

**ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**Η ΝΕΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗ ΖΩΝΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩ ΚΑΙ Η ΕΛΛΑΔΑ
Οι μηχανισμοί εποπτείας και αλληλεγγύης υπό όρους μετά το Μνημόνιο**

**Ενδιάμεση Έκθεση για τα μέλη των αρμόδιων Κοινοβουλευτικών Επιτροπών
της Βουλής των Ελλήνων**



Ιανουάριος 2014

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	3
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	4
2. Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ (ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ) ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΕ ΑΛΛΑΖΕΙ.	5
2.1. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΠΡΙΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ.....	5
2.2 ΤΟ ΝΕΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΥΝΟΠΤΙΚΑ.....	6
2.3 Η ΚΡΙΤΙΚΗ	7
3. ΟΙ ΝΕΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ (ΚΑΙ ΟΧΙ ΜΟΝΟΝ ΑΥΤΗ).....	9
4. Η ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ: ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ.....	17
5. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΕΝΤΟΣ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΠΕΡΙΟΡΙΣΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ;	18
6. ΛΕΞΙΛΟΓΙΟ	20
7. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	22

Πρόλογος

Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, εκπόνησε την παρούσα ενδιάμεση έκθεση με τίτλο **«Η ΝΕΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗ ΖΩΝΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩ ΚΑΙ Η ΕΛΛΑΔΑ. Οι μηχανισμοί εποπτείας και αλληλεγγύης υπό όρους μετά το Μνημόνιο»**.

Η ενδιάμεση έκθεση -ενημερωτικό σημείωμα- απευθύνεται πρωτίστως στα μέλη των αρμοδίων κοινοβουλευτικών Επιτροπών, δηλαδή της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων καθώς Κοινωνικών Υποθέσεων της Βουλής των Ελλήνων. Έχει ως στόχο την υποβοήθηση του έργου των Επιτροπών με την παροχή των αναγκαίων πληροφοριών και στοιχείων.

Το σημείωμα αυτό συζητήθηκε και εγκρίθηκε από την Επιστημονική Επιτροπή του Γραφείου σε συνεδρίαση που πραγματοποιήθηκε στις 17/01/2014. Εκτός από την αυτόνομη δημοσίευσή του αποφασίστηκε να αποτελέσει μέρος της τελευταίας τριμηνιαίας έκθεσης του 2013.

Το ανά χείρας σημείωμα συντάχθηκε από τους Πάνο Καζάκο και Παναγιώτη Λιαργκόβα με τη συνεργασία της Δήμητρας Μήτση.

Ο Συντονιστής του Γραφείου

Καθηγητής Παναγιώτης Λιαργκόβας

1. Εισαγωγή

Καθώς πλησιάζει το τέλος του δεύτερου «μνημονίου» και της τρέχουσας δανειακής σύμβασης, στη δημόσια συζήτηση ετέθη το ερώτημα *τι θα γίνει μετά*. Οι εξελίξεις στην ΕΕ και την Ευρωζώνη ορίζουν σε μεγάλο βαθμό το νέο θεσμικό πλαίσιο, σαφώς **πιο περιοριστικό** από αυτό που υπήρχε πριν το 2010, εντός του οποίου θα κινούνται πλέον οι εθνικές κυβερνήσεις. Αυτό το πλαίσιο οφείλει να λάβει υπόψη της και η ελληνική πολιτική. Έτσι στο μέλλον κάθε ελληνική κυβέρνηση, *ανεξάρτητα αν υπογραφεί νέο μνημόνιο*, θα πρέπει να κινείται εντός των νέων κανόνων οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής. Επίσης πρέπει να υπογράψει μαζί με άλλα κράτη μέλη πάσης φύσης «συμβατικές διευθετήσεις» οι οποίες θα θέτουν τους όρους υπό τους οποίους θα χορηγείται βοήθεια μέσω των διαφόρων μηχανισμών (βλ. πιο κάτω). Από το 2014 βρισκόμαστε σε μια διαφορετική ΕΕ και Ευρωζώνη, δηλαδή σε μια νέα κατάσταση **συλλογικής εποπτείας** για τη δημοσιονομική της πολιτική και στενότερης συνεργασίας για τη γενικότερη οικονομική της πολιτική.

Το παρόν σημείωμα στηρίζεται στην παραδοχή ότι η Ελλάδα παραμένει στη Ζώνη του Ευρώ ή ότι υπάρχει ευρεία πολιτική συναίνεση για να αποφευχθεί η επιστροφή στη δραχμή. Στους κινδύνους της εξόδου από τη Ζώνη του Ευρώ αναφέρθηκε συχνά ο πρωθυπουργός και, τελευταία, ο αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης σε πρόσφατη ομιλία του στις ΗΠΑ.

Αναμφίβολα, η Ζώνη του Ευρώ βαρύνεται ακόμα με πολλά προβλήματα. Επιβεβαιώνουν - ως ένα σημείο- την προηγούμενη κριτική στο πρότυπο της Ο.Ν.Ε. που δημιουργήθηκε στην Ευρώπη, ότι δηλαδή δεν ικανοποιούσε τα κριτήρια μιας άριστης νομισματικής περιοχής. Αλλά, η Ελλάδα είναι αυτό που στη θεωρία θα ονομάζαμε *regime taker*. Αυτό σημαίνει ότι ναι μεν συμμετέχει στις διαδικασίες που καταλήγουν σε νέους κανόνες συνεργασίας ή αλλάζουν τους προηγούμενους, αλλά μόνη της δεν είναι σε θέση να ασκήσει σημαντική επιρροή. Επίσης, η επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας (qualified majority) και η συνήθης πρακτική να αποφεύγεται το βέτο στα Συμβούλια επιβάλλει ακόμη και σε μεγάλες χώρες να αποφεύγουν την απομόνωση σε αυτές τις συλλογικές διαδικασίες. Πολύ περισσότερο ισχύει αυτό για χώρες όπως η Ελλάδα η οποία ζητά τη χρηματοδοτική συνδρομή άλλων κρατών μελών και δεν έχει να επιδείξει ένα ιστορικό συμμόρφωσης σε πολλά από εκείνα που υπέγραψε. Ειδικότερα η νέα διαδικασία της **αντίστροφης πλειοψηφίας** καθιστά δυνητικά ακόμα πιο δύσκολο για τα μικρά κράτη μέλη να συγκεντρώσουν την απαιτούμενη στήριξη στο πλαίσιο του Συμβουλίου προκειμένου να αντισταχθούν σε σύσταση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.¹ Είναι συζητήσιμο για το ποια είναι η πραγματική επιρροή που έχει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά τη διάρκεια των διαδικασιών.² Επομένως,

¹ Δηλαδή οι κυρώσεις θα επιβάλλονται αυτόματα και η μη-επιβολή τους θα είναι δυνατή μόνο αν το αποφασίσει η πλειοψηφία των Υπουργών Οικονομικών (μέχρι σήμερα χρειαζόταν πλειοψηφία για την επιβολή των κυρώσεων).

² Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe "The New European Economic Governance Model", September 2013.

(α) η χώρα πρέπει να εντάσσει τις δικές της επιδιώξεις σε ένα ευρύτερο πλαίσιο συναινέσεων και

(β) η όποια προσπάθεια πρέπει να συνδέεται με τη διατήρηση της δημοσιονομικής ισορροπίας που έχει επιτευχθεί έως τώρα και τη συνέχιση των μεταρρυθμίσεων (με τις αναγκαίες διορθώσεις).

Η παραμονή στην Ευρωζώνη οριοθετεί σήμερα τις δυνατότητες της χώρας με διαφορετικό τρόπο από το παρελθόν λόγω των θεσμικών (και άλλων) εξελίξεων.

Η επιλογή αυτή έχει, αναμφίβολα, υψηλό κόστος. Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή εκτιμά όμως ότι η μείωση του τεράστιου χρέους με οποιονδήποτε τρόπο (π.χ. αμοιβαιοποίηση μέρους του κλπ) και του βάρους της εξυπηρέτησης του υπολοίπου (μείωση επιτοκίων κ.α.) θα διευκόλυνε τη μελλοντική πορεία επιπλέον των διαφόρων αναπτυξιακών πρωτοβουλιών που δρομολογούνται στην ΕΕ!³

2. Η δημοσιονομική (και οικονομική) διακυβέρνηση στην ΕΕ αλλάζει.

2.1. Το σύστημα οικονομικής διακυβέρνησης πριν από την κρίση

Πριν από την κρίση του 2008 είχε διαμορφωθεί ένα σύστημα κανόνων και διαδικασιών για τη «δημοσιονομική πειθαρχία» και τον (χαλαρότερο) συντονισμό της γενικής οικονομικής πολιτικής. Βασικοί άξονές του ήταν οι διατάξεις της ΣΕΕ/ΣΛΕΕ (Συνθήκη της Λισαβόνας) και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Σ.Σ.Α., 1997, 2005). Αυτό το σύστημα δημοσιονομικής διακυβέρνησης που καθιερώθηκε ως απαραίτητο συμπλήρωμα της νομισματικής ένωσης, χαρακτηρίστηκε από τη *μέτρια αποτελεσματικότητά του*.

Ήδη πριν από τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008/9 και την ύφεση που τη συνόδευσε, το σύστημα αποδείχθηκε ανεφάρμοστο όταν Γαλλία και Γερμανία επέβαλαν το 2005 αναθεώρηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Σ.Σ.Α.) για να αποφύγουν τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος. Αλλά και γενικότερα, παρά την ευνοϊκή οικονομική συγκυρία της περασμένης δεκαετίας, τα κράτη μέλη της Ζώνης του Ευρώ κατάφεραν να σταθεροποιήσουν αλλά όχι να μειώσουν τους λόγους χρέους. Συναφώς, ανταποκρινόμενα στους στόχους αναφοράς για τα δημοσιονομικά ελλείμματα του Σ.Σ.Α., δεν προετοιμάστηκαν για την περίπτωση αντιστροφής της οικονομικής συγκυρίας, έτσι ώστε να υπάρχει η δυνατότητα για την εφαρμογή *αντικυκλικής* πολιτικής σε περιόδους ύφεσης. Όλα αυτά προκάλεσαν τη δυσπιστία των αγορών έναντι των πιο ευάλωτων κρατών μελών της Ζώνης του Ευρώ.

