θα μπορούσε να προβεί σε αναδιάρθρωση του χρέους της και μάλιστα θα έπρεπε να είχε περιληφθεί στο πρόγραμμα προσαρμογής προκειμένου να πραγματοποιηθεί όσο το δυνατόν πιο ανώδυνα.¹⁵⁸ Η αναδιάρθρωση θα «επιδικάσει» επίσης μέρος του κόστους της κρίσης σε ιδιωτικές τράπεζες που προέβησαν σε «ρισκοκίνδυνο δανεισμό» στην Ελλάδα. Ωστόσο, η αναδιάρθρωση του χρέους θα μπορούσε να επιταχύνει τη μετάδοση της κρίσης σε άλλες χώρες της Ευρωζώνης, καθώς επίσης και να παρεμποδίσει την ικανότητα της Ελλάδας να αποκτήσει και πάλι πρόσβαση στις κεφαλαιαγορές. Επιπλέον, ακόμη και αν η κυβέρνηση στην Ελλάδα προέβαινε σε παύση πληρωμών, θα χρειαζόταν ακόμη σημαντικά μέτρα λιτότητας για την αντιμετώπιση του δημοσιονομικού ελλείμματος, ασχέτως της εξόφλησης του χρέους.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε έκθεσή της τον Αύγουστο 2010 αποκλείει το ενδεχόμενο της αναδιάρθρωσης αναφέροντας τα εξής: «Το πρόγραμμα είναι σε καλό δρόμο και η Ελλάδα το τηρεί αυστηρά. Οι αρχές έχουν δηλώσει τη δέσμευσή τους και συνεργάζονται στενά με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το ΔΝΤ και ΕΚΤ. Οι δημοσιονομικοί στόχοι για το πρώτο εξάμηνο του έτους, έχουν επιτευχθεί. Περισσότερα από το ήμισυ των απαιτούμενων μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης έως το 2014 έχουν ήδη εγκριθεί από το Κοινοβούλιο και έχουν τεθεί σε εφαρμογή. Σημαντικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις υλοποιούνται νωρίτερα από το χρονοδιάγραμμα. Το πρόγραμμα αυτό υποστηρίζεται ευρέως από τον ελληνικό

¹⁵⁷ Wyplosz C., “And now? A dark scenario” VoxEU, 3-05-2010

¹⁵⁸ Subramanian A., “Greek deal lets banks off the hook”, Financial Times, 6-05-2010

πληθυσμό, και υπάρχει ευρεία συνειδητοποίηση ότι η αλλαγή του θεσμικού πλαισίου ήταν αναγκαία. Ο συνδυασμός της δημοσιονομικής εξυγίανσης, των θεσμικών και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων θα εξασφαλίσει μακροπρόθεσμα τη διατηρησιμότητα του χρέους. Καθώς θα προχωρά η επιτυχή εφαρμογή του προγράμματος, τα κίνητρα για την αναδιάρθρωση του χρέους θα μειώνονται αντί να αυξάνονται. Η Ελλάδα θα ανακτήσει σταδιακά την εμπιστοσύνη των επενδυτών και θα μειωθούν τα ασφάλιστρα κινδύνου». Επομένως καταλήγει η Επιτροπή «τότε δεν θα υπάρχει καμία λογική στο να διακινδυνεύσει να ακυρώσει προσπάθειες και μεταρρυθμίσεις χρόνων και την αξιοπιστία της με μια αναδιάρθρωση χρέους, που όχι μόνο θα της κοστίσει αρκετά σε κύρος και χρήμα, αλλά θα προξενούσε μεγάλη ζημία και σε άλλες χώρες της ζώνης του ευρώ». Επομένως αποκλείει κατηγορηματικά οποιοδήποτε σενάριο αναδιάρθρωσης.

Το θέμα με την αναδιάρθρωση του ελληνικού χρέους δεν είναι το εάν θα γίνει και πώς, αλλά πότε, υποστηρίζει ο αμερικανός οικονομολόγος Νουριέλ Ρουμπίνι¹⁵⁹ : «Ακόμη κι αν η Ελλάδα εφαρμόσει επιτυχώς το δρακόντειο πρόγραμμα λιτότητας που έχει συμφωνήσει, το χρέος της στο τέλος του προγράμματος θα αντιπροσωπεύει το 150% ή 160% του ΑΕΠ της. Αυτό, αφενός, θα αποτελεί μια διαρκή πηγή αστάθειας, αφού κάθε αναταραχή, κάθε σοκ θα μπορεί να οδηγήσει σε πτώχευση. Αφετέρου, ένα τέτοιο επίπεδο χρέους είναι μη διατηρήσιμο». Γι' αυτό προτείνει την επιμήκυνση του χρόνου αποπληρωμής του χρέους με παράλληλη μείωση του επιτοκίου κάτω από τα τρέχοντα επίπεδα της αγοράς. «Αυτό δεν σημαίνει χρεοκοπία» διευκρινίζει αφού «είναι κάτι που και άλλες χώρες στο παρελθόν έχουν επιτύχει. Και είναι κάτι που δεν θα εκληφθεί ως εχθρική κίνηση από τις αγορές –τις τράπεζες, τα φαντς και τα ασφαλιστικά ταμεία που κατέχουν σήμερα ελληνικά ομόλογα. Θα δεχθούν μια προσφορά, θα κληθούν να ανταλλάξουν τα ομόλογά τους με νέα, ίσης ονομαστικής αξίας, 100 σεντς στο ευρώ, χωρίς κούρεμα, αλλά με μακρύτερους χρόνους ωρίμανσης και με χαμηλότερο, συμφωνημένο επιτόκιο για το νέο χρέος».

Ο Ρουμπίνι ασκεί κριτική στο πρόγραμμα αναπροσαρμογής θεωρώντας ότι η πολιτική λιτότητας που επιτάσσει οδηγεί βραχυπρόθεσμα σε ακόμα χειρότερη ύφεση, όπως και οι διαρθρωτικές αλλαγές που θα αποδώσουν μόνο μακροπρόθεσμα. Η λύση κατ' αυτόν είναι η όσο το δυνατόν συντομότερη οικονομική ανάκαμψη, διότι αλλιώς πρώτον, η πολιτική και κοινωνική ανοχή έναντι του προγράμματος λιτότητας μπορεί

¹⁵⁹ Εφημερίδα τα Νέα, 10/12/2010

να μετατραπεί σε πλήρη απόρριψή του και δεύτερον, χωρίς αύξηση του ΑΕΠ, τότε, ακόμη κι αν επιτευχθεί μείωση του ελλείμματος, ο λόγος του χρέους θα μεγαλώνει. Η λύση, σύμφωνα με τον Ν. Ρουμπίνι, εν πολλοίς δεν βρίσκεται σε ελληνικά χέρια. «Με την ισοτιμία ευρώ- δολαρίου στο 1,30, η ανάκαμψη στις περιφερειακές οικονομίες είναι ανέφικτη. Για να ανακτήσει ανταγωνιστικότητα η ευρωπαϊκή περιφέρεια χρειάζεται μια ισοτιμία ευρώ προς δολάριο ένα προς ένα».

Άμεση αναδιάρθρωση των χρεών, αρχικά της Ελλάδας, και στη συνέχεια της Πορτογαλίας και της Ιρλανδίας, συστήνει το βρετανικό περιοδικό Economist (Παρ 14/01/2011). Σύμφωνα με το βρετανικό περιοδικό, η ευρωπαϊκή στρατηγική της διάσωσης των ασθενών οικονομικών της περιφέρειας της ευρωζώνης έχει αποτύχει, καθώς οι επενδυτές γίνονται περισσότερο και όχι λιγότερο νευρικοί.

Ως επιχειρήματα υπέρ του εναλλακτικού σχεδίου της αναδιάρθρωσης, το Economist αναφέρει ότι: η μόνιμη μεταφορά κεφαλαίων από τις πλουσιότερες χώρες προς την περιφέρεια δεν είναι πολιτικά αποδεκτή, οι κίνδυνοι από την αναδιάρθρωση έχουν ελαχιστοποιηθεί οχτώ μήνες μετά τη διάσωση της Ελλάδας, η περαιτέρω καθυστέρηση θα επιβαρύνει δημοσιονομικά ακόμα περισσότερο χώρες όπως η Ελλάδα, αλλά και τους επενδυτές και τους φορολογούμενους.

Σε ό,τι αφορά την ελληνική περίπτωση, το περιοδικό αναφέρει ότι η αναδιάρθρωση θα πρέπει να εξαλείψει έως και το μισό δημόσιο χρέος της χώρας για να μπει η οικονομία σε μία βιώσιμη οδό. Οι προβλέψεις του Economist κάνουν λόγο για δημόσιο χρέος της τάξεως του 165% του ΑΕΠ το 2015 στην Ελλάδα αν δεν γίνει άμεση αναδιάρθρωση και για ανάγκη μιας πενταετίας φορολογικών αυξήσεων και περικοπών δαπανών για να επιτευχθεί πρωτογενές δημοσιονομικό πλεόνασμα. Υπό αυτές τις συνθήκες, σημειώνεται ότι η Ελλάδα στην καλύτερη περίπτωση θα βρεθεί να πληρώνει το 8% με 9% του ΑΕΠ της χώρας σε τόκους το 2015. Όπως σχολιάζεται, αυτό είναι ένα ανυπόφορο κόστος που σημαίνει ότι η Ελλάδα μοιάζει χρεοκοπημένη.

