

**ΝΕΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ**

**ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ**

**Β.Πατσουράτης**  
**Ομότιμος καθηγητής**  
**Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών**

**Ν.Τάτσος**  
**Καθηγητής**  
**Πάντειον Πανεπιστήμιο**

## **Πίνακας Περιεχομένων**

### **ΝΕΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ**

#### **1. Εισαγωγή**

#### **2. Ο Ρόλος της Δημοσιονομικής Πολιτικής σε μια Νομισματική Ένωση**

- 2.1 Εισαγωγή Δημοσιονομική Διακυβέρνηση (Δ.Δ)
- 2.2 Η Δημοσιονομική Διακυβέρνηση (Δ.Δ)
- 2.3 Στόχοι της Δημοσιονομική Διακυβέρνησης
- 2.4 Σημασία της Δημοσιονομικής πολιτικής για μια Οικονομική και Νομισματική Ένωση

#### **3. Η Οικονομική Διακυβέρνηση στην Ευρωζώνη πριν την Οικονομική Κρίση**

- 3.1 Εισαγωγή Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992)
- 3.2 Ο Κοινοτικός Προϋπολογισμός
- 3.3 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ
- 3.4 Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης ( 1997,2005)
- 3.5 Η Συνθήκη της Λισσαβώνας

#### **4. Το Νέο Πλαίσιο Οικονομικής Διακυβέρνησης στην ΕΕ-Ευρωζώνη**

- 4.1 Εισαγωγή
- 4.2. Το Νέο Σύστημα Διακυβέρνησης
  - 4.2.1. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΜΧΣ/ΕFSM)
  - 4.2.2. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ/ΕFSF)
  - 4.2.3 Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο (European Semester)
  - 4.2.4 Το Αναβαθμισμένο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης
  - 4.2.5 Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΧ/ΕSM)
  - 4.2.6 Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο ( Fiscal Compact)
  - 4.2.7 Η Ενίσχυση της Κεντρικής Εποπτείας των Εθνικών Προϋπολογισμών
  - 4.2.8 Τροποποίηση κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων
- 4.3 Νέοι Κανόνες για τα Δημοσιονομικά Πλαίσια των Κρατών-Μελών

- 4.3.1 Λογιστικά και Στατιστικά Πρότυπα
- 4.3.2 Προγνώσεις για το Δημοσιονομικό Σχεδιασμό
- 4.3.3 Αριθμητικοί Δημοσιονομικοί Κανόνες
- 4.3.4 Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Πλαίσιο

## **5. Το Δημοσιονομικό Πρόβλημα της Ελλάδας**

- 5.1 Εισαγωγή
- 5.2 Η δημοσιονομική Πορεία της Ελληνικής Οικονομίας :Δημοσιονομικός Εκτροχιασμός
- 5.3 Βασικές Αδυναμίες του Κρατικού Προϋπολογισμού πριν τη Θέσπιση του νόμου 3871/2010
- 5.4 Προϋπολογισμοί Προγραμμάτων.
- 5.5 Ένταξη της Ελλάδος στους Μηχανισμούς Στήριξης της ΕΕ, του ΔΝΤ και της ΕΚΤ
- 5.6 Δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις μετά την Υπογραφή του Μνημονίου :
  - 5.6.1 Το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Στρατηγικής (2010-2015)
  - 5.6.2 Νόμος 3871/2010, Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη
  - 5.6.3 Το Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής
- 5.7 Αναδιάρθρωση του Ελληνικού Δημόσιου Χρέους
- 5.8 Το Δεύτερο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής
- 5.9 Το Τρίτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής

## **6. Που Οδεύει η Ευρωζώνη ;**

## **Η ΝΕΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ**

### **1.Εισαγωγή**

Η παγκόσμια οικονομία εισήλθε το 2008 σε μια ασταθή και αβέβαιη πορεία. Η οικονομική κρίση που ξεκίνησε από τις ΗΠΑ και είχε ως αφορμή τα τοξικά ομόλογα γρήγορα επεκτάθηκε διεθνώς και κατέληξε σε μια γενικευμένη κρίση δημοσίου χρέους.Το γεγονός αυτό εξανάγκασε πολλές χώρες να εφαρμόσουν αυστηρά δημοσιονομικά προγράμματα,κυρίως μέσω της περικοπής των δημοσίων δαπανών. Η κρίση χρέους που ξέσπασε και στην ΕΕ δεν έφερε στην επιφάνεια μόνο τις διαρθρωτικές αδυναμίες πολλών οικονομιών της Ευρωζώνης, αλλά και την αδυναμία της ΕΕ να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά ασύμμετρες δημοσιονομικές κρίσεις που συμβαίνουν μέσα σε αυτή. Η ΕΕ απάντησε στα προβλήματα που παρουσιάστηκαν,τόσο με την αναθεώρηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, καθώς αυτό απεδείχθη αναποτελεσματικό στο να προστατεύσει Κράτη-Μέλη της Ευρωζώνης, όπως η Ελλάδα, η Ισπανία, η Πορτογαλία κ.α από τις συνέπειες ενός υπέρογκου δημόσιου (ή ιδιωτικού) χρέους, καθώς και με τη δημιουργία μηχανισμών χρηματοπιστωτικής στήριξης . Ωστόσο, υποστηρίζεται από πολλούς ειδικούς ότι οι πρωτοβουλίες αυτές της ΕΕ δεν είναι επαρκείς για την αντιμετώπιση της παρούσας , αλλά και μελλοντικών οικονομικών κρίσεων.Προς τούτο θα πρέπει να προχωρήσει και στη δημοσιονομική ολοκλήρωσή της.

Η ελληνική οικονομία με τα παρατεταμένα δημοσιονομικά ελλείμματα και την χαμηλή ανταγωνιστικότητα που την χαρακτηρίζουν, έφθασε σε σημείο να αδυνατεί

να εξυπηρετήσει το υπέρογκο πλέον δημοσιονομικό χρέος ,να δυσκολεύεται να βρει χρηματοδότηση στις διεθνείς αγορές και τελικά, να αναζητεί χρηματοοικονομική και τεχνική βοήθεια από την Ευρωπαϊκή Έπιτροπή,το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.

Τα τελευταία χρόνια με αφορμή τα δημοσιονομικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν πολλές χώρες της ΕΕ, έχει αναπτυχθεί μια έντονη συζήτηση γύρω από τη δημιουργία ενός νέου πλαισίου δημοσιονομικής διακυβέρνησης στην ΕΕ. Στόχος του πλαισίου αυτού θα είναι ο περιορισμός των ελλειμμάτων και η επίτευξη μιας βιώσιμης δημοσιονομικής θέσης ( Μανεσιώτης, 2011 ).Τρεις πρέπει να είναι οι πυλώνες ενός τέτοιου πλαισίου ,οι οποίοι συνδυαζόμενοι θα μπορούν να επηρεάσουν το δημοσιονομικό αποτέλεσμα:

- α. Η ύπαρξη θεσμών,συγκεκριμένης μεθοδολογίας και συγκεκριμένων διαδικασιών που θα διέπουν την προετοιμασία,κατάρτιση και εκτέλεση και εποπτεία του προϋπολογισμού.
- β. Η ύπαρξη αριθμητικών κανόνων μόνιμου χαρακτήρα,οι οποίοι θα θέτουν όρια στο ύψος ή στο ρυθμό μεταβολής των κύριων δημοσιονομικών μεγεθών (πρωτογενείς δαπάνες,έλλειμμα,χρέος, κ.α.
- γ. Η ύπαρξη ανεξάρτητων φορέων για την παρακολούθηση,ανάλυση και αξιολόγηση των δημοσιονομικών επιδόσεων και της εν γένει ασκούμενης δημοσιονομικής πολιτικής,καθώς και τη διενέργεια μακροοικονομικών προβλέψεων και την διατύπωση συστάσεων για την ακολουθητέα δημοσιονομική πολιτική.

## **2. Ο Ρόλος της Δημοσιονομικής Πολιτικής σε μια Νομισματική Ένωση**

### **2.1 Εισαγωγή**

Τις τελευταίες δεκαετίες, η συνεχής αύξηση του δημόσιου χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ προκάλεσε μεγάλο προβληματισμό αναφορικά με την βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών σε πολλές χώρες της ΕΕ. Ο προβληματισμός αυτός ενισχύθηκε κατά τη διάρκεια της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης.

Έτσι άρχισε να απασχολεί την ΕΕ και ιδιαίτερα την Ευρωζώνη ο ρόλος που πρέπει να διαδραματίζει η δημοσιονομική πολιτική σε μια αποτελεσματική νομισματική ένωση. Σε περιπτώσεις χωρών που δεν ανήκουν σε κάποιας μορφής οικονομικό σχηματισμό, η δημοσιονομική πολιτική, όπως αυτή εκφράζεται μέσα από τα δημόσια έσοδα και τη φορολογία, τις δημόσιες δαπάνες, και το δημόσιο δανεισμό βρίσκεται στην αρμοδιότητα των εθνικών κυβερνήσεων. Από την άλλη μεριά, η νομισματική πολιτική, η οποία στοχεύει στον έλεγχο της ποσότητας του χρήματος που κυκλοφορεί στην οικονομία και του κόστους αυτού (το επιτόκιο) ασκείται από την Κεντρική Τράπεζα της κάθε χώρας..

Σε ομοσπονδιακά κράτη, όπως οι ΗΠΑ και η Αυστραλία, η νομισματική ένωση επιτυγχάνεται με ενιαία νομισματική και δημοσιονομική πολιτική και ενιαίο προϋπολογισμό, γεγονός που διευκολύνει τη διαμόρφωση του κατάλληλου μείγματος μακροοικονομικής πολιτικής. Αντίθετα, στις χώρες-μέλη της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΟΝΕ), η μεν νομισματική πολιτική ασκείται κεντρικά, από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, ενώ κάθε κράτος-μέλος αυτής ασκεί την δική του δημοσιονομική πολιτική και έχει το δικό του προϋπολογισμό. Ωστόσο, όπως θα συζητηθεί παρακάτω, η Συνθήκη του Μάαστριχτ έθεσε μια σειρά κανόνων που διέπουν τη άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής από τα κράτη-μέλη της. Η Ε.Ε έχει κεντρικό προϋπολογισμό σημαντικά μικρού μεγέθους, τα έσοδα του οποίου προέρχονται από εισφορές των κρατών – μελών.

Η μέχρι σήμερα διεθνής εμπειρία έχει δείξει ότι ο διαχωρισμός των δύο παραπάνω πολιτικών σε εθνικό και ομοσπονδιακό επίπεδο δεν επιτρέπει την αντιμετώπιση διαφόρων προβλημάτων που προκύπτουν, ιδιαίτερα σε περιόδους οικονομικής κρίσης. Η παγκόσμια οικονομική κρίση η οποία ξέσπασε το 2008 έφερε στην επιφάνεια την αδυναμία της ΕΕ να την αντιμετωπίσει με την υιοθέτηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ), το οποίο, προέβλεπε, μεταξύ άλλων, ότι, κάθε κράτος – μέλος της ΕΕ πρέπει να μην έχει έλλειμμα στον προϋπολογισμό του παραπάνω από 3% του ΑΕΠ και το χρέος του να μην υπερβαίνει το 60% του ΑΕΠ. Τα κράτη-μέλη έχουν υποχρεωθεί να ακολουθήσουν περιοριστική δημοσιονομική πολιτική.

## **2.2 Η Δημοσιονομική Διακυβέρνηση**

Με τον όρο δημοσιονομική διακυβέρνηση εννοείται το σύνολο των κανόνων, ρυθμίσεων και διαδικασιών που πρέπει να υιοθετούνται από τα κράτη-μέλη μιας οικονομικής ένωσης και οι οποίες επηρεάζουν τον τρόπο με τον οποίο σχεδιάζεται, καταρτίζεται, ψηφίζεται, υλοποιείται και παρακολουθείται ο προϋπολογισμός κάθε κράτους-μέλους ( European Commission, Fiscal governance in the EU Member State). Πιο συγκεκριμένα, η δημοσιονομική διακυβέρνηση περιλαμβάνει εθνικούς αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες, τη δημιουργία ανεξάρτητων δημοσιονομικών ινστιτούτων και τη θέσπιση μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών πλαισίων.