Η ακαδημαϊκή έρευνα αναφέρει πολλούς λόγους για τους οποίους οι δημοσιονομικές επιδόσεις των ευρωπαϊκών κρατών δεν ανταποκρίθηκαν στις προσδοκίες του Σ.Σ.Α. πριν από την κρίση 2008/9. Γενικά, το Σ.Σ.Α. δεν κατάφερε να ξεπεράσει το βασικό πρόβλημα του *συντονισμού* της δημοσιονομικής πολιτικής, για την οποία αρμόδια ήταν τα κυρίαρχα

³ Βλ. Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους *Τρίτη Έκθεση*, Οκτώβριος 2013.

κράτη. Συναφώς, πολλές εθνικές κυβερνήσεις δεν αποδέχθηκαν πραγματικά τους περιορισμούς του Σ.Σ.Α. Επίσης, το Σ.Σ.Α. περιείχε διαδικασίες ελέγχου και επιβολής ποινών που αποδείχθηκαν αναποτελεσματικές. Έτσι, η διαδικασία κυρώσεων δεν λειτούργησε πραγματικά. Η απειλή ότι θα επιβάλλονταν κυρώσεις έγινε αναξιόπιστη. Τέλος, στην κρίση, αναδείχθηκε μια ακόμα αδυναμία του προηγούμενου καθεστώτος: Δεν διέθετε μηχανισμούς αντιμετώπισης κρίσεων, και εξισορρόπησης των οικονομικών εξελίξεων των κρατών μελών.⁴ Τέλος, ήταν εμφανής η αποτυχία των αγορών να διαφοροποιήσουν τις εκτιμήσεις κινδύνου ανάλογα προς τις αποκλίνουσες δημοσιονομικές εξελίξεις σε καθένα από τα κράτη μέλη της Ζώνης του Ευρώ.⁵

2.2 Το νέο σύστημα διακυβέρνησης συνοπτικά.

Μετά την κρίση και αρχής γενομένης από την ελληνική κρίση χρηματοδότησης του 2009-10, το σύστημα διακυβέρνησης άλλαξε (βλ. πιο κάτω). Το σύστημα έγινε **πολυπλοκότερο** και το ερώτημα εξακολουθεί να αιωρείται **αν και πώς θα λειτουργήσει**. Παραλείποντας εδώ κάποιες λεπτομέρειες, σημειώνουμε ότι, ανάμεσα σε άλλα,

- τροποποιήθηκε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Σ.Σ.Α., 1997, 2005) με μια δέσμη οδηγιών και έναν κανονισμό (six-pack),
- ιδρύθηκαν νέοι μηχανισμοί στήριξης κρατών μελών (αρχικά το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοδοτικής Σταθερότητας (EFSF), σήμερα ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (Ε.Μ.Σ., E.S.M.),
- υιοθετήθηκε ένα «δημοσιονομικό σύμφωνο» (Fiscal Compact),
- εντάθηκε η οικονομική συνεργασία (και αμοιβαία εποπτεία) σε ζητήματα γενικότερης οικονομικής πολιτικής (Euro-Plus-Pact και διαδικασία εποπτείας μακροοικονομικών ανισορροπιών), που όμως παραμένει πιο χαλαρή,
- ενισχύθηκε η κεντρική εποπτεία των εθνικών προϋπολογισμών (two-pack) και
- τροποποιήθηκαν οι κανονισμοί των διαρθρωτικών ταμείων ώστε να συνάδουν προς τη νέα λογική.

Το νέο σύστημα αμοιβαίας εποπτείας διαφέρει σημαντικά από το προηγούμενο (προ κρίσης). Όσον αφορά τη δημοσιονομική πτυχή γίνεται **πιο δεσμευτικό** και συνδυάζεται με **αυστηρότερες κυρώσεις** και **ευκολότερες διαδικασίες επιβολής** τους. Ταυτόχρονα διευρύνθηκε σημαντικά το αντικείμενο της εποπτείας. Πέρα από τις δημοσιονομικές στοχεύσεις περιλαμβάνει τώρα και τις γενικότερες (μακρο) οικονομικές ανισορροπίες. Κάθε κράτος μέλος αξιολογείται με βάση ένα κατάλογο δεικτών (scoreboard) για την εξέλιξη των αγορών, των πιστώσεων προς τον ιδιωτικό τομέα, της ανεργίας, του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, του κόστους, των τιμών κλπ.⁶ Ουσιαστικά διαμορφώθηκαν στην ΕΕ και Ευρωζώνη δύο διακριτά αλλά αλληλένδετα πεδία συνεργασίας. Το ένα αφορά στη

⁴ Βλ. κριτική στο πλαίσιο της θεωρίας των «άριστων νομισματικών περιοχών».

⁵ Βλ. ανάμεσα σε πολλά άλλα: De Grauwe, Paul and Ji, Y. "Mispricing of sovereign risk and macroeconomic stability in the Eurozone", *Journal of Common Market Studies* Vol. 50, No 6/2012 p.p. 881-898. Για την ελληνική περίπτωση βλ. Καζάκος, Π. *Μετά το Μνημόνιο. Οικονομική πολιτική στην Ελλάδα υπό διεθνή έλεγχο*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2011, σελ. 68 και μετά.

⁶ Με βάση το άρθρο 121.6 της ΣτΛ. Βλ. *Council Decision Establishing Failure to take Action in response to Council Recommendation under article 121(4)*. Βλ Κανονισμό (ΕΕ) αρ. 1176/2011.

δημόσια οικονομία και το άλλο στην ευρύτερη οικονομική και κοινωνική πολιτική. Οι εξελίξεις και στα δύο ενισχύουν την οικονομική πτυχή, δηλαδή το «Ο» στην ΟΝΕ.

Το νέο σύστημα εποπτείας λειτουργεί και **προληπτικά** καθώς τα διάφορα προγράμματα που είναι υποχρεωμένα να καταρτίζουν τα κράτη μέλη («σύγκλισης», «σταθερότητας» και «προσαρμογής») προηγούνται των εθνικών προϋπολογισμών και πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού.⁷ Στο συντονισμό αυτόν ενισχύεται η **εποπτική λειτουργία** (άρα και δύναμη) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, μολονότι τον τελικό λόγο έχουν τα Συμβούλια.

Ο Ε.Μ.Σ. συμπληρώνει το οπλοστάσιο της ΕΕ και της Ζώνης του Ευρώ (αριθμητικοί περιορισμοί, νέες διαδικασίες λήψης αποφάσεων, κυρώσεις) για τη δημοσιονομική πειθαρχία και αποτελεσματικότερο συντονισμό της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών. Κατέχει ισχυρή θέση στο ευρωπαϊκό σύστημα. Είναι ένας **δημόσιος χρηματοδοτικός θεσμός περίπου όπως το Δ.Ν.Τ.** Εξουσιοδοτήθηκε με διεθνή σύμβαση να δανείζει μια χώρα που αδυνατεί πλέον να δανεισθεί απευθείας από τις διεθνείς αγορές με ανεκτά επιτόκια και βρίσκεται στα πρόθυρα χρεοκοπίας. Αλλά, όποιο κράτος ζητήσει βοήθεια, θα τη λάβει **μόνον αν δεχθεί όρους** οικονομικής πολιτικής (αιρεσιμότητα, conditionality), δηλαδή αν δεχθεί να εφαρμόσει ένα πρόγραμμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και διατηρήσιμης δημοσιονομικής εξυγίανσης. **Δεν θα μπορεί να γίνει τρόπον τινά μόνιμος πελάτης του Ε.Μ.Σ. για ολόένα και περισσότερα χρέη.**

2.3 Η κριτική

Η κριτική αμφισβητεί τόσο την **αποτελεσματικότητα** των νέων κανόνων όσο και τους **στόχους** με τους οποίους συνυφαίνονται (δημοσιονομική εξυγίανση, ανταγωνιστικότητα). Αυτοί οι στόχοι-προτεραιότητες και οι πολιτικές στις οποίες μεταφράζονται δεν έχουν μέχρι τώρα αμβλύνει τα δημοσιονομικά προβλήματα, αφού τα χρέη εξακολουθούν να αυξάνονται. Σύμφωνα με τον Robert Barro, το υψηλό δημόσιο χρέος αργά ή γρήγορα, θα οδηγήσει σε υψηλότερη φορολογία η οποία θα μειώσει το δυναμικό της οικονομικής ανάπτυξης. **Η οδυνηρή εμπειρία των τελευταίων ετών έχει επιβεβαιώσει την άποψη του Barro, αφού σχεδόν σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν αυξηθεί οι φόροι ενώ ταυτόχρονα έχουν μειώσει την πρόβλεψη για οικονομική ανάπτυξη.**⁸ Επίσης νέοι στόχοι-προτεραιότητες είχαν υψηλό κόστος λόγω της πτώσης του ΑΕΠ που προκάλεσαν και της δραματικής αύξησης της ανεργίας. **Τέλος, οι πολιτικές προτεραιότητες μπορεί να αποδειχθούν αντιπαραγωγικές με την έννοια ότι η πτώση του ΑΕΠ δυσκολεύει τις μεταρρυθμίσεις και την επίτευξη μιας όχι προσωρινής αλλά διατηρήσιμης ισορροπίας των προϋπολογισμών με εξάλειψη πρωτογενών ελλειμμάτων (φαινόμενο της «χιονοστιβάδας»).** Η αρνητική επίπτωση που έχουν στο ΑΕΠ εξουδετέρωσε τα οφέλη από τη μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Γεγονός είναι ότι οι ρυθμοί μεγέθυνσης στην Ε.Ε. και στη Ζώνη του Ευρώ είναι αναιμικοί, ενώ η ανεργία διατηρείται σε υψηλά επίπεδα.

⁷ Βλ. Κανονισμό (ΕΕ) αρ. 1175/2011 για το ευρωπαϊκό εξάμηνο.

⁸ C.Wyplosz «Germany, current accounts and competitiveness», in VoxEU, 31 March 2010, Bundesbank: *On the problems of macroeconomic imbalances in the euro area*, Monthly Report, July, Deutsche Bundes Bank, 2010.

Όμως, από την ταχύτερη ανάπτυξη θα εξαρτηθεί αν οι δημοσιονομικές και εξωτερικές ισορροπίες, που φαίνεται ότι επιτυγχάνονται, αποδειχθούν διατηρήσιμες ή όχι.