Την έκδοση κοινού Ευρωομολόγου ως μέσο για την ισχυροποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υποστηρίζει ο βραβευμένος με Νόμπελ Οικονομίας, οικονομολόγος Πολ Κρούγκμαν¹⁶⁰. Ο Πολ Κρούγκμαν παρουσιάζει «τρία πιθανά σενάρια» για την έκβαση της κρίσης: Α) η υιοθέτηση αυστηρών μέτρων λιτότητας κατά το πρότυπο των χωρών της Βαλτικής - λύση που έχει επιλέξει η Ευρώπη, μέχρι

¹⁶⁰ Άρθρο του ίδιου στους New York Times, αποσπάσματα του οποίου δημοσιεύθηκαν στο Βήμα Online (14/1/2011)

στιγμής και η οποία κρίνεται από τον αρθρογράφο ανεπαρκής. Β) η αναδιάρθρωση των χρεών, με τον αρθρογράφο να σχολιάζει ότι δυσκολεύεται να σκεφτεί πως η Ελλάδα αλλά και η Ιρλανδία θα αποφύγουν μια τέτοια εξέλιξη. Και Γ) η χρεοκοπία κατά το πρότυπο της Αργεντινής, λύση που ωστόσο δεν φαίνεται να είναι εφαρμόσιμη στην περίπτωση των χωρών της Ευρωζώνης λόγω του ενιαίου νομίσματος.

Δ' ΜΕΡΟΣ: Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΕ

Δ.1. Δημιουργία νέων θεσμών

Υπό το βάρος της κρίσης του δημοσίου χρέους της Ελλάδας, αλλά και της Ιρλανδίας, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, η ΕΕ εγκατέλειψε γρήγορα τη συζήτηση για εναλλακτικούς τρόπους επίλυσης της και στράφηκε προς τη συγκρότηση μηχανισμών διάσωσης, καθώς κάθε άλλη επιλογή ενείχε τον κίνδυνο να προκαλέσει συνέπειες που θα υπερέβαιναν τα σύνορα του κράτους-μέλους, να προκληθεί δηλαδή μια γενική κατάρρευση των χρηματοπιστωτικών αγορών¹⁶¹.

Για να συμπληρώσει την ad hoc συμφωνία για την Ελλάδα, το Συμβούλιο ECOFIN, σε έκτακτη συνεδρίαση που πραγματοποιήθηκε στις 9 Μαΐου 2010, αποφάσισε να συγκροτήσει ένα προσωρινό σύστημα δύο οργανισμών για την παροχή έκτακτης οικονομικής βοήθειας σε κράτη μέλη της ευρωζώνης που αντιμετωπίζουν δυσκολίες: τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSM) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF). Ο πρώτος είναι ένας κοινοτικός μηχανισμός που εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να δανειστεί μέχρι € 60 δισεκατομμύρια ευρώ από τις χρηματοπιστωτικές αγορές υπό την εγγύηση του προϋπολογισμού της. Ο μηχανισμός βασίζεται στις διατάξεις του άρθρου 122 της

¹⁶¹ Η αρχή «no-bailout» του ΣΣΑ αποδείχθηκε ότι δεν είναι εφικτή σε ακραίες συνθήκες. Παρά το γεγονός ότι πρόκειται για μια τρομερή ένδειξη αλληλεγγύης, η απόφαση διάσωσης της Ελλάδας δεν ήταν εντελώς αλτρουιστική. Η παρατεινόμενη αβεβαιότητα για την εξέλιξη της κατάστασης στην ευρωζώνη θα τροφοδοτούσε ανησυχίες στις αγορές και θα ενίσχυε σημαντικά την αποστροφή κινδύνου έναντι του δημοσίου χρέους και άλλων κρατών-μελών, με τεταμένα δημόσια οικονομικά. Βλ. Buzelay A., «A propos de l' explosion des deficits et de l' endettement publics en Europe», *Revue du Marche commun et de l' Union europeenne*, No 539, juin 2010, σελ.355

Συνθήκης σύμφωνα με το οποίο τα κράτη μέλη μπορούν να λάβουν χρηματοδοτική ενίσχυση «εφόσον απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες που οφείλονται σε φυσικές καταστροφές ή έκτακτες περιστάσεις που εκφεύγουν από τον έλεγχό τους». Επειδή θα χορηγεί δάνεια και όχι επιδοτήσεις, είναι συμβατός με το άρθρο 125 της ΣΛΕΕ. Ο μηχανισμός προβλέπει την χορήγηση της πιθανής οικονομικής ενίσχυσης μέσω ενός οχήματος ειδικού σκοπού (special purpose vehicle), το οποίο εδρεύει στο Λουξεμβούργο. Για την επίτευξη του στόχου αυτού μπορεί - με την υποστήριξη του γερμανικού Οργανισμού Διαχείρισης Χρέους (DMO) να προβεί σε έκδοση ομολόγων ή άλλων χρεογράφων στην αγορά για να συγκεντρώσει τα απαιτούμενα κεφάλαια για την παροχή δανείων σε χώρες που θα υποβάλουν αίτημα για δανειοδότηση. Οι εκδόσεις ομολόγων θα υποστηρίζονται από εγγυήσεις που παρέχονται από κράτη μέλη της ευρωζώνης ύψους μέχρι και € 440 δις. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας αποτελεί μέρος ενός ευρύτερου δικτύου ασφαλείας. Τα κεφάλαιά του θα συνδυάζονται με δάνεια ύψους έως 60 δις ευρώ που προέρχονται από τον Μηχανισμό Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας¹⁶² και με δάνεια μέχρι 250 δις.ευρώ από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο¹⁶³ (ΔΝΤ) για ένα πακέτο διάσωσης ύψους μέχρι 750 δις ευρώ. Οι οργανισμοί αυτοί μπορούν να ενεργούν μόνο εφόσον έχει υποβληθεί αίτημα υποστήριξης από ένα κράτος μέλος της ευρωζώνης και εφόσον ένα πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για το κράτος αυτό αποτέλεσε αντικείμενο διαπραγμάτευσης με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το ΔΝΤ. Η διαδικασία αυτή θα λαμβάνει χώρα μόνο όταν το κράτος-μέλος δεν είναι σε θέση να δανειζείται από τις αγορές σε αποδεκτές τιμές. Οποιαδήποτε χρηματοδοτική συνδρομή από τους οργανισμούς αυτούς θα συνδέεται με πολύ αυστηρούς όρους¹⁶⁴. Σε αντίθεση με το πρόγραμμα οικονομικής

¹⁶² Προηγουμένως, μια τέτοια διαδικασία θα μπορούσε να εφαρμοστεί μόνο σε μη μέλη της Ευρωζώνης, και χρησιμοποιήθηκε μετά την παγκόσμια οικονομική κρίση για τη βελτίωση του ισοζυγίου πληρωμών της Λετονίας, της Ουγγαρίας και της Ρουμανίας.

¹⁶³ Αυτό είναι σύμφωνο με τη λογική του πακέτου στήριξης της Ελλάδας, όπου τα κράτη της Ευρωζώνης συνέβαλαν περίπου κατά 2/3 και το ΔΝΤ κατά 1/3. Ο Διευθύνων Σύμβουλος του ΔΝΤ Τζον Λίπσκι διευκρίνισε ότι η συνεισφορά του ΔΝΤ στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας είναι ενδεικτική της υποστήριξης που το ΔΝΤ θα μπορούσε να παρέχει (Davis Bob, «IMF's Reach Spreads to Western Europe», The Wall Street Journal, 10 Μαΐου 2010.)

¹⁶⁴ Μια σημαντική πρόταση είναι αυτή της δημιουργίας ενός Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου (EMF) που προέβλεπαν οι Gros και Mayer (Towards a Euro(pean) Monetary Fund, [Economic Policy, Centre for European Policy Studies, Policy Briefs](#) 2010) και έτυχε θερμής υποδοχής από την

προσαρμογής για την Ελλάδα, δεν θα απαιτείται επικύρωσή του από κάθε εθνικό κοινοβούλιο, αλλά όλες οι αποφάσεις για τους όρους της δανειοδότησης θα λαμβάνονται από το Eurogroup.

Η δημιουργία νέων θεσμών επανέφερε το ζήτημα της αναγκαιότητας αναθεώρησης της ΣΛΕΕ. Μετά τη γαλλο-γερμανική συμφωνία της 18ης Οκτωβρίου 2010, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 29 του Οκτωβρίου 2010 κάλεσε στον Πρόεδρό του να προβεί σε διαβουλεύσεις με τα κράτη μέλη σχετικά με περιορισμένη αλλαγή