### **2.3 Στόχοι της Δημοσιονομικής Διακυβέρνησης.**

Σύμφωνα με τη θεωρία των άριστων νομισματικών περιοχών, μια νομισματική ένωση πρέπει να συνοδεύεται από κεντρική οργάνωση των εθνικών προϋπολογισμών των κρατών-μελών που την απαρτίζουν. Το γεγονός αυτό δίνει τη δυνατότητα παροχής οικονομικής στήριξης (αυτόματες μεταβιβαστικές πληρωμές) σε περιφέρειες που πλήττονται από αρνητικές διαταραχές (P. Grauwe).

Η επιτυχής εφαρμογή της θεωρίας των άριστων νομισματικών περιοχών προϋποθέτει ένα κατάλληλο πλαίσιο λειτουργίας των εθνικών δημοσιονομικών προγραμμάτων σε μια νομισματική ένωση. Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή οι εθνικές κυβερνήσεις θα πρέπει να διατηρήσουν σημαντικό βαθμό ευελιξίας και αυτονομίας. Από την άλλη πλευρά, σύμφωνα με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και το ΣΣΑ θα πρέπει η ασκούμενη δημοσιονομική πολιτική από τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης να πειθαρχεί σε σαφείς κανόνες που αναφέρονται στην ισορροπία του κρατικού τους προϋπολογισμού (P. Grauwe).

Αμφότερες οι παραπάνω απόψεις έχουν υποστεί σημαντική κριτική. Η θέση της θεωρίας των άριστων νομισματικών περιοχών θεωρείται υπερβολικά αισιόδοξη ως προς την παραδοχή ότι οι εθνικές αρχές θα είναι πρόθυμες να διαθέτουν τα πλεονάσματα των δικών τους προϋπολογισμών για την απορρόφηση αρνητικών διαταραχών άλλων κρατών-μελών της ένωσης. Από την άλλη πλευρά, το ΣΣΑ έχει επικριθεί για την ακαμψία του εφόσον ισχύει για όλες τις χώρες και μακροχρόνια. Επιπλέον, οι περιορισμοί που τίθενται από αυτό και αναφέρονται στο ύψος των ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους στερούνται επιστημονικής βάσης. Οι

προβληματισμοί αυτοί οδήγησαν την ΕΕ στην αναθεώρηση του ΣΣΑ (P. Grauwe) . Πολλά κράτη-μέλη έχουν διατυπώσει την ανησυχία τους αν θα πρέπει οι κανόνες του ΣΣΑ να είναι άκαμπτοι, ιδιαίτερα σε περιόδους μεγάλης οικονομικής κρίσης.

Οι στόχοι της δημοσιονομικής διακυβέρνησης συνοψίζονται στους εξής ( European Commission, Fiscal Governance in the EU Member States) :

- Επίτευξη υγιούς θέσης του προϋπολογισμού με την πρόληψη της παρουσίας ελλειμμάτων σε αυτόν προκειμένου να μη συσσωρεύεται δημόσιο χρέος.
- Μείωση της κυκλικότητας της δημοσιονομικής πολιτικής
- Βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών, γεγονός που
- θα εξασφαλίζει την πιο αποτελεσματική χρησιμοποίηση των παραγωγικών πόρων,
- Καλύτερο συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών-μελών.

Η Δημοσιονομική Διακυβέρνηση μπορεί να συμβάλλει στη σταθερότητα της οικονομίας μέσω της εξομάλυνσης των επιδράσεων του οικονομικού κύκλου, μέσω του επηρεασμού του γενικού επιπέδου των τιμών και της σταθεροποίησης των προσδοκιών. Έτσι δημιουργεί ένα περιβάλλον μέσα στο οποίο η άσκηση κατάλληλης νομισματικής πολιτικής μπορεί να διασφαλίσει τη διατήρηση της σταθερότητας των τιμών. Ο ρόλος αυτός προσλαμβάνει ακόμη μεγαλύτερη σημασία σε μια νομισματική ένωση (Τράπεζα Ελλάδος, Έκθεση Διοικητή, 2004).

Η φιλοσοφία της Συνθήκης του Μάαστριχτ ήταν ότι το κοινό ευρωπαϊκό νόμισμα ( το ευρώ) θα έχει επιτυχή πορεία μόνο αν διασφαλιζόταν η σταθερότητα των τιμών στις οικονομίες των κρατών – μελών. Αυτό θα ήταν εφικτό μόνο αν εξασφαλιζόταν η δημοσιονομική ισορροπία στα κράτη-μέλη δηλαδή, προϋπολογισμοί ισοσκελισμένοι ή πλεονασματικοί, η οποία με τη σειρά της θα εξασφάλιζε σταθερότητα τιμών (McAleese, 2005).

## **2.4 Σημασία της Δημοσιονομικής Πολιτικής για μια Οικονομική και Νομισματική Ένωση**



Μέσα από το φάσμα της οικονομικής κρίσης την οποία διέρχεται η ΕΕ, προκύπτει ότι η δημοσιονομική πολιτική των κρατών - μελών. είναι ζωτικής σημασίας για μια βιώσιμη νομισματική ένωση( European Commission, Completing Europes Economic and Monetary Union, 2014). Μια υπεύθυνη εθνική δημοσιονομική πολιτική πρέπει να έχει διπλό ρόλο. Αφενός, πρέπει να εξασφαλίζει την βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους και αφετέρου οι δημοσιονομικοί αυτόματοι σταθεροποιητές της οικονομίας της χώρας θα πρέπει να μπορούν να θωρακίζουν την εθνική οικονομία απέναντι στις οικονομικές κρίσεις. Ιδιαίτερα δε σε περιόδους μεγάλης έκτασης οικονομικών κρίσεων,θα απαιτείται μια ευρύτερη βάση σταθεροποιητικής δημοσιονομικής πολιτικής προς υποστήριξη της εθνικής οικονομίας και των δυνατοτήτων των εθνικών προϋπολογισμών ( European Commission, Completing Europes Economic and Monetary Union,2014). Η υιοθέτηση μιας τέτοιας πολιτικής δεν θα προστατεύσει μόνο τη χώρα η οποία αντιμετωπίζει οικονομικά προβλήματα , αλλά θα προστατεύσει και τις υπόλοιπες χώρες από την μετάδοση της κρίσης σε αυτές.

### **3. Η Οικονομική Διακυβέρνηση στην Ευρωζώνη πριν από την Οικονομική Κρίση**

#### **3.1 Εισαγωγή**

Πριν από την οικονομική κρίση, οι δημοσιονομικές υποχρεώσεις των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) περιορίζονταν κυρίως στη συμμετοχή τους στη χρηματοδότηση του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και στην εναρμόνιση των φορολογικών τους συστημάτων, ιδιαίτερα όσον αφορά την έμμεση φορολογία (επιβολή Φ.Π.Α., εναρμόνιση ειδικών φόρων κατανάλωσης κλπ). Αργότερα, και ιδιαίτερα μετά τη δημιουργία της νομισματικής ένωσης, οι υποχρεώσεις των κρατών-μελών όσον αφορά την άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής διευρύνθηκαν. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και η Συνθήκη της Λισσαβόνας, έθεσαν ευρύτερους κανόνες δημοσιονομικής εναρμόνισης και ένα πλαίσιο εποπτείας των κρατών-μελών όσον αφορά την τήρηση των κανόνων αυτών, τα οποία ωστόσο δεν αποδείχθηκαν επαρκή για να αποσοβήσουν τα προβλήματα που μετέπειτα ανέκυψαν.

#### **3.2. Ο Κοινοτικός Προϋπολογισμός**

Ο γενικός προϋπολογισμός των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων τέθηκε σε εφαρμογή την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1968, αντικαθιστώντας τους μέχρι τότε υπάρχοντες τέσσερις προϋπολογισμούς. Καλύπτει διοικητικές δαπάνες και δράσεις στους τομείς στους οποίους τα κράτη-μέλη έχουν συμφωνήσει, με βάση την «αρχή της επικουρικότητας», να ασκούνται σε κοινοτικό επίπεδο, δηλαδή εκεί και στο βαθμό που οι στόχοι της δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη-μέλη. Η χρηματοδότηση του κοινοτικού προϋπολογισμού γίνεται από «ίδιους πόρους», ή αλλιώς από πόρους τους οποίους τα κράτη-μέλη εισπράττουν εξ ονόματος της Ε.Ε. και αποδίδουν σ' αυτήν. Οι τρεις κύριες κατηγορίες «ιδίων πόρων» είναι οι εξής :

**Ο πόρος που βασίζεται στο Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα (ΑΕΕ).** Υπολογίζεται ως ποσοστό του ΑΕΕ κάθε κράτους-μέλους με κάποιες προσαρμογές που έχουν γίνει ώστε να περιορισθούν οι πολύ μεγάλες συνεισφορές κάποιων πολύ πλούσιων χωρών. Αποδίδει περίπου το 76% των εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού.

**Ο πόρος που βασίζεται στο φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ).** Υπολογίζεται ως ποσοστό της εναρμονισμένης βάσης επιβολής ΦΠΑ σε κάθε κράτος-μέλος και αποδίδει έσοδα της τάξης του 11% των εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού.

**Οι παραδοσιακοί ίδιοι πόροι.** Αποτελούνται κυρίως από δασμούς, οι οποίοι βαρύνουν τις εισαγωγές προϊόντων από τρίτες χώρες και οι οποίοι αποδίδουν έσοδα της τάξης του 12% των εσόδων.

**Οι λοιποί πόροι.** Αποδίδουν το υπόλοιπο 1% περίπου των εσόδων και προέρχονται από πρόστιμα που επιβάλλονται όταν υπάρχουν παραβάσεις κανόνων, από συνεισφορές τρίτων κρατών σε κάποια προγράμματα της Ε.Ε. κλπ.

Συνάγεται από τα παραπάνω ότι τα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού εξαρτώνται πρωτίστως από την οικονομική ευρωστία των κρατών-μελών.

Ο Κοινοτικός Προϋπολογισμός είναι αναλογικά με το μέγεθος των οικονομιών των κρατών-μελών εξαιρετικά μικρός σε μέγεθος. Αποτελεί λίγο παραπάνω από το 1% του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος (ΑΕΕ) της Ε.Ε. και μόνο το 2,5% περίπου των δαπανών των γενικών κυβερνήσεων των κρατών-μελών. Πρέπει επίσης κάθε χρόνο να είναι ισοσκελισμένος. Κατά συνέπεια, η δυνατότητα παρέμβασης της Ε.Ε. μέσω αυτού σε περίπτωση δημοσιονομικών αποκλίσεων και εκτροχιασμών δεν είναι

δυνατή, κάτι που καθιστά τη θέσπιση κανόνων δημοσιονομικής εποπτείας και πειθαρχίας απαραίτητη.

### **3.3. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ**

Η συνθήκη του Μάαστριχτ, η επίσημη ονομασία της οποίας είναι *Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, υπογράφηκε το 1992 και είναι μια από τις πλέον θεμελιώδεις συνθήκες ολοκλήρωσης της Ε.Ε. Αποτελεί το θεσμικό υπόβαθρο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) και θέτει περιορισμούς στα κράτη-μέλη της Ε.Ε. όσον αφορά την άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής.

Οι περιορισμοί αυτοί συνίστανται : α) στην απαγόρευση της νομισματικής χρηματοδότησης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και της προνομιακής πρόσβασης του δημόσιου τομέα στη χρηματοπιστωτική αγορά, β) στην απαγόρευση της χρηματοδοτικής στήριξης των μελών της Ε.Ε. που αντιμετωπίζουν δημοσιονομικά προβλήματα (no-bail-out rule) και, γ) στην αποφυγή δημιουργίας υπερβολικών ελλειμμάτων, με τους δύο πρώτους από τους παραπάνω περιορισμούς να αφορούν τη χρηματοδότηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και τον τρίτο το ύψος τους.

Ειδικότερα, στη Συνθήκη του Μάαστριχτ αναφέρεται ότι η Επιτροπή της Ε.Ε. παρακολουθεί την εξέλιξη της δημοσιονομικής κατάστασης των κρατών-μελών, προκειμένου να εντοπίζει αποκλίσεις, με βάση τα εξής δυο κριτήρια :

- 1) Την υπέρβαση του προβλεπόμενου ή υφιστάμενου δημοσιονομικού ελλείμματος προς το ΑΕΠ σε σχέση με μια τιμή αναφοράς, εκτός εάν : α) είτε ο λόγος αυτός σημειώνει ουσιαστική και συνεχή πτώση και έχει προσεγγίσει την τιμή αναφοράς, β) είτε εναλλακτικά, η υπέρβαση της τιμής αναφοράς είναι έκτακτη και προσωρινή και ο λόγος παραμένει κοντά στην τιμή αναφοράς,
- 2) Την υπέρβαση του λόγου δημοσίου χρέους προς το ΑΕΠ, εκτός εάν ο λόγος αυτός μειώνεται επαρκώς και προσεγγίζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό.