Για τους λόγους αυτούς ερευνητικά κέντρα, το Δ.Ν.Τ. και ο Ο.Ο.Σ.Α. υποστηρίζουν ότι η πολιτική αυτή και οι στόχοι της πρέπει να αναθεωρηθούν. Υποδεικνύουν, ανάμεσα σε άλλα,

- διαγραφή χρεών (!), κλιμάκωση της οικονομικής προσαρμογής σε μεγαλύτερο βάθος χρόνου, πράγμα που ισοδυναμεί με χαλάρωση της λιτότητας,
- ευέλικτα προγράμματα που να ανταποκρίνονται στα ιδιαίτερα οικονομικά δεδομένα των κρατών και
- περισσότερο επεκτατική πολιτική στις χώρες χωρίς δημοσιονομικά προβλήματα, όπως η Γερμανία, ώστε το βάρος της προσαρμογής να μην πέφτει μόνο στις υπερχρεωμένες χώρες.⁹

Όλα αυτά μας αφορούν και θα πρέπει να αποτελούν ουσιαστικό μέρος των ελληνικών χειρισμών στην Ε.Ε. **μαζί πάντως με τη συνέχιση κρίσιμων μεταρρυθμίσεων και την αποφυγή υποτροπής σε μια πολιτική ελλειμμάτων και χρεών.**

Από τα παραπάνω ξεχωρίζουμε τη θέση ότι **δεν λύθηκε το ζήτημα του χρέους** της Ελλάδας, της Πορτογαλίας κ.α. **Κράτη μέλη όπως η Ελλάδα (με το δημόσιο χρέος να παραμένει στα δυσθεώρητα ύψη του 170%) δεν έχουν την παραμικρή δυνατότητα να μειώσουν τα χρέη (σε απόλυτα μεγέθη και ως ποσοστό του ΑΕΠ) στο επίπεδο που απαιτούν οι νέοι δημοσιονομικοί κανόνες αποκλειστικά μόνο με εθνικές προσπάθειες.** Αν το επιχειρήσουν θα πρέπει να εφαρμόσουν και στο μέλλον «τυφλή» λιτότητα που όμως θα επιδεινώσει την κρίση χωρίς να λύσει το πρόβλημα της υπερχρέωσης. Επομένως, λογικό είναι να αναζητούνται εναλλακτικές λύσεις. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹⁰ ανακοίνωσε τη σύσταση ομάδας εργασίας που εξετάζει τα πλεονεκτήματα και τους κινδύνους, τις νομικές προϋποθέσεις και τις οικονομικές επιπτώσεις πρωτοβουλιών για την κοινή ευρωπαϊκή έκδοση χρέους υπό τη μορφή ενός ταμείου απόσβεσης των δημοσίων χρεών (debt redemption fund) και ευρωγραμματίων.¹¹ Άλλες ιδέες περιλαμβάνουν διάφορες εκδοχές πρόσθετων ομοσπονδιακών θεσμών (π.χ. τον ορισμό «υπουργού Οικονομικών» κατά J.-C. Trichet).

Δεν πρέπει εδώ να παραλείψουμε την κριτική που ασκείται στην τάση για μεγαλύτερη παρέμβαση των κεντρικών θεσμών της Ένωσης (Επιτροπή, Συμβούλιο) στις εθνικές

⁹ Βλ. ανάμεσα σε πολλά Blanchard, Olivier "Driving the global economy with the brakes on", iMFDirect, January 24, 2012, Lagarde, Christine "Global challenges in 2012", Speech in Berlin, January 2012, IMF Greece; *Ex post evaluation of exceptional access under the 2010 Stand-by Arrangement*, Country Report No. 13-156, June 2013. Ειδικότερα για την «αμοιβαιοποίηση των χρεών» βλ. Claessens, Stijn, Modz, Ashoka and Vallee Shahin *Paths to Eurobonds*, Brügel Working Paper 10-2010 και Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung *Nach dem EU-Gipfel: Zeit für langfristige Lösungen nutzen*, Sondergutachten, Wiesbaden 2012. Βλ. επίσης *Το δημόσιο χρέος μετά το τέλος του 'Μνημονίου' (2014). Ενημερωτικό σημείωμα για τα μέλη των αρμόδιων Κοινοβουλευτικών Επιτροπών του Ελληνικού Κοινοβουλίου*, Βουλή των Ελλήνων – Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους, Αθήνα Οκτώβριος 2013. Το ζήτημα της ρύθμισης του χρέους έχει θέσει εξ αρχής και ο καθηγητής Γιάννης Βαρουφάκης. Βλ. Varoufakis, Yanis and Holland, St. *A modest proposal for overcoming the euro crisis*, first presented in November 2010. Έκτοτε επικαιροποιείται συνεχώς.

¹⁰ European Commission, *On the feasibility of introducing stability bonds*, Green Paper, Brussels 23.11.2011.

¹¹ European Commission Memo Strasburg, 2 July 2013. Η σύσταση της ομάδας ειδικών αποτέλεσε προϋπόθεση για την υπερψήφιση του Δημοσιονομικού Συμφώνου από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο!

διαδικασίες κατάρτισης και εκτέλεσης των εθνικών προϋπολογισμών και των με αυτούς συνδεδεμένων οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών. Αυτή η διεύθυνση θέτει ζητήματα **δημοκρατικής νομιμοποίησης** κατά τον βαθμό που περιορίζει τα εθνικά Κοινοβούλια χωρίς να αναβαθμίζει τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.¹² Μπορεί να προκαλέσει νέες αντιθέσεις στην Ευρώπη. Όπως έδειξαν οι χειρισμοί της κρίσης χρέους, δάνεια με όρους και κεντρικοί έλεγχοι οδήγησαν σε αναθέρμανση εθνικιστικών στερεοτύπων και αξιοποίησή τους από πάσης φύσης λαϊκισμούς-δεξιούς και αριστερούς.

Επιπρόσθετα, η διαδικασία λήψης αποφάσεων της Επιτροπής στο πλαίσιο της διαδικασίας της μακροοικονομικής ανισορροπίας των κρατών μελών (βλ. πιο κάτω) βασίζεται σε ένα πίνακα αξιολόγησης που περιλαμβάνει μόνο οικονομικούς δείκτες που σχετίζονται με το έλλειμμα του χρέους, την οικονομική ανάπτυξη, τις τιμές των ακινήτων και της ανεργίας. Δεν υπάρχουν κοινωνικοί, περιβαλλοντικοί και εδαφικοί δείκτες.¹³

Τέλος, το γεγονός ότι η χρηματοοικονομική ρευστότητα του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας είναι της τάξης των € 500 δισ. δημιουργεί κίνδυνο για την Ευρώπη καθώς διαφαίνεται ότι διαθέτει ανεπαρκείς πόρους στην περίπτωση που χρειασθεί να παρέμβει σε περισσότερες και μεγαλύτερες χώρες της ΕΕ. Η δρομολογημένη τραπεζική ένωση θα μπορούσε να είναι πρόσθετος μοχλός απορρόφησης του κόστους των τραπεζών μετά από μία κρίση.¹⁴

3. Οι νέοι περιορισμοί για την ελληνική δημοσιονομική πολιτική (και όχι μόνον αυτή).

Το νέο πλαίσιο της δημοσιονομικής πειθαρχίας διαμορφώθηκε με σειρά ολόκληρη οδηγιών, κανονισμών και διακρατικών συμφωνιών. Εδώ ενδιαφέρει η ουσία των νέων κανόνων και, ειδικότερα, οι απαραίτητες διευκρινίσεις για τις υποχρεώσεις (δεσμεύσεις) κάθε κράτους μέλους.

1. Κάθε κράτος μέλος θεσμοθετεί και τηρεί τον κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού («χρυσός κανόνας»): Αυτή είναι η σπουδαιότερη καινοτομία του Δημοσιονομικού Συμφώνου. Τα κράτη μέλη πρέπει να υιοθετήσουν κανόνες αυξημένης (συνταγματικής) ισχύος¹⁵ που περιορίζουν το διαρθρωτικό έλλειμμα των προϋπολογισμών στο 0,5% του ΑΕΠ (golden rule). Περιορίζει δηλαδή τη δυνατότητά τους να αναλαμβάνουν νέα χρέη! Εισάγει επίσης υποχρεώσεις για τη μείωση των χρεών

¹² Βλ. σχετικά τα άρθρα του Ναπολέοντα Μαραβέγια με τίτλο «Η νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης» στην ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, 10 & 17 Νοεμβρίου 2013.

¹³ Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe “The New European Economic Governance Model”, September 2013.

¹⁴ Paul de Grauwe “ Design Failures in the Euro zone: Can they be fixed?” February 2013.

¹⁵ Δημοσιονομικό Σύμφωνο (fiscal compact), άρθρο 3, παράγραφος 2. Οι απαιτούμενες σχετικές διατάξεις στα κράτη μέλη «πρέπει να δεσμευτικές και διαρκείς, κατά προτίμηση συνταγματικού κύρους ή να εγγυώνται την πλήρη τήρηση και εφαρμογή τους με άλλους τρόπους σε ολόκληρη τη διαδικασία προϋπολογισμού». Για τον στόχο βλέπε και Οδηγία 2011/85/ΕΕ. Άρθρα 5 και 6. Το «δημοσιονομικό σύμφωνο» (fiscal compact) περιλαμβάνεται στη *Συνθήκη για τη Σταθερότητα, Συντονισμό και Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ*. Είναι δεσμευτικό ως διεθνής σύμβαση (εκτός Συνθήκης της Λισαβόνας). Έγινε αναγκαίο για να παρακαμφθεί το βέτο του Ενωμένου Βασιλείου. Ετέθη σε ισχύ την 1.1.2013.

ως ποσοστό του ΑΕΠ. Ως προς τα χρέη: Οι χώρες που έχουν λόγο χρέους προς ΑΕΠ άνω του 60% οφείλουν να μειώνουν το υπερβάλλον χρέος κατά 1/20 κάθε χρόνο.¹⁶ **Αυτό σημαίνει ότι οι χώρες αυτές, που είναι οι χώρες της περιφέρειας της Ε.Ε, πρέπει να έχουν κάθε χρόνο όχι μόνο ισοσκελισμένους αλλά πλεονασματικούς προϋπολογισμούς.** Αν δεν επιτυγχάνεται αυτό, τότε επιβάλλεται πρόστιμο 0,2% του ΑΕΠ και ταυτόχρονα διακόπτεται η χορήγηση πόρων από τα ευρωπαϊκά ταμεία.