γερμανίδα καγκελάρια Μέρκελ στις 8-03-2010. Πρώτον, η πρόταση συνδυάζει στοιχεία τόσο πρόληψης όσο και επίλυσης κρίσεων. Σύμφωνα με την πρόταση, το ENT θα διαθέτει ταμείο έκτακτων αναγκών για κάθε κράτος μέλος που θα χρηματοδοτείται μέσω κυρώσεων που θα καταβάλλονται για την υπέρβαση των τιμών αναφοράς του ελλείμματος ή / και του χρέους. Επιπλέον χρήματα, που θα δανείζεται το ENT από την αγορά, θα είναι διαθέσιμα μόνο αν το οικείο κράτος μέλος δεχτεί αυστηρούς όρους δημοσιονομικής πειθαρχίας. Αν τα μέτρα αυτά δεν επαρκούν, το ENT θα προχωρήσει σε αναδιάρθρωση του χρέους. Δεύτερον, η πρόταση EMF αντιμετωπίζει το ζήτημα του ηθικού κινδύνου ως εξής: τα κράτη μέλη είναι πρέπει εξ αρχής να φροντίζουν εξ'ιδίων κάθε φορά που παραβιάζουν τα όρια της Συνθήκης. Αν οι ενέργειές τους αυτές δεν αποδειχθούν επαρκείς, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να υπολογίζουν στην άνευ όρων βοήθεια. Το κόστος της οικονομικής στήριξης θα είναι η πραγματική απώλεια της δημοσιονομικής κυριαρχίας. Ωστόσο η θέσπιση ενός ENT θα μπορούσε να γίνει μόνο μετά από αλλαγή της Συνθήκης. Γι' αυτό και υποστηρίζεται ότι οι βασικοί στόχοι του ENT θα μπορούσαν να επιτευχθούν με το συντονισμό και την εφαρμογή υφιστάμενων θεσμών, ειδικότερα μέσω μιας συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και του ΔΝΤ. Μια άλλη πρόσφατη πρόταση, που προβάλλει η Bofinger και Ried (A new framework for fiscal policy consolidation in Europe, Vox, Research-based policy analysis and commentary from leading economists 2010), εισηγείται τη θέσπιση ενός Συμφώνου Δημοσιονομικής Εξυγίανσης όπου τα κράτη-μέλη θα ωφελούνται από τις εγγυήσεις για το δημόσιο χρέος υπό την προϋπόθεση ότι θα δεχθούν συγκεκριμένους δημοσιονομικούς περιορισμούς. Θα προβλέπεται μια ελεγχόμενη διαδικασία πτώχευσης για τις χώρες που θα αποφασίσουν να μη συμμετάσχουν το σύμφωνο σταθεροποίησης. Ωστόσο λόγω της ισχυρής αλληλεξάρτησης των χρηματοπιστωτικών αγορών στην Ευρώπη η επιλογή της πτώχευσης, ακόμη και αν ομαλή, μπορεί να προκαλέσει αλυσιδωτές καταστροφικές επιδράσεις στα υπόλοιπα κράτη-μέλη και συνεπώς πρέπει να αποφευχθεί. Ο Gianviti et al. (A European mechanism for sovereign debt crisis resolution: a proposal. Bruegel Blueprint Series, Archive of European Integration 2010) προτείνει ένα μηχανισμό επίλυσης κρίσεων, που συνδυάζει τη χρηματοδότηση ως «έσχατη λύση» με μια διαδικασία διαπραγμάτευσης για την αναδιάρθρωση του χρέους. Συγκεκριμένα, προτείνουν τη δημιουργία ενός ειδικού δικαστηρίου, ενός τμήματος μάλλον του ΔΕΚ που θα σταθμίζει τα συμφέροντα των οφειλετών και των δανειστών της χώρας και θα συγκρατεί τον ηθικό κίνδυνο και στις δύο πλευρές στο ελάχιστο.

της Συνθήκης που θα επιτρέψει τη δημιουργία ενός μόνιμου μηχανισμού κρίσης¹⁶⁵. Όντως στη Σύνοδο Κορυφής της 16-17 Δεκεμβρίου¹⁶⁶, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε τη δημιουργία, από τα μέσα του 2013, ενός μόνιμου Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, ο οποίος θα επιφορτιστεί με τη στήριξη, υπό αυστηρές προϋποθέσεις, χωρών με δημοσιονομικά προβλήματα. Ο εν λόγω μηχανισμός θα αντικαταστήσει το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης, που θα εξακολουθήσουν να ισχύουν έως τον Ιούνιο του 2013. Για το λόγο αυτό καθίσταται αναγκαία μια περιορισμένη¹⁶⁷ τροποποίηση της Συνθήκης. Στόχος είναι η τροποποίηση αυτή να τεθεί σε ισχύ από την 1η Ιανουαρίου 2013. Οι ευρωπαίοι ηγέτες τόνισαν τη δέσμευσή τους να καταλήξουν σε συμφωνία ως προς τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής (29/09/2010) περί οικονομικής διακυβέρνησης έως τα τέλη του Ιουνίου 2011 προκειμένου να ενισχυθεί ο οικονομικός πυλώνας της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης και να συνεχιστεί η εφαρμογή της στρατηγικής για την Ευρώπη 2020.

Α.2. ΕΥΡΩΠΗ 2020

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 17ης Ιουνίου 2010¹⁶⁸ οριστικοποίησε τη νέα στρατηγική της ΕΕ για την ανάπτυξη και την απασχόληση (Στρατηγική “Ευρώπη 2020”),-κατόπιν της από 9/03/2010 Ανακοίνωσης της Επιτροπής. Ενέκρινε μία πρώτη δέσμη προσανατολισμών για ενισχυμένη οικονομική διακυβέρνηση και επιβεβαίωσε

¹⁶⁵ Η κύρια πρόκληση που συνδέεται με το σχεδιασμό ενός μηχανισμού επίλυσης κρίσεων είναι ο κίνδυνος του ηθικού κινδύνου. Εάν τα κράτη μέλη γνωρίζουν εκ των προτέρων ότι θα υπάρξει ένα δίκτυο ασφαλείας σε περίπτωση κρίσης, μπορεί να είναι λιγότερο συνετή η δημοσιονομική πολιτική τους. Ο ηθικός κίνδυνος μπορεί να περιοριστεί με δύο διαφορετικούς τρόπους: (i) απαιτώντας από τα κράτη μέλη να αναλάβουν τις δικές τους προφυλάξεις, και (ii) με την υποβολή της παρεχόμενης οικονομικής στήριξης σε αυστηρές προϋποθέσεις για τη διάρκεια του προγράμματος, που θα συνεπάγονται την απώλεια της εθνικής κυριαρχίας στον τομέα της φορολογικής και δημοσιονομικής πολιτικής.

¹⁶⁶ http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117496.pdf

¹⁶⁷ Δίδεται έμφαση στον όρο «περιορισμένη» ώστε να μην απαιτηθεί επικύρωση της Συνθήκης με δημοψήφισμα από τα κράτη-μέλη και επαναληφθούν τα προβλήματα της τελευταίας αναθεώρησης των Συνθηκών.

¹⁶⁸ http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.htm

τη δέσμευση των κρατών-μελών να διασφαλίσουν τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα αντιμετωπίζοντας τις ελλείψεις του κανονιστικού και εποπτικού πλαισίου των χρηματοπιστωτικών αγορών¹⁶⁹. Συγκεκριμένα μεταξύ άλλων το Συμβούλιο ενέκρινε τα εξής: Οι διαφορετικές διαδικασίες επιτήρησης της ΕΕ σχεδιάζεται να συντονιστούν ώστε να σχηματίζουν ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο εποπτείας. Οι καινοτομίες που στηρίζουν αυτή την ενοποίηση της επιτήρησης είναι το λεγόμενο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, το οποίο θα ευθυγραμμίσει το χρονοδιάγραμμα της επιτήρησης των δημοσιονομικών και άλλων μακροοικονομικών πολιτικών. Στην πράξη, τα κράτη μέλη θα υποχρεούνται να υποβάλλουν προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης (SCP) και Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων (ΕΠΜ) ταυτόχρονα, έως τα μέσα Απριλίου κάθε έτους. Με βάση τα δύο αυτά προγράμματα η Επιτροπή θα προετοιμάζει εκτιμήσεις των δημοσιονομικών και μακρο-διαρθρωτική κατάσταση των κρατών μελών που θα αποτελέσουν τη βάση για συστάσεις ως προς τις ακολουθητέες πολιτικές. Η κύρια ιδέα της ενοποίησης διαφορετικών διαδικασιών επιτήρησης είναι βέβαια για να επιτευχθεί μεγαλύτερη συνοχή¹⁷⁰.

Οι ισχύοντες κανόνες δημοσιονομικής πειθαρχίας πρέπει να εφαρμοστούν πλήρως. Όσον αφορά την ενίσχυσή τους, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε ως προς τους ακόλουθους προσανατολισμούς που αφορούν το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) και τη δημοσιονομική επιτήρηση καθώς και την ευρύτερη μακροοικονομική εποπτεία:

- Ενίσχυση του προληπτικού και του διορθωτικού σκέλους του ΣΣΑ. Θα προβλέπονται κυρώσεις για αποκλίσεις από την πορεία της δημοσιονομικής εξυγίανσης προς τους μεσοπρόθεσμους στόχους. Λαμβάνεται δεόντως υπόψη η ιδιαίτερη κατάσταση των κρατών-μελών που μετέχουν στη ζώνη του ευρώ και σημειώνεται ότι θα τηρηθούν πλήρως οι αντίστοιχες υποχρεώσεις των κρατών-μελών δυνάμει των Συνθηκών.

¹⁶⁹ Στις 22.9.2010 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έδωσε την τελική έγκριση για τη δημιουργία νέου πλαισίου για την εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα το οποίο αναμένεται να τεθεί σε εφαρμογή από 1.1.2011.

¹⁷⁰ Το Συμβούλιο Ecofin στις 7.9.2010 ενέκρινε τροποποιήσεις ως προς τον τρόπο εφαρμογής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης προκειμένου να είναι δυνατή η θέσπιση από 1.1.2011 του “Ευρωπαϊκού εξαμήνου”, στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης των διατάξεων της ΕΕ για το συντονισμό της οικονομικής πολιτικής.

- Απόδοση, εντός της δημοσιονομικής εποπτείας, πλέον καθοριστικού ρόλου στα επίπεδα και την εξέλιξη του χρέους και τη συνολική διατηρησιμότητα.

- Εξασφάλιση ότι όλα τα κράτη-μέλη διαθέτουν εθνικούς δημοσιονομικούς κανόνες και μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια που ευθυγραμμίζονται με το ΣΣΑ.

- Εξασφάλιση της ποιότητας των στατιστικών στοιχείων, η οποία είναι σημαντική για μια υγιή δημοσιονομική πολιτική και για τη δημοσιονομική εποπτεία. Οι στατιστικές υπηρεσίες πρέπει να είναι απόλυτα ανεξάρτητες όσον αφορά την παροχή στοιχείων.