Εάν ένα κράτος-μέλος δεν εκπληρώνει τους όρους ενός ή αμφοτέρων των παραπάνω κριτηρίων, ή εάν η Επιτροπή θεωρεί ότι υπάρχει κίνδυνος εμφάνισης υπερβολικού ελλείμματος, συντάσσει σχετική έκθεση, απευθύνει τη γνώμη της στο Συμβούλιο της

Ε.Ε., το οποίο με τη σειρά του κάνει συστάσεις στο εν λόγω κράτος-μέλος για τερματισμό της κατάστασης εντός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος. Ακολουθεί μια διαδικασία «προειδοποιήσεων» και συστάσεων και εάν δεν υπάρξει σχετική συμμόρφωση, το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει ή να εντείνει ένα ή περισσότερα από τα παρακάτω μέτρα :

- Να ζητήσει από το κράτος-μέλος να δημοσιεύσει πρόσθετες πληροφορίες, προτού εκδώσει ομολογίες και χρεόγραφα,
- Να καλέσει την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων να αναθεωρήσει την πολιτική δανεισμού της έναντι του εν λόγω κράτους-μέλους,
- Να απαιτήσει από το κράτος-μέλος να καταθέσει απόκως στην Ε.Ε. κάποιο ποσό, έως ότου, κατά τη γνώμη του Συμβουλίου, διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμμα,
- Να επιβάλλει πρόστιμα, εύλογου ύψους.

Η επιβολή των παραπάνω περιορισμών στην άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής θεωρήθηκε απαραίτητη για την επίτευξη των στόχων της ευρωπαϊκής νομισματικής ένωσης, δεδομένου ότι η δημοσιονομική πολιτική εντός της ΟΝΕ ασκείτο σχεδόν στο σύνολό της σε εθνικό επίπεδο. Έτσι, η έλλειψη δημοσιονομικής πειθαρχίας σε ένα κράτος-μέλος θα δημιουργούσε πιέσεις στις υπόλοιπες χώρες είτε για χρηματοδοτική στήριξή της, είτε στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) για χαλάρωση της νομισματικής πολιτικής, κάτι που θα είχε δυσμενείς επιπτώσεις στην αντιμετώπιση του πληθωρισμού.

#### **3.4. Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ)**

Με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Stability and Growth Pact) που υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το 1997, στο Άμστερνταμ, οι περιορισμοί που τέθηκαν από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ έγιναν πιο έντονοι. Οι βαθμοί ελευθερίας στην άσκηση εθνικής δημοσιονομικής πολιτικής περιορίστηκαν σημαντικά και η δημοσιονομική πειθαρχία ενισχύθηκε, ούτως ώστε το δημοσιονομικό ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης να είναι μεσοπρόθεσμα ισοσκελισμένο ή πλεονασματικό.

Το Σύμφωνο θέτει ως ανώτατο αποδεκτό όριο δημοσιονομικού ελλείμματος το 3% του ΑΕΠ και διευκρινίζει ότι το έλλειμμα δεν θεωρείται υπερβολικό αν υπερβαίνει το όριο αυτό μόνο στις χώρες που βρίσκονται υπό συνθήκες έντονης ύφεσης, δηλαδή

έχουν μείωση του πραγματικού ΑΕΠ κατά 2% ή παραπάνω. Επίσης, οι χώρες που έχουν ετήσιο ρυθμό μείωσης του πραγματικού ΑΕΠ μεταξύ 0,75% και 2% μπορούν να εξαιρεθούν από το όριο αυτό με σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου.

Οι κυρώσεις που επιβάλλονται στην περίπτωση υπερβολικού ελλείμματος λαμβάνουν τη μορφή άτοκων καταθέσεων στην ΕΚΤ ενός ποσοστού του ΑΕΠ, οι οποίες αποτελούνται από δυο τμήματα : ένα σταθερό και ένα μεταβλητό. Το σταθερό τμήμα των καταθέσεων κυμαίνεται μεταξύ 0,2% και 0,5% του ΑΕΠ της χώρας, ενώ το μεταβλητό αποτελείται από το 1/10 της διαφοράς μεταξύ του υφιστάμενου ελλείμματος και της τιμής αναφοράς (3%). Έτσι, ενώ το σταθερό τμήμα αποβλέπει στην αποτροπή δημιουργίας υπερβολικού ελλείμματος, το μεταβλητό τμήμα αποβλέπει στην αποτροπή δημιουργίας υπερβολικού ελλείμματος πολύ πάνω από το 3%. Αν το υπερβολικό έλλειμμα δεν μειωθεί, μέσα σε δύο χρόνια, σε επίπεδο κάτω από 3%, οι καταθέσεις δεν επιστρέφονται, αλλά μετατρέπονται σε πρόστιμο.

Με τον τρόπο αυτό ενισχύονται οι κανόνες της Συνθήκης του Μάαστριχτ, οι οποίοι γίνονται περισσότερο συγκεκριμένοι και δεσμευτικοί. Γιατί, ενώ η Συνθήκη του Μάαστριχτ αφήνει κάποια περιθώρια το έλλειμμα να είναι ανώτερο του 3% (καθοδική πορεία ελλείμματος, έκτακτη και προσωρινή υπέρβαση), μη διευκρινίζοντας ποιες καταστάσεις θεωρούνται έκτακτες και προσωρινές, το Σύμφωνο ορίζει ως κριτήριο ύφεσης τη μείωση του πραγματικού ΑΕΠ κατά τουλάχιστον 2% ετησίως. Έτσι, περιορίζει τις δυνατότητες ελαστικής ερμηνείας και ορίζει με σαφήνεια ποιες καταστάσεις μπορούν να θεωρηθούν «εξαιρετικές». Αφήνει όμως αρκετά χρονικά περιθώρια για τη μείωση του ελλείμματος.

### **3.5. Η Συνθήκη της Λισσαβόνας**

Η Συνθήκη αυτή, ονομαζόμενη επισήμως *Μεταρρυθμιστική Συνθήκη*, υπογράφηκε το 2007 και τέθηκε σε ισχύ το 2009. Μια από τις βασικές ρυθμίσεις της είναι η κατανομή των αρμοδιοτήτων της Ε.Ε. σε αποκλειστικές, συντρέχουσες και υποστηρικτικές. Στις αποκλειστικές αρμοδιότητες ανήκουν αυτές στις οποίες μόνο η Ε.Ε. έχει την αρμοδιότητα να νομοθετεί, συντρέχουσες αυτές στις οποίες και η Ε.Ε. και τα κράτη-μέλη έχουν την αρμοδιότητα να νομοθετούν, αλλά τα κράτη-μέλη μπορούν να ασκήσουν την αρμοδιότητά τους εφόσον η ΕΕ δεν έχει ασκήσει τη δική της και

υποστηρικτικές αρμοδιότητες αυτές που ανήκουν στα κράτη-μέλη και η Ε.Ε. μπορεί μόνο να συντονίζει ή να υποστηρίζει τη δράση των κρατών-μελών.

Με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας η νομισματική πολιτική στην ευρωζώνη εντάχθηκε στις «Αποκλειστικές Αρμοδιότητες» της Ε.Ε. και τα κράτη-μέλη ορίσθηκε ότι υποχρεούνται να υποβάλλουν εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων, τα οποία εξετάζουν τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών, τη σύνθεση των δαπανών, καθώς και την οικονομική αποδοτικότητα της φορολογίας και των δημοσίων δαπανών. Παράλληλα, η συνθήκη αυτή συνέβαλε στο να μπορέσει η Ε.Ε. να ανταποκριθεί σε σημαντικό βαθμό στις ανάγκες που προέκυψαν από την οικονομική κρίση, γιατί το θεσμικό της πλαίσιο έδωσε τη δυνατότητα να αναληφθούν στη συνέχεια μια σειρά από πολιτικές δράσεις για την αποφυγή της χρεοκοπίας κάποιου κράτους-μέλους και τη διαμόρφωση των συνθηκών ώστε να αποφευχθούν παρόμοιες καταστάσεις στο μέλλον. Συγκεκριμένα, ο Μηχανισμός Σταθερότητας και το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας που δημιουργήθηκαν στη συνέχεια για τη χρηματοδότηση μελών της Ε.Ε. που αντιμετώπιζαν προβλήματα λόγω οικονομικής κρίσης βασίσθηκαν στο άρθρο 122 της συνθήκης αυτής, το οποίο αναφέρεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών-μελών.

#### **4. Το Νέο Πλαίσιο Οικονομικής Διακυβέρνησης σε Ε.Ε. και Ευρωζώνη**

##### **4.1 Εισαγωγή**

Μέχρι την κρίση του 2008, οι αποφάσεις αναφορικά με την οικονομική διακυβέρνηση λαμβάνονταν κυρίως σε εθνικό επίπεδο με βάση τις προσδοκίες και τα συμφέροντα κάθε κράτους χωριστά. Υπήρχε ένα σύστημα κανόνων για τη δημοσιονομική πειθαρχία και το συντονισμό της γενικότερης οικονομικής πολιτικής, αλλά το σύστημα αυτό ήταν κάπως χαλαρό και όχι ιδιαίτερα αποτελεσματικό.

Με κάποια καθυστέρηση, στη σύνοδο κορυφής που πραγματοποιήθηκε στις 7-9 Μαΐου 2010, οι ευρωπαίοι ηγέτες ανακοίνωσαν τη δέσμευση όλων των ευρωπαϊκών θεσμών για την καταπολέμηση της οικονομικής κρίσης και την εξασφάλιση της οικονομικής σταθερότητας στην ευρωζώνη. Έκτοτε η Ε.Ε. , εκτός από τα πακέτα διάσωσης των περιφερειακών χωρών, προχώρησε σε σημαντικές αλλαγές του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της ευρωζώνη, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνουν οι εξής.

## **4.2. Το Νέο Σύστημα Διακυβέρνησης**

### **4.2.1.Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΜΧΣ/ΕFSM)**

Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (European Financial Stability Mechanism) είναι ένα προσωρινό πρόγραμμα χρηματοδότησης, έκτακτης ανάγκης, το οποίο δημιουργήθηκε το Μάιο του 2010 και λειτούργησε υπό την εποπτεία της Επιτροπής. Έχει έδρα το Λουξεμβούργο και τη διοικητική του υποστήριξη, όπως και τη διαχείριση διαθεσίμων του, ανέλαβε η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Βασίσθηκε σε κεφάλαια που αντλήθηκαν από τις χρηματοπιστωτικές αγορές, έχοντας τον προϋπολογισμό της ΕΕ ως εγγύηση, με σκοπό τη σταθερότητα στην Ευρώπη με την παροχή οικονομικής βοήθειας σε κράτη-μέλη της ΕΕ, που αντιμετώπιζαν προβλήματα. Τόσο το ΕFSM όσο και το ΕFSF που εξετάζεται στη συνέχεια είχαν διάρκεια ζωής μέχρι τον Ιούνιο του 2013, που αντικαταστάθηκαν από το μόνιμο Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM).

### **4.2.2. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ/ΕFSF)**

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (European Financial Stability Facility) είναι ένας φορέας ειδικού σκοπού, ο οποίος δημιουργήθηκε το 2010 από τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη διατήρηση της οικονομικής σταθερότητας στην Ευρώπη μέσω παροχής οικονομικής βοήθειας στα κράτη της ευρωζώνης, που είχαν οικονομικά προβλήματα. Η έδρα του είναι στο Λουξεμβούργο και η διοίκησή του γίνεται από 16μελές Διοικητικό Συμβούλιο στο οποίο συμμετέχουν όλα τα κράτη της ευρωζώνης. Το Ταμείο σχεδιάστηκε αρχικά, εφόσον δεν υπάρχουν ιδιαίτεροι λόγοι συνέχισής του, να έχει τριετή διάρκεια ζωής και να αντικατασταθεί το 2013 από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM). Διαφορετικά, να εξακολουθεί να υφίσταται, μέχρι να εξοφληθούν πλήρως οι υποχρεώσεις του.