Τα κράτη μέλη οφείλουν να ενσωματώσουν τον κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού (και τον μηχανισμό αυτόματος διόρθωσης) στην εθνική τους νομοθεσία, κατά προτίμηση σε συνταγματικό επίπεδο έως την 1.1.2014. Αν η ενσωμάτωση δεν γίνει εμπρόθεσμα το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έχει τη δικαιοδοσία, μετά από προσφυγή ενός κράτους μέλους, να λάβει απόφαση επί του θέματος και να την συμπληρώσει με ποινή μέχρι 0,1% του ΑΕΠ αν το κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί προς την απόφασή του.

Προσωρινές αποκλίσεις από τον «κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού» επιτρέπονται μόνο σε εξαιρετικές περιστάσεις ή όταν παρουσιάζεται σοβαρή κάμψη των οικονομικών δραστηριοτήτων («βαθιά ύφεση»). Μεγαλύτερα ελλείμματα επιτρέπονται σε χώρες των οποίων το χρέος βρίσκεται κάτω από το όριο αναφοράς 60%!

2. Κάθε κράτος μέλος αποφασίζει μεσοπρόθεσμους στόχους (Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής τετραετούς διάρκειας, το οποίο όμως θα «επικαιροποιείται»).¹⁷ Το Μεσοπρόθεσμο θα πρέπει να είναι συμβατό με τους γενικούς προσανατολισμούς οικονομικής πολιτικής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που προηγούνται και αποτελούν την κατάληξη μιας άλλης διαδικασίας (βλ. Γράφημα 1). Θα προβλέπει, ανάμεσα σε άλλα ενδεικτικούς ή δεσμευτικούς στόχους για τα ελλείμματα ή πλεονάσματα της γενικής κυβέρνησης και δεσμευτικές ανώτατες δαπάνες των Υπουργείων. Οι εθνικοί προϋπολογισμοί κάθε έτους θα πρέπει να κινούνται εντός των ορίων του Μεσοπρόθεσμου, το οποίο θα πρέπει να εγκρίνεται από τη Βουλή μέχρι το τέλος Μαΐου κάθε έτους.

Η Ελλάδα θα πρέπει να δημοσιοποιήσει το νέο Μεσοπρόθεσμο 2014-2016 μέχρι τα τέλη Απριλίου 2014 (βλ. πιο κάτω, σημείο 8 και γράφημα 1 στο παράρτημα Ι). Θα πρέπει να περιλαμβάνει τα μέτρα που θα διασφαλίσουν τη δημοσιονομική ισορροπία για την περίοδο μετά το τρέχον Μνημόνιο. **Θα γίνουν τότε φανερές οι δεσμεύσεις της χώρας στο ευρωπαϊκό πλαίσιο.**

¹⁶ Δημοσιονομικό Σύμφωνο, άρθρο 4. Βλ και κανονισμούς (ΕΚ) αρ. 1467/97 και (ΕΕ) αρ. 1177/2011 και Οδηγία 2011/85/ΕΕ άρθρα 5, παράγραφος 1 α και άρθρο 6 παράγραφος 1 α.

¹⁷ Βλ. Οδηγία 2011/85/ΕΕ, άρθρο 9 παράγραφος 1: «Τα κράτη μέλη διαμορφώνουν ένα αξιόπιστο, αποτελεσματικό μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο, το οποίο προβλέπει την υιοθέτηση δημοσιονομικού σχεδιασμού με χρονικό ορίζοντα τουλάχιστον τριών ετών, ούτως ώστε να διασφαλίζεται ότι ο εθνικός δημοσιονομικός σχεδιασμός εντάσσεται σε μια προοπτική πολυετούς δημοσιονομικού σχεδιασμού». Η ίδια οδηγία περιλαμβάνει συγκεκριμένες διατάξεις για την τήρηση των δημοσιονομικών κανόνων, τις στατιστικές, τη διαφάνεια και τον έλεγχο των προγνώσεων στις οποίες στηρίζονται οι ετήσιοι προϋπολογισμοί κ.α. Οι σχετικές διατάξεις στην εθνική νομοθεσία θα έπρεπε να τεθούν σε ισχύ το αργότερο στις 31 Δεκεμβρίου 2013.

3. Κάθε κράτος μέλος εφαρμόζει πολιτικές που οδηγούν σε διατηρήσιμα αποτελέσματα (λέγε μεταρρυθμίσεις). Βλέπε και σημεία 7 και 11.
4. Εθνικός νόμος θα πρέπει να προβλέπει μηχανισμό αυτόματης διόρθωσης τυχόν αποκλίσεων από δημοσιονομικούς στόχους. Το δημοσιονομικό σύμφωνο ενισχύει τις διαδικασίες συμμόρφωσης, υποχρεώνοντας τα κράτη μέλη να καθιερώσουν αυτόματους διορθωτικούς μηχανισμούς σε περίπτωση απόκλισης από το ποσοτικό όριο.¹⁸
5. Ο προϋπολογισμός θα υπόκειται σε προληπτική εποπτεία/ έλεγχο μέσα από την πολύπλοκη διαδικασία του «ευρωπαϊκού εξαμήνου» (βλ. Γράφημα στο παράρτημα και Πλαίσιο 1 για τα κύρια ορόσημα).¹⁹ Η διαδικασία αυτή του ευρωπαϊκού εξαμήνου έχει ως στόχο να εμποδίσει τη μετάδοση σε άλλα κράτη μέλη των συνεπειών που έχουν «κακοσχεδιασμένες» εθνικές πολιτικές. Η δημιουργία του ευρωπαϊκού εξαμήνου σημαίνει ότι τα κράτη μέλη της Ε.Ε. θα ξεκινούν κάθε χρόνο έναν εκ των προτέρων συντονισμό των δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών τους, για να διασφαλισθεί ότι θα είναι συμβατές τόσο με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης όσο και με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020». Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο λειτουργεί στη βάση ενός εξαμηνιαίου κύκλου που αρχίζει κάθε χρόνο τον Ιανουάριο, όταν η Επιτροπή δημοσιεύει την Έκθεση για την Ετήσια Ανάπτυξη.²⁰ Η αξιολόγηση γίνεται επί τη βάσει ενός καταλόγου δεικτών (scoreboard).
6. Η πορεία εκτέλεσης των προϋπολογισμών θα ελέγχεται στενότερα από την Επιτροπή²¹ με την οποία η κυβέρνηση (κάθε κυβέρνηση) θα βρίσκεται σε μια συνεχή διαδικασία διαβούλευσης. Συναφώς, καθιερώνονται διάφορα προληπτικά μέτρα για να αποφευχθούν μεγάλες αποκλίσεις από τους (από κοινού) συμπεφωνημένους στόχους. Αν η δημοσιονομική εξέλιξη αποκλίνει από τα όρια που έχουν συμφωνηθεί για την αύξηση των δημοσίων δαπανών σ' ένα κράτος μέλος («expenditure benchmark»), το τελευταίο θα καλείται να υποβάλλει νέο σχέδιο δαπανών και σε περίπτωση που δεν γίνονται οι απαραίτητες διορθώσεις θα επιβάλλονται κυρώσεις.

Επίσης, η Οδηγία 2011/85/ΕΕ (requirements for budgetary frameworks of the member states)²² περιέχει κανόνες για την κατάρτιση του προϋπολογισμού των κρατών μελών: Αυτοί πρέπει να καταρτίζονται σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές στατιστικές προδιαγραφές, να στηρίζονται σε ρεαλιστικές μακροοικονομικές προβλέψεις συγκρίσιμες με τις προβλέψεις της Επιτροπής ή άλλων ανεξάρτητων θεσμών, να περιγράφουν εναλλακτικά σενάρια, να αξιολογούν εκ των υστέρων τις προβλέψεις τους, να εντάσσονται σε ένα

¹⁸ Δημοσιονομικό Σύμφωνο, άρθρο 3, παράγραφος 2. Βλ. και Οδηγία 2011/85/ΕΕ άρθρα 6, παράγραφος 1 γ και 6 παράγραφος 2.

¹⁹ Κανονισμός (ΕΕ) αρ. 473/ 2013 σχετικά με τις κοινές διατάξεις για παρακολούθηση και αξιολόγηση των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων, άρθρα 4. 9 κ.α. Ο κανονισμός αυτός περιλαμβάνει και τον κατάλογο δεικτών (scoreboard) και συμπληρώθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) αρ. 877/2013.

²⁰ Attard Silvio and Demarco Alexander (2013) : “Evolution of Economic Governance in the European Monetary Union”

²¹ Κανονισμός (ΕΕ) αρ. 473/2013 άρθρο 4 και αλλού.

²² Η οδηγία αυτή τέθηκε σε ισχύ στις 13.12.2011.

τριετή προγραμματισμό κ.α. Αλλά η Οδηγία αυτή δεν προβλέπει κυρώσεις. Η δημοσιονομική πειθαρχία ισχύει και για τις ΔΕΚΟ.

Πλαίσιο 1. Νέο χρονοδιάγραμμα δημοσιονομικής διαχείρισης.