Όσον αφορά τη μακροοικονομική εποπτεία, το Συμβούλιο συμφώνησε ως προς τους ακόλουθους προσανατολισμούς:

- Κατάρτιση πίνακα αποτελεσμάτων για την καλύτερη αξιολόγηση της πορείας της ανταγωνιστικότητας και για να επιτραπεί ο έγκαιρος εντοπισμός μη βιώσιμων ή επικίνδυνων τάσεων.

- Ανάπτυξη αποτελεσματικού πλαισίου εποπτείας το οποίο να απηχεί την ιδιαίτερη κατάσταση που επικρατεί στα κράτη-μέλη της ζώνης του ευρώ.

Δ.3. Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση του ΣΣΑ

Δ.3.1. Οι προπομποί της μεταρρύθμισης και το κείμενο των προτάσεων

Η παγκόσμια οικονομική κρίση η οποία άρχισε με τα επισφαλή ενυπόθηκα δάνεια και τους «τοξικούς» χρηματιστηριακούς τίτλους που στηρίζονταν σε αυτές τις επισφαλείς υποθήκες, στις Ηνωμένες Πολιτείες στα μέσα του 2008, έθεσε σε δοκιμασία τους υφιστάμενους μηχανισμούς συντονισμού της οικονομικής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση, και αποκάλυψε τις αδυναμίες τους¹⁷¹. Η λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης τέθηκε υπό αμφισβήτηση¹⁷²: η διαδικασία

¹⁷¹ Βλ ενδεικτικά Candelon B., Palm F., «Banking and Debt Crises in Europe: The Dangerous Liaisons?», Economist 158, NO. 1, 2010 καθώς και Gaspard M. «Que change la crise au future des economies europeennes?», Revue du Marche commun et de l' Union europeenne, No 535, fevrier 2010 σελ 79

¹⁷² Βλ ενδεικτικά Masciandaro D. «Reforming Regulation and Supervision in Europe: Five (Missing?) Lessons from the Financial Crisis», Intereconomics Economic Policy, Vo.45 No 5, September/October

λήψης αποφάσεων υπόκειται σε μια αργή διαδικασία διαπραγματεύσεων μεταξύ των κρατών-μελών που καθιστά την ONE ανίκανη να εκφραστεί «με μία φωνή» και να αντιδράσει γρήγορα.

Η κρίση κατέδειξε την ανάγκη για τις χώρες της ευρωζώνης να προχωρήσουν στην εφαρμογή της μεταρρυθμιστικής ατζέντας της ONE @ 10¹⁷³: η Επιτροπή πρότεινε μια πολιτική ατζέντα μεταρρυθμίσεων για τη βελτίωση της λειτουργίας της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ONE), και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αντέδρασε με την υιοθέτηση του ευρωπαϊκού σχεδίου για την ανάκαμψη της οικονομίας στις 26.11.2008 με δράσεις σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο¹⁷⁴. Οι δράσεις αυτές δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα. Η Επιτροπή εξέδωσε την Ανακοίνωση 527/2009¹⁷⁵ με την οποία εξειδίκευε την απάντηση της ζώνης του ευρώ στην οικονομική κρίση του 2008 και πώς μπορούσε να βελτιωθεί η λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Η Επιτροπή εξέθεσε την ανάγκη για μια ευρύτερη μακροοικονομική εποπτεία του χρηματοπιστωτικού συστήματος στη ζώνη του ευρώ, έτσι ώστε να επιτευχθεί για το μέλλον μια πιο γρήγορη και αποτελεσματική δράση σε επίπεδο συντονισμού. Σημειωτέον ότι η Επιτροπή ήδη με την Ανακοίνωση 252/2009 στις 27.5.2009 εισηγήθηκε το βασικό σχεδιασμό για ένα νέο ευρωπαϊκό χρηματοδοτικό πλαίσιο εποπτείας με σκοπό να ενισχυθεί η προληπτική εποπτεία των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων καθώς και του χρηματοπιστωτικού συστήματος στο σύνολό του ούτως ώστε να διασφαλιστεί η βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών.

Οι εξελίξεις στην Ελλάδα κατέστησαν αδήριτη την ανάγκη επανεξέτασης του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ. Η Επιτροπή προέβη στην έκδοση δύο

2010, σελ 293 καθώς και Chaltiel F., “La crise de croissance de l’Europe: l’Union européenne au pied du mur”, Revue du Marche commun et de l’ Union européenne, No 540, juillet-aout 2010 σελ 425

¹⁷³ Ανακοίνωση της Επιτροπής 238/2008, προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα: ONE@10 – επιτυχίες και προκλήσεις μετά από δέκα έτη λειτουργίας της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης

¹⁷⁴ Βλ αναλυτικά Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο COM(2008) 800 «Ευρωπαϊκό σχέδιο για την ανάκαμψη της οικονομίας».

¹⁷⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής 527/2009 προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, της 7ης Οκτωβρίου 2009 - Ετήσια δήλωση για την ευρωζώνη 2009

ανακοινώσεων με στόχο την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης¹⁷⁶ στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Μια πρώτη ανακοίνωση¹⁷⁷ που περιγράφει τα στρατηγικά σημεία της πρωτοβουλίας αυτής δημοσιοποιήθηκε στις 12 Μαΐου 2010, και ακολούθησε μια δεύτερη ανακοίνωση¹⁷⁸ που περιλάμβανε συγκεκριμένες προτάσεις μεταρρύθμισης στις 30 Ιουνίου 2010. Βάσει των ανακοινώσεων αυτών, στις 29 Σεπτεμβρίου 2010 η Επιτροπή Επιτροπή ενέκρινε ένα νομοθετικό πακέτο που περιέχει την πιο ολοκληρωμένη ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης στην ΕΕ και στη ζώνη του ευρώ από την έναρξη της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Παράλληλα με τις ενέργειες της Επιτροπής, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στη συνεδρίασή του της 25/26 Μαρτίου 2010, δημιούργησε τη δική του Ομάδα Δράσης για την οικονομική διακυβέρνηση η οποία συζητά διάφορες μεταρρυθμιστικές προτάσεις και με βάση τις προτάσεις που υπέβαλε η Επιτροπή. Η τελική έκθεση της Ομάδας Εργασίας, που κυκλοφόρησε στις 18 Οκτωβρίου 2010, συμπίπτει εν πολλοίς με τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής και τυχόν διαφορές ανακύπτουν στην εφαρμογή των προτάσεων αυτών.

Στόχος του νέου νομοθετικού πλαισίου είναι ευρύτερη και ενδεδειγμένη εποπτεία των δημοσιονομικών πολιτικών, αλλά και των μακροοικονομικών πολιτικών και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Νέοι μηχανισμοί εφαρμογής προβλέπονται για τα μη συμμορφούμενα κράτη μέλη. Ο νεοεισαχθείς όρος «ευρωπαϊκό εξάμηνο» θα ενσωματώσει όλες τις αναθεωρηθείσες και νεοπροβλεπόμενες διαδικασίες επιτήρησης σε ένα ολοκληρωμένο και αποτελεσματικό πλαίσιο της οικονομικής πολιτικής. Όλες αυτές οι μεταρρυθμίσεις είναι συμβατές με την υπάρχουσα Συνθήκη της Λισαβόνας και διασφαλίζουν ότι η ΕΕ και το ευρώ επωφελούνται από το πιο αποτελεσματικό συντονισμό της οικονομικής πολιτικής, συμβάλλοντας έτσι σε πιο βιώσιμη ανάπτυξη και απασχόληση, σύμφωνα με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020». Οι

¹⁷⁶ Βλ αναλυτικά, Τα δημόσια οικονομικά στην ΟΝΕ, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων, 4/2010, σελ 106 επ

¹⁷⁷ COM (2010) 250: « Ενίσχυση του συντονισμού της οικονομικής πολιτικής» σε [http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/com\(2010\)250_final.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/com(2010)250_final.pdf),

¹⁷⁸ COM(2010) 367/2 « Ενίσχυση του συντονισμού της οικονομικής πολιτικής για τη σταθερότητα, την ανάπτυξη και την απασχόληση» σε http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/2010-06-30-enhancing_economic_policy_coordination_en.htm.

προτάσεις αυτές θα εξεταστούν από το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή.

Η νομοθετική δέσμη αποτελείται από έξι νομοθετήματα: τέσσερις προτάσεις (τρεις κανονισμοί και μια οδηγία) που ασχολούνται με φορολογικά θέματα, συμπεριλαμβανομένης μιας ευρείας κλίμακας μεταρρύθμιση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ), και δύο νέοι κανονισμοί που έχουν ως στόχο τον εντοπισμό και την αποτελεσματική αντιμετώπιση των αναδυόμενων μακροοικονομικών ανισοροπιών στο εσωτερικό της ΕΕ και στη ζώνη του ευρώ.

Για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ, οι αλλαγές θα δώσουν κύρος/πυγμή στον μηχανισμό επιβολής κυρώσεων ενώ θα περιορίσουν τη διακριτική εφαρμογή των κυρώσεων. Με άλλα λόγια, το ΣΣΑ θα ακολουθεί συγκεκριμένους κανόνες και οι κυρώσεις θα είναι η φυσική συνέπεια για τις χώρες που παραβιάζουν τις υποχρεώσεις τους.