#### **4.2.3. Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο (European Semester)**

Εκτός από μηχανισμούς χρηματοοικονομικής βοήθειας και σταθερότητας, όπως είναι αυτοί που αναφέρθηκαν παραπάνω, το νέο σύστημα διακυβέρνησης περιλαμβάνει και θεσμούς ή κανόνες δημοσιονομικής συμμόρφωσης και παρακολούθησης των μακροοικονομικών δεικτών. Ένας από αυτούς είναι το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, το οποίο εγκρίθηκε το Σεπτέμβριο του 2010, συνίσταται σε ένα ετήσιο κύκλο συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών με στόχους που έχουν συμφωνηθεί σε επίπεδο Ε.Ε και αφορά :

- α) την πρόληψη υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών,
- β) τη διασφάλιση υγιών δημοσίων οικονομικών σύμφωνα με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης,
- γ) τη σύγκλιση και τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στην ΕΕ, σύμφωνα με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020».

Το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» επικεντρώνεται στους πρώτους έξι μήνες του έτους, εξ ου και η ονομασία του.

#### **4.2.4. Το Αναβαθμισμένο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης**

Στις 13 Δεκεμβρίου 2011 τέθηκε σε ισχύ μια σημαντική μεταρρύθμιση, η οποία τροποποιεί το ΣΣΑ και προβλέπει σημαντικούς κανόνες και μέσα για την εποπτεία των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών (προληπτικό σκέλος) και την αποκατάσταση των υπερβολικών ελλειμμάτων (διορθωτικό σκέλος).

Πρόκειται για ένα νομοθετικό πακέτο τεσσάρων κανονισμών και δυο οδηγιών (six-pack), οι οποίοι προβλέπουν τα εξής :

- Οι εθνικοί προϋπολογισμοί πρέπει να είναι ισοσκελισμένοι.
- Τα κράτη-μέλη μπορούν να έχουν ελλείμματα μόνον ως απόρροια του οικονομικού κύκλου (έλλειμμα έως 0,5% του ΑΕΠ) ή σε εξαιρετικές οικονομικές καταστάσεις.
- Οι νέες διατάξεις του ΣΣΑ πρέπει να περιληφθούν στα εθνικά νομικά συστήματα των κρατών-μελών σε συνταγματικό ή αντίστοιχο επίπεδο.
- Η μείωση του χρέους αποτελεί κριτήριο αξιολόγησης. Τα κράτη-μέλη με χρέος πάνω από το 60% του ΑΕΠ θα πρέπει να μειώσουν το ποσό που υπερβαίνει το όριο κατά τουλάχιστο 1/20 ετησίως για τρία χρόνια. Διαφορετικά τίθενται στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ).
- Προβλέπεται τριετής περίοδος χάριτος πριν από την ενεργοποίηση της ΔΥΕ.
- Τα κράτη της Ευρωζώνης που τίθενται σε ΔΥΕ υποχρεούνται να καταθέτουν έντοκα ποσό ύψους 0,2% του ΑΕΠ.



- Διατύπωση από την Επιτροπή σχεδίου σύστασης προς το κράτος –μέλος για διορθωτικά μέτρα. Έκδοση της σύστασης από το Συμβούλιο, εκτός αν τα κράτη-μέλη ψηφίσουν εναντίον της με ειδική πλειοψηφία.
- Δημιουργία πίνακα αποτελεσμάτων με εξωτερικούς και εσωτερικούς δείκτες αξιολόγησης για την διαπίστωση ανισορροπιών στην οικονομία.
- Επιβολή προστίμων (0,1 % του ΑΕΠ ) και μη χρηματοοικονομικά μέτρα σε περίπτωση μη αποκατάστασης των ανισορροπιών.
- Οι χώρες –μέλη που βρίσκονται σε ΔΥΕ υποβάλλουν στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο προς έγκριση πρόγραμμα με λεπτομερή αναφορά των αναγκαίων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για τη διόρθωση των υπερβολικών ελλειμμάτων.

#### **4.2.5. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ/ESM)**

Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (European Stability Mechanism) είναι ένας μόνιμος φορέας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος δημιουργήθηκε το 2012, για τη βοήθεια των χωρών της ευρωζώνης, σε αντικατάσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF). Η βοήθειά του παρέχεται με τη χορήγηση δανείων σε χώρες της ευρωζώνης και την ενίσχυση των τραπεζών τους και έχει ως έδρα το Λουξεμβούργο. Ειδικότερα, ο ESM μπορεί να δανείσει απευθείας τις χώρες, να αγοράσει κρατικά ομόλογα όταν εκδίδονται ή στην αγορά και να συμμετάσχει στην ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών, παρέχοντας συνήθως κεφάλαια προς αυτές συμμετέχοντας παράλληλα στη μετοχική τους σύνθεση.

Έχει το ίδιο προσωπικό και εγκαταστάσεις με το EFSF, μέγιστη δανειοδοτική ικανότητα €500 δις και τα κεφάλαιά του παρέχονται από τις χώρες της ευρωζώνης καθώς και από δάνεια που αντλεί από τις χρηματοπιστωτικές αγορές, πουλώντας ομόλογα. Έχει δώσει βοήθεια σε Κύπρο, Ισπανία και Ελλάδα, αλλά δεν παρέχει πλέον νέα οικονομική βοήθεια. Το τελευταίο πρόγραμμα βοήθειάς του ήταν προς την Ελλάδα και έληξε το καλοκαίρι του 2015. Θα εξακολουθήσει όμως να λειτουργεί για να λάβει την επιστροφή των δανείων που χορήγησε, να καταβάλλει τόκους σε κατόχους των ομολόγων του κλπ.

#### **4.2.6. Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο (Fiscal Compact)**

Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο είναι μια συμφωνία που υπογράφηκε το Μάιο του 2012 από όλα τα μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με εξαίρεση το Ηνωμένο Βασίλειο και την Τσεχία, για τη σταθερότητα, τη συνεργασία και τη διακυβέρνηση στη νομισματική ένωση. Το σύμφωνο αυτό προβλέπει την επίτευξη ισοσκελισμένων ή πλεονασματικών κρατικών προϋπολογισμών («χρυσός κανόνας») και σε περίπτωση μη συμμόρφωσης τη δυνατότητα επιβολής από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, στη χώρα που δε συμμορφώθηκε, πρόστιμου μέχρι 0,1% του ΑΕΠ της. Για τις χώρες στις οποίες το δημόσιο χρέος είναι χαμηλότερο από 60% του ΑΕΠ υπάρχει μια ελαστικότητα και το παραπάνω ποσοστό αυξάνει στο 1% του ΑΕΠ, ενώ αυτές που έχουν υπερβολικά ελλείμματα είναι υποχρεωμένες να τα μειώνουν με ρυθμό 5% κατ' έτος.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι το Δημοσιονομικό Σύμφωνο είναι πολύ πιο αυστηρό από τη συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία είχε όριο ελλείμματος 3% του ΑΕΠ. Επιπλέον, προβλέπει την επιβολή ποινών.

#### **4.2.7. Η ενίσχυση της Κεντρικής Εποπτείας των Εθνικών Προϋπολογισμών**

Προκειμένου να ενισχυθεί η δημοσιονομική πειθαρχία στη ζώνη του ευρώ και να αποτραπεί μια νέα κρίση χρέους, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ενέκρινε δυο κανονισμούς (two-pack), το Φεβρουάριο του 2013, με τους οποίους ενισχύθηκαν οι αρμοδιότητες της Επιτροπής και η εποπτεία επί των εθνικών προϋπολογισμών. Μεταξύ άλλων, οι κανονισμοί αυτοί (οι οποίοι επικαιροποιήθηκαν το 2014 και το 2015) προβλέπουν τα εξής :

- Κάθε Οκτώβριο οι κυβερνήσεις των χωρών της ευρωζώνης γνωστοποιούν τα σχέδια των προϋπολογισμών τους στην Επιτροπή προκειμένου να εγκριθούν και αν διαπιστωθούν αποκλίσεις από τους κανόνες της Ε.Ε. ζητούνται αλλαγές.
- Όσα κράτη-μέλη είναι ενταγμένα σε ΔΥΕ πρέπει να συμφωνήσουν σε ένα πρόγραμμα εταιρικής σχέσης, όπου θα προσδιορίζουν αναλυτικά τις μεταρρυθμίσεις που προτίθενται να κάνουν για την ενίσχυση της ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας τους.

- Όσα κράτη-μέλη αντιμετωπίζουν χρηματοοικονομικές δυσκολίες ή χρηματοδοτούνται από ESM τίθενται σε ενισχυμένη εποπτεία κατά την οποία υπόκεινται σε τακτικές αξιολογήσεις από αρμόδια κοινοτικά όργανα.
- Υπό προϋποθέσεις και μετά από πρόταση της Επιτροπής, το Eurogroup μπορεί να αποφασίζει την έγκριση προγράμματος χρηματοδοτικής βοήθειας, την αναστολή πληρωμών ή άλλων υποχρεώσεων της Ε.Ε. προς το συγκεκριμένο κράτος-μέλος.
- Όσα κράτη-μέλη έχουν ενταχθεί σε πρόγραμμα χρηματοδοτικής βοήθειας και πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής παραμένουν υπό εποπτεία μέχρι να αποπληρωθεί το 75% της βοήθειας.

#### **4.2.8. Τροποποίηση Κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων**

Με κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά τα διαρθρωτικά ταμεία, που εκδόθηκε το Μάρτιο του 2012, η αξιοποίηση των διαρθρωτικών ταμείων θα στηρίζεται σε Σύμφωνα Εταιρικής Σχέσης (ΣΕΣ), στα οποία θα προβλέπονται τα εξής :

- Σε περίπτωση που ένα κράτος ενισχύεται από το ESM, η Επιτροπή μπορεί να αναθεωρεί τα ΣΕΣ και τα Επιχειρησιακά Προγράμματα μονομερώς.
- Η Επιτροπή έχει άμεση δυνατότητα συμμετοχής στη διαχείριση των προγραμμάτων, χωρίς προηγούμενη έγκριση των κρατών-μελών, αν αυτά έχουν στηριχθεί από το ESM.
- Η εκταμίευση θα εξαρτάται από την επίτευξη των στόχων των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων και από την εκπλήρωση των όρων μακροοικονομικής πολιτικής και σε περίπτωση απόκλισης μπορεί να υπάρξει ακύρωση ή αναστολή της χρηματοδότησης.
- Η αποδέσμευση πόρων θα εξαρτάται από την εκπλήρωση όρων που έχουν συμφωνηθεί εκ των προτέρων και από τις επιδόσεις που υπάρχουν κατά την εφαρμογή των ΣΕΣ.

#### **4.3. Νέοι Κανόνες για τα Δημοσιονομικά Πλαίσια των Κρατών-Μελών**

Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που ανέδειξε η πρόσφατη οικονομική κρίση και την αποφυγή παρόμοιων φαινομένων στο μέλλον, η ΕΕ δεν αρκέστηκε στις αλλαγές του πλαισίου της οικονομικής διακυβέρνησης που αναφέρθηκαν παραπάνω. Ενίσχυσε το θεσμικό της πλαίσιο και σε άλλους τομείς, όπως είναι αυτός της παροχής στατιστικών στοιχείων, των οικονομικών προβλέψεων, των μεσοπρόθεσμων στόχων δημοσιονομικής πολιτικής κλπ.

#### **4.3.1. Λογιστικά και Στατιστικά Πρότυπα**

Για την παραγωγή αξιόπιστων και συγκρίσιμων στατιστικών στοιχείων των οικονομικών δεδομένων στην Ε.Ε., χρησιμοποιούνται λογιστικοί κανόνες, οι οποίοι είναι κοινοί στα κράτη-μέλη και εφαρμόζονται ομοιόμορφα σύμφωνα με τις οδηγίες που αναλύονται στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών, γνωστό ως ΕΣΟΛ 95 (ESA95). Με την Οδηγία 2011/85/ΕΕ (άρθρο 3), τα εθνικά λογιστικά συστήματα υπόκεινται επιπλέον σε εσωτερικό έλεγχο και ανεξάρτητο λογιστικό έλεγχο. Επίσης, τα κράτη-μέλη οφείλουν να μεριμνούν για την έγκαιρη και τακτική δημοσίευση των δημοσιονομικών τους δεδομένων που αφορούν όλο το εύρος της γενικής κυβέρνησης. Ειδικότερα, οφείλουν να δημοσιεύουν σε ταμειακή βάση κάθε μήνα, τα στοιχεία που αφορούν την κεντρική διοίκηση, τη διοίκηση ομοσπονδιακών κρατιδίων (όπου υπάρχουν) και την κοινωνική ασφάλιση και ανά τρίμηνο τα στοιχεία για την τοπική αυτοδιοίκηση. Επίσης, οφείλουν να δημοσιεύουν λεπτομερώς τη μεθοδολογία που έχουν εφαρμόσει για την αντιστοίχιση των στατιστικών δεδομένων τους σε δεδομένα βάσει του ΕΣΟΛ 95, όπως αυτό στη συνέχεια αναθεωρήθηκε.

#### **4.3.2. Προγνώσεις για το Δημοσιονομικό Σχεδιασμό**

Σύμφωνα με την Οδηγία 2011/85/ΕΕ (άρθρο 4), τα κράτη-μέλη οφείλουν ο δημοσιονομικός τους σχεδιασμός να βασίζεται σε ρεαλιστικές μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις, χρησιμοποιώντας τις πλέον πρόσφατες

πληροφορίες. Επιπλέον, οφείλουν ο δημοσιονομικός σχεδιασμός τους να βασίζεται στο πιθανότερο δημοσιονομικό σενάριο ή σε επιφυλακτικότερο σενάριο αυτού. Οι

προβλέψεις αυτές συγκρίνονται με αντίστοιχες προβλέψεις της Επιτροπής ή/και άλλων ανεξάρτητων οργανισμών και αν υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ τους πρέπει αυτές να τεκμηριώνονται.

Οι εναλλακτικές παραδοχές που χρησιμοποιούνται στις μακροοικονομικές και κυρίως στις δημοσιονομικές προβλέψεις πρέπει να προσδιορίζονται με γνώμονα τις επιδόσεις των προηγούμενων προβλέψεων και να λαμβάνονται υπόψη τα σχετικά σενάρια κινδύνου. Τα κράτη-μέλη αναφέρουν το όργανο που είναι αρμόδιο για τις προβλέψεις τους και τις δημοσιεύουν, συμπεριλαμβανομένων των μεθοδολογιών και λοιπών παραμέτρων επί των οποίων αυτές στηρίζονται. Επίσης, τουλάχιστον κάθε έτος, τα κράτη-μέλη και η Επιτροπή έχουν τεχνικό διάλογο επ' αυτών.

Οι μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις υπόκεινται σε τακτική αξιολόγηση και τα αποτελέσματα της αξιολόγησης δημοσιοποιούνται και λαμβάνονται υπόψη στις μελλοντικές προβλέψεις. Η Επιτροπή δημοσιοποιεί επίσης ανά τρίμηνο στοιχεία αναφορικά με την πορεία του ελλείμματος και του χρέους των κρατών-μελών.

#### **4.3.3 Αριθμητικοί Δημοσιονομικοί Κανόνες**

Η επιδείνωση της δημοσιονομικής κατάστασης που προκλήθηκε στις περισσότερες οικονομικά προηγμένες χώρες από τη διεθνή χρηματοπιστωτική κρίση τις οδήγησε στην ενίσχυση του θεσμικού τους πλαισίου αναφορικά με τη δημοσιονομική τους διακυβέρνηση. Η τάση αυτή εκδηλώθηκε με την υιοθέτηση αριθμητικών δημοσιονομικών κανόνων καθώς και με τη σύσταση ανεξάρτητων αρχών για την αξιολόγηση της κατάρτισης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, και γενικότερα την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής. Οι κανόνες αυτοί ενώ αφορούν όλη τη δημοσιονομική διαχείριση, επικεντρώνονται κυρίως στο σκέλος των δαπανών , αφ' ενός γιατί στο σκέλος των εσόδων υπάρχουν περιορισμοί όσον

αφορά την αύξηση της φορολογίας, και αφετέρου και γιατί στο σκέλος των δαπανών οι κυβερνήσεις είναι επιρρεπείς στο να υποκύψουν σε αιτήματα ομάδων πίεσης με συνέπεια την αύξησή τους. Έτσι, η θεσμοθέτηση σε πολλές χώρες ορίων στην ετήσια αύξηση των συνολικών δαπανών, θέτει φραγμούς στην ικανοποίηση αιτημάτων και αποθαρρύνει την υποβολή τους. Σε ορισμένες χώρες η κυβέρνηση καθορίζει, στην αρχή της θητείας της, τα όρια των δαπανών για όλη την περίοδο που θα έχει την ευθύνη διακυβέρνησης της χώρας, ενώ σε άλλες το όριο αυτό είναι κυλιόμενο, ώστε να δεσμεύει και την επόμενη κυβέρνηση. Με τον τρόπο αυτό περιορίζεται η αιφνίδια αύξηση των ελλειμμάτων και διασφαλίζεται σταθερό φορολογικό περιβάλλον, κάτι που συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη. Επίσης, σε ορισμένες χώρες οι αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες δεν περιορίζονται στην αύξηση των δημοσίων δαπανών, αλλά περιλαμβάνουν και το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ.

#### **4.3.4 Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Πλαίσιο**

Σύμφωνα με την Οδηγία 2011/85/ΕΕ, τα κράτη-μέλη οφείλουν να διαμορφώνουν ένα αξιόπιστο και αποτελεσματικό μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο, που να έχει χρονικό ορίζοντα τουλάχιστον τριών ετών, έτσι ώστε να διασφαλίζεται ότι ο εθνικός δημοσιονομικός σχεδιασμός να εντάσσεται σε ένα πολυετή προγραμματισμό. Έπεται ότι οι ετήσιοι εθνικοί προϋπολογισμοί πρέπει να κινούνται σύμφωνα με τα όρια του Μεσοπρόθεσμου, το οποίο πρέπει να εγκρίνεται από τη Βουλή μέχρι το τέλος Μαΐου, κάθε έτους

Το μεσοπρόθεσμο αυτό πλαίσιο, το οποίο πρέπει να επικαιροποιείται, πρέπει να είναι συμβατό με τους γενικούς προσανατολισμούς οικονομικής πολιτικής της Ε.Ε. και να προβλέπει μεταξύ άλλων στόχους για το δημοσιονομικό ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης και ανώτατα όρια δαπανών των Υπουργείων τα οποία να είναι δεσμευτικά.

## **5 . Το Δημοσιονομικό Πρόβλημα στην Ελλάδα**

## **5.1 Εισαγωγή**

Στην Ελλάδα, οι άμεσες επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης του 2008 εκδηλώθηκαν με σχετική καθυστέρηση σε σχέση με τον υπόλοιπο κόσμο, ενώ στην αρχή υπήρξαν ηπιότερες σε σύγκριση με τις περισσότερες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι ρυθμοί ταχείας ανάπτυξης των προηγούμενων ετών, αλλά και οι πλείστες δομικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας, όπως η εσωστρέφεια της ελληνικής οικονομίας (σχετικά μικρό ποσοστό διεθνούς εμπορίου ως προς το ΑΕΠ) και η μικρή έκθεση στην εξωτερική διεθνή οικονομία, ο μεγάλος δημόσιος τομέας και ο σχετικά συντηρητικός ως προς τις δανειοδοτήσεις και τις επενδύσεις σε χρηματοοικονομικά

προϊόντα υψηλού κινδύνου τραπεζικός κλάδος, επιβράδυναν σημαντικά τη διείσδυση της κρίσης στην Ελλάδα. Ωστόσο, οι ενδείξεις για την εξασθένιση των δημοσίων οικονομικών της χώρας είχαν ήδη εμφανιστεί από τα τέλη του 2007 στην υλοποίηση του κρατικού προϋπολογισμού, και έγιναν ακόμη πιο έντονες μετά την αύξηση των spreads των ελληνικών ομολόγων. Η υπέρβαση των δαπανών που προκάλεσε η αύξηση των επιτοκίων του κρατικού δανεισμού ενισχύθηκε και από υπερβάσεις των πρωτογενών δαπανών. Η υπέρβαση αυτή, σε συνδυασμό με τη σημαντική υστέρηση των φορολογικών εσόδων οδήγησε σε δημοσιονομική εξάντληση της οικονομίας από το 2008. Η δημοσιονομική κατάσταση της χώρας το 2009 οδήγησε σε αδυναμία πληρωμής των κρατικών ομολόγων.

## **5.2 Η Δημοσιονομική πορεία της Ελληνικής Οικονομίας**

Η παραπάνω δημοσιονομική πορεία της ελληνικής οικονομίας φαίνεται, με αριθμούς, στον πίνακα που ακολουθεί .

Η Δημοσιονομική Πορεία της Ελληνικής Οικονομίας  
(% ΑΕΠ)

Έτος	Έσοδα	Δαπάνες	Ισοζύγιο	Δημόσιο Χρέος
2000	43,4	47,1	-3,7	104,4
2001	41,4	45,8	-4,5	104,7
2002	40,6	45,5	-4,9	102,6
2003	39,4	45,1	-5,7	98,3
2004	38,4	46,0	-7,6	98,8
2005	39,0	44,0	-5,5	101,2
2006	39,2	45,1	-6,0	107,5
2007	47,2	59,5	-6,5	107,2
2008	40,7	50,5	-9,8	112,9
2009	38,3	54,0	-15,7	129,7
2010	40,4	51,3	-10,9	148,3
2011	42,2	51,8	-9,6	170,3
2012	44,4	53,3	-8,9	157,2
2013	45,8	58,5	-12,7	175,1
2014	45,8	47,4	-1,6	177,2
2015	44,5	45,5	-1,0	172,4

Πηγή : European Economy

Είναι φανερό από τα στοιχεία του παραπάνω πίνακα η έντονη , και σε ορισμένες περιπτώσεις, ακραία, παρουσία ελλειμμάτων στον ελληνικό κρατικό προϋπολογισμό, απόρροια της υπεροχής των δημοσίων δαπανών έναντι των εσόδων. Έτσι το συσσωρευμένο δημόσιο χρέος έφθασε ,το 2014,το 177,2% του ΑΕΠ,παρά την περικοπή του το 2012, γεγονός που έκανε ακόμη δυσκολότερη την εξυπηρέτησή του.



### **5.3 Βασικές αδυναμίες του κρατικού προϋπολογισμού πριν τη θέσπιση του νόμου 3871/2010**

Οι βασικές αδυναμίες που χαρακτήριζαν τον ελληνικό προϋπολογισμό πριν την ψήφιση του ν.3871/2010 συνοψίζονται ως εξής (ΟΟΣΑ,Ελλάδα,Επιθεώρηση της Κεντρικής Διοίκησης,2012) :

#### **α. Αδυναμίες ως προς την κατάρτιση του προϋπολογισμού**

- Εφαρμογή της προσθετικής μεθόδου
- Απουσία συστήματος εκτίμησης των βασικών παραμέτρων του προϋπολογισμού.
- Ο πρωθυπουργός ,το Υπουργικό Συμβούλιο, ο Υπουργός Οικονομικών (καθ' ύλη αρμόδιος) και η γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης δεν έχουν ουσιαστικό λόγο και επιρροή κατά τη διαμόρφωση του προϋπολογισμού.
- Ο προϋπολογισμός είναι προσαρμοσμένος με «εξαντλητική» λεπτομέρεια στις εισροές.
- Δυσκολία προσαρμογής του προϋπολογισμού στις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες της οικονομίας και κοινωνίας.
- Βραχυπρόθεσμος ορίζοντας του προϋπολογισμού.
- Έλλειψη συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ των οικονομικών υπηρεσιών των Υπουργείων.

#### **β. Αδυναμίες ως προς την ψήφιση του προϋπολογισμού**

Η βουλή δεν έχει ουσιαστικό ρόλο κατά την έγκριση του προϋπολογισμού αφού το κοινοβούλιο είναι πρακτικά δεσμευμένο να ψηφίσει τον προϋπολογισμό στο σύνολό του. Μη ψήφιση του προϋπολογισμού θα οδηγούσε σε άμεση παραίτηση της κυβέρνησης , αφού η τελευταία δεν θα μπορούσε να εφαρμόσει το πρόγραμμά της.

#### **γ. Αδυναμίες ως προς την εκτέλεση του προϋπολογισμού**

- Αναπροσαρμογές και υπερβάσεις του προϋπολογισμού.
- Ο υψηλός βαθμός συγκέντρωσης των εξουσιών στο Υπουργείο Οικονομικών σε συνδυασμό με την έλλειψη δεικτών μέτρησης του αποτελέσματος στο

πλαίσιο ενός μεσοπρόθεσμου προγράμματος στρατηγικού σχεδιασμού έχει πολλαπλά αρνητικά αποτελέσματα.

- Ανεπαρκής , ποιοτικά χαμηλή και απασπασματική η ενημέρωση του κοινοβουλίου εκ μέρους του Γενικού Λογιστηρίου του κράτους.
- Αδυναμία των Υπουργείων να καταρτίσουν προϋπολογισμούς βάσει στόχων και απόδοσης.

#### **δ. Αδυναμίες ως προς τον έλεγχο του προϋπολογισμού..**

- Ελλιψη αποτελεσματικού ελέγχου και εποπτείας κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού.Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών περιοριζόταν στον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας αυτών με καθαρά γραφειοκρατικούς και μόνον όρους.Δεν υπήρχε καμία σύνδεση του κόστους και του οφέλους (αποτελεσμάτων) των δημοσίων δαπανών με βάσει συγκεκριμένα , προκαθορισμένα και τεχνοκρατικά κριτήρια.
- Κανένας έλεγχος στο αν η εξοικονόμηση δαπανών , ως αποτέλεσμα του ελέγχου , είναι μεγαλύτερη ή μικρότερη του κόστους του ίδιου του ελέγχου.
- Πολύ μεγάλο μέρος των δαπανών δεν υπόκειται σε κανέναν έλεγχο ,ουσιαστικό ή τυπικό.

Συνοψίζοντας, τα κυριότερα προβλήματα του ελληνικού προϋπολογισμού είναι (Β.Ράπανος, 2007) :

- Έλλειψη διαφάνειας
- Ετήσιος προϋπολογισμός χωρίς σύνδεση με τα αποτελέσματά του.
- Μεγάλος βαθμός συγκεντρωτισμού στη λήψη αποφάσεων και μικρή ευελιξία στην ανακατανομή των πόρων
- Πολλαπλοί έλεγχοι χωρίς ουσιαστικό περιεχόμενο
- Απουσία ουσιαστικής λογοδοσίας
- Οργανωτικές αδυναμίες

#### **5.4. Προϋπολογισμοί Προγραμμάτων**

Για να αποφευχθούν τα μειονεκτήματα των κλασικών προϋπολογισμών άρχισαν να χρησιμοποιούνται στη χώρα μας οι λεγόμενοι προϋπολογισμοί προγραμμάτων.Οι

προϋπολογισμοί αυτοί δίνουν έμφαση στον επιδιωκόμενο στόχο και κατατάσσουν τα έσοδα και τα έξοδα κατά πρόγραμμα δηλαδή, κατά τελικό επιδιωκόμενο σκοπό. Με τον τρόπο αυτό γίνεται δυνατή η αξιολόγηση των διαφόρων προγραμμάτων και ελέγχεται η αποδοτικότητα των ποικίλων μέσων δράσης του δημόσιου φορέα, άρα και ο βαθμός στον οποίο επιτυγχάνεται η οικονομική αρχή. Επίσης, οι προϋπολογισμοί προγραμμάτων καλύπτουν κατά κανόνα μια μεγάλη χρονική περίοδο, ώστε να είναι δυνατή η αξιολόγηση έργων που διαρκούν περισσότερα από ένα έτη. Βασική ιδέα των προϋπολογισμών προγραμμάτων είναι η αποτύπωση των πολιτικών στόχων σε προγράμματα με μετρήσιμο κόστος και αποτελέσματα ( Κλαουδάτου, Μ, 2009)

## **5.5 Ένταξη της Ελλάδας στους μηχανισμούς στήριξης της ΕΕ, του ΔΝΤ και της ΕΚΤ: Σύναψη τριών δανειακών συμβάσεων- μνημονίων**

Η παραπάνω πορεία των δημοσιονομικών μεγεθών της ελληνικής οικονομίας οδήγησε το δημόσιο χρέος σε πολύ μεγάλο ύψος, το οποίο η χώρα αδυνατούσε να εξυπηρετήσει.. Έτσι, η ελληνική κυβέρνηση αναγκάστηκε, τον Απρίλιο του 2010, να ζητήσει βοήθεια από την ΕΕ, την ΕΚΤ και το ΔΝΤ, αποκαλούμενοι «Τρόϊκα».

### **5.5.1 Πρώτο Πακέτο Οικονομικών Μέτρων**

Το έλλειμμα του κρατικού προϋπολογισμού, μετά από συνεχείς αναθεωρήσεις, διαπιστώνεται, το 2009, ότι ήταν 15,4% του ΑΕΠ. Το γεγονός αυτό πυροδότησε συνεχείς υποβαθμίσεις της πιστοληπτικής ικανότητας της χώρας από τους διεθνείς οίκους αξιολόγησης. Η Ελληνική κυβέρνηση για την αντιμετώπιση της κατάστασης

προχώρησε στην εκπόνηση δυο πακέτων μέτρων. Το πρώτο πακέτο οικονομικών μέτρων (Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης 2008-2011), το οποίο, μεταξύ των άλλων, περιελάμβανε πάγωμα μισθών, περικοπές δαπανών 10% και περικοπές

υπερρωριών και εργατικών οδοιπορικών. Η τουεπίτευξη της δημοσιονομικής προσαρμογής και η μείωση του ελλείμματος θα προερχόταν από την αύξηση των φορολογικών εσόδων και τη μείωση των κρατικών δαπανών.

Από αυτό το σημείο άρχισε μια σειρά αρνητικών εξελίξεων που οδήγησαν σε μαζικές ρευστοποιήσεις Ελληνικών κρατικών ομολόγων και σε περαιτέρω υποβαθμίσεις της πιστοληπτικής ικανότητας της χώρας από οίκους αξιολόγησης και δυσμενείς εκτιμήσεις σχετικά με τους ρυθμούς ανάπτυξης της Ελληνικής οικονομίας. Το αρνητικό αυτό κλίμα οδήγησε ουσιαστικά στην αδυναμία δανεισμού του Ελληνικού κράτους από τις διεθνείς χρηματαγορές.

### **5.5.2 Δεύτερο Πακέτο Οικονομικών Μέτρων ( Μάρτιος 2010 )**

Ως συνέπεια των αρνητικών αυτών εξελίξεων, η Ελληνική κυβέρνηση αναγκάστηκε να λάβει πρόσθετα μέτρα στις αρχές Μαρτίου του 2010. Τα μέτρα αφορούν τόσο στην πλευρά των εσόδων (αύξηση σκελετωτών ΦΠΑ από 4,5% στο 5,0%, από 9,0% σε 10,0% και από 19,0% σε 21,0%, περαιτέρω αύξηση των ειδικών φόρων κατανάλωσης σε καύσιμα, τσιγάρα και αλκοόλ, κ.α), όσο και στην πλευρά των δαπανών (μείωση 30% στα δώρα Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας, μείωση κατά 12% όλων των επιδομάτων του Δημοσίου, κ.α).

Παρά την λήψη των παραπάνω μέτρων, οι εξελίξεις συνέχισαν να είναι, κατά κανόνα, αρνητικές για την χρηματοδότηση της Ελλάδας από τις διεθνείς αγορές. Στις 25 Μαρτίου 2010, η Σύνοδος Κορυφής της Ε.Ε κατέληξε στη δημιουργία μηχανισμού στήριξης και ο πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) ανακοίνωσε πως η ΕΚΤ θα συνέχιζε να δανείζει τις Ελληνικές Τράπεζες με το ίδιο ελαστικό καθεστώς. Τελικά, στις 23 Απριλίου, μετά από πιέσεις που οι αγορές δεν έπαψαν να ασκούν

στην Ελλάδα, αλλά και μετά τη νέα αναθεώρηση του ελλείμματος στο 13,7% του ΑΕΠ, ο Έλληνας Πρωθυπουργός κατάθεσε και επίσημα αίτημα για ενεργοποίηση του μηχανισμού στήριξης της Ελληνικής οικονομίας από την ΕΕ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.

Έτσι στις 9 Μαΐου 2010, οι 27 υπουργοί οικονομικών της Ε.Ε συμφώνησαν στη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Στήριξης με τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF), με τη συμμετοχή του Δ.Ν.Τ., ο οποίος θα μπορούσε να διαθέσει έως 750 δις ευρώ στις χώρες της Ευρωζώνης που απειλούνταν με χρεοκοπία. Οι όροι που τέθηκαν προκειμένου οι εταίροι να συγχρηματοδοτήσουν το ελληνικό χρέος με δανεισμό ύψους 110 δις ευρώ οδήγησαν σε τρίτο πακέτο μέτρων, το Μάιο του 2010, με την υπογραφή του Μνημονίου.

### **5.5.3 Το Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής**

Στις 8 Μαΐου 2010 η Ελλάδα υπέγραψε Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης με τις χώρες της ζώνης του ευρώ και “Διακανονισμό Αμέσου Ετοιμότητας” με το Δ.Ν.Τ. Το σύνολο αυτών των συμφωνιών ονομάζεται συχνά, για συντομία, «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής», ή απλά Μνημόνιο.

Στη συνέχεια συστάθηκε ομάδα εκπροσώπων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Ε.Ε), της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), γνωστή ως «Τρόικα», η οποία αξιολογεί την πρόοδο του προγράμματος εφαρμογής των «όρων» του Μνημονίου και αποφασίζει για την εκταμίευση της αντίστοιχης δόσης του δανείου.

Μεταξύ των μέτρων που συμφωνήθηκαν να ληφθούν περιλαμβάνονται περαιτέρω περικοπή επιδομάτων, αύξηση του υψηλού συντελεστή ΦΠΑ από 21% σε 23% και του μεσαίου από 10% σε 13%, αύξηση, επίσης, του συντελεστή του ειδικού φόρου κατανάλωσης σε καύσιμα, τσιγάρα και ποτά κατά 10% κ.α. Επιπλέον, το νομοσχέδιο προέβλεπε αλλαγές στα εργασιακά και στον ασφαλιστικό τομέα.

Μέσω του μηχανισμού διάσωσης και δανειοδότησης, ύψους 110 δις ευρώ, η

Ελλάδα εξασφάλισε ένα σημαντικό χρονικό περιθώριο το οποίο αν αξιοποιούσε κατάλληλα θα της επέτρεπε να συγκρατήσει την κρίση μέσα στην οποία είχε εισέλθει.

### **5.6 Δημοσιονομικές Μεταρρυθμίσεις μετά την Υπογραφή του Μνημονίου**

### **5.6.1 Το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Στρατηγικής (2010-2015) (ΜΠΔΣ).**

Στο τέλος Ιουνίου του 2010 ψηφίστηκε στη Βουλή το «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δομοσιονομικής Στρατηγικής 2010-2015». Το πρόγραμμα αυτό προβλέπει σειρά μέτρων, ύψους 28 δις ευρώ, για τον περιορισμό των δημοσίων δαπανών και αύξησης των εσόδων, ενώ παράλληλα ιδρύθηκε το Ταμείο Δημόσιας Περιουσίας (ΤΑΙΠΕΔ) με σκοπό την συλλογή εσόδων ύψους 50 δις ευρώ από αποκρατικοποιήσεις. Μεταξύ των μέτρων που προβλέπει το ΜΠΔΣ περιλαμβάνονται, προσλήψεις στο δημόσιο τομέα μία προς δέκα αποχωρήσεις για το 2011 και μία προς 5 έως το 2015, αύξηση των ωρών εργασίας στο δημόσιο από 37,5 σε 40 την εβδομάδα, μείωση σε δαπάνες προσωπικού (απολύσεις), μείωση δαπάνης για κύριες συντάξεις του ΟΓΑ ,κ.α.

### **5.6.2 Ν. 3871/2010 : Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη**

Μια από τις πρώτες δεσμεύσεις που ανέλαβε η χώρα μας έναντι των δανειστών της είναι η δημοσιονομική εξυγίανση. Έτσι, ψηφίστηκε ο ν.3871/2010 , ο οποίος αφορά την δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη. Ο νόμος αυτός έφερε σημαντικές αλλαγές στην διαδικασία κατάρτισης, ψήφισης , υλοποίησης και ελέγχου του κρατικού προϋπολογισμού προκειμένου να θεραπευτούν οι υφιστάμενες αδυναμίες που συνέβαλαν στον δομοσιονομικό εκτροχιασμό της ελληνικής οικονομίας.

Για πρώτη φορά θεσπίζονται γενικές αρχές για τη διαχείριση των δημοσιονομικών της γενικής κυβέρνησης. Οι αρχές αυτές αναφέρονται στην :

- α.** Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης
- β.** Αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας.
- γ.** Αρχή της διαφάνειας
- δ.** Αρχή της ειλικρίνειας

Για την διατήρηση και ενίσχυση της δημοσιονομικής σταθερότητας , θεσπίζονται γενικές αρχές που διέπουν τους δημοσιονομικούς κανόνες, που μπορεί να αναφέρονται για παράδειγμα , στον έλεγχο της πορείας του δημόσιου χρέους, στο

ελάχιστο αποδεκτό όριο πρωτογενούς πλεονάσματος, στο ελάχιστο αποδεκτό όριο εσόδων, ως ποσοστό στο ΑΕΠ κ.α.

Ο υπουργός των οικονομικών υποβάλλει κάθε χρόνο στη βουλή Μεσομακροπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής, το οποίο και επικαιροποιεί ανά τακτά χρονικά διαστήματα.

Ο νόμος 3871/2010 εξειδικεύει τις αρχές που διέπουν την κατάρτιση του προϋπολογισμού της γενικής κυβέρνησης. Πιο συγκεκριμένα, οι δημοσιονομικές πράξεις του προϋπολογισμού πρέπει να αναφέρονται σε ένα οικονομικό έτος, η εγγραφή όλων των εσόδων και εξόδων να γίνεται σε ένα προϋπολογισμό, κ,α.

Με το ίδιο νόμο εισάγεται η κατάρτιση του προϋπολογισμού με τον καθορισμό εκ των προτέρων ανώτατων δεσμευτικών ορίων δαπανών, ανά φορέα της κεντρικής διοίκησης.

Ορίζεται η διαδικασία ψήφισης του προϋπολογισμού, καθώς και τα έγγραφα που πρέπει να τον συνοδεύουν. Θεσπίζονται για πρώτη φορά οι προϋποθέσεις για την κατάρτιση και υποβολή συμπληρωματικών προϋπολογισμών.

Προβλέπεται η παράταση για τέσσερις μήνες της ισχύος του προϋπολογισμού του οικονομικού έτους που έληξε ή λήγει σε περίπτωση που δεν είναι δυνατή η ψήφιση του προϋπολογισμού.

Τέλος, ο νόμος προβλέπει την έκδοση προεδρικού διατάγματος για τον καθορισμό των διαδικασιών ελέγχου όλων των αναλήψεων υποχρεώσεων κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού της γενικής κυβέρνησης.

### **5.6.3 Το Γραφείο Προυπολογισμού της Βουλής (ΓΠΒ)**

Μέσα στο πνεύμα των παραπάνω τάσεων και προβληματισμού δημιουργήθηκε στην Ελληνική Βουλή γραφείο προϋπολογισμού. Το Γραφείο αυτό θεσμοθετήθηκε με την υπ' αριθμ. 16074 απόφαση της Βουλής (ΦΕΚ 2123/31.12.2010).

Η δημιουργία του ΓΠΒ εντάσσεται στην ύπαρξη ανεξάρτητων φορέων, σε κάθε κράτος-μέλος της ΕΕ, που παρακολουθούν τις δημοσιονομικές εξελίξεις. Οι κύριες δραστηριότητες του γραφείου είναι:

- α. Η ανάλυση και αξιολόγηση των μακροοικονομικών προβλέψεων επί των οποίων στηρίζονται οι προβλέψεις για τα μεγέθη της γενικής κυβέρνησης.
- β. Η ανάλυση και αξιολόγηση των προβλέψεων για τα έσοδα και τις δαπάνες του κρατικού προϋπολογισμού, αλλά και των άλλων συνιστωσών της γενικής κυβέρνησης και η επισήμανση κινδύνων μη επίτευξης των στόχων.
- γ. Η συστηματική παρακολούθηση (σε μηνιαία βάση) και ανάλυση της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού και των εν γένει δημοσιονομικών εξελίξεων και η εξέταση των προοπτικών για όλοκληρο το έτος.
- δ. Η ανάλυση και η αξιολόγηση της μακροχρόνιας διατηρησιμότητας των δημοσίων οικονομικών και της εκάστοτε ασκούμενης δημοσιονομικής πολιτικής.

### **5.7 Αναδιάρθρωση του Ελληνικού Δημόσιου Χρέους.**

Η σύνοδος κορυφής της ΕΕ της 21<sup>ης</sup> Ιουλίου 2011 κατέληξε σε συμφωνία νέας δανειοδότησης της Ελλάδας ύψους 158 δις ευρώ. Η συμφωνία προέβλεπε τη συμμετοχή των επενδυτών του ιδιωτικού τομέα, με εθελούσια ανταλλαγή ομολόγων που λήγουν την περίοδο έως το 2020 με νέα μακροπρόθεσμα ομόλογα, με την αποδοχή απομείωσης ( «κουρέματος») του χρέους σε ποσοστό 21/% της ονομαστικής του αξίας.

Η αποτυχία του παραπάνω προγράμματος οδήγησε σε νέα συμφωνία, τον οκτώβριο του 2011, η οποία έθεσε τους βασικούς στόχους για την εθελοντική συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην αναδιάρθρωση του ελληνικού δημόσιου χρέους (το γνωστό πλέον ως PSI ,Private Sector Involvement), με απομείωση του χρέους προς τον ιδιωτικό τομέα, τουλάχιστο, κατά 50% , ενώ η συμμετοχή των κρατών-μελών της Ευρωζώνης στην ενλόγω διαδικασία θα έφθανε μέχρι 30 δις.ευρώ. (Τράπεζα



Ελλάδος, έκθεση διοικητή ,2011). Η τελική συμφωνία μεταξύ της Ελλάδας και των πιστωτών που ανήκουν στον ιδιωτικό τομέα επετεύχθη στις 21 Φεβρουαρίου 2012, η οποία προέβλεπε ποσοστό απομείωσης 53,5% και παροχή δανείου ύψους 130 δισ.ευρώ από το EFSF και το ΔΝΤ. .

Η ολοκλήρωση της διαδικασίας οδήγησε στην αντικατάσταση των παλαιών ομολόγων του Ελληνικού Δημοσίου με : α) νέους τίτλους του Ελληνικού Δημοσίου που λήγουν την περίοδο 2023-2042 , ονομαστικής αξίας 31,5% της ονομαστικής αξίας των επιλέξιμων για ανταλλαγή παλαιών τίτλων που κατείχαν οι ομολογιούχοι και β) με τίτλους του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF) διάρκειας έως δύο ετών και ονομαστικής αξίας ίσης με το 15% της ονομαστικής αξίας των επιλέξιμων τίτλων που κατείχαν οι ομολογιούχοι.

Η πρώτη φάση της παραπάνω διαδικασίας οδήγησε σε ανταλλαγή ομολόγων συνολικής αξίας 206 δισ. ευρώ (το 86% της ονομαστικής αξίας του συνόλου των ομολόγων που διέπονταν από το ελληνικό δίκαιο). Τελικά, σύμφωνα με τις διαδικασίες της ρήτρας «συλλογικής δράσης» (Collective Action Clauses,γνωστή ως CASs) , ανταλλάχθηκε με νέα ομόλογα το σύνολο των τίτλων που είχαν εκδοθεί υπό ελληνικό δίκαιο, γεγονός που εκτιμήθηκε , από τη Διεθνή Ένωση Συμβολαίων Ανταλλαγής και Παραγώγων (ISDA), ως πιστωτικό γεγονός και οδήγησε στην ενεργοποίηση των συμβολαίων ανταλλαγής πιστωτικής αθέτησης (CDS) και την καταβολή αποζημιώσεων στους δικαιούχους.

### **5.8 Το Δεύτερο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής**

Στις 12 Μαρτίου 2012 τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης ενέκριναν το δεύτερο οικονομικό πρόγραμμα προσαρμογής.Το πρόγραμμα αυτό προβλέπει την παροχή χρηματοδοτικής βοήθειας στην Ελλάδα , ύψους 164,5 δισ. ευρώ μέχρι το 2014.

Πρόσθετα, με την υπογραφή αυτού του προγράμματος συμφωνήθηκε ότι θα υπήρχε εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα (PSI), για τη βελτίωση της βιωσιμότητας του ελληνικού χρέους.

### **5.9 Το Τρίτο Οικονομικό Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής**

Στις 3 Ιουλίου 2015 η Ελληνική Δημοκρατία υπέβαλε επίσημη αίτηση στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM) για την παροχή χρηματοδοτικής στήριξης για την αντιμετώπιση των υποχρεώσεων εξυπηρέτησης του χρέους της. Παράλληλο αίτημα υπεβλήθη και στο ΔΝΤ.

Στις 19 Αυγούστου 2015, η ελληνική κυβέρνηση υπέγραψε με τους δανειστές της το τρίτο δάνειο, το οποίο συνοδευόταν από το τρίτο οικονομικό πρόγραμμα προσαρμογής. Το πρόγραμμα προβλέπει την παροχή προς τη χώρα μας δανείου ύψους 86 δις ευρώ την τριετία 2015 - 2018. Η πρώτη δόση του δανείου, ύψους 13 δις. ευρώ, εδόθη στις 20 Αυγούστου 2015, ενώ επιπλέον 10 δις. ευρώ θα δοθούν για την ανακεφαλαίωση των ελληνικών τραπεζών.

### **5.10 Κοινωνικά μέσα για την ελάφρυνση του δημοσίου χρέους**

Όπως δείχνει ο πίνακας 1, παρά την αύξηση των δημοσίων εσόδων ως ποσοστό του ΑΕΠ, την περίοδο 2009-2015, κατά 6,2 ποσοστιαίες μονάδες και τη μείωση των δημοσίων δαπανών κατά 8,5 ποσοστιαίες μονάδες, το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού εξακολουθεί να είναι ελλειμματικό και το ύψος του δημοσίου χρέους εν πολλοίς διογκούμενο. Αυτό έχει οδηγήσει ένα αυξανόμενο αριθμό μελετητών (Βαληνάκης, Καζάκος, Μαραβέγιας, 2013) στην άποψη ότι η ελληνική οικονομία δεν θα μπορέσει να απεμπλακεί από το φαύλο κύκλο στον οποίο έχει περιπέσει, αν δεν ληφθούν κάποια ουσιαστικά μέτρα για τη μείωση ή ελάφρυνση αυτού καθεαυτού του δημοσίου χρέους. Τα κυριότερα μέσα που έχει στη διάθεσή της η Ε.Ε. για το σκοπό αυτό είναι τα εξής :

1. Νέα αναδιάρθρωση (διαγραφή μέρους) του χρέους, έτσι ώστε αυτό να καταστεί βιώσιμο, που σημαίνει να φθάσει το 124% έως το 2020 και το 110% έως το 2022 (IMF, 2013)

2. Διευκόλυνση εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους, χωρίς διαγραφή του, μέσω επιμήκυνσης των περιόδων αποπληρωμής, μείωσης του επιτοκίου κλπ.
3. Ανταλλαγή μέρους του χρέους με ιδιοκτησιακά δικαιώματα του δημοσίου(debt-to-equity-swap).

Δεδομένου, ωστόσο, ότι οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις έχουν εγγυηθεί δάνεια που έχουν χορηγηθεί στην Ελλάδα και μια διαγραφή μέρους του ελληνικού χρέους ή ελάφρυνσή του θα είχε συνέπειες σ' αυτές, έχουν κατά καιρούς συζητηθεί και άλλες δυνατότητες, όπως είναι οι ιδιωτικοποιήσεις για την αποπληρωμή, με τα έσοδα από αυτές, μέρους του χρέους, οι οποίες ωστόσο έχουν περιορισμένες δυνατότητες αναφορικά με τα έσοδα που μπορούν να αποφέρουν, τα Warrants που είναι τίτλοι οι οποίοι δίνουν το δικαίωμα στους κατόχους τους να αντλήσουν μέρος της μελλοντικής μεγέθυνσης του εθνικού προϊόντος της χώρας, η "αμοιβαιοποίηση" μέρους του χρέους, ή άλλες προτάσεις που έχουν κατατεθεί από φορείς ή ανεξάρτητους μελετητές (Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής, 2014).

#### **6 . Που οδεύει η Ευρωζώνη;**

Οι παραπάνω εξελίξεις που σημειώθηκαν τα τελευταία χρόνια στην Ευρωζώνη, οι οποίες την ανάγκασαν να λάβει σειρά μέτρων για τη θωράκισή της έναντι μελλοντικών οικονομικών κρίσεων έθεσαν το ερώτημα του προς τα που πορεύεται αυτή ; Κάποιοι άρχισαν να διερωτώνται κατά πόσο ήταν αποτελεσματική η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης, μέσω των κοινοτικών πλαισίων στήριξης, που ακολουθήθηκε, ενώ πολλοί ήσαν αυτοί που έθεσαν τό θέμα του κοινού προϋπολογισμού, ο οποίος θα μπορεί να αντιμετωπίζει διαταραχές που συμβαίνουν σε ένα ή περισσότερα κράτη-μέλη. Ο πρώην πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας , σε παλαιότερο άρθρο του (2011), έχει διερωτηθεί αν θα ήταν πολύ τολμηρό η ΕΕ να οραματίζεται τη δημιουργία ενός Υπουργείου Οικονομικών , έργο του οποίου θα είναι :

- α. Η εποπτεία των δημοσιονομικών πολιτικών και των πολιτικών πρόωθησης της ανταγωνιστικότητας,
- β.. Η εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα της ΕΕ

γ. Η εκπροσώπηση της Ευρωζώνης στους διεθνείς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς

Ισχυρίζεται ότι η αποδοχή της παραπάνω σκέψης από τα κράτη-μέλη της ΕΕ προϋποθέτει την υιοθέτηση από αυτά μιας νέας αντίληψης για την εθνική κυριαρχία. Αυτό σημαίνει ότι, στις περιπτώσεις που χώρες-μέλη της ΕΕ αδυνατούν να εκπληρώσουν τους στόχους των πολιτικών τους οι αρχές της ΕΕ αναλαμβάνουν βαθύτερο και πιο αποφασιστικό ρόλο στη διαμόρφωση των δημοσιονομικών πολιτικών τους. Προσθέτει δε, ότι η τρέχουσα κρίση χρέους που εξελίσσεται στην ΕΕ επιτείνει την υιοθέτηση αυτής της αντίληψης και ωθεί σε μια ισχυρότερη οικονομική διακυβέρνηση μέσα στην ΕΕ.

Πρόσφατα ( Ιούνιος.2015), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε την Έκθεση των Πέντε Προέδρων, η οποία αναφέρεται σε σχέδιο για την ενίσχυση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης από την 1η Ιουλίου 2015 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή,2015). Στην έκθεση σημειώνεται ότι παρά την πρόοδο που έχει σημειωθεί σε επίπεδο ΟΝΕ αυτή παραμένει ανεπαρκής. Γίνεται αποδεκτό ότι οι αποκλίσεις που υπάρχουν σε επίπεδο ευρωζώνης είναι σημαντικές και η οικονομική κρίση των τελευταίων ετών ενίσχυσε περισσότερο τις αδυναμίες της.

Η έκθεση περιλαμβάνει τρία διαφορετικά στάδια για να γίνει πραγματικότητα το όραμα των Πέντε Προέδρων :

**Στάδιο 1 :** Η «εμβάθυνση στην πράξη»

Στόχοι αυτού το σταδίου είναι :

- α. Η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της διαρθρωτικής σύγκλισης των οικονομιών των κρατών-μελών της ΕΕ.
- β. Η επίτευξη υπεύθυνων δημοσιονομικών πολιτικών τόσο σε εθνικό όσο και στο επίπεδο της Ευρωζώνης.
- γ. Η ολοκλήρωση και η ενίσχυση της χρηματοοικονομικής ένωσης
- δ. Η ενίσχυση της δημοκρατικής λογοδοσίας.

**Στάδιο 2 :** Η «Ολοκλήρωση της ΟΝΕ».

Σκοπός αυτού του σταδίου είναι η διαδικασία της σύγκλισης να αποκτήσει περισσότερο δεσμευτικό χαρακτήρα με την υιοθέτηση νομικώς δεσμευτικών στόχων αναφοράς.

**Τελικό στάδιο :** Το όραμα του σχεδίου είναι η ΕΕ να καταστεί χώρος σταθερότητας και ευμερίας,για όλους τους πολίτες αυτής.

Προκειμένου να επιτευχθούν οι παραπάνω στόχοι η ΕΕ θα πρέπει να πορευθεί προς:

### **1. Μια Οικονομική Ένωση της σύγκλισης, της ανάπτυξης και της απασχόλησης**

Η Ένωση αυτή θα πρέπει να στηρίζεται στους παρακάτω πυλώνες:

**α.** στη δημιουργία ενός συστήματος αρχών ανταγωνιστικότητας των οικονομιών της ζώνης του ευρώ·

**β.**στην ενισχυμένη εφαρμογή της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών·

**γ.** στη μεγαλύτερη έμφαση στην απασχόληση και τις κοινωνικές επιδόσεις·

**δ.**στον ισχυρότερο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών στο πλαίσιο ενός βελτιωμένου Ευρωπαϊκού Εξαμήνου

### **2. «Μια Χρηματοοικονομική Ένωση»**

Πράγματι, η Οικονομική και η Χρηματοοικονομική Ένωση είναι συμπληρωματικές και η μια ενισχύει την άλλη. Δεδομένου ότι η μεγάλη πλειονότητα του χρήματος είναι υπό μορφή τραπεζικών καταθέσεων, το νόμισμα δεν μπορεί να είναι πραγματικά ενιαίο παρά μόνο αν η εμπιστοσύνη στην ασφάλεια των τραπεζικών καταθέσεων είναι η ίδια, ανεξάρτητα από το κράτος μέλος στο οποίο λειτουργεί η τράπεζα..

### **3. Μια Δημοσιονομική Ένωση**

Οι μη βιώσιμες δημοσιονομικές πολιτικές όχι μόνο θέτουν σε κίνδυνο τη σταθερότητα των τιμών στην Ένωση, αλλά βλάπτουν και τη δημοσιονομική σταθερότητα. Βραχυπρόθεσμα, προτείνεται η δημιουργία ενός συμβουλευτικού ευρωπαϊκού δημοσιονομικού συμβουλίου, το οποίο θα συντονίζει και θα συμπληρώνει τα ήδη υφιστάμενα εθνικά δημοσιονομικά συμβούλια Σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα, θα πρέπει να δημιουργηθεί μια κοινή λειτουργία μακροοικονομικής σταθεροποίησης για την καλύτερη διαχείριση κραδασμών που δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν μόνο σε εθνικό επίπεδο.

#### **4. Ενίσχυση της δημοκρατικής λογοδοσίας, της νομιμότητας και των θεσμών**

Η έκθεση προτείνει μεγαλύτερη κοινοβουλευτική συμμετοχή και έλεγχο – σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, καλύτερο επιμερισμό των νέων αρμοδιοτήτων και μεγαλύτερη διαφάνεια όσον αφορά το ποιος αποφασίζει τι και πότε. Υποστηρίζεται ότι βραχυπρόθεσμα, η ΟΝΕ πρέπει να αποκτήσει ενιαία εξωτερική εκπροσώπηση και προτείνεται, επίσης, η ενίσχυση του ρόλου της Ευρωομάδας..

Τέλος, προτείνεται, τα κράτη-μέλη της ευρωζώνης να συνεχίσουν να αποφασίζουν σχετικά με τη φορολογία και την κατανομή των δημοσιονομικών δαπανών σύμφωνα με εθνικές πολιτικές επιλογές, ωστόσο ορισμένες αποφάσεις θα πρέπει να λαμβάνονται ολοένα και περισσότερο συλλογικά με παράλληλη διασφάλιση της δημοκρατικής λογοδοσίας και νομιμότητας..

#### **5. Η κοινωνική διάσταση της ΟΝΕ**

Η εμπειρία της πρόσφατης οικονομικής κρίσης ανέδειξε την ανάγκη για μια ΟΝΕ που θα συνδυάζει ανταγωνιστικές οικονομίες που έχουν την ικανότητα να καινοτομούν και να σημειώνουν επιτυχία μέσα σε ένα όλο και πιο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον, με υψηλό επίπεδο κοινωνικής συνοχής.

## **Βιβλιογραφία**

- Βαληνάκης, Γ., Καζάκος, Π. και Μαραβέγιας, Ν. (2013) : « Η έξοδος από την κρίση: Εφαρμόσιμες Εναλλακτικές Πολιτικές Προτάσεις», Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet και ΕΚΠΑ.
- Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής , «*Η Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση στη Ζώνη του Ευρώ και η Ελλάδα : Οι μηχανισμοί εποπτείας και αλληλεγγύης υπό όρους μετά το Μνημόνιο*», Βουλή των Ελλήνων, Ενδιάμεση (2014)
- Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής, Το Δημόσιο Χρέος μετά το Μνημόνιο, τριμηνιαία έκθεση, Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2013.

- Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής, τριμηνιαία έκθεση, Απρίλιος-Ιούνιος, 2013
- Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής, Η Νέα Οικον. Διακυβέρνηση στη Ζώνη του Ευρώ, τριμηνιαίο δελτίο, Ιανουάριος 2014
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Η ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρώπης, Έκθεση των J-C Juncker, D.Tusk, J Dijsselbloem, M Draghi and M.Schulz, Ιούνιος, 2015.
- Κλαουδάτου, Μ . Κρατικός Προϋπολογισμός. Προτάσεις για ένα Μοντέλο Αξιόπιστο και Αποτελεσματικό , εκδόσεις Κριτική, Αθήνα ,2009.
- Λαζαρέτου, Σ. και Μπρισίμης, Σ. (2001) :«*Δημοσιονομικοί κανόνες και σταθεροποιητική πολιτική στη ζώνη του ευρώ*», Τράπεζα της Ελλάδος, Οικονομικό Δελτίο, Τεύχος 17.
- Μανεισώτης, Β, Το απαραίτητο θεσμικό πλαίσιο για τον έλεγχο του δημοσιονομικού αποτελέσματος και ο ρόλος του «Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους» στη Βουλή, 8/2011
- Μανεισώτης, Β, Αριθμητικοί Δημοσιονομικοί Κανόνες στην Πράξη, Οικονομικό Δελτίο Τράπεζας Ελλάδος, 2011.
- Μαρής, Γ. (2014) : «*Το Νέο Πλαίσιο και τα Όρια της Οικονομικής Διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση*» , Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), Ερευνητικό Κείμενο Νο 11/2014.
- ΟΟΣΑ, Η Κρίση Χρέους και ο Ρόλος του Κέντρου Διακυβέρνησης, (κεφ.1), στο Ελλάδα, Επιθεώρηση της Κεντρικής Διοίκησης, 2012
- Ράπανος, Β και Γ Καπλάνογλου, Ανεξάρτητα Δημοσιονομικά Συμβούλια και ο Πιθανός Ρόλος τους στην Ελλάδα , Οικονομικό Δελτίο τράπεζας Ελλάδος, 2010.
- Ράπανος , Β. Σύνταξη και Εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού , ΙΟΒΕ, Αθήνα ,2007
- Τράπεζα Ελλάδος , Νομισματική Πολιτική, Ενδιάμεση Έκθεση, Η δημοσιονομική πολιτική σε μια νομισματική ένωση, 2004 , σελ.103
- Alpha Bank, Η Διαχείριση Κρίσεων στην Ευρωζώνη : Η Ελληνική περίπτωση.,οικον.δελτίο, τεύχος 117, 5/2012

- Grauwe, P, Τα οικονομικά της Νομισματικής Ένωσης, κεφ.9, εκδόσεις Παπαζήση.Αθήνα ,2008.
- McAleese, D. Οικονομική για Επιχειρησιακές Σπουδές, εκδόσεις Τυπωθήτω ,Αθήνα , 2005.
- European Commission, Fiscal Governance in the EU Member States
- European Commission, Completing Europe s Economic and Monetary Union,no 4,Towards Fiscal Union-an Integrated Framework for Sound and Integrated Fiscal Policies , 2014.
- European Commission, Report on Public Finances in EMU, 9/2014
- European Commission, Απαιτήσεις για τα Δημοσιονομικά Πλαίσια των Κ\_Μ,Οδηγία 2011/85/ΕΕ, 2011.
- European Commission, Financial Assistance to Greece, 2015
- IMF : Greece 2013 Article IV Consultation"" , Country Report No 13/154, 2013.