- Τον Ιανουάριο, η Επιτροπή εκδίδει την Ετήσια Επισκόπηση Ανάπτυξης (Annual Growth Survey) και την Έκθεση του Μηχανισμού Επαγρύπνησης (Alert Mechanism Report) που προωθούνται στο Συμβούλιο. Οι Ετήσιες Εκθέσεις για την Ανάπτυξη θέτουν προτεραιότητες για την οικονομική πολιτική των κρατών μελών σχετικές με τη δημοσιονομική ισορροπία, τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και τις επενδύσεις.
- Τον Φεβρουάριο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συζητούν την Ετήσια Επισκόπηση Ανάπτυξης.
- Τον Μάρτιο, οι αρχηγοί των κρατών και των κυβερνήσεων (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο) εκδίδουν κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ για τις εθνικές πολιτικές με βάση την Ετήσια Επισκόπηση Ανάπτυξης.
- Τον Απρίλιο οι κυβερνήσεις δημοσιοποιούν τα Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά προγράμματα, που θα πρέπει να είναι συμβατά με τις λοιπές διαδικασίες συντονισμού των δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών
- Τον Μάιο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αξιολογεί αυτά τα προγράμματα.
- Τον Ιούνιο, η Επιτροπή παρέχει ειδικές συστάσεις για κάθε χώρα, όπου κρίνεται απαραίτητο (country-specific recommendations). Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συζητά και εγκρίνει τις συστάσεις.
- Τον Ιούλιο το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εγκρίνει επίσημα τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις.
- Έως τις 15 Οκτωβρίου δημοσίευση των σχεδίων προϋπολογισμού για το επόμενο έτος,
- Έως 30 Νοεμβρίου η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκδίδει γνώμη για τα σχέδια αυτά. Αν διαπιστώσει απόκλιση από τους στόχους που έχουν τεθεί μπορεί να ζητήσει την αναθεώρησή τους και στη συνέχεια να εκδώσει και δημοσιοποιήσει νέα γνώμη, την οποία προωθεί στην Ευρωμάδα (συμβούλιο υπουργών οικονομικών της Ευρωζώνης). Η τελευταία με τη σειρά της δημοσιοποιεί το αποτέλεσμα των συζητήσεών της.
- Έως 31 Δεκεμβρίου δημοσίευση και έγκριση του εθνικού προϋπολογισμού.

7. Τα συμβαλλόμενα κράτη που υπόκεινται σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος θα πρέπει να συμφωνούν με την Επιτροπή «πρόγραμμα δημοσιονομικής και οικονομικής εταιρικής σχέσης», που θα περιλαμβάνει και λεπτομερή προγράμματα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων ώστε να διασφαλισθεί μια διαρκής μείωση υπερβολικών ελλειμμάτων. Η εφαρμογή τους θα εποπτεύεται από την Επιτροπή και το Συμβούλιο μαζί με τους ετήσιους προϋπολογισμούς.²³ Προβλέπεται όμως και καθεστώς «ενισχυμένης εποπτείας» για όσα κράτη μέλη προσφεύγουν στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης (Ε.Μ.Σ., βλ. πιο κάτω σημεία 9 και 10).

²³ Δημοσιονομικό Σύμφωνο, άρθρο 5.

8. Ο εθνικός προϋπολογισμός θα πρέπει να ελέγχεται από ανεξάρτητες εθνικές αρχές.²⁴ Τέτοιες αρχές είναι τα λεγόμενα «δημοσιονομικά συμβούλια» και ειδικά Γραφεία Προϋπολογισμού που υπάγονται στα εθνικά κοινοβούλια και όχι στην εκτελεστική εξουσία (κυβέρνηση).
9. Κάθε χώρα θα υπάγεται σε καθεστώς «ενισχυμένης εποπτείας» όταν προσφεύγει στη χρηματοδοτική στήριξη του Ε.Μ.Σ. Ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 472 / 2013 για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στην Ζώνη του Ευρώ προβλέπει στο άρθρο 14 ότι *«Τα κράτη μέλη παραμένουν υπό εποπτεία μετά το πρόγραμμα εφόσον δεν έχει εξοφληθεί τουλάχιστον το 75 % της χρηματοδοτικής συνδρομής που έχει ληφθεί από ένα ή περισσότερα άλλα κράτη μέλη, τον ΕΜΧΣ, τον ΕΜΣ ή το ΕΤΧΣ. Το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, μπορεί να παρατείνει τη διάρκεια της άσκησης εποπτείας μετά το πρόγραμμα σε περίπτωση που εξακολουθεί να υπάρχει κίνδυνος για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα του οικείου κράτους μέλους. Η πρόταση της Επιτροπής θεωρείται ότι έχει εγκριθεί από το Συμβούλιο, εκτός αν το Συμβούλιο αποφασίσει με ειδική πλειοψηφία να την απορρίψει μέσα σε 10 ημέρες από την έγκρισή της από την Επιτροπή»*.²⁵
10. Η σύναψη μνημονίου συνεννόησης (memorandum of understanding) προβλέπεται γενικά για κάθε δάνειο που θα χορηγείται από τον Ε.Μ.Σ. Ο Ε.Μ.Σ. *«θα κινητοποιεί πόρους και θα προσφέρει στήριξη για τη σταθεροποίηση υπό αυστηρούς όρους οικονομικής πολιτικής» (strict conditionality) . Επίσης «οι όροι οικονομικής πολιτικής μπορούν να επεκτείνονται από ένα μακροοικονομικό πρόγραμμα προσαρμογής έως μια διαρκή δέσμευση για τον σεβασμό προκαθορισμένων όρων στήριξης»*.²⁶ Τέλος, ο Ε.Μ.Σ. *«μπορεί να αναθέτει στην Επιτροπή, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (Ε.Κ.Τ.) και, όπου κριθεί αναγκαίο, με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Δ.Ν.Τ.) να διαπραγματεύεται ένα μνημόνιο συνεννόησης που θα καθορίζει λεπτομερώς τους όρους οικονομικής πολιτικής»*.²⁷

Επίσης, ακόμη και κράτη μέλη χωρίς «μνημόνιο» θα υπογράψουν *«νομικά δεσμευτικές συμφωνίες»* (contractual arrangements) με την Επιτροπή αν αντλούν πόρους από το σχεδιαζόμενο νέο χρηματοδοτικό εργαλείο. Το νέο εργαλείο θα χρηματοδοτεί πέραν των κονδυλίων του «Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2014-2020» δράσεις για την ενίσχυση της απασχόλησης, της αποτελεσματικότητας στον δημόσιο τομέα, της

²⁴ Οι κυβερνήσεις καθιερώνουν ανεξάρτητους φορείς οι οποίοι εκπονούν ή εγκρίνουν μακροοικονομικές προβλέψεις στις οποίες στηρίζονται οι προϋπολογισμοί, παρακολουθούν τη συμμόρφωση προς τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες και παρέχουν, κατά περίπτωση, δημόσιες εκτιμήσεις, μεταξύ άλλων, σχετικά με α) την ύπαρξη περιστάσεων που οδηγούν στην ενεργοποίηση του διορθωτικού μηχανισμού για τις περιπτώσεις όπου παρατηρείται σημαντική απόκλιση από τον μεσοπρόθεσμο στόχο ή την πορεία προσαρμογής προς αυτόν β) το κατά πόσον η εκτέλεση της δημοσιονομικής διόρθωσης διενεργείται σύμφωνα με τους εθνικούς κανόνες και σχέδια. Βλ. *Κανονισμό (ΕΕ) αρ. 473/2013* . σχετικά με τις κοινές διατάξεις για παρακολούθηση και αξιολόγηση των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων, άρθρο 5. Ο κανονισμός τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τους *κανονισμούς (ΕΕ) αριθ. 877/2013, (ΕΕ) αριθ. 472 / 2013* για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στην Ζώνη του Ευρώ.

²⁵ Βλ. *κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 472 / 2013* για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στην Ζώνη του Ευρώ, άρθρο 14.

²⁶ *Συνθήκη για την ίδρυση του ΕΜΣ*, 2012, άρθρα 3 και 12.

²⁷ *Συνθήκη για την ίδρυση του ΕΜΣ*, 2012, άρθρο 13, παράγραφος 3.

έρευνας κ.α.²⁸ Αυτά δεν θα αφορούν στην Ελλάδα αν αναγκασθεί να προσφύγει σε νέο δάνειο και τρίτο «μνημόνιο». Με τις συμφωνίες αυτές τα κράτη μέλη πάλι θα δεσμεύονται να υλοποιήσουν διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις όπως αυτές που περιγράφονται στις «εξειδικευμένες συστάσεις» της Επιτροπής και στα Εθνικά Προγράμματα μεταρρυθμίσεων που υποβάλλονται στο πλαίσιο του «ευρωπαϊκού εξαμήνου» (βλ. σημείο 5 και Γράφημα 1).

11. Καθιερώθηκε η «διαδικασία υπερβολικών ανισορροπιών» (*excessive imbalances procedure, EIP*)²⁹ για την έγκαιρη αντιμετώπιση μακροοικονομικών ανισορροπιών που μπορεί να αποτυπώνονται στο εξωτερικό ισοζύγιο και άλλα μεγέθη. Αφετηρία ήταν τα συνεχή προβλήματα που προκύπτουν από μεγάλες και κατά περίπτωση διευρυνόμενες διαφορές στην ανταγωνιστικότητα των εθνικών οικονομιών και σε άλλα μακροοικονομικά μεγέθη. Οι δημοσιονομικές ανισορροπίες υποκρύπτουν βαθύτερα προβλήματα (ιδιωτικά χρέη, οικιστικές φούσκες, ταχύτερα αυξανόμενες τιμές κλπ). Επομένως, η εποπτεία έπρεπε να επεκταθεί σε μακροοικονομικά θέματα. Όπως έδειξαν οι περιπτώσεις της Ιρλανδίας και της Ισπανίας δεν αρκούν δημοσιονομικοί περιορισμοί για να προληφθούν ή αποφευχθούν δυσκολίες αναχρηματοδότησης ή χρεοκοπίας. Και οι δύο χώρες είχαν χαμηλό λόγο χρέους (= χρέος ως %ΑΕΠ), αλλά οι υποκείμενες ανισορροπίες οδήγησαν σε γρήγορη αύξησή του. Στην Ιρλανδία το 2010 είχε ξεπεράσει το 100% ΑΕΠ.