1) Κανονισμός για την τροποποίηση του προληπτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (κανονισμός 1466/97):

Το προληπτικό σκέλος του ΣΣΑ αποσκοπεί να εξασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη ακολουθούν συνετές δημοσιονομικές πολιτικές σε περιόδους ευνοϊκές για την οικονομία, για να δημιουργηθούν τα απαραίτητα αποθεματικά για δύσκολους καιρούς. Για να σταματήσει ο εφησυχασμός του παρελθόντος σε περιόδους ευνοϊκής οικονομικής συγκυρίας, η παρακολούθηση των δημόσιων οικονομικών¹⁷⁹ θα πρέπει

¹⁷⁹ Ορισμένοι σχολιαστές είναι μάλλον επιφυλακτικοί ως προς το αν βελτιώσεις της δημοσιονομικής παρακολούθησης θα «φέρουν την άνοιξη» στις δημοσιονομικές επιδόσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πιστεύουν ότι ακόμα και το πιο τέλειο σύστημα επιτήρησης που θα εντόπιζε τα προβλήματα σε πραγματικό χρόνο δεν θα επίλυε το πιο θεμελιώδες πρόβλημα της συμμόρφωσης, δηλαδή το γεγονός ότι σε ένα σύστημα φορολογικά κυρίαρχων κρατών μελών, δεν μπορούν να επιβληθούν κυρώσεις στο επίπεδο της ΕΕ σε δημοκρατικά εκλεγμένες κυβερνήσεις. Σύμφωνα με τους σχολιαστές αυτούς (με προεξάρχοντα τον Wyplosz-βλ. παρακάτω), η δημοσιονομική πειθαρχία θα πρέπει να επιτευχθεί με τη δημιουργία θεσμών σε εθνικό επίπεδο που να επιβάλλουν αποτελεσματικούς περιορισμούς στη διαδικασία του προϋπολογισμού. Άλλοι σχολιαστές (όπως Bofinger και Ried-βλ. παρακάτω) βλέπουν πιο θετικά την εξέλιξη αυτή, αποδίδοντας την αποτυχία του ΣΣΑ να εντοπίζει παραβιάσεις των δημοσιονομικών κανόνων στην έλλειψη διαφάνειας κατά τη διαδικασία επιτήρησης και στην ανεπαρκή αμεροληψία από πλευράς θεσμικών οργάνων που ηγούνται της διαδικασίας επιτήρησης. Η θεραπεία που υποστηρίζουν είναι μια θεσμική μεταρρύθμιση που να εξασφαλίζει μια πιο αντικειμενική αξιολόγηση των εθνικών προϋπολογισμών. Ιδανικά, αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί με την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της ΕΕ στον τομέα της δημοσιονομικής πολιτικής καθιστώντας έναντι των εθνικών αρχών. Ωστόσο, δεδομένου ότι μια τέτοια εξέλιξη δεν θα ήταν αρεστή στα κράτη-μέλη ιδίως λόγω

να βασίζεται στη νέα έννοια της συνετής δημοσιονομικής πολιτικής που θα πρέπει να διασφαλίσει τη σύγκλιση προς τον μεσοπρόθεσμο στόχο. Η Επιτροπή μπορεί να εκδώσει προειδοποίηση σε περίπτωση σημαντικής απόκλισης από συνετή δημοσιονομική πολιτική για τα κράτη μέλη της ευρωζώνης.

2) Ο Κανονισμός για την τροποποίηση του κατασταλτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (κανονισμός 1467/97):

Το διορθωτικό σκέλος του ΣΣΑ, έχει ως στόχο να αποφεύγονται μεγάλες αποκλίσεις στις δημοσιονομικές πολιτικές. Ο κανονισμός τροποποιείται ούτως ώστε η εξέλιξη του χρέους να ακολουθείται πιο στενά και να τίθεται στην ίδια μοίρα με την εξέλιξη του ελλείμματος όσον αφορά τις αποφάσεις που συνδέονται με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος. Τα κράτη μέλη των οποίων το χρέος υπερβαίνει το 60% του ΑΕΠ πρέπει να λαμβάνουν μέτρα για τη μείωσή του με ικανοποιητικό ρυθμό, που ορίζεται ως μείωση του 1 / 20 ου της διαφοράς με το όριο του 60% κατά τα τρία τελευταία χρόνια.

3) Ο κανονισμός σχετικά με την αποτελεσματική εφαρμογή της δημοσιονομικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ:

Οι αλλαγές τόσο στο προληπτικό και διορθωτικό σκέλος του ΣΣΑ ενισχύονται από ένα νέο σύνολο σταδιακών οικονομικών κυρώσεων για τα κράτη μέλη της ευρωζώνης. Όσον αφορά το προληπτικό σκέλος, μια κατάθεση με τόκο θα πρέπει να είναι η συνέπεια σημαντικών αποκλίσεων από την άσκηση συνετής δημοσιονομικής πολιτικής. Στο διορθωτικό μέρος, μια άτοκη κατάθεση ανερχόμενη σε 0,2% του ΑΕΠ θα εφαρμόζεται σε χώρα που βρίσκεται σε κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος. Αυτή θα μετατρέπεται σε πρόστιμο, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τη σύσταση για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος.

Για να εξασφαλιστεί η συμμόρφωση, ένας «μηχανισμός αντιστροφής της ψηφοφορίας» προβλέπεται κατά την επιβολή αυτών των κυρώσεων: αυτό σημαίνει ότι η πρόταση της Επιτροπής για την επιβολή κυρώσεων θα θεωρείται ότι έχει

των πρόσφατων εξελίξεων στην ΕΕ, η άποψη αυτή καταλήγει να περιορίζεται στη δημιουργία ανεξάρτητων, υπερεθνικών θεσμών που θα εγγυώνται τη διαφάνεια και την αμεροληψία. Κατά άλλη άποψη, αν παραβλέψουμε το θέμα της συμμόρφωσης, η δημοσιονομική εποπτεία μπορεί να βελτιωθεί σημαντικά αν οι υφιστάμενοι θεσμοί συμπληρωθούν από επιχειρησιακή καθοδήγηση για την εφαρμογή συνετής δημοσιονομικής πολιτικής. Βλ αναλυτικά Larch M, van den Noord P., Jonung L., «The stability and growth pact: lessons from the great recession», European Economy, Economic Papers 429, 11-11-2010, σελ 30 επ

εγκριθεί εφόσον το Συμβούλιο δεν την απορρίψει με ειδική πλειοψηφία. Οι τόκοι επί των καταθέσεων και των προστίμων θα κατανέμονται μεταξύ των μελών της ευρωζώνης που δεν βρίσκονται ούτε σε κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος ούτε υπερβολική ανισορροπία.

4) Μια νέα οδηγία σχετικά με τις απαιτήσεις για το δημοσιονομικό πλαίσιο των κρατών μελών:

Δεδομένου ότι η διαμόρφωση της δημοσιονομικής πολιτικής είναι αποκεντρωμένη, είναι σημαντικό ότι οι στόχοι του ΣΣΑ αντικατοπτρίζονται στις εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές. Η οδηγία καθορίζει τις ελάχιστες απαιτήσεις που πρέπει να ακολουθούνται από τα κράτη μέλη, σεβόμενη τις εθνικές προτεραιότητες¹⁸⁰. Οι απαιτήσεις της Οδηγίας οργανώνονται γύρω από τέσσερις

¹⁸⁰ Η εμπειρία από την έναρξη ισχύος του ΣΣΑ έχει πολλάκις αναδείξει το θεμελιώδες αγκάθι της ΟΝΕ, δηλαδή μιας νομισματικής ένωσης χωρίς ισχυρή πολιτική ένωση. Όταν οι δημοσιονομικές αρμοδιότητες του Συμφώνου συγκρούστηκαν με τη φορολογική κυριαρχία των κρατών-μελών, η τελευταία συχνά ή και «φυσιολογικά» επικράτησε (λχ το 2003 το Συμβούλιο αποφάσισε να μην προχωρήσει με τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος για τη Γερμανία και τη Γαλλία). Η σημερινή διαμόρφωση του ΣΣΑ επιτρέπει τη δημιουργία συμμαχιών μεταξύ των κρατών-μελών προκειμένου να μην επιβληθούν κυρώσεις. Ακόμη και στο προληπτικό σκέλος του Συμφώνου, όπου το μοναδικό μέσο επιτήρησης είναι ηθική πίεση, στην πράξη το Συμβούλιο δεν ήθελε να δείξει αυστηρότητα, λόγω επίσημων (αλλά κενών συχνά) διαβεβαιώσεων των εθνικών αρχών ότι θα λάβουν τα αναγκαία μέτρα τα επόμενα χρόνια. Παρά το γεγονός ότι η κρίση ανέδειξε την αναγκαιότητα μεγαλύτερου συντονισμού των δημοσιονομικών πολιτικών στο πλαίσιο της ΟΝΕ, είναι αναμφισβήτητο γεγονός ότι τα κράτη μέλη, την περίοδο αυτή δεν επιθυμούν να εκχωρήσουν άλλο μέρος της κυριαρχίας τους στον φορολογικό τομέα (απόδειξη προς τούτο αποτελεί απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας σχετικά με τη Συνθήκη της Λισαβόνας το 2009, στην οποία η δημοσιονομική πολιτική αναγνωρίζεται ως ένα ζωτικό μέσο της εθνικής πολιτικής). Η επιφυλακτικότητα αυτή εκδηλώθηκε με σαφήνεια όταν η Επιτροπή, στο πλαίσιο της αναθεώρησης του προϋπολογισμού της ΕΕ (Συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου των Βρυξελλών στις 15-16 Δεκεμβρίου 2005) πρότεινε την συμπλήρωση της τρέχουσας χρηματοδότησης του προϋπολογισμού της ΕΕ με βάση εθνικές συμμετοχές με ανάλογους φόρους της ΕΕ (Ehrlich P., «Brüssel plant Europasteuer», Financial Times Deutschland, 9-08-2010). Η πρόταση αυτή προκάλεσε έντονες αρνητικές αντιδράσεις από μια σειρά χωρών, όπως η Γερμανία, η Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο, που απεχθάνονταν την ιδέα να δοθεί σε υπερεθνικό επίπεδο, η δυνατότητα να επιβάλλονται φόροι ανεξάρτητα ή παράλληλα με τους φόρους που επιβάλλονται από τα κράτη-μέλη. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον, η μόνη εφικτή εναλλακτική λύση προκειμένου να συμμορφώνονται τα κράτη-μέλη με τις απαιτήσεις της ΟΝΕ είναι η δημιουργία ισχυρότερων δημοσιονομικών θεσμών, κανόνων και διαδικασιών σε εθνικό επίπεδο. Η σημασία των εθνικών δημοσιονομικών πλαισίων είχε ήδη αναγνωριστεί από το 2005 στην υπ'

κατηγορίες: λογιστική και στατιστική, τις προβλέψεις, αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες και μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια. Στην πρώτη κατηγορία, τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται να δημιουργήσουν ένα εθνικό σύστημα λογιστικής και στατιστικών στοιχείων που θα εγγυάται μια συνολική, συνεκτική και έγκαιρη υποβολή εκθέσεων στον τομέα των δημόσιων οικονομικών.