Ο κανονισμός 1176/2011 (ανήκει στο λεγόμενο *six - pack*) καθιερώνει ένα σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης με βάση συγκεκριμένους δείκτες (ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, μερίδιο των εξαγωγών στις αγορές, μοναδιαίο κόστος εργασίας κ.α.). Το Συμβούλιο μετά από σύσταση της Επιτροπής (κατά το άρθρο 126 ΣτΛ) θα μπορεί να καλέσει τα κράτη μέλη να λάβουν διορθωτικά μέτρα σε ένα πρώιμο στάδιο πριν οι διαφορές πάρουν διαστάσεις. Για τις χώρες της Ζώνης του Ευρώ καθιερώνει ισχυρότερο μηχανισμό συμμόρφωσής τους καθώς προβλέπεται μια έντοκη κατάθεση ενός ποσού αν δεν συμμορφώνονται προς τις συστάσεις. Επίσης, καθιερώνει τη λεγόμενη διαδικασία **αντίστροφης πλειοψηφίας** που κάνει δυσχερέστερη την διακοπή της διαδικασίας από μια ομάδα χωρών.³⁰

12. Είχε προηγηθεί το Euro-Plus-Pact για την ενίσχυση της συνεργασίας σε θέματα οικονομικής πολιτικής που όμως παραμένουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών (εισοδηματική πολιτική, εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση, μετάβαση σε ένα σύστημα ευελιξίας και ασφάλειας (*flexicurity*) στο ασφαλιστικό κ.α.).³¹ Οι κύριοι στρατηγικοί στόχοι είναι να ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητα των οικονομιών και η απασχόληση των νέων, αλλά και η διατηρησιμότητα των δημοσίων οικονομικών. Πρόκειται για πολιτικές δεσμεύσεις των κρατών μελών της Ζώνης του Ευρώ και μερικών άλλων εκτός αυτής. Με άλλα λόγια εφαρμόζεται η «ανοιχτή μέθοδος συντονισμού».

²⁸ Βλ. Ευρ. Συμβούλιο Συμπεράσματα 19-20 Δεκεμβρίου 2013 *Συμπεράσματα*, Βρυξέλλες.

²⁹ Με βάση το άρθρο 121.6 της ΣτΛ. Βλ. *Council Decision Establishing Failure to take Action in response to Council Recommendation under article 121(4)*. Βλ Κανονισμό (ΕΕ) αρ. 1176/2011.

³⁰ Βλ. υποσημείωση 1.

³¹ Βλ. το πλήρες κείμενο στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 20/4/2011, *Συμπεράσματα*. Το Euro-Plus-Pact περιλαμβάνεται σε παράρτημα.

Επί τη βάση ρητά αναφερόμενων αρχών και δεικτών τα κράτη μέλη καταρτίζουν κάθε χρόνο προγράμματα δράσεων που στο τέλος ενσωματώνονται σε άλλα που προβλέπονται σε διαφορετικούς κανονισμούς (π.χ. Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων). Η επιλογή των μέτρων, που όμως θα πρέπει να είναι συμβατά με το γενικό πλαίσιο αρχών και δεικτών, ανήκει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα παρακολουθούν και εποπτεύουν πολιτικά την εφαρμογή των δράσεων. Το Euro-Plus-Pact αποτελεί ένα ακόμη βήμα διεξόδου στην εθνική κυριαρχία. Πολλοί θεωρούν όμως ότι δεν είναι «αρκετά αυστηρό» ή, όπως το διατύπωσε ο Daniel Gros, εκφράζει μια τάση για “tough talk and soft conditions”. Άλλοι αντίθετα θεωρούν ότι πολλές από τις μεταρρυθμίσεις που υποδεικνύει είναι αμφισβητήσιμες.

13. Προβλέπεται εμπλοκή του Δ.Ν.Τ. σε αμιγώς ενωσιακούς κανονισμούς (βλ. σημείο 10).
14. Η νέα «αιρεσιμότητα» (conditionality) στα Διαρθρωτικά ταμεία.³² Η Ελλάδα αντλεί πολύτιμους πόρους από όλα τα διαρθρωτικά ταμεία (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΤΑ, ΕΓΤΑΑ, ΕΤΘ). Για την επόμενη περίοδο 2014-2020 υπολογίζεται ότι θα ανέλθουν χωρίς τους εθνικούς πόρους, σε τουλάχιστον 16,3 δισ. Ευρώ. Σύμφωνα με τους υπολογισμούς του υπουργείου και άλλων ανεξάρτητων φορέων η προστιθέμενη αξία στο ΑΕΠ (μαζί με τους εθνικούς πόρους που θα συμπληρώνουν τους κοινοτικούς) θα ανέλθει σε περίπου 48 δισ. Ευρώ και θα δημιουργηθούν 640 χιλ. νέες θέσεις εργασίας. Επομένως η συνεισφορά των διαρθρωτικών ταμείων στις προσπάθειες για ανάκαμψη (και, με δεδομένες τις προτεραιότητές τους, στην παραγωγική ανασυγκρότηση της χώρας) δεν πρέπει να υποτιμάται.

Η αξιοποίησή τους θα στηρίζεται στα *Σύμφωνα Εταιρικής Σχέσης* (Σ.Ε.Σ, partnership agreements που αντικαθιστούν το Ε.Σ.Π.Α). Αλλά:

(α) Σε περίπτωση που το κράτος μέλος λαμβάνει οικονομική ενίσχυση από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (Ε.Μ.Σ.) σε σύνδεση με προγράμματα οικονομικής προσαρμογής, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα δύναται να αναθεωρεί τα Σ.Ε.Σ. και τα Επιχειρησιακά Προγράμματα χωρίς πρόταση των κρατών μελών, δηλαδή μονομερώς.

(β) Η Επιτροπή θα έχει άμεση δυνατότητα συμμετοχής στη διαχείριση των προγραμμάτων χωρίς προηγούμενη συγκατάθεση των κρατών μελών, αν αυτά έχουν στηριχθεί από το Ε.Μ.Σ. Επίσης

(γ) Η εκταμίευση θα εξαρτάται από την επίτευξη των στόχων των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων και από την εκπλήρωση όρων μακροοικονομικής πολιτικής (macroeconomic conditionality) που θα διαμορφώνονται στο πλαίσιο άλλων διαδικασιών (βλ. πιο πάνω). **Η απόκλιση θα μπορεί να οδηγήσει σε αναστολή ή ακύρωση της χρηματοδότησης.**

(δ) Η αποδέσμευση πόρων θα εξαρτάται από «εκ των προτέρων όρους» που θα πρέπει να εκπληρώνονται πριν από την πρώτη εκταμίευση για να εξασφαλισθεί η

³² Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κανονισμός του ΕΚ και του Συμβουλίου περί κοινών διατάξεων για τα διαρθρωτικά ταμεία. Πρόταση, COM (2011) 615 final / 2.

αποτελεσματική αξιοποίησή τους και «εκ των υστέρων όρους» δηλαδή από τις επιδόσεις κατά την εφαρμογή των Σ.Ε.Σ. από τις οποίες θα εξαρτώνται οι συμπληρωματικές εκταμιεύσεις. **Τα παραπάνω ενισχύουν τις δυνατότητες της Επιτροπής να επιβάλλει τη συμμόρφωση των κρατών μελών σε κοινούς στόχους.**

Η ρύθμιση για τους μακροοικονομικούς όρους στήριξης απορρέει από την άποψη ότι τα διαρθρωτικά ταμεία συνυφαίνονται με τη γενικότερη οικονομική πολιτική και τις σχετικές κατευθύνσεις του Συμβουλίου. **Αλλά κυρώσεις τέτοιου τύπου μπορεί να επιδεινώσουν την κατάσταση σε ένα κράτος μέλος. Η αιρεσιμότητα («βοήθεια υπό όρους») στην πολιτική συνοχής (των διαρθρωτικών ταμείων) και ειδικά για την σύνδεσή τους με προγράμματα οικονομικής προσαρμογής σε χώρες που θα προσφεύγουν στον Ε.Μ.Σ. μπορεί να χειροτερεύσει την κατάσταση σε χώρες που αντιμετωπίζουν προβλήματα, καθώς θα πρέπει να διαγράψουν επενδυτικά προγράμματα και μάλιστα σε περιόδους κρίσης.** Εκτός τούτου, η μακροοικονομική αιρεσιμότητα σε σχέση με τα διαρθρωτικά ταμεία έρχεται σε αντίθεση με την αποστολή των ταμείων, που είναι ανάμεσα σε άλλα να μειώσουν τις περιφερειακές ανισότητες στην Ευρώπη. Αντίθετα, η συμμετοχή και ενίσχυση του ρόλου της Επιτροπής στον σχεδιασμό των νέων Σ.Ε.Σ. και στην εφαρμογή τους μπορεί να βελτιώσει την ποιότητά τους, να περιορίσει την αναποτελεσματικότητα στη διαχείριση και να περιορίσει τη διασπορά των πόρων χωρίς ιεράρχηση των αναγκών. Σημειώνουμε ότι τα Σ.Ε.Σ. οφείλουν να υπηρετούν κατά προτεραιότητα την απασχόληση, την καινοτομία, την εκπαίδευση και την ενεργειακή προσαρμογή. **Θα δούμε στην πράξη τα επόμενα χρόνια αν και σε ποιο βαθμό οι νέοι κανόνες θα έχουν ως αποτέλεσμα να περιορισθεί η «αρχή του ποτιστηριού».**³³

15. Νέα διαδικασία επιβολής κυρώσεων. Το δημοσιονομικό σύμφωνο διευκολύνει την έναρξη και εξέλιξη μιας διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος σε βάρος ενός κράτους μέλους. Π.χ. καθιερώνει την αρχή της αντίστροφης πλειοψηφίας για τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης αν επιχειρηθεί να διακοπεί η διαδικασία σε περίπτωση μη συμμόρφωσης κράτους μέλους με τις συστάσεις. Κάθε κράτος μέλος μπορεί να προσφύγει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο αν εκτιμά ότι άλλο κράτος δεν τηρεί τις δεσμεύσεις του συμφώνου. Αν το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο συμφωνήσει, μπορεί να επιβάλει κύρωση έως το 0,1% του ΑΕΠ του μη συμμορφούμενου κράτους.³⁴ Κατά ενδιαφέροντα τρόπο δεν αποφασίζουν τελικά οι πολιτικοί του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, αλλά μια ανεξάρτητη αρχή για την επιβολή κυρώσεων, σε αντίθεση με ό,τι προβλέπει το Σ.Σ.Α. Με τον τρόπο αυτόν ελπίζεται ότι αυξάνεται η αξιοπιστία του συστήματος πειθάρχησης και κυρώσεων. Όμως οι κυρώσεις μόνον για την περίπτωση που οι κυβερνήσεις δεν καθιερώνουν το όριο του 0,5% και όχι σε περίπτωση που δεν το τηρούν! (βλ. και σημείο 1)

Γενικά, η εξέλιξη της νέας οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ ανταποκρίνεται στο δόγμα της «ever closer union». Οδηγεί σε περαιτέρω μετατοπίσεις εξουσίας «προς τα πάνω», δηλαδή

³³ Δηλαδή να υπάρξει συγκέντρωση και όχι κατακερματισμός των πόρων σε ένα συνεκτικό πλαίσιο προτεραιοτήτων.

³⁴ Δημοσιονομικό Σύμφωνο, άρθρα 7 και 8.

προς τους κεντρικούς θεσμούς της ΕΕ και της Ευρωζώνης και επομένως τροποποιεί την ευρωπαϊκή διαδικασία ενοποίησης.

4. Η εσωτερική προσαρμογή: Μεταρρύθμιση του δημοσιονομικού συστήματος της χώρας

Το 2010 έγινε το πρώτο βήμα μεταρρύθμισης του δημοσιονομικού συστήματος της χώρας ώστε να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της δημοσιονομικής προσαρμογής που επέβαλε η κρίση και να προσαρμοσθεί στις θεσμικές εξελίξεις στην ΕΕ. Με νόμο τροποποιήθηκε η διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού.³⁵ Ειδικότερα, η κυβέρνηση ίδρυσε ένα Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής (Γ.Π.Κ.), καθιέρωσε τη σύνταξη Μεσοπρόθεσμου Δημοσιονομικού Πλαισίου Στρατηγικής που περιλαμβάνει δημοσιονομικούς στόχους σε βάθος τριετίας, ενίσχυσε τις αρμοδιότητες εποπτείας του υπουργού οικονομικών σχετικά με την εκτέλεση των προϋπολογισμών όλων των φορέων της γενικής κυβέρνησης και όχι μόνο της κεντρικής όπως συνέβαινε έως τότε κ.α.

Η εφαρμογή του νόμου εκείνου αντιμετώπισε δυσκολίες. Χαρακτηριστικά, η πρώτη επιστημονική επιτροπή του Γ.Π.Κ. ουσιαστικά «καταργήθηκε» όταν «τόλμησε» να υποστηρίξει ότι το χρέος δεν είναι βιώσιμο. Επίσης υπήρξε δυστοκία για τη νέα Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων. Όμως βαθμιαία τα πράγματα έτειναν να εξομαλυνθούν.

Τρία χρόνια αργότερα ακολούθησαν άλλες παρεμβάσεις για τη δημοσιονομική πειθαρχία σε ΔΕΚΟ και ΔΕΚΟ-ΝΠΙΔ.³⁶ Ειδικότερα θεσπίστηκε η έγκριση των προϋπολογισμών όλων των φορέων της γενικής κυβέρνησης μέχρι την 31^η Ιανουαρίου κάθε έτους, η στενή παρακολούθηση των τριμηνιαίων στόχων, διορθωτικά μέτρα και κυρώσεις όταν διαπιστώνονται αποκλίσεις (π.χ. με την περικοπή των προϋπολογισμών τους) κ.α. Ο γενικός στόχος ήταν πάλι να εδραιωθεί η δημοσιονομική πειθαρχία σε όλη την έκταση του δημοσίου τομέα.

Τέλος, έχει δρομολογηθεί (με τη σύσταση αρμόδιας Επιτροπής στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους) η εναρμόνιση της δημοσιονομικής διαχείρισης στην Ελλάδα με την εξελισσόμενη δημοσιονομική (και ευρύτερη οικονομική διακυβέρνηση) στην ΕΕ και στην Ευρωζώνη («δημοσιονομικό σύμφωνο», «ευρωπαϊκό εξάμηνο» και λοιπές αλλαγές που αναφέραμε νωρίτερα). Στο πλαίσιο αυτό θεσπίζεται ένα νέο δημοσιονομικό συμβούλιο εκτός Κοινοβουλίου, ενώ μεταφέρονται στο εσωτερικό δίκαιο ο χρυσός κανόνας (σύμφωνα με τον οποίο «η δημοσιονομική θέση της Γενικής Κυβέρνησης πρέπει να είναι ισοσκελισμένη ή πλεονασματική»), η δέσμευση για συνεχή μείωση του χρέους: όταν ο λόγος χρέους ξεπερνά το όριο του 60% (!), η δεσμευτική διορθωτική δράση όταν σημειώνονται αποκλίσεις, η δεσμευτικότητα του Μεσοπρόθεσμου για τους ετήσιους προϋπολογισμούς κ.α.

³⁵ Βλ. νόμο 3871/2010.

³⁶ Βλ. νόμο 4111/2013.

5. Οικονομική ανάπτυξη εντός του νέου περιοριστικού πλαισίου;

Θετικότερα τώρα, το ερώτημα είναι **αν μπορεί η πολιτική μας να βελτιωθεί εντός αυτού του όντως περιοριστικού πλαισίου. Η απάντηση είναι ναι, υπό προϋποθέσεις.** Συνοπτικά, το σύστημα της ΕΕ δεν λειτουργεί μόνον περιοριστικά, αλλά προσφέρει και ευκαιρίες για την **αναδιάρθρωση της παραγωγικής βάσης της χώρας** (εφόσον αρθούν οι στρεβλώσεις που εμποδίζουν την αποτελεσματική λειτουργία των αγορών), τη βελτίωση των υποδομών, τη χρηματοδότηση εξωστρεφών ΜΜΕ και τη σταθεροποίηση του τραπεζικού συστήματος μέσω της ΕΚΤ.³⁷ Τα διαρθρωτικά ταμεία με βάση τα Σ.Ε.Σ. 2014-2020 θα διοχετεύουν πόρους σε σειρά ολόκληρη τομέων επί τη βάση των νέων προτεραιοτήτων τους και με όρους γενικότερης οικονομικής πολιτικής (βλ. πιο πάνω σημείο 14). Ο σχεδιασμός από ελληνικής πλευράς έχει ολοκληρωθεί. **Η εφαρμογή παραμένει η μεγαλύτερη πρόκληση.**³⁸

Το πρόσφατο *Σύμφωνο για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση* (Compact for Growth and Jobs)³⁹ προβλέπει, επίσης, τη δυνατότητα «μόχλευσης» των διαρθρωτικών κονδυλίων με τη συνδρομή της Ε.Τ.Επ. ώστε να αυξηθούν οι διαθέσιμοι για τους αντίστοιχους στόχους πόροι, αύξηση των κεφαλαίων της Ε.Τ.Επ. και την έκδοση από αυτή ομολόγων έργου (project bonds) για τη χρηματοδότηση επενδύσεων στις υποδομές. Τα παραπάνω, βέβαια, πάλι με όρους: Τα κράτη μέλη θα πρέπει να εφαρμόζουν πολιτικές εξάλειψης των ανισορροπιών, να ανοίξουν τις αγορές δικτύου στον ανταγωνισμό, να εξαλείψουν μη αναγκαίους περιορισμούς στις υπηρεσίες και δυσκολίες στην έναρξη επιχειρηματικής δραστηριότητας, να εκσυγχρονίσουν τη Δημόσια Διοίκηση, να αντιμετωπίσουν τις καθυστερήσεις στην απονομή δικαιοσύνης κ.α.⁴⁰ **Είναι δηλαδή πολιτικές στις οποίες η χώρα μας παρουσιάζει φανερή υστέρηση, παρά τα πρόσφατα βήματα προόδου.**

Στα προηγούμενα πρέπει να προστεθούν οι εισροές πόρων στο πλαίσιο της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής ύψους 4,2 δις ευρώ (2014-2020). Οι Έλληνες αγρότες λαμβάνουν την πέμπτη μεγαλύτερη επιδότηση ανά στρέμμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ΚΑΠ όμως έχει τις δικές της διαδικασίες.

Η χώρα δεν θα μπορεί να αξιοποιεί αυτές και τις υπό εκκώλυση⁴¹ δυνατότητες για δάνεια και βοήθεια αν αρνηθεί να ανταποκριθεί στους κανόνες και στις διαδικασίες της νέας

³⁷ Η πρόσφατη έκθεση του ΟΟΣΑ, στα τέλη Νοεμβρίου 2013, σχετικά με τις στρεβλώσεις που εξακολουθούν να υπάρχουν στη λειτουργία τεσσάρων αγορών, ήλθε να επιβεβαιώσει τον ελλειπή, περιστασιακό και αποσπασματικό χαρακτήρα των μεταρρυθμίσεων στις συγκεκριμένες αγορές, τρία χρόνια μετά την εφαρμογή του μνημονίου. Βλ. σχετικά OECD *Competition Assessment Review GREECE*, Paris, 2013.

³⁸ Η εμπειρία των τελευταίων ετών δείχνει ότι η απορρόφηση (και σωστή αξιοποίηση) πόρων παραμένει κάθε φορά τίτλιο έργο. Παράδειγμα: Η χώρα δεν κατάφερε να απορροφήσει 1,3 δις. από τα 1,5 δις ευρώ που έχουν εγκριθεί από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Επίσης δεν λείπουν τα παραδείγματα ιδιοτελούς κακοδιαχείρισης και σπατάλης πόρων.

³⁹ European Council 28/29 June 2012 *Conclusions*. Annex: *The Compact for Growth and Jobs*.

⁴⁰ Οι όροι περιλαμβάνονται ουσιαστικά στους προαναφερθέντες κανονισμούς του «διπλού πακέτου» (two-pack). Βλ. κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 472 / 2013 για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στην Ζώνη του Ευρώ και κανονισμό αριθ. 473/2013 σχετικά με τις κοινές διατάξεις για παρακολούθηση και αξιολόγηση των σχεδίων προϋπολογισμού, που τροποποιήθηκε με τον (ΕΕ) αριθ. 877/2013.

⁴¹ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 20 Δεκεμβρίου 2013, *Συμπεράσματα*, σημεία 30-37 υπό τον τίτλο «συμπράξεις για την ανάπτυξη, τις θέσεις εργασίας και την ανταγωνιστικότητα». Επίσης, η ΕΤΕπ, πρόσφατα αύξησε τα κεφάλαιά της για να επεκτείνει κατά 38% τον δανεισμό της (έως 62 δις Ευρώ) μέρος του οποίου θα διατεθεί για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις και επιχειρήσεις με τεχνολογικό προσανατολισμό με τη μορφή εγγυήσεων σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που χορηγούν δάνεια στις επιχειρήσεις αυτές. Αυτό θα γίνεται μέσω του θυγατρικού της Ευρωπαϊκού Ταμείου Επενδύσεων (ΕΤαΕ).