Η οδηγία υπενθυμίζει ότι ο σχεδιασμός του προϋπολογισμού θα πρέπει να είναι διαφανής και να βασίζεται σε ρεαλιστικές προβλέψεις. Ακόμη, τα κράτη μέλη καλούνται να θέσουν σε εφαρμογή αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες που προάγουν το σεβασμό των δημοσιονομικών απαιτήσεων του ΣΣΑ. Η τέταρτη και τελευταία κατηγορία ζητά από τα κράτη μέλη να ενσωματώσουν τον σχεδιασμό του προϋπολογισμού τους σε ένα πολυετές πλαίσιο, ώστε να διασφαλιστεί η συνέπεια με τη μεσοπρόθεσμη προοπτική του ΣΣΑ, ιδίως η επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου.

5) Ένα νέο κανονισμό σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών:

Η Διαδικασία Υπερβολικής Ανισορροπίας (The Excessive Imbalance Procedure) είναι ένα νέο στοιχείο της οικονομικής εποπτείας. Αποτελείται από μια τακτική αξιολόγηση των κινδύνων από τις ανισορροπίες που βασίζεται σε έναν πίνακα αποτελεσμάτων που αποτελείται από οικονομικούς δείκτες (λχ ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, παραγωγικότητα και κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος, η εξέλιξη των τιμών) . Στη βάση αυτή, η Επιτροπή μπορεί να ξεκινήσει εκθέσεις αξιολόγησης για κράτη μέλη που βρίσκονται σε κίνδυνο, ώστε να προσδιορισθούν τα υποκείμενα προβλήματα. Για τα κράτη μέλη με σοβαρές ανισορροπίες ή ανισορροπίες που θέτουν σε κίνδυνο τη λειτουργία της ΟΝΕ, το Συμβούλιο μπορεί να εκδίδει συστάσεις και να εκκινεί μια «διαδικασία υπερβολικής ανισορροπίας».

Ένα κράτος μέλος δυνάμει της διαδικασίας αυτής θα πρέπει να παρουσιάσει ένα σχέδιο διορθωτικών ενεργειών που θα πρέπει να υποβληθεί σε έλεγχο από το

αριθμ.7423/2005 Έκθεση του Συμβουλίου για την πρώτη μεταρρύθμιση του ΣΣΑ, κατά την οποία «οι εθνικοί δημοσιονομικοί κανόνες θα πρέπει να είναι συμπληρωματικοί προς τις δεσμεύσεις των κρατών μελών στο πλαίσιο του ΣΣΑ». Ωστόσο, παρά αυτή την ρητή αναφορά, τα αποτελέσματα ήταν πενιχρά. Χωρίς καμία τυπική υποχρέωση, λίγες χώρες, κυρίως όσες διέθεταν μια «ιστορική» ροπή για δημοσιονομική πειθαρχία (λχ Γερμανία) έθεσαν σε εφαρμογή εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια σύμφωνα με τις απαιτήσεις του δημοσιονομικού πλαισίου εποπτείας της ΕΕ.

Συμβούλιο, το οποίο θα καθορίσει την προθεσμία για διορθωτικές ενέργειες. Η επανειλημμένη αδυναμία να ληφθούν διορθωτικά μέτρα θα οδηγήσει στην επιβολή κυρώσεων. Η Διαδικασία Υπερβολικής Ανισορροπίας θα τερματίζεται όταν το Συμβούλιο, βάσει πρότασης της Επιτροπής, κρίνει ότι το κράτος-μέλος δεν αντιμετωπίζει πια υπερβολικές ανισορροπίες.

6) Ένας κανονισμός σχετικά με τα μέτρα επιβολής για τη διόρθωση υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών στη ζώνη του ευρώ:

Όπως και στον δημοσιονομικό τομέα, σε περίπτωση που κάποιο μέλος της ευρωζώνης παραλείπει, επανειλημμένως, να συμμορφωθεί στις συστάσεις του Συμβουλίου για την αντιμετώπιση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών, θα πρέπει να πληρώνει ένα ετήσιο πρόστιμο ίσο με το 0,1% του ΑΕΠ της. Το πρόστιμο μπορεί να αποτραπεί με ειδική πλειοψηφία, με δικαίωμα ψήφου να έχουν μόνο τα μέλη της ευρωζώνης.

Δ.3.2. Η συμβολή της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας

Στις 15 Ιουνίου 2010 η ΕΚΤ γνωστοποίησε τις προτάσεις της για τη βελτίωση της οικονομικής διακυβέρνησης στη ζώνη του ευρώ.¹⁸¹ Οι προτάσεις της ΕΚΤ στοχεύουν στην ενίσχυση της εποπτείας σε θέματα δημοσιονομικής πολιτικής και της συμμόρφωσης με τους κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, στη στενότερη παρακολούθηση των εξελίξεων της σχετικής ανταγωνιστικότητας των επιμέρους οικονομιών και τη διαμόρφωση μέσων ώστε να αντιμετωπιστούν οι μακροοικονομικές ανισορροπίες, καθώς και στη δημιουργία ενός κατάλληλου πλαισίου στη ζώνη του ευρώ για τη διαχείριση κρίσεων το οποίο να ελαχιστοποιεί τον ηθικό κίνδυνο (moral hazard).

Σύμφωνα με την ΕΚΤ, οι προτάσεις της συνεπάγονται ένα ποιοτικό άλμα όσον αφορά την πρόοδο για την ενίσχυση των θεσμικών θεμελίων της ΟΝΕ και, κατά συνέπεια, την πρόοδο προς μία βαθύτερη οικονομική ένωση αντίστοιχη με το βαθμό οικονομικής ενοποίησης και αλληλεξάρτησης που έχει επιτευχθεί μέσω της

¹⁸¹ Οι προτάσεις της ΕΚΤ περιλαμβάνονται σε επιστολή που απηύθυνε ο J.-C. Trichet, Πρόεδρος της ΕΚΤ, στον H. Van Rompuy, Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και επικεφαλή της ειδικής ομάδας εργασίας για την οικονομική διακυβέρνηση.

νομισματικής ένωσης. Οι προτάσεις της ΕΚΤ εστιάζονται στη ζώνη του ευρώ, αλλά θα μπορούσαν επιλεκτικά να εφαρμοστούν στο σύνολο της ΕΕ των 27.

Α.3.3. Αξιολόγηση της προτεινόμενης μεταρρύθμισης

Στο σύνολό τους, οι μεταρρυθμιστικές προτάσεις της Επιτροπής είναι αρκετά πλήρεις. Σε περίπτωση που εγκριθούν οι σημαντικότερες καινοτομίες που θα συμβούν είναι οι εξής: (i) περισσότερη εξουσία για την Επιτροπή να ελέγχει τα δημόσια οικονομικά των κρατών μελών (ii) μια νέα σειρά κυρώσεων και αντικινήτρων, που τίθενται σε ισχύ ημι-αυτόματα σε πρώιμο στάδιο της διαδικασίας επιτήρησης (iii) Τα κράτη μέλη θα υποχρεούνται να θεσπίσουν ένα εθνικό δημοσιονομικό πλαίσιο ώστε να συμβαδίζουν με τους στόχους της εποπτείας της ΕΕ (iv) ένα ευρύτερο πλαίσιο εποπτείας πέρα από τις δημοσιονομικές εξελίξεις, έτσι ώστε να παρακολουθείται και να διορθώνονται άλλες μακροοικονομικές ανισορροπίες που μπορεί να θέσουν σε κίνδυνο την ομαλή λειτουργία της ΟΝΕ (v) καλύτερη και πιο συνεπή ενσωμάτωση των διαφόρων διαδικασιών επιτήρησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ωστόσο δεν περιλαμβάνεται στις προτάσεις αυτές μια γενική «ρήτρα διαφυγής»¹⁸² που να επιτρέπει την προσωρινή αναστολή ισχύος του ΣΣΑ σε περίπτωση ακραίων οικονομικών συνθηκών που θέτουν σε κίνδυνο την ευρωζώνη ή και την Ευρώπη σαν σύνολο. Ο κύριος λόγος για την επιλογή μιας ήπιας και πιο επιλεκτικής προσέγγισης, αντί μιας ρήτρας διαφυγής ήταν πολιτικός: να μην χρειασθεί νέα αναθεώρηση της ΣΛΕΕ, δεδομένων των δυσκολιών που σημειώθηκαν κατά την πορεία έγκρισης της Συνθήκης από τα εθνικά κοινοβούλια.

¹⁸² Στην περίπτωση του δημοσιονομικού πλαισίου εποπτείας της ΕΕ, ο στόχος της ρήτρας διαφυγής θα ήταν να αναστείλει προσωρινά τις διατάξεις του προληπτικού και διορθωτικού σκέλους του Συμφώνου, έτσι ώστε να καταστεί δυνατή η λήψη κάθε μέτρου που θα δικαιολογείται στο πλαίσιο της κρίσης αλλά θα αντιβαίνει προς το διατάξεις του ΣΣΑ (π.χ. στήριξη των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων).

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η παγκόσμια κρίση ανέδειξε της αδυναμίες της ευρωπαϊκής οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Υποφέρει ιδίως από μια ανισορροπία μεταξύ της ισχυρής νομισματικής και της ασθενούς οικονομικής πτέρυγας της. Η ζώνη του ευρώ είναι μια νομισματική ένωση που λειτουργεί με μια ενιαία νομισματική πολιτική και με συντονισμένες αλλά αποκεντρωμένες οικονομικές πολιτικές. Ενώ η διαχείριση της νομισματικής πολιτικής εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, οι οικονομικές και δημοσιονομικές πολιτικές εμπίπτουν στην εθνική αρμοδιότητα. Όμως, στην ενοποιημένη νομισματική και οικονομική ζώνη, οι μεμονωμένες δημοσιονομικές παρεκκλίσεις και η ανεπαρκής συγκράτηση του πληθωρισμού σε ορισμένα κράτη μέλη έχουν συλλογικό κόστος, το οποίο υφίστανται όλα τα κράτη που μοιράζονται το ίδιο νόμισμα. Αυτό αποκαλύφθηκε, στο τέλος του 2009, όταν η ελληνική κρίση, που εν μέρει προκλήθηκε και ενισχύθηκε από την παγκόσμια κρίση, άγγιξε άλλες χώρες της ζώνης του ευρώ και την αξία του ίδιου του ευρώ. Αποκαλύφθηκε προς δυσάρεστη έκπληξη όλων (και ιδίως της Ελλάδας) η έλλειψη αλληλεγγύης στην ευρωζώνη. Ωστόσο η έννοια της αλληλεγγύης στην ΟΝΕ είναι στενά συνυφασμένη με την έννοια της ενιαίας αγοράς και του ευρώ¹⁸³. Το ευρώ έχει ανάγκη ενός ισχυρού συντονισμού των οικονομικών πολιτικών.

Η κρίση στην Ελλάδα αφενός ανέδειξε την επείγουσα ανάγκη μιας ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης¹⁸⁴, αφετέρου έφερε στο φως ανισορροπίες εντός της Ευρωζώνης. Ορισμένες χώρες της Βόρειας Ευρώπης, όπως η Γερμανία, στηρίχθηκαν στις εξαγωγές για την οικονομική τους ανάπτυξη και ασκούν πολιτικές που στοχεύουν στην προώθηση αυτών των εξαγωγών, όπως συγκράτηση των μισθών για να διατηρηθεί το κόστος παραγωγής χαμηλό και να είναι οι εξαγωγές ανταγωνιστικές. Σε συνδυασμό με τις συντηρητικές δημοσιονομικές πολιτικές που ενισχύουν την αποταμίευση, οι χώρες αυτές εμφανίζουν μεγάλα πλεονάσματα τρεχουσών

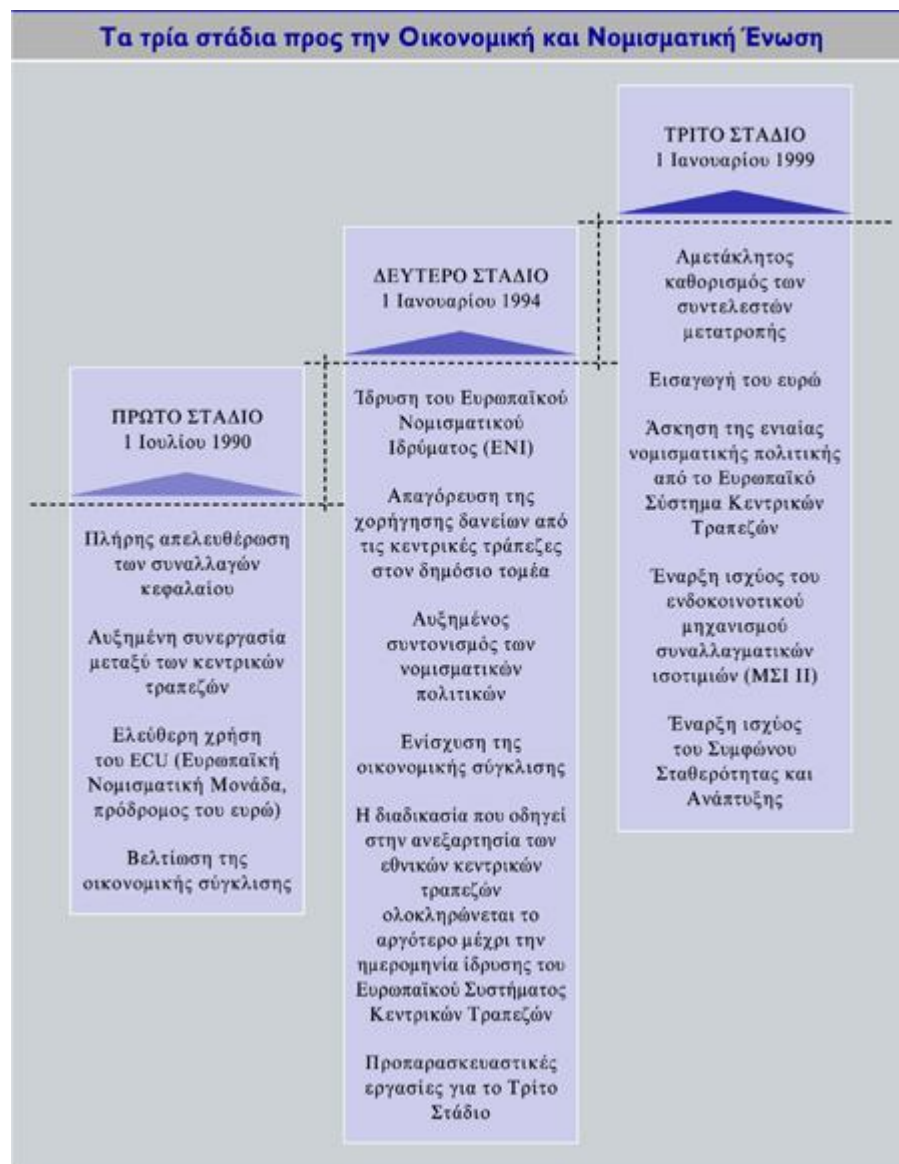
¹⁸³ Βλ άρθρο του Σιδηρόπουλου Μ., «Τι μας διδάσκει το σχέδιο διάσωσης της ελληνικής οικονομίας για το μέλλον της Ευρωζώνης», Εφημερίδα Ναυτεμπορική, Σάββατο 17/04/2010

¹⁸⁴ Βλ Chaltiel F., “La Grece et l’urgence d’un gouvernement économique européen”, Revue du Marche commun et de l’ Union europeenne, No 537, avril 2010, σελ.209 καθώς και Boissieu C. “Le point sur l’ economie”, Revue politique et parlementaire, No 1055, trimestriell avril/mai/juin 2010, σελ 2

συναλλαγών. Αντίθετα, ορισμένες χώρες της Νότιας Ευρώπης, όπως η Ελλάδα, είχαν υψηλότερα επίπεδα αύξησης των μισθών και πιο επεκτατική δημοσιονομική πολιτική, που οδηγεί σε λιγότερο ανταγωνιστικές εξαγωγές και χαμηλότερα επίπεδα αποταμίευσης. Οι χώρες αυτές έχουν εμφανίσει μεγάλα ελλείμματα τρεχουσών συναλλαγών.

Συνοψίζοντας, η ιστορία έχει δείξει ότι έντονες οικονομικές κρίσεις εκκινούν μια διαδικασία εξέλιξης- μια αναζήτηση νέων πολιτικών για την αποφυγή μελλοντικών οικονομικών καταστροφών. Η ελληνική κρίση φέρνει τους λαούς της Ευρώπης αντιμέτωπους με το γεγονός ότι ένα νομισματικό ομοσπονδιακό σύστημα χωρίς έναν ευρωπαϊκό προϋπολογισμό στο ύψος ενός ομοσπονδιακού προϋπολογισμού, χωρίς επαρκή συντονισμό των οικονομιών και των συστημάτων κοινωνικής προστασίας δεν είναι βιώσιμο. Η ΕΕ βρίσκεται τώρα στη μέση μιας τέτοιας διαδικασίας εξέλιξης. Είναι αδύνατο να πούμε στο σημείο αυτό πόσο θα προχωρήσει η διαδικασία αυτή. Ωστόσο, κατά το παρελθόν, η ΕΕ μπόρεσε να προσαρμοστεί στις νέες συνθήκες και προκλήσεις της εποχής. Η ΕΕ έχει μια χρυσή ευκαιρία να μάθει από τα λάθη του παρελθόντος. Καλό θα ήταν να μην αφήσει να πάει χαμένη μια σοβαρή κρίση - όπως η παρούσα.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ



Η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος εις βάρος της Ελλάδας σε εξέλιξη:

Άρθρο	Στάδιο της διαδικασίας	Ημερομηνία
126 παρ3	Έκθεση της Επιτροπής	18.2.2009
126 παρ5	Γνώμη της Επιτροπής για την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος	24.3.2009
126 παρ6	Σύσταση της Επιτροπής για απόφαση του Συμβουλίου επί της ύπαρξης υπερβολικού ελλείμματος	24.3.2009
126 παρ7	Σύσταση της Επιτροπής για σύσταση του Συμβουλίου για τερματισμό της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος	24.3.2009
126 παρ6	Απόφαση του Συμβουλίου για ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος	27.4.2009
126 παρ7	Σύσταση του Συμβουλίου για τερματισμό της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος	27.4.2009
126 παρ8	Σύσταση της Επιτροπής για απόφαση του Συμβουλίου για ανεπαρκή	11.11.2009

	δράση	
126 παρ8	Απόφαση του Συμβουλίου για ανεπαρκή δράση	2.12.2009
126 παρ9	Σύσταση της Επιτροπής για απόφαση του Συμβουλίου να εκδώσει ειδοποίηση	3.2.2010
Άρθρο	Στάδιο της διαδικασίας	Ημερομηνία
126 παρ9	Απόφαση του Συμβουλίου να εκδώσει ειδοποίηση	16.2.2010
	Έκθεση προόδου	8.3.2010
	Ανακοίνωση στο Συμβούλιο	9.3.2010
	Εντολή του Eurogroup	15.3.2010
	Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου	16.3.2010
126 παρ9-136	Σύσταση της Επιτροπής για απόφαση του Συμβουλίου να εκδώσει ειδοποίηση και να επιτείνει την δημοσιονομική επιτήρηση	4.5.2010
126 παρ9-136	Απόφαση του Συμβουλίου να εκδώσει ειδοποίηση και να επιτείνει την δημοσιονομική επιτήρηση	10.5.2010
	Έκθεση προόδου	6.8.2010

	Ανακοίνωση στο Συμβούλιο	19.8.2010
	Το οικονομικό πρόγραμμα προσαρμογής για την Ελλάδα-πρώτη αξιολόγηση	19.8.2010
126 παρ9-136	Σύσταση της Επιτροπής για απόφαση του Συμβουλίου να εκδώσει ειδοποίηση και να επιτείνει την δημοσιονομική επιτήρηση	19.8.2010
	Απόφαση του Συμβουλίου να εκδώσει ειδοποίηση και να επιτείνει την δημοσιονομική επιτήρηση	7.9.2010
	Έκθεση προόδου	24.11.2010
	Ανακοίνωση στο Συμβούλιο	9.12.2010
	Το οικονομικό πρόγραμμα προσαρμογής για την Ελλάδα-δεύτερη αξιολόγηση	9.12.2010
126 παρ9-136	Σύσταση της Επιτροπής για απόφαση του Συμβουλίου να εκδώσει ειδοποίηση και να επιτείνει την δημοσιονομική επιτήρηση	9.12.2010

	Απόφαση του Συμβουλίου να εκδώσει ειδοποίηση και να επιτείνει την δημοσιονομική επιτήρηση	20.12.2010
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

Η κρίση κρατικού χρέους στην Ελλάδα – χρονολογική παρουσίαση των γεγονότων

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 (ΠΣΤ), 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 προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών και iii) σχέδιο γνώμης του Συμβουλίου σχετικά με το ΠΣΤ.

2 Φεβρουαρίου 2010: Η Ελλάδα εξαγγέλλει μια σειρά μέτρων, επιπλέον εκείνων που είχαν εξαγγελθεί με το ΠΣΤ (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 Ευρωμάδα.

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 ΠΣΤ 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.

15 Μαρτίου 2010: Το Eurogroup 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: Το Eurogroup 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. Το Eurogroup 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 εκταμιεύουν την πρώτη δόση (14,5 δισ. ευρώ) κοινού δανείου προς την Ελλάδα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Bofinger και Ried “A new framework for fiscal policy consolidation in Europe”, Vox, Research-based policy analysis and commentary from leading economists 2010
- Boissieu C. “Le point sur l’ economie”, Revue politique et parlementaire, No 1055, trimestriell avril/mai/juin 2010
- Buzelay A., «A propos de l’ explosion des deficits et de l’ endettement publics en Europe», Revue du Marche commun et de l’ Union europeenne, No 539, juin 2010
- Candelon B., Palm F., «Banking and Debt Crises in Europe: The Dangerous Liaisons?», Economist 158, NO. 1, 2010
- Davis B., « IMF's Reach Spreads to Western Europe », The Wall Street Journal, 10-10-2010
- Chaltiel F., “La Grece et l’urgence d’un gouvernement economique europeen”, Revue du Marche commun et de l’ Union europeenne, No 537, avril 2010
- Chaltiel F., “Le doit, la crise economique et le pragmatism europeen a propos du plan d’ aide a la Grece”, Revue du Marche commun et de l’ Union europeenne, No 539, juin 2010
- Chaltiel F., “La crise de croissance de l’Europe:l’Union europeenne au pied du mur”, Revue du Marche commun et de l’ Union europeenne, No 540, juillet-aout 2010
- Ehrlich P., «Brüssel plant Europasteuer», Financial Times Deutschland, 9-08-2010
- Europe after enlargement, Cambridge 2007, Edited by Anders Aslund and Marek Dabrowski
- Fatas A., Mihov I., The euro and fiscal policy, Working paper No 14722, National Bureau of economic research, INC 2009
- Gaspard M. “Que chande la crise au future des economies europeennes?”, Revue du Marche commun et de l’ Union europeenne, No 535, fevrier 2010

- Gianviti et al. “A European mechanism for sovereign debt crisis resolution: a proposal” Bruegel Blueprint Series, Archive of European Integration 2010
- Gros και Mayer “Towards a Euro(pean) Monetary Fund”, Economic Policy, Centre for European Policy Studies, Policy Briefs 2010
- Hope K., Peel Q., και Barber T., «Greece turns on EU critics», Financial Times, 13-02-2009
- Janssen R., «Greece and the IMF: who exactly is being saved?», Center for Economic and Policy Research, Ιούλιος 2010
- Larch M, van den Noord P., Jonung L., « The stability and growth pact: lessons from the great recession», European Economy, Economic Papers 429, 11-11-2010
- Masciandaro D. «Reforming Regulation and Supervision in Europe: Five (Missing?) Lessons from the Financial Crisis», Intereconomics Economic Policy, Vo.45 No 5, September/October 2010
- Mollenkamp C. και Bryan-Low C., “ Greece Leaps One Key Hurdle” Wall Street Journal, 5-03-2010
- Nelson R., Belkin P., Mix D. E., «Greece’s Debt Crisis: Overview, Policy Responses, and Implications», Congressional Research Service, 14-05-2010
- Reuters, «Fiscal woes to dog greek bonds even if aid offered», 22-03-2010
- Schwartz N. και Sewell C., " In Greece’s Crisis, Fed Studies Wall St.’s Activities», New York Times, 25-02-2010
- Story L. et al., “Wall St. Helped to Mask Debt Fueling Europe’s Crisis”, New York Times, 14-02-2010
- Subramanian A., “ Greek deal lets banks off the hook”, Financial Times, 6-05-2010
- Wyplosz C., “And now? A dark scenario” VoxEU, 3-05-2010, σε <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4987>
- IMF Country Report No. 10/110. Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement., May 2010

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

- Αζαριάδης Κ., Ιωαννίδης Γ. και Πισσαρίδης Χ., «Η ανάπτυξη είναι η μόνη λύση: Δεκαεπτά Προτάσεις για μια νέα αναπτυξιακή στρατηγική», London School of Economics, 6-10-2010
- Ενδιάμεση Έκθεση της Τράπεζας της Ελλάδος για τη νομισματική πολιτική του Οκτωβρίου 2010, Τράπεζα της Ελλάδος, Οκτώβρης 2010
- Ένωση Ελληνικών Τραπεζών, «Ευρώ: Οι προσαρμογές και οι επιπτώσεις στον ελληνικό τραπεζικό τομέα από την ΟΝΕ και το ευρώ», 1998
- Ένωση Ελληνικών Τραπεζών, Ευρωπαϊκή Νομισματική Ολοκλήρωση: η αποπεριφερειοποίηση των εθνικών τραπεζικών τομέων, ανάλυση της ελληνικής περίπτωσης, Επίκαιρα Θέματα 1993
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων, «Τα δημόσια οικονομικά στην ΟΝΕ» 4/2010
- Εφημερίδα τα Νέα, 10/12/2010
- Καμχής Μ., «Η ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου 1986-2006, ένα σχεδιαστικό εγχείρημα μεγάλης κλίμακας», Εκδόσεις Κριτική, 2007
- Μάρδας Δ., «Από την ΕΟΚ στην ΕΕ: από την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς έως την πολιτική ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου», Εκδόσεις Ζυγός, 2006
- Μούσης Ν., «Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτικές», Εκδόσεις Παπαζήση, 2001
- Μπάρμπας Ν., Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008
- Πανάγος Β., Οικονομική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις Ζυγός, 1996
- Σιδηρόπουλος Μ., «Τι μας διδάσκει το σχέδιο διάσωσης της ελληνικής οικονομίας για το μέλλον της Ευρωζώνης», Εφημερίδα Ναυτεμπορική, 17-04-2010
- Σιοκορέλης Β., «Αγορά χωρίς σύνορα», Τόμος 13 (2), 2007
- Τράπεζα της Ελλάδος, Επιμέλεια Γκαργκάνας Ν., Ταβλάς Γ., Bryant R., «Οικονομικές επιδόσεις και προοπτικές της Ελλάδος», 2002

- Τράπεζα της Ελλάδος, Επιμέλεια έκδοσης: Γεώργιος Οικονόμου, Ισαάκ Σαμπεθεί, Γεώργιος Συμigiάνης, «Ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών της Ελλάδος: αιτίες ανισορροπιών και προτάσεις πολιτικής», 2010