οικονομικής διακυβέρνησης, και αν, σε ακραία περίπτωση, αποφασίσει μονομερώς διακοπή της εξυπηρέτησης του χρέους.

Τέλος, δεν πρέπει να υποτιμηθεί η κινητικότητα στο ζήτημα του χρέους. Τα κράτη μέλη έχουν δεσμευθεί από τον Νοέμβριο του 2012 να συμβάλουν στη λύση του προβλήματος του ελληνικού χρέους⁴² υπό τον όρο ότι η Ελλάδα εκπληρώνει μια σειρά προϋποθέσεων - εφαρμόζει συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις και επιτυγχάνει πρωτογενή πλεονάσματα.

Τα προηγούμενα δείχνουν πως **στην ΕΕ η αλληλεγγύη συνδέεται με ευκαιρίες και όχι μόνο με ασφυκτικούς κανόνες**. Μπορεί κανείς να υποστηρίξει ότι η αλληλεγγύη είναι μικρή μπροστά στα οφέλη των πιο ισχυρών οικονομιών από την εσωτερική αγορά και το ευρώ, αλλά πάντως εξελίσσεται και, με τα σημερινά δεδομένα της χώρας, οι ευκαιρίες αυτές δεν πρέπει να υποτιμηθούν. Μπορεί, βεβαίως, να υποστηριχθεί ότι η κατασκευή της Ο.Ν.Ε. είναι ελαττωματική (και είναι), αλλά αυτή εξελίσσεται.

⁴² Eurogroup Statement on Greece 27 November 2013.

6. Λεξιλόγιο

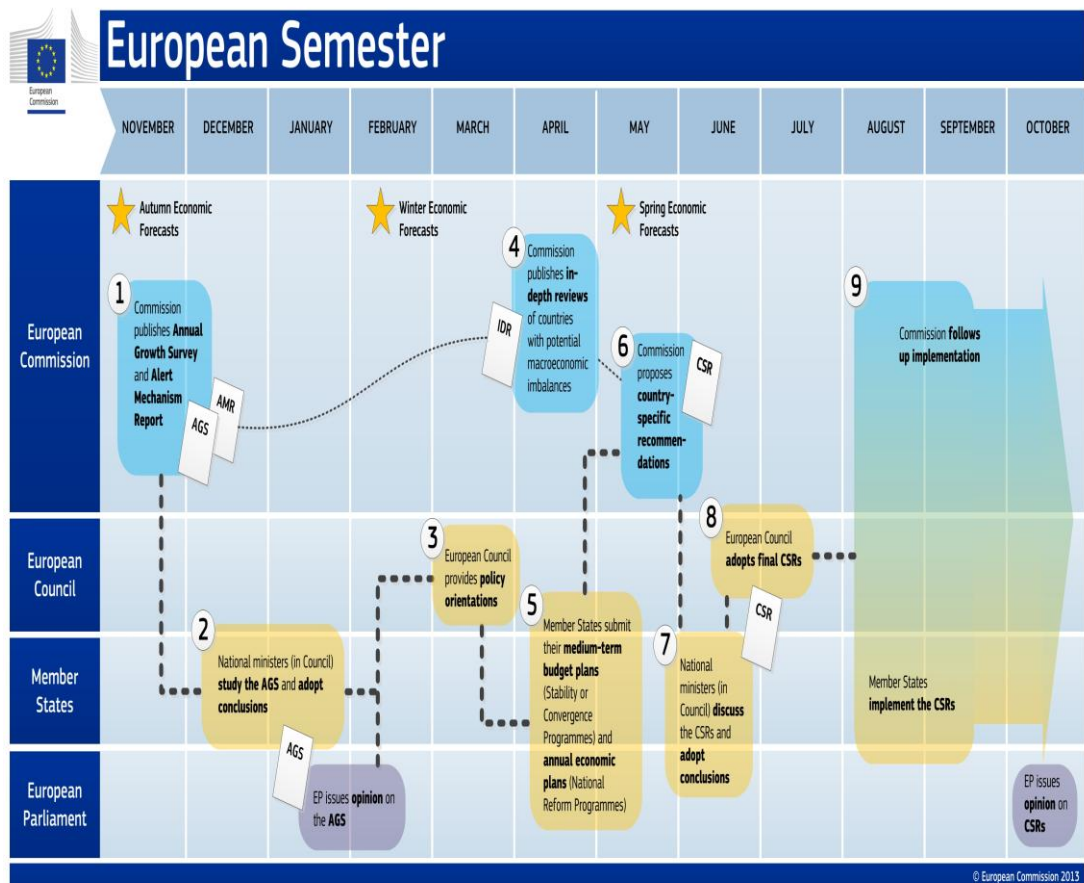
- Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους (Parliamentary Budget Office): συντάσσει και υποβάλλει τακτικές τριμηνιαίες και ετήσιες εκθέσεις σχετικές με την τήρηση των δημοσιονομικών στόχων, τις παραδοχές των μακροοικονομικών εκτιμήσεων και προβλέψεων καθώς και άλλες εκθέσεις που ζητούνται από τον Πρόεδρο της Βουλής ή τους Προέδρους των αρμόδιων επιτροπών ή τον Συντονιστή. Αποτελεί ένα είδος Δημοσιονομικού Συμβουλίου.
- Δημοσιονομικό Συμβούλιο (Fiscal Council): μια δημόσια χρηματοδοτούμενη αλλά ανεξάρτητη αρχή που στελεχώνεται με ειδικούς που προετοιμάζουν μακροοικονομικές προβλέψεις για τον προϋπολογισμό, παρακολουθούν τις δημοσιονομικές επιδόσεις και / ή συμβουλεύουν την κυβέρνηση σε θέματα δημοσιονομικής πολιτικής. Μπορεί να λειτουργεί είτε εντός είτε εκτός Κοινοβουλίου.
- Δημοσιονομικό Σύμφωνο (Fiscal Compact): Μια διακυβερνητική συνθήκη που εισάγεται ως μια νέα αυστηρότερη εκδοχή του προηγούμενου Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.
- Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος (Excessive Deficit Procedure): Είναι μια διαδικασία που κινεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά κάθε κράτους μέλους της Ε.Ε που υπερβαίνει το ανώτατο όριο του 3% του δημοσιονομικού ελλείμματος ως ποσοστό του Α.Ε.Π.
- Διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισορροπιών (Macroeconomic Imbalances Procedure): έχει σχεδιαστεί για την πρόληψη και τη διόρθωση των μακροοικονομικών εξελίξεων. Εάν βρεθεί μια υπερβολική ανισορροπία που θέτει σε κίνδυνο την εύρυθμη λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης τότε δρομολογείται η διαδικασία υπερβολικών ανισορροπιών (Excessive Imbalances Procedure) ώστε να προβεί στις αναγκαίες διορθώσεις.
- Έκθεση Μηχανισμού Επαγρύπνησης (Alert Mechanism Report): Βασίζεται σε ένα σύνολο έντεκα δεικτών (scoreboard) που παρακολουθούν την ύπαρξη μακροοικονομικών ανισορροπιών.
- Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοδοτικής Σταθερότητας (EFSM): Ένα ταμείο που δημιουργήθηκε από την Ε.Ε για την παροχή έκτακτης βοήθειας προς τα κράτη μέλη της. Αντικαταστάθηκε από τον μόνιμο Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας.

Λεξιλόγιο (συνέχεια)

- Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ESM): Ένας ευρωπαϊκός θεσμός που ιδρύθηκε ως ένα μόνιμο τείχος προστασίας για την Ευρωζώνη προκειμένου να διασώσει και να δανειοδοτεί κράτη μέλη της Ευρωζώνης όπου αντιμετωπίζουν δυσκολίες με μέγιστη δανειοδοτική ικανότητα ύψους € 500 δισεκατομμυρίων.
- Ευρώ-σύμφωνο (Euro-Plus Pact): Ένα σχέδιο στο οποίο ορισμένα κράτη μέλη της Ευρωζώνης δεσμεύονται να εφαρμόσουν μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούν στη βελτίωση της δημοσιονομικής κατάστασης και της ανταγωνιστικότητας της κάθε χώρας.
- Ευρωπαϊκό Εξάμηνο (European Semester): Λειτουργεί στη βάση ενός εξαμηνιαίου κύκλου διαμόρφωσης κοινών στόχων και προληπτικής εποπτείας των εθνικών προϋπολογισμών και των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στα κράτη μέλη.
- Ετήσια Επισκόπηση Ανάπτυξης (Annual Growth Survey): καθορίζει τις προτεραιότητες της ΕΕ για το επόμενο έτος προκειμένου να δοθεί ώθηση στην ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης.
- Νομικά δεσμευτικές συμφωνίες (contractual arrangements): Συμφωνίες μεταξύ της Επιτροπής και ενός κράτους μέλους όταν το τελευταίο θα προσφεύγει στο εκκολλαπτόμενο νέο χρηματοδοτικό εργαλείο.
- Δέσμη των δύο (two-pack): Ουσιαστικά ενισχύουν τη νομική βάση της διαδικασίας του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» επιτρέποντας στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να λάβει έγκαιρα μια σαφέστερη εικόνα για το πώς οι χώρες της Ευρωζώνης εργάζονται για να επιτευχθούν οι δημοσιονομικοί στόχοι που θέτει το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέλος ορίζουν σαφέστερες διαδικασίες για τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που βρίσκονται σε σοβαρές δυσκολίες ή λαμβάνουν χρηματοδοτική συνδρομή.
- Δέσμη των έξι (Six Pack): Ένα σύνολο ευρωπαϊκών νομοθετικών μέτρων για τη μεταρρύθμιση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και για την εισαγωγή μιας νέας μακροοικονομικής εποπτείας.
- Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Stability Growth Pact): Το παλαιότερο (1997,2005) πλαίσιο για το συντονισμό των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών στην Ευρωπαϊκή Ένωση («δημοσιονομική πειθαρχία»).
- Χρυσός κανόνας (Golden Rule): Μια διακυβερνητική συνθήκη που ορίζει το διαρθρωτικό έλλειμμα στο 0,5% του Α.Ε.Π.

7. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Γράφημα 1. Το «ευρωπαϊκό εξάμηνο».



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή