



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

**ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ



**Επιμέλεια εργασίας: Ευριπίδης Κατσούλης (Α. Μ. 7110Μ002)
Επιβλέπων Καθηγητής: Δονάτος Παπαγιάννης**

ΑΘΗΝΑ 2012

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η παρούσα εργασία αποσκοπεί, στη διερεύνηση της ύπαρξης και λειτουργίας θεσμών «οικονομικής διακυβέρνησης», στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αρχικά, καταγράφονται ιστορικές προηγούμενες απόπειρες δημιουργίας νομισματικής ένωσης στον ευρωπαϊκό χώρο και «διαφωτίζονται» οι παράγοντες και οι συγκυρίες που, σε διακυβερνητικό επίπεδο, καθυστέρησαν την υλοποίηση του εγχειρήματος μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '90. Εν συνεχεία καταγράφονται το θεσμικό πλαίσιο και οι μηχανισμοί που αφορούν στη διαχείριση του ενιαίου νομίσματος («ευρώ»), αλλά και οι κανόνες που διέπουν το σχεδιασμό και την υλοποίηση των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών. Περαιτέρω, γίνεται απόπειρα, ανάδειξης των κυριότερων ατελειών και θεσμικών αδυναμιών που θέτουν σε αμφισβήτηση την ONE. Αποδίδεται έμφαση, στις δημοσιονομικές αστάθειες των ευρωπαϊκών οικονομιών και «φωτίζεται», ο κρίσιμος ρόλος τους στη βιωσιμότητα της ευρωζώνης και την εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, με αφορμή την κρίση δημοσίου χρέους των κρατών-μελών, κατά την τελευταία τριετία. Τέλος, καταγράφονται και αποτιμώνται οι κυριότερες μεταρρυθμιστικές και νομοθετικές πρωτοβουλίες των ηγετών των χωρών της ευρωζώνης, για την αποσόβηση των κινδύνων της οικονομικής κρίσης.

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ

ONE- βέλτιστες νομισματικές ζώνες- Eurogroup- ECOFIN (Συμβούλιο Υπουργών Οικονομικών)- Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα- Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών- Δημοσιονομική Πειθαρχία- Πολυμερής Εποπτεία- Γενικοί Προσανατολισμοί Οικονομικής Πολιτικής- Διαδικασία Υπέρβασης Ελλείμματος- Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης- δημοσιονομικές ασυμμετρίες- δημοκρατικό έλλειμμα- Οικονομική Κυβέρνηση/Διακυβέρνηση- συντονισμός οικονομικών πολιτικών- ρήτρα «μη διάσωσης»- Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF)- Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ESM)- Ευρωπαϊκό Εξάμηνο- Δημοσιονομική Συνθήκη- «Εξάπτυχο»- Ευρώπη 2020

EXECUTIVE SUMMARY

The present study aims to identify the existence and function of 'economic governance' institutions in the European Union. In the beginning there is an effort to record historical previous attempts to establish monetary union in Europe and enlighten the factors and circumstances that, at an intergovernmental level, delayed the implementation of the project, until the early 90's. Subsequently we record the institutional framework and mechanisms of the single currency ("euro") management as well as the rules related to the planning and implementing economic policies of the Member States. Furthermore, an attempt is made, to highlight the major drawbacks and institutional weaknesses that raise questions about EMU. Particular emphasis is focused on financial instability of European economies and its critical role in the sustainability of the Eurozone and the process of European integration, as a whole, on the occasion of the Member States debt crisis within the last three years. Finally, we record and assess the major reform and legislative initiatives of the leaders of the Eurozone countries, in order to tackle with the risks of the financial crisis.

KEY WORDS

EMU-optimal currency areas- Eurogroup-ECOFIN- European Central Bank-European System of Central Banks-EC budgetary discipline - Multilateral Surveillance- Broad economic policy Guidelines -Excessive deficit procedure – Growth and Stability Pact-financial imbalances- democratic deficit- Economic Government/Governance-economic policy coordination - "no bail out" clause - the European Financial Stability Facility (EFSF) - European Stability Mechanism (ESM) - European Semester- Fiscal Pact- “Six-Pack”-Europe 2020

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
αρ.	άρθρο
Βλ.	Βλέπε
ΓΠΟΠ	Γενικοί Προσανατολισμοί Οικονομικής Πολιτικής
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΥΕ	Διαδικασία Υπέρβασης του Ελλείμματος
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕθνΚΤ	Εθνικές Κεντρικές Τράπεζες
ΕΚ	Ευρωπαϊκές Κοινότητες
εκδ	εκδόσεις
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΜΣ	Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (EMS)
ΕΝΙ	Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ίδρυμα
ΕΝΣ	Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
Επ.	Επιτροπή
επ.	επόμενα
ΕΣΚΤ	Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
εφ.	εφημερίδα
ΖΕΣ	Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών
Καν.	Κανονισμός
ΜΣΙ	Μηχανισμός Συναλλαγματικών Ισοτιμιών
ΟΝΕ	Οικονομική Νομισματική Ένωση

ο.π.	όπου παραπάνω
παρ.	παράγραφος
ΣΕΕ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης
σελ.	Σελίδα/-ες
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΣΑ	Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης
Συμβ.	Συμβούλιο
ΤτΕ	Τράπεζα της Ελλάδος
ECOFIN	Economic and Financial Affairs Council
ECU	European Currency Unit
EFSF	European Financial Stability Facility
EFSM	European Financial Stabilisation Mechanism
EMS	European Mechanism of Stability
FED	Federal Reserve System
FEOGA	Fonds Europeen d'Orientation et de Garantie Agricole
SMP	Securities Markets Programme

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	7
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1:	11
Η ΠΡΟ ΟΝΕ ΕΠΟΧΗ	11
1.1. Προηγούμενες απόπειρες δημιουργίας νομισματικής ένωσης στον ευρωπαϊκό χώρο	11
1.1.1. Σχέδιο Werner για ΟΝΕ (1969)	13
1.1.2. Το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα	15
1.2. Οι εξελίξεις από τα μέσα της δεκαετίας του '80 ως τα μέσα '90	17
1.2.1. Από την ΕΕΠ στην Έκθεση Ντελόρ	17
1.2.2. Η κρίση 1992-1993 και η υπονόμευση του ΕΝΣ.....	19
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2:	23
ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	23
2.1. Διαχωρίζοντας την οικονομική επιλογή από τον πολιτικό λόγο	23
2.2. Ο αρχικός σχεδιασμός του συστήματος.....	24
2.3. Η Οικονομική Πολιτική της Ένωσης	27
2.3.1. Ο συντονισμός οικονομικών πολιτικών.....	28
2.3.2. Η Δημοσιονομική πειθαρχία.....	32
2.3.3. Μέτρα αλληλεγγύης και μηχανισμοί χρηματοδοτικής ενίσχυσης	37
2.4. Η Νομισματική Πολιτική και η δομή του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ)	38
2.4.1. Θεσμικό πλαίσιο και όργανα	38
2.4.2. Στόχοι και καθήκοντα του ΕΣΚΤ-Άσκηση της νομισματικής πολιτικής.....	40
2.5. Μια πρώτη αποτίμηση του θεσμικού πλαισίου	44
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3:	47
ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ	47
3.1. Πλεονεκτήματα του κοινού νομίσματος και δυνητικοί παράγοντες αποσταθεροποίησης.....	47
3.1.1. Η θεωρία των βέλτιστων νομισματικών ζωνών	48
3.1.2. Οι ασυμμετρίες των ευρωπαϊκών οικονομιών	50
3.2. Προβλήματα θεσμικού χαρακτήρα	52
3.2.1. Θεσμικές «ασυμμετρίες».....	53
3.2.2. Έλλιπής σύνδεση της ανάπτυξης με τη δημοσιονομική πειθαρχία, και ζητήματα αξιοπιστίας	54
3.2.3. Έλλειμμα ηγεσίας ή δημοκρατίας;	57
3.3. Η επιταγή για εγκαθίδρυση μιας πραγματικής «Οικονομικής Διακυβέρνησης»	60
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4:	63
Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ	63
4.1. Πολιτικές πρωτοβουλίες και διακυβερνητικές διασκέψεις.....	63
4.1.1. Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (2010)	64
4.1.2. Προς έναν «Μηχανισμό Ευρωπαϊκής Σταθερότητας» (European Stability Mechanism - ESM).....	66
4.1.3. Η «Δημοσιονομική Συνθήκη».....	70
4.2. Το παράγωγο δίκαιο της «νέας οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ».....	71
4.3. Αποτίμηση των πρωτοβουλιών της τελευταίας τριετίας	77
ΤΕΛΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ	79
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ	81
ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ	83
ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ	84

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ευρώπη διανύει κατά την τελευταία τριετία τη σοβαρότερη ίσως κρίση από καταβολής σύστασής της. Η κρίση αυτή ξεκίνησε ως χρηματοπιστωτική από την Αμερική και σε σύντομο χρονικό διάστημα χτύπησε την πόρτα της Ε.Ε. μεταβαλλόμενη σε κρίση δημοσίου χρέους για τις περισσότερες κυβερνήσεις των κρατών-μελών που συγκροτούν την ευρωζώνη. Συνολικά όμως, το ενοποιητικό διακύβευμα, το πιο σημαντικό στη μεταπολεμική ιστορία της Ευρώπης, παρουσιάζει σημάδια «κρίσης ταυτότητας» και «κόπωσης», αφού δεν ανταποκρίνεται με σταθερότητα προς τη δυσπιστία των διεθνών αγορών και τις κερδοσκοπικές επιθέσεις κατά του ενιαίου νομίσματος.

Ο κίνδυνος να εξανεμιστούν εν ριπή οφθαλμού, 60 χρόνια ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, επιτάσσει την κινητοποίηση των κυρίως δρώντων στην Ένωση, από θεσμικής αλλά και από πολιτικής απόψεως, στην άμεση λήψη μέτρων και την κατάθεση προτάσεων, που θα έχουν ως στόχο την αναθεώρηση του μοντέλου της οικονομικής διακυβέρνησης που ίσχυσε στην Ευρώπη έως τώρα.

Η εγκαθίδρυση του ενιαίου νομίσματος και της κοινής νομισματικής πολιτικής, θεωρείται μέχρι στιγμής η «κορωνίδα» της ευρωπαϊκής σύμπλευσης και το απότοκο μακρόχρονων και βαθμιαίων κατακτήσεων. Εντούτοις, ήδη από πολύ νωρίς, αποδίδονταν στην ΟΝΕ, μειονεκτήματα που άπτονται, του θεσμικού της πλαισίου αφενός αλλά της πραγματικής οικονομικής της θέσης, διεθνώς, αφετέρου: η ασυμμετρία του συστήματος έγκειται, στη διαφορετική ρύθμιση και διαχείριση του νομίσματος (Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα) σε σχέση με τα δημόσια οικονομικά και τις οικονομικές πολιτικές των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων. Η ΕΕ δεν διαθέτει κεντρικό μηχανισμό μακροοικονομικής πολιτικής. Η φορολογία και οι δαπάνες συνεχίζουν να αποτελούν αρμοδιότητα των κρατών-μελών, παρά την κοινή δέσμευση συμμόρφωσης στους κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Το τελευταίο, παρά τις επιταγές για προσήλωση σε αυστηρή δημοσιονομική πειθαρχία και την απειλή κυρώσεων, δεσμεύει τους εταίρους, μόνο ως προς τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα (χρέος, ελλείμματα, επιτόκια δανεισμού κλπ). Θεσμικά ωστόσο, εξακολουθεί να απουσιάζει η δημοσιονομική ένωση, ως συμπλήρωμα της νομισματικής, ενώ μέχρι

πολύ πρόσφατα δεν είχαν ληφθεί νομοθετικά μέτρα (παράγωγο δίκαιο) για την καθιέρωση ισχυρών εποπτικών μηχανισμών σε καθαρά ενωσιακό επίπεδο.

Η δέσμη νομοθετικών ρυθμίσεων που κατατέθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Σεπτέμβριο του 2010, μετουσιώθηκε σε Κανονισμούς και Οδηγία («Εξάπτυχο») έναν χρόνο μετά (2011). Αν και με σχετική καθυστέρηση, δηλώνει εν τούτοις τη βούληση για αναθεώρηση της οικονομικής διακυβέρνησης στην Ευρώπη προς μια πιο ουσιαστική κατεύθυνση, και με προσανατολισμό, την ενδυνάμωση τόσο του προληπτικού όσο και του διορθωτικού βραχίονα του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Φανερώνει επιπλέον μια τάση απομάκρυνσης από το διακυβερνητισμό που είχε διαμορφωθεί κατά την πρώτη φάση αντιμετώπισης της κρίσης (αρχές 2010 μέχρι τα μέσα του 2011).

Είναι ενδεικτικό, ότι σε πολιτικό επίπεδο αρχικά, λήφθηκαν πρωτοβουλίες με γνώμονα την ενίσχυση της πεποίθησης σταθερότητας του «ευρώ», προς τα έξω. Η απόφαση δημιουργίας του Μηχανισμού Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSM) αλλά και η πρόταση μονιμοποίησης ενός μηχανισμού αντιμετώπισης κρίσεων παρόμοιων κρίσεων στο μέλλον, αντικατοπτρίζουν, είναι η αλήθεια τη βούληση, αποτυπώνουν ωστόσο την ατολμία και το δισταγμό των εταίρων για περισσότερη εμβάθυνση και θέσπιση γενναίων υποστηριγμάτων, σε επίπεδο Ένωσης, μέσω της παραγωγής νομοθετικού έργου.

Η παραπάνω στάση όχι μόνο δεν έπεισε, το διεθνές χρηματοοικονομικό περιβάλλον, αλλά τροφοδότησε και επικρίσεις, για έλλειψη νομιμοποίησης και ύπαρξη δημοκρατικού ελλείμματος στο εσωτερικό της Ένωσης. Με την εμβάθυνση της κρίσης, τα σχετικά ζητήματα εκφεύγουν από το στενό πυρήνα μιας συζήτησης με αμιγώς οικονομικούς και τεχνοκρατικούς όρους και εισέρχεται στο πεδίο του «πολιτικού». Ωστόσο η επίτευξη μιας δημοσιονομικής ένωσης, βασίζεται στην οικειοθελή εκχώρηση περισσότερης εθνικής κυριαρχίας, με γενναιόδωρα νομικά και θεσμικά στηρίγματα σε κεντρικό επίπεδο.

Με βάσει της ανωτέρω παρατηρήσεις, η παρούσα εργασία διαρθρώνεται σε τέσσερα (4) κεφάλαια:

Αρχικά, (Κεφάλαιο 1), αφού επισημαίνεται η σημασία της νομισματικής ένωσης, ως στάδιο μιας πολυεθνικής ολοκλήρωσης, ακολουθεί η καταγραφή, παλαιότερων προσπαθειών στην ιστορία της Ένωσης, τότε ΕΟΚ, από τις αρχές της δεκαετίας του

’70, έως σήμερα, για εγκαθίδρυση νομισματικής ένωσης. Ειδικότερα, οι ιστορικές αναφορές μας, εστιάζουν στην «Έκθεση Werner» (1971) και το βραχύβιο «νομισματικό φίδι», η πρώτη προσπάθεια για ONE, που έληξε άδοξα, και συνεχίζουν με το *Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα* (1979) και το βασικό εργαλείο του, τον *Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών*. Το τελευταίο αν και διατήρησε για αρκετά μεγάλο χρονικό διάστημα, μια σχετική δραστηριότητα και καλλιέργησε την πίστη της μελλοντικής νομισματικής ένωσης, τελικά κατέρρευσε στα μέσα της δεκαετίας του ’90, συνεπεία της νομισματικής κρίσης (1992-93). Επιτάχυνε ωστόσο τις διαδικασίες και αποτέλεσε τον προπομπό της ONE. Επισημαίνεται ότι κατά την ιστορική αναδρομή, παρατίθεται, όσο αυτό είναι δυνατό, το πολιτικό κλίμα και η ατμόσφαιρα κατά τις σχετικές διαπραγματεύσεις, διαφωτίζοντας περισσότερο τον παράγοντα πολιτική βούληση.

Εν συνεχεία (Κεφάλαιο 2) καταγράφεται το ισχύον θεσμικό πλαίσιο σε ότι αφορά την οικονομική διακυβέρνηση στην ΕΕ. Επισημαίνονται οι «παράλληλες πορείες» της νομισματικής πολιτικής και των οικονομικών πολιτικών, που υπακούουν σε διαφορετικούς κανόνες και λογικές. Καταγράφονται οι σημαντικότερες αρμοδιότητες των θεσμικών φορέων, και των εργαλείων τους, τόσο σε σχέση με τη διαχείριση του ενιαίου νομίσματος (Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών), όσο και του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών (Επιτροπή, Συμβούλιο).

Το Κεφάλαιο 3, επιχειρεί να αποτυπώσει τις οικονομικές αλλά και θεσμικές αδυναμίες του συστήματος. Αν και εξετάζεται η αποδοτικότητα του ενιαίου νομίσματος, υπό το πρίσμα της οικονομικής θεωρίας («θεωρία των βέλτιστων νομισματικών ζωνών»), το κυριότερο βάρος της ανάλυσής μας εστιάζεται σε πολιτικο-θεσμικά ζητήματα που αφορούν το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών: οι τελευταίες παραμένουν εθνική υπόθεση, και πλαισιώνονται από κανόνες που δεν λαμβάνουν υπόψη τις διαρθρωτικές αδυναμίες και ασυμμετρίες των ευρωπαϊκών οικονομιών. Ερευνώνται παράλληλα ατέλειες ως προς τη λειτουργία θεσμικών οργάνων (ΕΚΤ, Eurogroup, Συμβούλιο), αλλά και θεσμών και εργαλείων (Σύμφωνο Σταθερότητας, δημοσιονομική πειθαρχία, πολυμερής εποπτεία)

Η τελευταία ενότητα (Κεφάλαιο 4), έχει διττό χαρακτήρα: αφενός «δημοσιογραφικό», αφού καταγράφει με χρονολογική σειρά τις εξελίξεις τις τελευταίας τριετίας, αφετέρου «εκτιμητικό», προσπαθώντας να αποτυπώσει νέους θεσμούς και μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες των ευρωπαίων εταίρων, με απώτατο

στόχο την αποσόβηση της οικονομικής κρίσης και την εγκαθίδρυση μιας «Νέας Οικονομικής Διακυβέρνησης στην ΕΕ»

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1:

Η ΠΡΟ ΟΝΕ ΕΠΟΧΗ

1.1. Προηγούμενες απόπειρες δημιουργίας νομισματικής ένωσης στον ευρωπαϊκό χώρο

Η νομισματική ένωση, συνιστά ένα προηγμένο στάδιο οικονομικής ολοκλήρωσης, το οποίο προϋποθέτει κοινή νομισματική πολιτική και στενά συντονισμένες οικονομικές πολιτικές των μετεχόντων κρατών. Η εισαγωγή και χρήση κοινού νομίσματος για τα μέλη της ένωσης πρέπει να θεμελιώνεται σε μια κοινή αγορά προϊόντων και υπηρεσιών, ενώ ταυτοχρόνως συνιστά η ίδια απαραίτητο εργαλείο για την εύρυθμη λειτουργία της κοινής αγοράς, αφού εξαλείφει την έννοια του συναλλαγματικού κινδύνου. Η άρση των αβεβαιοτήτων της οικονομικής ζωής που προέρχονται από τις συχνές και απρόβλεπτες διακυμάνσεις των συναλλαγματικών ισοτιμιών και των επιτοκίων, παρέχει καλύτερους όρους και συνθήκες συναλλαγών για την τουριστική, βιομηχανική οικονομία και το εμπόριο.

Πρέπει να σημειωθεί ότι από την άποψη της θεωρίας για τις μορφές πολυεθνικής ολοκλήρωσης (τυπολογία Bela Balasa, 1961), η δημιουργία οικονομικής και νομισματικής ένωσης (ΟΝΕ), δεν συνιστά ούτε το πρώτο, αλλά ούτε και το τελευταίο χρονικά, στάδιο: προηγείται η *Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών* (ΖΕΣ) η οποία αφορά την κατάργηση εμπορικών φραγμών (δασμών και άλλων τεχνητών εμποδίων) μεταξύ των κρατών- μελών της ένωσης, έπεται η *τελωνειακή ένωση* (μια εξελιγμένη ΖΕΣ) που συνοδεύεται από ένα κοινό εξωτερικό δασμολόγιο (αναφορικά με τις εισαγωγές της ένωσης από τρίτες χώρες) και η εμβάθυνση εξελίσσεται στο στάδιο της *κοινής αγοράς*, όπου καθιερώνονται κοινές πολιτικές και θεμελιώδεις ελευθερίες, σε ότι αφορά την ελεύθετη μετακίνηση των συντελεστών παραγωγής (πρόσωπα, αγαθά, υπηρεσίες, κεφάλαια) στο εσωτερικό της ένωσης. Το ύστατο και

κορυφαίο στάδιο ολοκλήρωσης λαμβάνει χώρα με την *πολιτική ένωση* και την καθιέρωση κοινής εξωτερικής και αμυντικής πολιτικής¹.

Στις σελίδες που ακολουθούν, θα επιχειρηθεί μία συνοπτική ανασκόπηση των αποτυχημένων προσπαθειών των κρατών-μελών της Ένωσης (ΕΟΚ), για την εγκαθίδρυση ΟΝΕ, ήδη από τη δεκαετία του '70. Ο λόγος που καθιστούσαν το εν λόγω εγχείρημα ανεπίδεκτο ακόμη και συζητήσεων στα πρώτα χρόνια ίδρυσης της Κοινότητας είναι εξωτερικής φύσης (διεθνείς παράγοντες) και εσωτερικού, χαρακτήρα, παράγοντες δηλ. που σχετίζονταν με τα κράτη-μέλη καθ'αυτά.

Το κείμενο της ιδρυτικής Συνθήκης για την «Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα» (Ρώμη, 1957), δεν ανέφερε τίποτα σχετικό με τη δημιουργία περιφερειακής νομισματικής ένωσης, οι δε διακηρύξεις του, πολιτικού κυρίως περιεχομένου, συνιστούσαν ένα ευχολόγιο περί συντονισμού εθνικών πολιτικών από τις οποίες όμως ελάχιστες νομικές δεσμεύσεις απέρρεαν, σε ότι αφορά την ασκούμενη μακροοικονομική πολιτική. Το εγχείρημα αφορούσε πρωτίστως την εξάλειψη των φραγμών (κυρίως των τελωνειακών δασμών και ποσοστώσεων εισαγωγής) ανάμεσα στις εθνικές, ευρωπαϊκές οικονομίες, την υιοθέτηση κοινής εμπορικής πολιτικής έναντι των τρίτων χωρών και τη σταδιακή απελευθέρωση του ενδοκοινοτικού εμπορίου.

Δεν πρέπει να παροράται το ιδεολογικοπολιτικό πλαίσιο των μεταπολεμικών χρόνων: κατεστραμμένες εθνικές οικονομίες, πεσσιμισμός για τα δεινά που προκάλεσαν οι δύο κοντινοί σε χρονική απόσταση μεταξύ τους, πόλεμοι, αλλά και «παλινόρθωση» του εθνικού κράτους σε πολιτικό και οικονομικό επίπεδο. Άλλωστε ο κεϋνσιανισμός συνιστά το δημοφιλέστερο οικονομικό πρόταγμα την εν λόγω περίοδο, πράγμα που πολιτικά, μεταφράζεται σε ενδυνάμωση της εθνικής κυριαρχίας. Τα βασικά οικονομικά εργαλεία οικονομικής διαχείρισης, δηλ. η διαχείριση του νομίσματος από τη μια και ο έλεγχος των δημοσιονομικών μεγεθών από την άλλη, συνιστούν τον πυρήνα του εθνικού κυριαρχικού δικαιώματος για τα κράτη. Σε διεθνές επίπεδο από την άλλη, ισχύει το σύστημα των σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών του Bretton

¹ Η σχετική βιβλιογραφία για τα στάδια και τις μορφές οικονομικής και πολυεθνικής ολοκλήρωσης είναι ευρύτατη. Ενδεικτικά προτείνεται Β. Balasa, *“The Theory of Economic Integration”*, Homewood, Irwin, 1961 και Μούσης, Ν., *«Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο - Οικονομία – Πολιτική»*, 13^η έκδοση, Παπαζήσης, Αθήνα, 2011

Woods (1944), με τον κανόνα της μετατρεψιμότητας του αμερικανικού δολαρίου σε χρυσό.

1.1.1. Σχέδιο Werner για ONE (1969)

Η συζήτηση για την εξέλιξη της Κοινότητας σε ONE, θα τροφοδοτηθεί στα τέλη της δεκαετίας του '60, από τις αποσταθεροποιητικές διεργασίες σε διεθνές επίπεδο. Ενόψει της διεύρυνσης της Κοινότητας τα έξι ιδρυτικά κράτη-μέλη αισθάνθηκαν την ανάγκη να ενισχύσουν τις μεταξύ τους νομισματικές σχέσεις. Το «σχέδιο Barre» (Επιτροπή) και η «έκθεση Werner» (Συμβούλιο) πρότειναν γι' αυτόν τον σκοπό τη σταδιακή πραγματοποίηση μιας οικονομικής και νομισματικής ένωσης μέσα στην Κοινότητα. Έτσι, στο ψήφισμα της 22ας Μαρτίου 1971 εκφράστηκε από το Συμβούλιο και τους εκπροσώπους των κυβερνήσεων των κρατών μελών, η θέλησή να δημιουργηθεί μια οικονομική και νομισματική ένωση σε τρία στάδια, με διαδοχικό περιορισμό των συναλλαγματικών διακυμάνσεων, έως το τελικό «κλείδωμα» σταθερών ισοτιμιών και την εγκαθίδρυση συστήματος κεντρικών τραπεζών.

Η εν λόγω πρωτοβουλία προσέκρουσε εξ αρχής σε εμπόδια, με τη στάση της Γερμανίας σε προεξέχοντα ρόλο. Το κυριότερο επιχείρημα από γερμανικής πλευράς εστιαζόταν στο ζήτημα της εθνικής κυριαρχίας και τον βαρύνοντα ρόλο που κατείχε το εθνικό νόμισμα σε αυτή τη συζήτηση. Οι εκπρόσωποι της γερμανικής πολιτικής αλλά και τραπεζικής σκηνής (Bundesbank), θεωρούσαν ως προαπαιτούμενο της ONE, την προηγούμενη δημιουργία της πολιτικής ένωσης, με ό,τι αυτή συνεπαγόταν, δηλ. κοινή εμπορική πολιτική, κοινή χρηματοοικονομική και δημοσιονομική πολιτική, όπως επίσης και κοινή κοινωνική και μισθολογική πολιτική². Εξάλλου οι οικονομικές επιδόσεις των Γερμανών στα μεταπολεμικά χρόνια, ήταν αξιοσημείωτα καλύτερες, σε σχέση με τις αντίστοιχες των άλλων ευρωπαϊκών κρατών, και στα επίπεδα απασχόλησης και στον πληθωρισμό και στα εισοδήματα, παρόλο που η ακολουθούμενη πολιτική ήταν συντηρητική.

² Γνωρίζοντας ενδεχομένως το ανέφικτο του στόχου της πολιτικής ένωσης, τη δεδομένη χρονική συγκυρία, ίσως, το επιχείρημα της Γερμανίας να προβαλλόταν «εκ του ασφαλούς». Βλ. Overtveldt J. V., *Το τέλος του ευρώ- το αβέβαιο μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Μεταίχμιο, πρώτη έκδοση Ιανουάριος 2012, σελ. 46 επ.

Χρήζουν επιπροσθέτως μνείας οι αντιπαραθέσεις μεταξύ Γερμανών και Γάλλων, όπως εξαρχής διατυπώθηκαν ως προς τα θεσμικά ζητήματα του διακυβεύματος: οι μεν επιθυμούσαν ένα σύστημα κεντρικών τραπεζών, ανεξάρτητο από τις επιρροές των πολιτικών αρχών, οι δε υποστήριζαν σε περισσότερο βαθμό την αυτόνομη δυνατότητα των κρατών να διαμορφώνουν τα εθνικά τους ελλείμματα ή πλεονάσματα, ενώ η κεντρική τράπεζα θα πρέπει να τελεί υπό τον έλεγχο και την εποπτεία των πολιτικών κυβερνήσεων³.

Τελικά υιοθετήθηκε από τους εταίρους της Κοινότητας μια ηπιότερη εκδοχή του σχεδίου Werner, η οποία έγινε περισσότερο γνωστή ως «νομισματικό φίδι» ή «φίδι στο τούνελ». Η σχετική συμφωνία, επικυρώθηκε από τις κεντρικές τράπεζες των έξι κρατών-μελών της Κοινότητας, στις 10 Απριλίου 1972, με τη Συμφωνία της Βασιλείας. Επρόκειτο για ένα σύστημα διμερών συναλλαγματικών ισοτιμιών με περιθώρια διακύμανσης $\pm 2,5\%$, με το γερμανικό μάρκο να διαμορφώνεται ελεύθερα στις αγορές συναλλάγματος. Ήδη όμως από τον Αύγουστο του 1971, με την απόφαση της αμερικανικής κυβέρνησης του Νίξον να αναστείλει τη μετατρεψιμότητα του δολαρίου σε χρυσό, καταφέροντας έτσι το χαριστικό χτύπημα κατά του συστήματος του Bretton Woods⁴, είχε ταυτόχρονα πληγεί βαρύτατα και η πρωτοβουλία της οικονομικής και νομισματικής ένωσης της ΕΟΚ.

Το «φίδι» δεν παρέμεινε πολύ μέσα στη σήραγγα: στις 12 Μαρτίου 1973, το Συμβούλιο, διαπιστώνοντας τις δυσκολίες τήρησης των περιθωρίων διακύμανσης των κοινοτικών νομισμάτων και του δολαρίου (ειδικά μετά την ελεύθερη διαμόρφωση της τιμής του δολαρίου σε σχέση με τα σημαντικότερα νομίσματα), αποφάσισε να αφήσει τις κεντρικές τράπεζες ελεύθερες να μην επεμβαίνουν όταν οι συναλλαγματικές τιμές των νομισμάτων τους έφθαναν τα περιθώρια διακύμανσης σχετικά με το δολάριο. Αρκετά νομίσματα αποχώρησαν από τη συμφωνία του «φιδιού», άλλα επανήλθαν αργότερα, ενώ οι πετρελαϊκές κρίσεις της περιόδου 1973-1974. συνεισέφεραν στις παλινδρομήσεις.

³ Οι ίδιες προστριβές, δηλ. αναφορικά με το ρόλο της ΕΚΤ και τη θεσμική αυτονομία του ΕΣΚΤ στιγμάτισαν και το επίπεδο των διαπραγματεύσεων, τριάντα και πλέον έτη αργότερα, ενώ εξακολουθούν να αποτελούν σημείο τριβής και στις μέρες μας, όπως θα αναδειχθεί στα επόμενα κεφάλαια της παρούσης.

⁴ Οι αποσταθεροποιητικές τάσεις, όπως ήδη λέχθηκε, είχαν αρχίσει να διαφαίνονται από τα τέλη της προηγούμενης δεκαετίας, με την πληθωριστική πολιτική των ΗΠΑ, να υπονομεύει τη σταθερότητα του δολαρίου, αυτό άλλωστε ήταν και το εναρκτήριο λάκτισμα της συζήτησης για την ΟΝΕ και την προσέλευση της Γερμανίας στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων, παρά την εν γένει «ψυχρή» στάση της στο όλο εγχείρημα.

Η διεθνής νομισματική κρίση ανέδειξε τις διαφορές και τις διαρθρωτικές ανισορροπίες στους κόλπους της Κοινότητας, η οποία είχε μόλις διευρυνθεί κατά τρία μέλη (Δανία, Ιρλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο). Το σχέδιο Werner, από την άλλη έχει χαρακτηριστεί, ως «*συνοθύλευμα από διαφορετικές ιδέες για τη δημιουργία μιας νομισματικής ένωσης...ποικιλμένο με ασαφείς εκφράσεις και απρόθυμους συμβιβασμούς*»⁵. Ενώ χώρες όπως η Γερμανία, ακολουθούσαν πιο παραδοσιακή πολιτική, ώστε να θέσουν υπό έλεγχο τον πληθωρισμό και τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα, οι περισσότερες άλλες χώρες της Κοινότητας, επιχειρούσαν να αντιμετωπίσουν την ύφεση με επεκτατική δημοσιονομική πολιτική, δηλ. αυξάνοντας τις κυβερνητικές δαπάνες και τα ελλείμματα. Και ενώ κανένας μηχανισμός δεν ανάγκαζε πλέον τα κράτη στην εφαρμογή αυστηρών και συγκλινουσών νομισματικών και οικονομικών πολιτικών, από το αρχικό ψήφισμα του 1971, είχε απομείνει αφενός, ένα είδος ζώνης του γερμανικού μάρκου, με την επικράτηση της πολιτικής της ελεύθερης ισοτιμίας της Bundesbank, αφετέρου ένα *de facto* μπλοκ εθνικών νομισμάτων κατά του μάρκου. Θα μπορούσε γενικά να υποστηριχθεί, πως η ιδέα της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, υπήρξε «*ο μεγάλος ηττημένος της δεκαετίας του '70*»⁶.

1.1.2. Το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα

Με την κοινή αντίληψη των ευρωπαίων εταίρων για την ανάγκη αποκατάστασης της νομισματικής ηρεμίας και με την καθοριστική ώθηση των γαλλογερμανικών πρωτοβουλιών (Βαλερί Ζισκάρ ντ'Εστέν, Χέλμουτ Σμιτ), ιδρύθηκε την 1^η Ιανουαρίου 1979 το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα (ΕΝΣ).

Στην αρχική του φάση το ΕΝΣ ήταν, στην πραγματικότητα, ένα βελτιωμένο «νομισματικό φίδι», πιο εύελκτο και πιο αλληλέγγυο. Πυρήνας του νέου συστήματος υπήρξε ο Μηχανισμός Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (ΜΣΙ) που όριζε σταθερές αλλά αναπροσαρμοζόμενες συναλλαγματικές ισοτιμίες: η μέγιστη ανεκτή απόσταση μεταξύ δύο νομισμάτων του συστήματος ήταν πάντα 2,25%, όπως ήταν και στο «φίδι» (6% για ορισμένα ασθενή νομίσματα, όπως η Ιταλική λιρέτα), αλλά οι

⁵ Δια του Marsh D, *“The Euro: The Politics of the New Global Currency. New Haven”* βλ. Overtveldt J. V, ο.π.

⁶ Τσούκαλη Λ., «*Η ευρωπαϊκή νομισματική ένωση*», συλ. τομ. «*Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, οργάνωση και πολιτικές 50 χρόνια*», εκδ. Θεμέλιο, επιμ. Ν. Μαραβέγια – Μ. Τσινισιζέλη, 2007, σελ. 291

συναλλαγματικές διακυμάνσεις ενός νομίσματος δεν υπολογίζονταν πλέον, όπως μέσα στο φίδι, σχετικά με τα άλλα νομίσματα του συστήματος, αλλά σχετικά με την Ευρωπαϊκή Νομισματική Μονάδα. Το ECU, (European Currency Unit) αποτελείτο από ένα συνδυασμό η «καλάθι» των διαφόρων νομισμάτων, του οποίου η αρχική σύνθεση είχε καθοριστεί βάσει αντικειμενικών κριτηρίων σχετικών με την οικονομική βαρύτητα κάθε κράτους μέλους, ιδίως του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος, του ενδοκοινοτικού εμπορίου και των μερίδων συμμετοχής στον μηχανισμό βραχυπρόθεσμης νομισματικής συνδρομής.

Τα πρώτα χρόνια λειτουργίας του ΕΝΣ, σημαδεύτηκαν από πολλές επανευθυγραμμίσεις (αναπροσαρμογές) των νομισμάτων λόγω του υψηλού πληθωρισμού και τις επίμονες αποκλίσεις μεταξύ των κρατών-μελών. Γεγονός «σταθμός» κατά την εν λόγω περίοδο αποτελεί το πολιτικό πείραμα του νεοεκλεγέντος προέδρου Φρανσουά Μιτεράν και η εν συνεχεία πολιτική του ισχυρού γαλλικού φράγκου. Ο νεοεκλεγείς στα τέλη της δεκαετίας του '70 Μιτεράν, προσδοκώντας στην εφαρμογή μιας οικονομικής πολιτικής εναλλακτικής σε σχέση με τις αντίστοιχες μονεταριστικές των ομολόγων του (Ρέιγκαν, Θάτσερ), προέβη σε επεκτάσεις των δημοσίων δαπανών, εθνικοποιήσεις επιχειρήσεων και στην παροχή οικονομικών κινήτρων, προκαλώντας ωστόσο υψηλότερο πληθωρισμό, ανεργία, κοινωνική ένταση και εξωτερικά ελλείμματα. Η αντιμετώπιση των παραπάνω πιέσεων αντιμετωπίστηκε με την πολιτική του «σκληρού φράγκου» τις διαδοχικές δηλ. υποτιμήσεις του, οι οποίες είχαν ως αποτέλεσμα τη διαβίβαση της πίεσης και σε άλλα νομίσματα και τη συνακόλουθη υποτίμησή τους. Το 1983 η Γαλλία, απείλησε μάλιστα με την αποχώρησή της από το ΕΝΣ. Τελικά οι Γάλλοι σοσιαλιστές εξαναγκάστηκαν (λόγω και εσωτερικών πολιτικών εξελίξεων) σε υπαναχώρηση από τις θέσεις τους, ακολουθώντας περισσότερο την ορθόδοξη γραμμή των Γερμανών. Τα χρόνια που ακολούθησαν από το 1987 (τελευταία χρονιά υποτίμησης του γαλλικού φράγκου), έως το 1993, μπορούν να χαρακτηρισθούν ως περίοδος ηρεμίας για το ΕΝΣ, αφού οι πληθωριστικές πιέσεις ανάμεσα στα κράτη, μειώθηκαν σημαντικά και συνακολούθως και οι διακυμάνσεις των ισοτιμιών των νομισμάτων τους.

Μέχρι την ώρα των διαπραγματεύσεων για τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1990-91, το ΕΝΣ είχε αποδείξει τη σημασία του πλαισίου συλλογικής πειθαρχίας στο νομισματικό πεδίο. Αναγκάζοντας τα κράτη που ήταν μέλη του να σέβονται μια σαφή πειθαρχία ως προς τις συναλλαγματικές ισοτιμίες, συνέβαλε στην καταπολέμηση του

πληθωρισμού. Όμως, κατά τα τελευταία χρόνια, το ΕΝΣ είχε μετατραπεί σε πραγματική ζώνη μάρκου, μέσα στην οποία η πειθαρχία επιβαλλόταν από τη γερμανική κεντρική τράπεζα, την Bundesbank. Το γερμανικό μάρκο, λειτουργούσε ως «νόμισμα-άγκυρα»⁷ του συστήματος, κάτι που υποδεικνύει τον ασύμμετρο χαρακτήρα του ΕΝΣ. Οι οικονομικές προτεραιότητες στη χάραξη νομισματικής πολιτικής υπαγορεύονταν κατά κανόνα από τη Bundesbank, με βασική επιδίωξη, τα αντιπληθωριστικά μέτρα και τη σταθερότητα των τιμών. Η επιλογή του εν λόγω μηχανισμού πάντως καθίστατο λιγότερο δημοφιλής μεταξύ των εταίρων, σε περιόδους ύφεσης, οπότε και αύξησης της ανεργίας, ιδιαίτερα δε, όταν οι πολιτικές κρατών, δεν συνέπιπταν με τις οικονομικές προτεραιότητες της Γερμανίας.

1.2. Οι εξελίξεις από τα μέσα της δεκαετίας του '80 ως τα μέσα '90

1.2.1. Από την ΕΕΠ στην Έκθεση Ντελόρ

Η πρώτη σημαντική αναθεώρηση της Συνθήκης της Ρώμης, επήλθε με την υιοθέτηση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης το 1985 (τέθηκε σε ισχύ το 1987). Κεντρική επιδίωξη της ΕΕΠ ήταν η δημιουργία, μέχρι την 1^η Ιανουαρίου 1993, της ενιαίας εσωτερικής αγοράς, στην οποία προϊόντα, υπηρεσίες, άτομα και κεφάλαια, («ευρωπαϊκός χρηματοδοτικός χώρος») θα κυκλοφορούσαν ή παρέχονταν ελεύθερα, χωρίς τεχνητά εμπόδια, ορισμένα από τα οποία, δεν καταργήθηκαν (ως επί το πλείστον για λόγους προστασίας του καταναλωτή, της υγείας, του περιβάλλοντος και της δημόσιας τάξης) αλλά επ' ουδενί δεν θα έπρεπε να αποσκοπούν στην παρεμπόδιση του ενδοκοινοτικού εμπορίου. Ταυτόχρονα, ενισχύθηκαν και κοινές πολιτικές όπως αυτές για την έρευνα και για την κοινωνική συνοχή, με χρηματοδοτικά μέσα και μηχανισμούς, όπως το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (Πακέτο Ντελόρ) και την αναδιάρθρωση των Διαρθρωτικών Ταμείων (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, ΕΤΠΑ, FEOGA).

⁷ Η ρήση αποδίδεται, δια του Marsh D (*"The Euro: The Politics of the New Global Currency. New Haven"*), στον εκκλιπόντα ιταλό οικονομολόγο και κεντρικό τραπεζίτη Tommaso Padoa-Schioppa, βλ. Overtveldt J. V, ο.π.

Ακολούθησε η Έκθεση Ντελόρ για την ΟΝΕ. Η επιτροπή, υπό την εποπτεία του αντιπροέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ζακ Ντελόρ και αποτελούμενη από όλους τους διοικητές των κεντρικών τραπεζών της ΕΚ και τρεις προσωπικότητες που υποδείχθηκαν με την κοινή συμφωνία των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων, υπέβαλε έκθεση τον Απρίλιο του 1989: καθορίζονταν οι στόχοι της νομισματικής ένωσης ως την πλήρη απελευθέρωση των κινήσεων των κεφαλαίων, η πλήρης ολοκλήρωση των χρηματοοικονομικών αγορών, ο αμετάκλητος καθορισμός των συναλλαγματικών ισοτιμιών και η πιθανή αντικατάσταση των εθνικών νομισμάτων με ένα ενιαίο νόμισμα. Η έκθεση υποδείκνυε ότι αυτοί οι στόχοι θα μπορούσαν να επιτευχθούν σε τρία στάδια, ξεκινώντας από τη στενότερη οικονομική και νομισματική συνεργασία και καταλήγοντας σε ένα ενιαίο νόμισμα με μια ανεξάρτητη ευρωπαϊκή κεντρική τράπεζα και κανόνες ως προς το μέγεθος και τη χρηματοδότηση των ελλειμμάτων των εθνικών προϋπολογισμών.

Προπομπός της ιδέας για νομισματική ενοποίηση, υπήρξε η συνειδητοποίηση, σε πολιτικό καταρχήν επίπεδο, της ανάγκης κορύφωσης της Ενιαίας Εσωτερικής Αγοράς και του μετέπειτα σταδίου. Η ιδέα για μια ενοποιημένη ευρωπαϊκή οικονομία, έβρισκε αντίθετη τη γερμανική πλευρά, τόσο σε πολιτικό (κυβέρνηση), όσο και σε τραπεζικό επίπεδο (Bundesbank), θεωρώντας ότι η μεταβολή του status quo, θα υπέσκαπτε την ανεξαρτησία της Γερμανίας σε νομισματικό επίπεδο.

Κατά τη διενέργεια των σχετικών διαπραγματεύσεων, ωστόσο, η πλάστιγγα έγειρε υπέρ της ΟΝΕ και η ανυποχώρητη στάση των Γερμανών κάμφθηκε χάρη στη γαλλική πρωτοβουλία (Μιτεράν): η «θυσία» του μάρκου υπέρ της Ένωσης, επιτεύχθηκε με αντάλλαγμα την ενοποίηση της Γερμανίας. Οι Γερμανοί με προεξέχοντα ρόλο στις σχετικές διαπραγματεύσεις «πούλησαν ακριβά το τομάρι τους»⁸, έχοντας στις αποσκευές τους το επιχείρημα της επανενωμένης Γερμανίας του Κολ και τη ρητή διαβεβαίωση ότι η «νέα» Γερμανία θα παραμείνει στρατευμένη στην υπόθεση της ευρωπαϊκής οικοδόμησης.

⁸ Βλ. Τσούκαλη Λ. ο.π. σελ. 295

1.2.2. Η κρίση 1992-1993 και η υπονόμευση του ΕΝΣ

Η πειθαρχία των σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών του ΕΝΣ απέδιδε καλά αποτελέσματα μέχρι το τέλος της δεκαετίας του '80. Από το 1990, όμως, δύο σημαντικά φαινόμενα άρχισαν να κλονίζουν την πειθαρχία μέσα στο ΕΝΣ: η πλήρης απελευθέρωση των κινήσεων κεφαλαίων⁹ μέσα στην Κοινότητα, βάσει της Συνθήκης του Μάαστριχτ και υπό το πρίσμα της ολοκλήρωσης της Ενιαίας Αγοράς και του σχεδιασμού για την εμβάθυνση σε μια πραγματική νομισματική ένωση (βλ. επόμενο Κεφάλαιο) η οποία ενίσχυσε τις κερδοσκοπικές δυνατότητες των χρηματοδοτικών ενδιαμέσων και η χρηματοδότηση της γερμανικής ενοποίησης, η οποία επιβάρυνε τον γερμανικό προϋπολογισμό. Αλλά όμως, κανένα σύστημα νομισματικής συνεργασίας δεν μπορεί να λειτουργήσει σωστά, όταν το κράτος που εκδίδει το νόμισμα αναφοράς, δεν μπορεί να εγγυηθεί τη σταθερότητά του

Τέσσερις είναι οι παράγοντες που συνέδραμαν στην υπονόμευση της λειτουργίας του ΕΝΣ, από τις αρχές της δεκαετίας του '90, θέτοντας σε ακραίες περιπτώσεις εν αμφιβόλω, το εγχείρημα της νομισματικής ένωσης.:

Α. Η επανένωση της Γερμανίας

Προκειμένου να αντισταθμίσει τα ελλείμματα του προϋπολογισμού που δημιουργήθηκαν από την επανένωση δύο ετερόκλητων οικονομιών, της «φτωχής» ανατολικής Γερμανίας δηλ., με την κατά πολύ πιο εύρωστη δυτική, η γερμανική κυβέρνηση, προέβη στην εφαρμογή μιας αντιπληθωριστικής πολιτικής, μειώνοντας τα τραπεζικά επιτόκια και την προσφορά χρήματος. Τα υψηλά γερμανικά επιτόκια, οδήγησαν στη διατάραξη της λειτουργίας του ΕΝΣ, καθώς δημιουργήθηκε η ανάγκη για τα υπόλοιπα κράτη-μέλη της Κοινότητας να αυξήσουν τα επιτόκιά τους, ώστε να διατηρήσουν τη συναλλαγματική ισοτιμία των νομισμάτων τους. Κάτι τέτοιο ωστόσο δεν συμβάδιζε με τα συμφέροντα και την οικονομική κατάσταση αρκετών χωρών, που βίωναν καταστάσεις οικονομικής ύφεσης, και ως εκ τούτου, η εφαρμογή

⁹ Με βάση την θεωρία των «άριστων νομισματικών περιοχών», (Mundell, 1961) τα προσφερόμενα μοντέλα για νομισματική ανάπτυξη ήταν είτε το «βρετανικό» δηλ. ελεύθερη κίνηση κεφαλαίων με εθνικές νομισματικές πολιτικές (με την επισφάλεια όμως ελεύθερα διαμορφούμενων ισοτιμιών), είτε το «γαλλικό» με ανεξάρτητη νομισματική πολιτική και σταθερότητα του νομίσματος (εις βάρος όμως της ελεύθερης μεταφοράς κεφαλαίων), είτε ο συνδυασμός που και τελικά υιοθετήθηκε για το ΕΝΣ δηλ. ελεύθερα κεφάλαια σε συνδυασμό με σταθερές ή ελεγχόμενες διακυμαινόμενες ισοτιμίες (βασικά προαπαιτούμενα μιας ΟΝΕ), με εκχώρηση όμως ουσιαστικών αρμοδιοτήτων νομισματικής πολιτικής σε κεντρικό επίπεδο (βλ. κεφ. 2 θεσμική συγκρότηση).

περιοριστικών πολιτικών επιδρούσε αρνητικά στην ανταγωνιστικότητα της οικονομίας τους, ανεβάζοντας παράλληλα τα ποσοστά της ανεργίας,

Β. Κερδοσκοπικές επιθέσεις

Είναι αλήθεια ότι μέχρι τα μέσα του 1992 προκρίθηκε ως επιλογή από τα μέλη του ΕΝΣ, η εφαρμογή αντιπληθωριστικής πολιτικής, με αντίτιμο όμως την άνοδο των ποσοστών ανεργίας στις οικονομίες τους. Τα υψηλά επιτόκια και η οικονομική ύφεση δημιούργησαν αφορμή για επιθέσεις σε ορισμένα ευρωπαϊκά νομίσματα. Αν και μέχρι ενός σημείου ήταν έκδηλο, ότι χώρες όπως η Γαλλία, η Δανία, ή το Βέλγιο, είχαν τη δυνατότητα να στηρίζουν τις συναλλαγματικές ισοτιμίες των νομισμάτων τους, εν τούτοις οι επιθέσεις έλαβαν χώρα, λόγω των προσδοκιών που δημιουργήθηκαν στις χρηματαγορές, ότι δηλ. η παρατεινόμενη ύφεση και ανεργία, θα ωθούσε τελικά τις εν λόγω χώρες, στην μείωση των επιτοκίων τους¹⁰.

Υπό κανονικές οικονομικές συνθήκες, στο «*παιχνίδι της σύγκλισης των επιτοκίων*», είναι συνήθης η πρακτική του 'carry trade' δηλ. του δανεισμού σε νόμισμα χαμηλού επιτοκίου, για αγορά σε νόμισμα υψηλότερου επιτοκίου. Η πεποίθηση της επίτευξης κέρδους άνευ ρίσκου, βασίζεται στη σταθερότητα, ή τουλάχιστον στις ανεπαίσθητες αποκλίσεις των ισοτιμιών των νομισμάτων. Μόνο που αυτή η πεποίθηση ασφάλειας «εξανεμίστηκε», όταν γκρεμίστηκε και η πίστη στη σταθερότητα των ισοτιμιών τη στιγμή μάλιστα που οι διακυμάνσεις δεν είχαν φτάσει ακόμα σε τεράστια επίπεδα απόκλισης (μεγάλες τάσεις προς ανατίμηση ή υποτίμηση των εμπλεκόμενων νομισμάτων)¹¹.

Πράγματι, η περίοδος από το καλοκαίρι του 1992 έως το επόμενο το 1993, θα αποδειχθεί και η πιο «κρίσιμη», για τη βιωσιμότητα του ΕΝΣ αλλά και την προοπτική της νομισματικής ένωσης. Η υποτίμηση της ιταλικής λιρέτας και συνακόλουθα η αποχώρησή της από τον Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (όπως επίσης και της βρετανικής λίρας), κινητοποίησε τα αντανάκλαστικά των κεντρικών τραπεζών για παρεμβάσεις, προς υπεράσπιση των νομισμάτων τους. Τον Αύγουστο του 1993

¹⁰ Κώττη Χ. Γ.- Κώττη Π. Α., «*Σύγχρονα οικονομικά θέματα*», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1995, σελ. 169 επ.

¹¹ Η κερδοσκοπική επίθεση εκδηλώνεται πριν ακόμα μεταβληθεί η θέση της νομισματικής πολιτικής της κεντρικής τράπεζας μιας εθνικής οικονομίας, τη στιγμή δηλ. που η τελευταία, προσπαθεί, «εναγωνίως», να διατηρήσει σταθερή την ισοτιμία του νομίσματός της.

Βλ. Καρφάκης Κ. «*Ιστορική εξέλιξη: από το ΕΝΣ στην ΟΝΕ και το ευρώ*» στο «*Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές-οικονομική ολοκλήρωση και πολιτικές*», τομ.ΙΙ, επιμ. Γ. Δημόπουλου-Ν. Μπαλά-Ι. Χασσίδ, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2001

αποφασίστηκε η προσωρινή διεύρυνση της διακύμανσης των ισοτιμιών, η οποία άγγιξε το $\pm 15\%$: κατ' ουσίαν υπήρξε επιστροφή στο καθεστώς της ελεύθερης διακύμανσης των ισοτιμιών. Από την άλλη μεριά, η ελευθερία στην διακίνηση των κεφαλαίων, βάσει της Συνθήκης του Μάαστριχτ, κατέστησε ευνοϊκότερες τις συνθήκες για κερδοσκοπικά κίνητρα, που εντάθηκαν με την πίεση κατά του γαλλικού φράγκου.

Οι γαλλογερμανικές προστριβές, με αιτία τη σκληρή νομισματική πολιτική της Bundesbank, σήμαναν την de facto κατάργηση του ΕΝΣ και επέσπευσαν τις διαδικασίες υιοθέτησης του κοινού νομίσματος λόγω της επαπειλούμενης διάρρηξης της κοινής αγοράς.

Γ. Πολιτική αβεβαιότητα της Συνθήκης του Μάαστριχτ

Στη νομισματική κρίση του 1992, εκτός από την πολιτική των «υψηλών επιτοκίων», της Γερμανίας, συνέβαλε και η αβεβαιότητα για το μέλλον της Ε.Ε. Ειδικότερα, οι δανοί ψηφοφόροι σε δημοψήφισμά τους απέρριψαν τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, ενώ οι γάλλοι, το ίδιο έτος και κατά την ίδια διαδικασία την αποδέχτηκαν, πλην όμως με οριακή διαφορά. Επιπροσθέτως είχε τεθεί ως όρος προσχώρησης στη νομισματική ένωση, η επί 2ετία μη υποτίμηση του νομίσματος, κάτι που αποτέλεσε μια πρόσθετη οικονομική αβεβαιότητα, εντείνοντας τους φόβους, για επιπλέον νομισματικές υποτιμήσεις, πριν την έναρξη της 2ετούς προθεσμίας.

Δ. Γερμανοί τεχνοκράτες και διοικητές της Bundesbank

Όπως ήδη έγινε λόγος, κατά το μεγαλύτερο διάστημα της λειτουργίας του ΕΝΣ, η νομισματική δραστηριότητα στον ευρωπαϊκό χώρο, καθοριζόταν από τις πολιτικές της Γερμανικής Ομοσπονδιακής Τράπεζας. Η επί μακρόν εμμονή των γερμανικών θέσεων σε πολιτικές υψηλών επιτοκίων και αντιπληθωριστικών παρεμβάσεων υπαγορευόταν, καταρχήν από τις ανοδικές πιέσεις του μάρκου, που ασκήθηκαν από την επανένωση των δύο Γερμανιών. Σε δεύτερο επίπεδο, θεωρούσαν πως κάθε βήμα για την νομισματική ένωση, υπέσκαπτε την ανεξαρτησία της Γερμανίας σε νομισματικό επίπεδο. Αρκούνταν έτσι στο ΕΝΣ με εαυτούς σε ρόλο-κλειδί και νόμισμα ηγεμονικό¹².

¹² Pisani-Ferry, J. (2006), *Only One Bed for Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area*, Journal of Common, p. 836

Η ιστορία του ΕΝΣ υπήρξε «περιπετειώδης» και οι βασικές διδαχές του ήταν πως η νομισματική οργάνωση ήταν χρήσιμη, αλλά χρειαζόταν καλύτερους και πιο στέρεους μηχανισμούς. Αυτοί σκιαγραφήθηκαν στη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) και συγκεκριμενοποιήθηκαν περαιτέρω με τη Σύνοδο Κορυφής στο Άμστερνταμ (1997).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2:

ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

2.1. Διαχωρίζοντας την οικονομική επιλογή από τον πολιτικό λόγο

Ο όρος «Διακυβέρνηση» επικεντρώνεται στο μεγάλο εύρος των δρώντων που εμπλέκονται στη λειτουργία των σύγχρονων κοινωνιών και τη διαμόρφωση των δημοσίων πολιτικών τους. Ο όρος «Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση», αντιθέτως, συνιστά έναν νεολογισμό¹³ και αποδίδει, είναι αλήθεια, περισσότερο σκέψεις και στρατηγικές αναφορικά με τη διακυβέρνηση της οικονομίας της Ε.Ε. στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ο όρος στη σχετική βιβλιογραφία απαντά υπαλλακτικά είτε ως “governance”, δηλ. διακυβέρνηση, αποδίδοντας κυρίως την άσκηση της εξουσίας (Economic governance), είτε ως “government”, δηλ. «κυβέρνηση», εννοώντας πρωτίστως το φορέα άσκησης της εξουσίας και δευτερευόντως το κυβερνάν (Government Economique).

Το προβαλλόμενο αίτημα στις μέρες μας για αναθεώρηση του θεσμικού οικονομικού πλαισίου και την εισαγωγή μεταρρυθμίσεων, εν όψει ιδιαίτερα της ευχερούς αντιμετώπισης της οικονομικής κρίσης, εν μέρει «αδικείται», λόγω της «υπερχείλισης» του οικονομικού λόγου στη δημόσια συζήτηση. Η αναγωγή των όποιων μεταρρυθμιστικών διαδικασιών στα κυρίαρχα κριτήρια του οικονομικού λόγου, υποβαθμίζει την πολιτική διάσταση της οικονομικής διακυβέρνησης της Ένωσης. Χωρίς να παραγνωρίζεται ο οικονομικός χαρακτήρας της χρηματοπιστωτικής κρίσης, είναι αναγκαίο να τονισθεί ο παράγοντας της αλληλεπίδρασης μεταξύ του οικονομικού και του πολιτικού λόγου. Δεν πρέπει να αγνοείται ότι και οι οικονομικές πολιτικές, συνιστούν δημόσιες πολιτικές και ως τέτοιες, η παραγωγή τους υπακούει πρωτίστως σε μια πολιτική ορθολογικότητα. Η διαπίστωση αυτή βεβαίως δεν χαρακτηρίζει μόνο τη διαδικασία τροποποίησης και μεταρρύθμισης των σχετικών θεσμών, εν όψει της δισεπίλυτης «κρίσης χρέους»,

¹³ Βλ Ρουμελιώτης Π., «Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση», εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 2005, σελ.1 (γενική εισαγωγή)

αλλά και την οικοδόμηση ολόκληρου του μηχανισμού της ONE, κάτι που όπως θα αναλυθεί στο επόμενο κεφάλαιο (θεσμικές αδυναμίες) δεν λήφθηκε σοβαρά υπόψη σε επίπεδο ηγετών και αποτέλεσε την «αχίλλειο πτέρνα» στις απαρχές του.

Η επίκληση του όρου «Οικονομική Διακυβέρνηση», καθώς και το «ενοποιητικό στοιχείο», ως συνολικό διακύβευμα και πλαίσιο αναφοράς, συναρτώνται προς συγκεκριμένες πολιτικές δράσεις, συμφέροντα, δρώντες και πολιτικά ακροατήρια. Οι μεταρρυθμιστικές εκροές τόσο σε δημοσιονομικό όσο και σε νομισματικό πεδίο, διακρίνονται για τον πολιτικό τους χαρακτήρα και διάσταση. Ως εκ τούτου η κυριαρχία του οικονομικού λόγου, μπορεί να αποδειχθεί παρελκυστική για οποιαδήποτε μεταρρυθμιστικό εγχείρημα στους κόλπους της ONE και παραπλανητική καθώς υποτιμά τη σημασία του πολιτικού γίνεσθαι στην Ένωση.

Ο εν λόγω προβληματισμός καθίσταται σήμερα, πιο επίκαιρος παρά ποτέ, αν αναλογιστεί κανείς ότι η εμβάθυνση της κρίσης και η μετατροπή της από χρηματοπιστωτική σε κρίση δημοσίου χρέους της ευρωζώνης, κατά την τελευταία τριετία, καθιστούν το θέμα ολοένα και πιο πολιτικό. Πέρα από μηχανισμούς, διαδικασίες και αριθμούς, τίθενται εν όλω ή εν μέρει σε αμφισβήτηση αξιακά συστήματα και ιδέες, όπως η δημοκρατία, η αλληλεγγύη, η συμβίωση, το κοινωνικό κράτος. Η ευχερής αντιμετώπιση των παραπάνω θεμάτων, δεν μπορεί παρά να σημαίνει ένα πράγμα: τολμηρούς ηγέτες και γενναίες πολιτικές επιλογές¹⁴.

2.2. Ο αρχικός σχεδιασμός του συστήματος

Κεντρική φιλοσοφία που διατρέχει το θεσμικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης, αποτελεί η σαφής διάκριση μεταξύ οικονομικής και νομισματικής πολιτικής. Το εγχείρημα συνολικά επιδιώκει αφενός σταθερότητα τιμών στην Εσωτερική Αγορά, αφετέρου, υγιή δημόσια οικονομικά των μετεχόντων κρατών, παρουσιάζονται ωστόσο διαφορές που άπτονται του βαθμού συγκέντρωσης (ή αποκέντρωσης) κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων όπως επίσης και των φορέων τους.

Το θεσμικό πλαίσιο της ONE προέκυψε ως το αποτέλεσμα μιας μακροχρόνιας πορείας προς τη Νομισματική Ένωση, η οποία ξεκίνησε ήδη από τις αρχές της

¹⁴ Βλ. J. P. Ferry “Η αφύπνιση των δαιμόνων-Η κρίση του ευρώ και πώς να βγούμε από αυτήν”, εκδ. ΠΟΛΙΣ, σελ 13 επ.

δεκαετίας του 1970. Καθώς πλησίαζε η ημερομηνία που είχε τεθεί για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς γινόταν σαφές ότι τα πλήρη οφέλη της ενιαίας αγοράς θα ήταν δύσκολο να επιτευχθούν με το σχετικά υψηλό κόστος των συναλλαγών, που οφείλονταν στην ύπαρξη διαφόρων νομισμάτων και ασταθών συναλλαγματικών ισοτιμιών. Γι' αυτό, τον Ιούνιο του 1988, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ανόβερου, σύστησε μια Επιτροπή για τη μελέτη της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, προεδρευόμενη από τον τότε Πρόεδρο της Επιτροπής, Delors, και αποτελούμενη από όλους τους διοικητές των κεντρικών τραπεζών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ).

Η έκθεση που υπέβαλε η επιτροπή τον Απρίλιο του 1989, παρουσίαζε τη νομισματική ένωση, ως το φυσικό απότοκο της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης. Η ΟΝΕ θα συνοδεύονταν από ένα συμφωνημένο μακροοικονομικό πλαίσιο και θα λειτουργούσε βάσει δεσμευτικών διαδικασιών και κανόνων, καθόριζε τους νομισματικούς στόχους της νομισματικής ένωσης ως την πλήρη απελευθέρωση των κινήσεων των κεφαλαίων, την πλήρη ολοκλήρωση των χρηματοοικονομικών αγορών, τον αμετάκλητο καθορισμό των συναλλαγματικών ισοτιμιών και την πιθανή αντικατάσταση των εθνικών νομισμάτων με ένα ενιαίο νόμισμα. Η έκθεση υποδείκνυε ότι αυτοί οι στόχοι θα μπορούσαν να επιτευχθούν σε τρία στάδια, ξεκινώντας από τη στενότερη οικονομική και νομισματική συνεργασία και καταλήγοντας σε ένα ενιαίο νόμισμα με μια ανεξάρτητη ευρωπαϊκή κεντρική τράπεζα και κανόνες ως προς το μέγεθος και τη χρηματοδότηση των ελλειμμάτων των εθνικών προϋπολογισμών. Η πρόταση αυτή αποτέλεσε τη βάση των διαπραγματεύσεων, από τις οποίες και προέκυψαν οι σχετικές ρυθμίσεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ, όπου και θεσπίστηκε ένα «ασύμμετρο» θεσμικό οικοδόμημα¹⁵. Ο χαρακτηρισμός θα τεκμηριωθεί στις επόμενες σελίδες και ιδιαίτερα στο επόμενο κεφάλαιο, σχετικά με τις αδυναμίες του μηχανισμού.

Πυρήνα της Συνθήκης του Μάαστριχτ σε ότι αφορά την ΟΝΕ, αποτέλεσε η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ). Η νομισματική πολιτική αποδόθηκε στην ΕΚΤ, η οποία και την ασκεί στοχεύοντας στην εξασφάλιση της σταθερότητας των τιμών, κυρίως μέσα από το αποκλειστικό προνόμιο τυπωμένου χρήματος και τον καθορισμό του βραχυπρόθεσμου επιτοκίου και την παροχή

¹⁵ Βλ. Τάττης Α., «Η οικονομική Κυβέρνηση και η θεσμική ισορροπία της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, ΚΑ΄ Εκπαιδευτική Σειρά, Αθήνα 2011, σελ. 19 επ.

ρευστότητας στις τράπεζες. Αντίθετα η οικονομική πολιτική παρέμεινε εντός των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων των κρατών - μελών, τα οποία όμως υποχρεούνται να την ασκούν σε ένα πλαίσιο συντονισμού, υπό την αιγίδα των Γενικών Προσανατολισμών Οικονομικής Πολιτικής (ΓΠΟΠ). Ο πυλώνας του συστήματος του ευρώ συμπληρώθηκε με το σκέλος της δημοσιονομικής πειθαρχίας, δηλ. την οριοθέτηση των εθνικών οικονομικών πολιτικών και κυρίως όσων εμπίπτουν στο πεδίο της δημόσιας οικονομικής: δημόσιες δαπάνες, φορολογικές επιβαρύνσεις, μεταβιβαστικές πληρωμές. Οι δεσμεύσεις εισήχθησαν με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ), το 1997 στο Συμβούλιο του Άμστερνταμ.

Η Σύνοδος Κορυφής του Άμστερνταμ κατέληξε στην τροποποίηση του «πυλωνικού συστήματος» του Μάαστριχτ, σε ό, τι δε αφορά τα ζητήματα της νομισματικής ένωσης, με τη θέσπιση του ΣΣΑ επιβεβαιώθηκε η στήριξη των εταίρων στα «κριτήρια ονομαστικής σύγκλισης» που είχαν ήδη υιοθετηθεί: τήρηση δημοσίου χρέους τους κάτω του 60% του ΑΕΠ, δημοσιονομικό έλλειμμα κατώτερο του 3% του ΑΕΠ τους, σταθερότητα επιτοκίων και χαμηλός πληθωρισμός. Υιοθετήθηκε επιπλέον η Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος (ΔΥΕ), στα πλαίσια της οποίας τα κράτη - μέλη υποχρεούνται να λάβουν κατάλληλα δημοσιονομικά μέτρα ώστε να βρεθούν και πάλι εντός των ανωτέρω ποσοτικών στόχων (προληπτικό σκέλος ΣΣΑ), η δε μη συμμόρφωση τους να καταλήγει στην επιβολή κυρώσεων (κατασταλτικό σκέλος ΣΣΑ). Τα δύο άλλα θεσμικά όργανα που εμπλέκονται στη ΔΥΕ, είναι η Επιτροπή και το Συμβούλιο.

Όπως θα αναπτυχθεί διεξοδικότερα στις επόμενες παραγράφους, το εκτεταμένα αναθεωρημένο πλαίσιο της οικονομικής κυβέρνησης, με βάση την Συνθήκη Λειτουργίας της ΕΕ (Λισσαβόνα), παραμένει στη βασική του σύλληψη ίδιο, τουλάχιστον σε ό, τι αφορά τους άξονες, τα εμπλεκόμενα θεσμικά όργανα και τη διαδικασία λήψης αποφάσεων: ευδιάκριτος διαχωρισμός μιας «κοινοτικοποιημένης» νομισματικής πολιτικής από μια οικονομική πολιτική-ορθότερα πολιτικές-οι οποίες πρέπει να συντονίζονται για την ορθή λειτουργία της πρώτης. Σημειώνεται επιπρόσθετα, ότι τόσο η αρχική ανοικοδόμηση του μηχανισμού, όσο και οι διαδοχικές του συμπληρώσεις, αποτέλεσαν σημείο έντονης διαπραγμάτευσης και προστριβών, ιδίως ανάμεσα στη Γαλλία και τη Γερμανία. Η κύρια αιτία εντοπίζεται στις διαφορετικές αφετηριακές γραμμές των θέσεών τους .

Κρίνεται σκόπιμο, να εκτεθεί το θεσμικό πλαίσιο της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής, όπως βασικά ίσχυσε μέχρι και την πρώτη αναθεώρηση του ΣΣΑ και την τροποποίηση των κανονισμών 1466 και 1467/1997 με τους Κανονισμούς 1055 και 1056/2005 αντίστοιχα. Για τις τροποποιήσεις του νομοθετικού πλαισίου που έλαβαν χώρα πρόσφατα (Κανονισμοί 1175/2011, 1176/2011 και 1177/2011) και συνιστούν μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες με αφορμή την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης, θα γίνει αναφορά στο τελευταίο κεφάλαιο της παρούσης.

2.3. Η Οικονομική Πολιτική της Ένωσης

Η ειδοποιός διαφορά της οικονομικής πολιτικής από την νομισματική, έγκειται στον κατά βάση αποκεντρωμένο χαρακτήρα της: αν δηλ. θεωρηθεί ότι η μεταβίβαση εξουσιών και αρμοδιοτήτων σε κεντρικό επίπεδο, με σκοπό την υιοθέτηση ενός κοινού νομίσματος, συνιστά το μέγιστο, έως τώρα, διακύβευμα εκχώρησης εθνικής κυριαρχίας, και μια επανάσταση στην παγκόσμια οικονομική και νομισματική πράξη, η οικονομική πολιτική και η άσκησή της αντιθέτως, παραμένει θεσμικά, μια «εθνική υπόθεση», υπαγόμενη στην αρμοδιότητα των κρατών- μελών της Ένωσης.

Πρέπει να τονισθεί στο σημείο αυτό, ότι ο όρος, χρησιμοποιείται και παρατίθεται ειδικό κεφάλαιο στη ΣΛΕΕ (άρθρα 120-126), για λόγους συστηματικούς, δηλ. για να τη διαχωρίσει ως σκέλος της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης, από το έτερο, δηλ. αυτό της ΟΝΕ. Ουσιαστικά, οικονομικό χαρακτήρα διαθέτει το σύνολο των εφαρμοζόμενων πολιτικών στην κοινότητα, από τη στιγμή που άπτονται άμεσα της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και των θεμελιωδών ελευθεριών της, που η τελευταία συνεπάγεται.

Η οικονομική στόχευση εξαγγέλλεται ήδη από το άρθ. 3 της ΣΕΕ, με συνιστώσες μεταξύ άλλων, την εσωτερική αγορά., την αειφόρο ανάπτυξη, τη σταθερότητα των τιμών, την ανοιχτή οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας, την πλήρη απασχόληση, ενώ από το άρθ. 119 κ. εξ. προτεραιότητα κατά τη χάραξη των πολιτικών της Ένωσης, δίδεται και στον ελεύθερο ανταγωνισμό και την ορθή κατανομή των πόρων.

2.3.1. Ο συντονισμός οικονομικών πολιτικών

Α) Οι Γενικοί Προσανατολισμοί Οικονομικής Πολιτικής (ΓΠΟΠ)

Τα βασικά θεσμικά όργανα που εμπλέκονται στη διαδικασία, είναι η Επιτροπή και το Συμβούλιο, όταν στη σύνθεση του τελευταίου μετέχουν οι υπουργοί οικονομίας και οικονομικών των κρατών – μελών (ECOFIN). Καθιερώνεται επιπλέον ο μηχανισμός της «πολυμερούς εποπτείας», ενός συστήματος δηλ. παρακολούθησης του αποτελέσματος του συντονισμού των εθνικά ασκούμενων πολιτικών και του βαθμού εναρμόνισης με τους σκοπούς της Ένωσης.

Ειδικότερα, οι πολιτικές χαρακτηρίζονται από τη Συνθήκη, ως «κοινού ενδιαφέροντος», ασκούνται αυτόνομα από τις εθνικές αρχές των κρατών-μελών, προς όφελος όμως των σκοπών της Ένωσης και συντονίζονται στα πλαίσια του Συμβουλίου (Άρθρο 121 παρ. 1 ΣΛΕΕ). Το κύριο εργαλείο υλοποίησης της διαδικασίας, αποτελούν οι Γενικοί Προσανατολισμοί Οικονομικής Πολιτικής (ΓΠΟΠ), η ψήφιση των οποίων συνιστά αρμοδιότητα του Συμβουλίου και διατυπώνονται σε ετήσια βάση σε έκθεση του τελευταίου. Η κίνηση της διαδικασίας ωστόσο, ανήκει στην Επιτροπή, αφού με δική της προηγούμενη σύσταση, ξεκινά η σύνταξη του «σχεδίου» των ΓΠΟΠ από το Συμβούλιο και υποβάλλεται με έκθεση πορισμάτων στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Το τελευταίο ως πολιτικό όργανο συζητά τα συμπεράσματα για τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και της Ένωσης και τα υιοθετεί στα δικά του πολιτικά «Συμπεράσματα». Εν συνεχεία το Συμβούλιο καταλήγει στη διατύπωση της ετήσιας σύστασής του, για τους ΓΠΟΠ και την γνωστοποιεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Είναι φανερό ότι η όλη διαδικασία διακρίνεται από ένα βαθμό τυποποίησης και μεθόδευσης, ενώ περιγράφεται ευκρινώς στη Συνθήκη (άρθρο 120 παρ. 2 ΣΛΕΕ).

Ένα πρώτο ερώτημα που φαίνεται να ανακύπτει από την περιγραφή της ανωτέρω διαδικασίας, είναι το αν προκύπτει νομική δεσμευτικότητα και σε ποιο βαθμό, από την τελική διατύπωση των ΓΠΟΠ. Αναμφισβήτητα, δεν προκύπτει από το γράμμα της Συνθήκης, να θεσπίζονται κανόνες δεσμευτικού χαρακτήρα, αφού δεν ακολουθείται η τυποποιημένη διαδικασία της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας (τέως «συναπόφασης»), όπως αναλυτικά περιγράφεται κατωτέρω στη Συνθήκη, για τη διαδικασία της πολυμερούς εποπτείας (άρθρο 121 παρ.4 και 6), οι δε ΓΠΟΠ, περιβάλλονται της μορφής της σύστασης και όχι του «Κανονισμού».

Δεν πρέπει ωστόσο να παραβλέπεται, ότι η πολιτική καθοδήγηση που προσφέρεται από τους ΓΠΟΠ, είναι τόσο κομβικής σημασίας για την επίτευξη του συντονισμού των ευρωπαϊκών οικονομιών, ώστε οι κυβερνήσεις των τελευταίων, να μην μπορούν παρά να δεσμευτούν, τουλάχιστο σε πολιτικό επίπεδο για την τήρησή τους. Εξάλλου οι οικονομικές πολιτικές κοινού ενδιαφέροντος, αν και ακολουθούν την μορφή ενός ήπιου συντονισμού και στα πλαίσια ενός μέσο-μακροπρόθεσμου στόχου, περιλαμβάνουν μακροοικονομικές και μικροοικονομικές πτυχές, που καθορίζουν εν τέλει τους οικονομικούς κύκλους και τις διαρθρωτικές δομές κάθε εθνικής οικονομίας. Ως εκ τούτου, αποφάσεις που αφορούν σε δημόσιες δαπάνες και φορολογικές επιβαρύνσεις για φορολογικούς ή κοινωνικούς λόγους παραμένουν μεν στην αρμοδιότητα των κρατών-μελών, υπηρετούν ωστόσο το στόχο της μακροπρόθεσμης πραγματικής σύγκλισης των ευρωπαϊκών οικονομιών. Άλλωστε η ίδια η διαδικασία της πολυμερούς εποπτείας, όπως θα αναπτυχθεί στην επόμενη παράγραφο, διαθέτει εξαναγκαστικούς μηχανισμούς διασφάλισης των εν λόγω στόχων και καθιερώνει ένα περιβάλλον *«ισχυρής αλληλεπόπτευσης των κρατών-μελών»¹⁶*

Μία δεύτερη παρατήρηση, αφορά στην λειτουργία ενός μέχρι πρόσφατα «άτυπου» οργάνου, της «ευρω-ομάδας» (Eurogroup). Πρόκειται για το Συμβούλιο Υπουργών Οικονομίας της ζώνης του ευρώ και καθιερώθηκε με την εισαγωγή του ενιαίου νομίσματος. Αφορούσε ουσιαστικά το γαλλικό αίτημα για τη δημιουργία ενός forum συζήτησης και συντονισμού της οικονομικής πολιτικής μέσω της δημιουργίας μιας άτυπης δομής συνεργασίας των κρατών - μελών που συμμετέχουν στην ευρωζώνη¹⁷. Ο ρόλος του οργάνου είναι η απόπειρα συντονισμού ζητημάτων οικονομικής και νομισματικής πολιτικής (ανταλλαγή πληροφοριών και ανάλυση οικονομικών εξελίξεων και πέραν της ευρωζώνης), χωρίς ωστόσο μέχρι πρότινος να έχει το ίδιο αποφασιστικές αρμοδιότητες. Η λήψη των σχετικών αποφάσεων παραμένει στο πεδίο αρμοδιότητας των θεσμικών οργάνων, και συγκεκριμένα του Συμβουλίου Υπουργών. Εντούτοις το Eurogroup θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, με το με αρ. 14 προσαρτημένο Πρωτόκολλο και σε ορισμένες

¹⁶ Βλ. Γκόρτσο Χ. *«Το θεσμικό πλαίσιο της οικονομικής ένωσης»* στο *«Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές-οικονομική ολοκλήρωση και πολιτικές»*, τομ.ΙΙ, επιμ. Γ. Δημόπουλου-Ν. Μπαλτά-Ι. Χασσίδ, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2001, σελ. 464 επ.

¹⁷ Η ίδρυση του Eurogroup έδωσε στους Γάλλους κάποια πολιτική επιρροή επί των αποφάσεων της ΕΚΤ και για αυτό χαρακτηρίστηκε, ως μια *«μικρή νίκη των Γάλλων έναντι των Γερμανών»*. Βλ. Overveldt (2012) ο.π. σελ. 79

διαδικασίες (άρθρο 136 ΣΛΕΕ), μπορεί μόνο αυτό να λαμβάνει αποφάσεις¹⁸ (βλ. κατωτέρω νομισματική πολιτική). Η ύπαρξη πάντως «διπλού» Συμβουλίου σε τυπική και άτυπη σύνθεση προκάλεσε αμφισβήτηση και κριτική στο παρελθόν από τη θεωρία¹⁹.

Β) Πολυμερής εποπτεία και παράγωγο δίκαιο

Αν από τα έως τώρα αναφέρθηκαν, προκύπτει ότι οι ΓΠΟΠ, συνιστούν το πολιτικό πλαίσιο των διακυβερνητικών προσπαθειών των κρατών-μελών, εντός του οποίου τίθενται οι κατευθύνσεις συντονισμού των πολιτικών τους, τότε αναντίρρητα, οι συνιστώσες της πολυμερούς εποπτείας αφενός και της δημοσιονομικής πειθαρχίας αφετέρου, αποτελούν τους βραχίονες εξειδίκευσης και αναγκαστικής συμμόρφωσης προς την εναρμόνιση.

Από το άρθρο 121 παρ. 3 της Συνθήκης, εισάγεται καταρχήν ο κύριος μηχανισμός ελέγχου και παρακολούθησης: τα κράτη-μέλη, υποβάλλουν στην Επιτροπή όλες τις απαραίτητες πληροφορίες και τα οικονομικά στοιχεία, από τα οποία να προκύπτουν ευκρινώς, οι πρωτοβουλίες τους σε σχέση με την οικονομική πολιτική και την δημοσιονομική τους κατάσταση. Η Επιτροπή, στη συνέχεια συντάσσει έκθεση με τα συμπεράσματά της και την υποβάλλει στο Συμβούλιο. Κατά συνέπεια το τελευταίο, με τη συνδρομή της Επιτροπής, έχει τη δυνατότητα να παρακολουθεί τις οικονομικές εξελίξεις σε κάθε κράτος μέλος και στην Ένωση, καθώς και τη συνέπεια των οικονομικών πολιτικών με τους γενικούς προσανατολισμούς που έχουν υιοθετηθεί. Κατόπιν τούτου συντάσσει την τελική του αξιολόγηση.

Το βασικό «εργαλείο», ελέγχου και αποτίμησης της συνέπειας των κρατών- μελών, είναι η υποβολή από τα τελευταία των Προγραμμάτων Σταθερότητας και των Προγραμμάτων Σύγκλισης: τα μεν πρώτα κατατίθενται ενώπιον της Επιτροπής από τα μέλη της ευρωζώνης, τα δε δεύτερα από τα μέλη «με παρέκκλιση» (εκτός ευρώ). Το περιεχόμενο των Προγραμμάτων συγκεκριμενοποιείται από τον

¹⁸ Παπαγιάννη Δ., «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Τέταρτη έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή 2011, σελ. 601 επ.

¹⁹ Βλ. άποψη Πέτσα Σ., στο «Η οικονομική Διακυβέρνηση της Ε.Ε.», ημερίδα της Ε.Ν.Ε.Ε.Σ. με θέμα "Η Δυναμική της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης και Συνταγματοποίηση" 05/11/ 2003, σελ. 2

Κανονισμό 1466/97²⁰, του Συμβουλίου που ψηφίστηκε ενόψει της «εξειδίκευσης» του ΣΣΑ του Άμστερνταμ, όπου και καθορίζονται οι μεσοπρόθεσμοι στόχοι τους για την επίτευξη μιας ισοσκελισμένης ή πλεονασματικής δημοσιονομικής κατάστασης. Τα Προγράμματα Σταθερότητας πρέπει να περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων, παραδοχές για τις αναμενόμενες οικονομικές εξελίξεις και τις σημαντικότερες οικονομικές μεταβλητές (δαπάνες για δημόσιες επενδύσεις, αύξηση του ΑΕΠ σε πραγματικούς όρους, απασχόληση και πληθωρισμός) που σχετίζονται με την υλοποίηση του προγράμματος σταθερότητας, λεπτομερή και ποσοτική εκτίμηση (ανάλυση κόστους-ωφέλειας) των λαμβανόμενων ή προτεινόμενων μέτρων κ.α. Επιπλέον κατά την υποβολή των Προγραμμάτων η Επιτροπή εξετάζει την σκοπιμότητα και την αναλογικότητά τους σε σχέση με τους στόχους της Ένωσης, το βαθμό συνέφειας με τους ΓΠΟΠ, το επιτεύξιμο των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων καθώς και το εκτιμώμενο «περιθώριο ασφαλείας», προς αποφυγή εμφάνισης υπερβολικού ελλείμματος. Σε παρεμφερές πλαίσιο υποβάλλονται και τα Προγράμματα Σύγκλισης από τα κράτη-μέλη «εκτός ευρώ», αλλά με λιγότερο αυστηρές απαιτήσεις.

Ο Κανονισμός 1466/1997 καλείται και «προληπτικός βραχίονας» του ΣΣΑ, αφού έχει σαν στόχο, μέσα από την παρακολούθηση της εφαρμογής των Προγραμμάτων Σταθερότητας, να εντοπίζει τυχόν αποκλίσεις τους από τους επιθυμητούς μεσοπρόθεσμους στόχους, εισάγοντας τη διαδικασία της «έγκαιρης προειδοποίησης». Μέσω αυτής, το Συμβούλιο αλλά και η Επιτροπή μπορεί να απευθύνουν συστάσεις προς το κράτος-μέλος για τη λήψη μέτρων αναπροσαρμογής. Αν το τελευταίο δεν συμμορφωθεί ή η κατάσταση επιδεινώνεται τότε ακολουθείται η διαδικασία του άρθρου 121 παρ. 4 της Συνθήκης και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία (όπου δεν λαμβάνεται υπόψη η ψήφος του κράτους προς το οποίο η σύσταση), να ανακοινώσει δημόσια τις συστάσεις του.

Με σκοπό την χαλάρωση του αυστηρού πλαισίου που καθιέρωνε ο Κανονισμός 1466/97, τον Ιούνιο του 2005 τρεις κύριες αλλαγές εισήχθησαν στον προληπτικό βραχίονα του ΣΣΑ²¹ : (α) οι μεσοπρόθεσμοι δημοσιονομικοί στόχοι θα λαμβάνουν υπόψη την ποικιλομορφία των οικονομικών και δημοσιονομικών καταστάσεων και τη δυνατότητα στήριξής τους, που μπορεί να κυμαίνεται από ένα έλλειμμα 1% του ΑΕΠ έως μια θέση ισορροπίας ή με πλεόνασμα για τις χώρες του ευρώ και τις χώρες του

²⁰ ΕΕ L 209/1 , 2.8.1997

²¹ Κανονισμός 1055/2005, ΕΕ L 174/1 , 7.7.2005

μηχανισμού συναλλαγματικών ισοτιμιών (β) εκείνες από αυτές τις χώρες που δεν έχουν επιτύχει ακόμα τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο πρέπει να επιδιώκουν μια ετήσια βελτίωση, τουλάχιστον 0,5% του ΑΕΠ σε πρόσφορες περιόδους (με καταβολή πρόσθετης προσπάθειας σε ευνοϊκές συγκυρίες) (γ) τα κράτη μέλη που έχουν εφαρμόσει σημαντικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, με έναν επαληθεύσιμο αντίκτυπο στη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών μπορούν να παρεκκλίνουν προσωρινά από τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο ή από την πορεία προσέγγισης προς αυτόν.

2.3.2. Η Δημοσιονομική πειθαρχία

Η αυτόνομη άσκηση των εθνικών οικονομικών πολιτικών από τα κράτη-μέλη, στα πλαίσια του ήπιου συντονισμού, δεν είναι ανεξέλεγκτη: αυτό ήδη φάνηκε από την περιγραφή του μηχανισμού ελέγχου και παρακολούθησης των Προγραμμάτων Σταθερότητας, κατά την προηγούμενη παράγραφο. Το κατά τα άλλα αποκεντρωμένο σύστημα χάραξης μεσοπρόθεσμων στόχων, μερικώς «συγκεντρωποιείται» με την προσθήκη του «διορθωτικού» και «δυνάμει κατασταλτικού» βραχίονα του ΣΣΑ. Η δημοσιονομική πειθαρχία, απηχεί εν πολλοίς, τις γερμανικές θέσεις κατά τη διακυβερνητική Σύνοδο Κορυφής στο Άμστερνταμ το 1997 («σχέδιο Weigel») αποτέλεσμα της οποίας ήταν η καθιέρωση δικλείδων ασφαλείας για τον στοχευμένο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών: την «ποσοτικοποίηση του ελλείμματος και του χρέους», ως όριο εκκίνησης της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος (ΔΥΕ) και την θεσμική αυτονομία της ΕΚΤ, ώστε η τελευταία να μην υπόκειται στον πολιτικό έλεγχο και την επιρροή κυβερνητικών αρχών. Η δεύτερη ειδικότερα δικλείδα, συγκεκριμενοποιείται με την απαγόρευση απευθείας χρηματοδότησης δημοσίου χρέους από ΕΚΤ και τη ρήτρα μη διάσωσης.

Η δημοσιονομική πειθαρχία τέθηκε σε λειτουργία κατά το δεύτερο στάδιο της ΟΝΕ, ενώ η ΔΥΕ, διαφοροποιήθηκε από το τρίτο στάδιο για τα κράτη με παρέκκλιση και τα κράτη «χωρίς παρέκκλιση», με τη θέση σε εφαρμογή του Κανονισμού 1467/1997.

Α) Θεσμική Αυτονομία ΕΚΤ

Η δημοσιονομική πειθαρχία και η αυστηρή οριοθέτηση της δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών-μελών της Ένωσης εξασφαλίζεται κατά πρώτον μέσω της

πλήρους ανεξαρτησίας της ΕΚΤ και γενικότερα του ΕΣΚΤ. Αυτό, σύμφωνα με τη Συνθήκη, μεταφράζεται με τρεις κανόνες:

α) την απαγόρευση χρηματοδότησης, των κυβερνητικών αρχών και δημοσίων επιχειρήσεων των κρατών-μελών και των φορέων της Ένωσης από την ΕΚΤ ή τις Εθνικές Κεντρικές Τράπεζες, μέσω υπερεναλήψεων και πιστωτικών διευκολύνσεων, ή μέσω της αγοράς χρεογράφων των ανωτέρω φορέων στην πρωτογενή αγορά²² (άρθρο 123 παρ. 1). Η διάταξη δεν ισχύει για τα πιστωτικά ιδρύματα του δημοσίου, στα οποία κατά τα άλλα, όπως και στα ιδιωτικά, το ΕΣΚΤ επιφυλάσσει την ίδια μεταχείριση, αναφορικά με τα ρευστά διαθέσιμα (άρθρο 123 παρ. 2),

β) την απαγόρευση κάθε μέτρου που θεσπίζει προνομιακή πρόσβαση των κεντρικών κυβερνήσεων και άλλων δημοσίων αρχών ή οργάνων της Ένωσης στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, εκτός και αν το μέτρο αυτό αφορά σε προληπτική εποπτεία (άρθρο 124) και

γ) το ανεύθυνο της Ένωσης και των κρατών - μελών για υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν οι κεντρικές κυβερνήσεις, οι εθνικές αρχές, οι οργανισμοί και οι δημόσιες επιχειρήσεις ενός κράτους - μέλους. Ιδίως το τελευταίο στοιχείο αναφέρεται συνήθως ως «ρήτρα μη διάσωσης» (no bail-out clause), στην οποία επέμεινε η Γερμανία για να αποδεχθεί τη δημιουργία της ΟΝΕ (με το επιχείρημα ότι τα κράτη-μέλη διατηρούν μεν την αποκλειστική αρμοδιότητα της άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής, έχουν ωστόσο απολέσει το δίκτυο προστασίας που παλαιότερα μπορούσαν να προσφέρουν οι Κεντρικές Τράπεζες, και άρα δεν θα έχουν κίνητρο για να ασκούν ανεύθυνα τη δημοσιονομική τους πολιτική.

Η διασφάλιση της θεσμικής αυτονομίας της ΕΚΤ, έλαβε χώρα με βάση το γερμανικό πρότυπο, δηλ. το μοντέλο της Ομοσπονδιακής Τράπεζας της Γερμανίας (Bundesbank). Η θεσμική αυτονομία του νέου μορφώματος που θα αναλάμβανε τις διαδικασίες για την εισαγωγή του κοινού νομίσματος αποτέλεσε κεντρικό σημείο των

²² Ο όρος «πρωτογενής αγορά», αναφέρεται στην αγορά του τίτλου, ομολόγου κλπ τη στιγμή της έκδοσής του. Αντίθετα, δεν απαγορεύεται η ανάληψη τίτλων στη δευτερογενή αγορά, τίτλων δηλ. οι οποίοι ήδη έχουν εκδοθεί. Η παρέμβαση στη δευτερογενή αγορά ενεργοποιήθηκε με το Πρόγραμμα Security Market Programme (SMP), το Μάιο του 2010 στην περίπτωση της Ελλάδας, για την επαναγορά μέρους του χρέους της, βλ. σχετικό κεφάλαιο 4, *Η πολιτική διαχείριση της Κρίσης* βλ. Ferry (2012) ο.π. σελ. 209

διαπραγματεύσεων και «κόκκινη γραμμή» για τη Γερμανία, σε αντίθεση με τους Γάλλους που επιθυμούσαν τον πολιτικό έλεγχο του τελευταίου²³.

B) Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος

Η διαπίστωση της ύπαρξης ελλείμματος και η επιτήρηση της δημοσιονομικής κατάστασης των κρατών-μελών συνιστά αρμοδιότητα της Επιτροπής και προσδιορίζεται βάσει των ακόλουθων κριτηρίων: α) το λόγο του προβλεπομένου ή υφισταμένου δημοσιονομικού ελλείμματος προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν και β) το λόγο του δημοσίου χρέους προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (άρθρο 126 παρ. 1). Οι σχετικοί δείκτες («τιμές αναφοράς»), τις οποίες τα ανωτέρω μεγέθη δεν πρέπει να υπερβαίνουν, προβλέπονται στο άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου αριθ. 12 της Συνθήκης της Λισσαβόνας σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος:

- 3 % για το λόγο μεταξύ του προβλεπομένου ή υφισταμένου δημοσιονομικού ελλείμματος και του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος σε τιμές αγοράς,
- 60 % για το λόγο μεταξύ του δημοσίου χρέους και του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος σε τιμές αγοράς.

Η ανωτέρω τιμή αναφοράς για το δημοσιονομικό έλλειμμα δύνανται να υπερβαίνει από μια κυβέρνηση κράτους-μέλους αν:

- ο λόγος αυτός σημειώνει ουσιαστική και συνεχή πτώση και έχει φθάσει σε επίπεδο παραπλήσιο της τιμής αναφοράς ή
- λόγος μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό.

Πρέπει να ανοίξει στο σημείο αυτό μια παρένθεση και να αναφερθεί ότι οι επιταγές του ΣΣΑ, τόσο για τα Προγράμματα Σταθερότητας (Καν. 1466/1997), όσο και για τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος (Καν. 1467/1997²⁴), αναθεωρήθηκαν το 2005, ύστερα από μία κρίσιμη διετία (2003-2005), κατά την οποία, οι απορρέουσες από το Σύμφωνο δεσμεύσεις δεν τηρούνταν από αριθμό κρατών-μελών. Την ίδια περίοδο το Συμβούλιο αρνήθηκε να κινητοποιήσει την ΔΥΕ εις βάρος της Γερμανίας

²³ Ο Ferry μιλάει ουσιαστικά για «κλωνοποίηση της Bundesbank», βλ. Ferry (2012) ο.π. σελ. 42-44, αλλά και την κριτική στο Κεφ3 της παρούσης

²⁴ ΕΕ L 209/1 , 2.8.1997

παρά την σχετική εισήγηση της Επιτροπής²⁵. Εν όψει του κινδύνου σταδιακής αχρησίας του ΣΣΑ (και σε συνδυασμό και με την παραδοχή ότι ούτε οι ΓΠΟΠ είχαν κάποια ιδιαίτερα σημαντική επίδραση στην άσκηση οικονομικής πολιτικής), κατέστη σαφές ότι η αναθεώρησή του Συμφώνου προς μια ηπιότερη εκδοχή του ήταν απαραίτητη. Ο βασικός της προσανατολισμός ήταν ο περιορισμός της δεσμευτικότητας του ΣΣΑ, μέσω της αναγνώρισης στα κράτη - μέλη εντονότερης διακριτικής ευχέρειας στην άσκηση της δημοσιονομικής τους πολιτικής, και η ενίσχυση του προληπτικού βραχίονα του ΣΣΑ, δηλ. των Προγραμμάτων Σταθερότητας, σε βάρος του κατασταλτικού. Η διευκόλυνση αυτή απέβλεπε στην ενδυνάμωση των κινήτρων των κρατών-μελών, για συνετές δημοσιονομικές πολιτικές αναλόγως των παραμέτρων των οικονομικών τους κύκλων και των ευρύτερων μακροοικονομικών μεγεθών, ώστε να αποφεύγεται η δημιουργία ελλειμμάτων σε καιρούς ανάπτυξης²⁶.

Με το αναθεωρημένο έκτοτε και προς μια πιο ελαστική κατεύθυνση, καθεστώς, όπως τροποποιήθηκε σύμφωνα με τον Κανονισμό 1056/2005, η υπέρβαση της τιμής αναφοράς για το δημοσιονομικό έλλειμμα θεωρείται έκτακτη και προσωρινή, κατά την έννοια της Συνθήκης, εάν οφείλεται σε ασυνήθεις περιστάσεις που εκφεύγουν του ελέγχου του συγκεκριμένου κράτους μέλους και έχουν σημαντική επίπτωση στη δημοσιονομική του κατάσταση ή εάν οφείλεται σε σοβαρή οικονομική ύφεση. «Προσωρινή» θεωρείται η υπέρβαση της τιμής αναφοράς, εάν οι δημοσιονομικές προβλέψεις της Επιτροπής εκτιμούν ότι το έλλειμμα θα μειωθεί κάτω από την τιμή αναφοράς μόλις εκλείψουν οι ασυνήθεις περιστάσεις ή τερματιστεί η σοβαρή οικονομική ύφεση.

Οι τροποποιήσεις που έγιναν τον Ιούνιο του 2005 συνεπάγονται: (α) ένα νέο ορισμό της έννοιας της «σοβαρής οικονομικής ύφεσης», (β) τη διευκρίνιση των «άλλων σχετικών παραγόντων», υπό τον όρο ότι το δημοσιονομικό έλλειμμα παραμένει κοντά στο ανώτατο όριο του 3% και ότι η υπέρβαση είναι προσωρινή, (γ) την παράταση των προθεσμιών για τη διόρθωση ενός υπερβολικού ελλείμματος, προκειμένου να δοθεί σε μια χώρα περισσότερος χρόνος να λάβει αποτελεσματικά

²⁵ Η διαφορά άχθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου το οποίο με την απόφασή του (C-27/04 Επ/Συμβ.), δικαίωσε «μερικώς», την Επιτροπή, δηλ. ως προς το αίτημα ακύρωσης των Συμπερασμάτων του Συμβουλίου, βάσει των οποίων θεωρήθηκε λήξασα η ΔΥΕ

²⁶ Pisani-Ferry, J. (2006), ο.π. p. 834

και μόνιμα μέτρα αποφεύγοντας τα προσωρινά και έκτακτα μέτρα, (δ) την υπόδειξη στα κράτη μέλη που βρίσκονται σε κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος να επιδείξουν μια ετήσια δημοσιονομική προσπάθεια τουλάχιστον 0,5% του ΑΕΠ με διαρθρωτικά μέτρα.²⁷ .

Εάν διαπιστωθεί υπερβολικό έλλειμμα, ή κίνδυνος εμφάνισής του σε κράτος –μέλος, τότε η Επιτροπή συντάσσει έκθεση (άρθρο 126 παρ. 3), για την οποία γνωμοδοτεί η Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή του άρθρου 126 παρ. 4. Επιπροσθέτως απευθύνει γνώμη στο εν λόγω κράτος μέλος και ενημερώνει σχετικά το Συμβούλιο (άρθρο 126 παρ. 5). Το Συμβούλιο, με ειδική πλειοψηφία, μετά από σύσταση της Επιτροπής και αφού λάβει υπόψη τυχόν παρατηρήσεις του εν λόγω κράτους μέλους, αποφασίζει, μετά από συνολική εκτίμηση, εάν υφίσταται ή όχι υπερβολικό έλλειμμα (άρθρο 126 παρ. 6). Εάν αποφασίσει ότι υπάρχει υπερβολικό έλλειμμα, απευθύνει συστάσεις στο εν λόγω κράτος μέλος προκειμένου να τερματιστεί η κατάσταση αυτή εντός καθορισμένου χρονικού διαστήματος (άρθρο 126 παρ. 7). Σε περίπτωση αδράνειας του κράτους μέλους το Συμβούλιο μπορεί, αρχικά, να ανακοινώσει δημοσία τις συστάσεις του (άρθρο 126 παρ. 8) και, στη συνέχεια, να αποφασίσει με έκτακτη ειδική πλειοψηφία να επιβάλει ορισμένα μέτρα στο απείθαρχο κράτος μέλος για να αντιμετωπιστεί η κατάσταση αυτή. Σε αυτή την περίπτωση, το Συμβούλιο μπορεί να ζητήσει από το κράτος μέλος αυτό, να υποβάλει εκθέσεις σύμφωνα με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα, για να εξετάσει τις προσπάθειες προσαρμογής που καταβάλλει αυτό το κράτος μέλος (άρθρο 126 παρ. 9).

Το Συμβούλιο, εφόσον ένα κράτος μέλος δεν συμμορφώνεται με απόφαση που έχει ληφθεί σύμφωνα με την παράγραφο 9, μπορεί να αποφασίσει να εφαρμόσει ή να ενισχύσει **ένα ή περισσότερα από τα ακόλουθα μέτρα:**

- i. να απαιτήσει να δημοσιεύει το εν λόγω κράτος μέλος πρόσθετες πληροφορίες τις οποίες ορίζει το Συμβούλιο, προτού εκδώσει ομολογίες και χρεόγραφα,
- ii. να καλέσει την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων να αναθεωρήσει την πολιτική δανεισμού που ασκεί έναντι του εν λόγω κράτους μέλους,

²⁷ Κανονισμός 1055/2005, ΕΕ L 174/5 , 7.7.2005

- iii. να απαιτήσει από το εν λόγω κράτος μέλος να καταθέσει ατόκως στην Ένωση ποσό κατάλληλου ύψους, έως ότου, κατά τη γνώμη του Συμβουλίου, διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμμα,
- iv. να επιβάλει πρόστιμα εύλογου ύψους (άρθρο 126 παρ. 11).

Το Συμβούλιο, όταν θεσπίζει τα μέτρα που αναφέρονται στις παραγράφους 6 έως 9, 11 και 12, αποφασίζει χωρίς να λαμβάνει υπόψη τη ψήφο του μέλους του Συμβουλίου που εκπροσωπεί το εν λόγω κράτος μέλος (άρθρο 126 παρ. 13). Το Συμβούλιο καταργεί ορισμένες ή όλες τις αποφάσεις ή τις συστάσεις του που αναφέρονται στις παραγράφους 6 έως 9 και στην παράγραφο 11, εφόσον, κατά τη γνώμη του, έχει διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμμα στο οικείο κράτος μέλος (άρθρο 126 παρ. 12).

2.3.3. Μέτρα αλληλεγγύης και μηχανισμοί χρηματοδοτικής ενίσχυσης

Παρά τον αυστηρό κανόνα της δημοσιονομικής αυτονομίας των κρατών-μελών, η Συνθήκη, υπό προϋποθέσεις, επιτρέπει σε εξαιρετικές περιστάσεις τη λήψη μέτρων αλληλεγγύης: συγκεκριμένα η διάταξη του άρθρου 122 ΣΛΕΕ (ρήτρα αλληλεγγύης) στην πρώτη παράγραφο, ορίζει ως αρμοδιότητα του Συμβουλίου, με ομόφωνη λήψη απόφασης και προηγούμενη πρόταση της Επιτροπής να θεσπίζει τα προσήκοντα μέτρα, αν εμφανιστούν δυσκολίες ως προς την επάρκεια προϊόντων, ιδιαίτερα στον τομέα της ενέργειας.

Στη δεύτερη παράγραφο ορίζεται πως η διαδικασία στήριξης σε πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών, μπορεί να υπαγορεύεται και από εξαιρετικές οικονομικές καταστάσεις ή έκτακτες οικονομικές συνθήκες που εκφεύγουν του ελέγχου του δοκιμαζόμενου κράτους. Πάνω σε αυτή τη βάση, δημιουργήθηκαν οι EFSF και EFSM, το Μάιο του 2010, ενώ συζητήθηκε εντόνως, υπό το βάρος της γερμανικής θεωρίας, το σύννομο ή μη της ερμηνείας της διάταξης για τη διάσωση των προβληματικών οικονομιών: οι αντιτιθέμενες στην χρηματοδοτική ενίσχυση φωνές, ιδιαίτερα με αφορμή την περίπτωση της Ελλάδας, επικαλούνταν τη ρήτρα «περί μη διάσωσης» του άρθρου 125 (“no bail out clause”).

Το άρθρο 143 της Συνθήκης από την άλλη μεριά, προβλέπει τη χορήγηση εκ μέρους του Συμβουλίου, μετά από σύσταση της Επιτροπής, αμοιβαίας συνδρομής σε περίπτωση δυσχερειών ή σοβαρής απειλής δυσχερειών στο ισοζύγιο πληρωμών ενός

κράτους μέλους με παρέκκλιση²⁸, δηλ. εκτός της ευρωζώνης. Ο Κανονισμός 332/2002 προς εφαρμογή της Συνθήκης ιδρύει έναν μηχανισμό μεσοπρόθεσμης οικονομικής στήριξης του ισοζυγίου πληρωμών για τα κράτη μέλη που δεν έχουν ενταχθεί στη ζώνη ευρώ. Το ανώτατο όριο του μηχανισμού αυξήθηκε το 2008 από 12 δισ. σε 25 δισ. Ευρώ και επιτρέπει τη χορήγηση δανείων σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, στις παραπάνω περιπτώσεις. Χρηματοδοτική ενίσχυση βάσει του μηχανισμού χορηγήθηκε στην Ουγγαρία, στη Λετονία και στη Ρουμανία. Η ειδική πρόβλεψη εξάλλου μηχανισμού στήριξης για τα κράτη-μέλη εκτός ευρώ, προσφέρει ένα *a majori ad minus* επιχείρημα, για την εφαρμογή της «ρήτρας αλληλεγγύης» του άρθρου 122 και για τα μέλη της ευρωζώνης.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η πρόβλεψη του Μηχανισμού Σταθερότητας για την χρηματοδότηση του συνόλου της ευρωζώνης, όπως αποφασίστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 25/03/2011, όταν αυτό κρίνεται απαραίτητο, με την προσθήκη τρίτης παραγράφου στο άρθρο 136 ΣΛΕΕ, έληξε τις ερμηνευτικές προσεγγίσεις και διχογνωμίες, τόσο σε σχέση με την ρήτρα μη διάσωσης του άρθρου 125 παρ. 2, όσο και την εφαρμογή της «ειδικής» ρήτρας αλληλεγγύης του άρθρου 122 παρ. 2 (βλ Κεφ.4 Πολιτική Διαχείριση της Κρίσης, υπό 4.1.2.)

2.4. Η Νομισματική Πολιτική και η δομή του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ)

2.4.1. Θεσμικό πλαίσιο και όργανα

Το νομικό πλαίσιο για την ΟΝΕ, αποτυπώνεται στα άρθρα 127-133 της ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με την γενικού χαρακτήρα διάταξη του άρθρου 3 παρ. 4 ΣΕΕ, περί συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών και τη διατήρηση υψηλού βαθμού συνοχής στα δημοσιονομικά τους μεγέθη. Όπως ήδη έχει αναπτυχθεί, τα βασικά θεσμικά όργανα, που εμπλέκονται στην εφαρμογή της νομισματικής πολιτικής παραμένουν ίδια από τον αρχικό σχεδιασμό του συστήματος, της Συνθήκης του Μάαστριχτ.

²⁸ Τα κράτη μέλη με παρέκκλιση, έχουν πρόσβαση και στους δύο μηχανισμούς χρηματοδοτικής ενίσχυσης. Βλ. Γκόρτσος Χ. (2001) ο.π. 464 επ.

Έτσι στο α. 127 ΣΛΕΕ θεσπίζεται το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ), το οποίο απαρτίζεται από την ΕΚΤ και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες των κρατών-μελών που έχουν υιοθετήσει το ευρώ. Το καταστατικό του ΕΣΚΤ και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας περιλαμβάνονται στο υπ' αριθ. 4 Πρωτόκολλο, που επισυνάπτεται στη ΣΛΕΕ.

Το άρθρο 129 ΣΛΕΕ «εμπλέκει» το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στη διαδικασία, στο βαθμό που τροποποιούν επιμέρους άρθρα του καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ, κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

Η θεσμική αυτονομία του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ, διασφαλίζεται όπως ήδη ειπώθηκε παραπάνω με την απαγόρευση υπεραναλήψεων ή παροχής οιασδήποτε πιστωτικών διευκολύνσεων προς τα κράτη-μέλη. Επιπλέον η διάταξη του άρθρου 130 ΣΛΕΕ ορίζει ότι η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, οι εθνικές κεντρικές τράπεζες, και κάθε μέλος των οργάνων λήψης αποφάσεων των ιδρυμάτων αυτών, δεν ζητάνε και δεν δέχονται υποδείξεις από τα θεσμικά ή λοιπά όργανα ή οργανισμούς, από την κυβέρνηση κράτους μέλους ή από άλλο οργανισμό. Από την αντίστροφη όψη, τα θεσμικά και λοιπά όργανα ή οργανισμοί της Ένωσης, καθώς και οι κυβερνήσεις των κρατών μελών, αναλαμβάνουν την υποχρέωση να τηρούν την αρχή αυτή και να μην επιδιώκουν να επηρεάζουν τα μέλη των οργάνων λήψης αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας ή των εθνικών κεντρικών τραπεζών, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Περαιτέρω, η ανεξαρτησία του ΕΣΚΤ, θεμελιώνεται στην αυτοτελή χάραξη και άσκηση της νομισματικής πολιτικής (βλ. επόμενη παράγραφο), χωρίς τη σύμπραξη άλλου θεσμικού οργάνου της Ένωσης.

Σύμφωνα με το επισυναπτόμενο στη ΣΛΕΕ, καταστατικό του ΕΣΚΤ και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (υπ' αριθ. 4 Πρωτόκολλο), το ΕΣΚΤ, διοικείται από τα όργανα λήψης αποφάσεων της ΕΚΤ:

Α. Την Εκτελεστική Επιτροπή. Αποτελείται από τον πρόεδρο και τον αντιπρόεδρο της ΕΚΤ καθώς και από άλλα τέσσερα μέλη, τα οποία διορίζονται για θητεία οκτώ (8) ετών μη ανανεώσιμη: πρόκειται για πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και επαγγελματικής εμπειρίας σε τραπεζικά και νομισματικά θέματα. Τα μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής διορίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, . Η Εκτελεστική Επιτροπή εφαρμόζει τη νομισματική πολιτική όπως καθορίζεται από το Διοικητικό Συμβούλιο. Για το σκοπό αυτό, η Εκτελεστική Επιτροπή δίνει τις απαραίτητες

οδηγίες στις εθνικές κεντρικές τράπεζες. Επίσης, προετοιμάζει τις συναντήσεις του διοικητικού συμβουλίου και ασχολείται με την τρέχουσα διαχείριση της ΕΚΤ.

Β. Το Διοικητικό Συμβούλιο. Αποτελείται από τα μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής και τους διοικητές των κεντρικών τραπεζών των κρατών μελών που έχουν υιοθετήσει το ευρώ. Το Διοικητικό Συμβούλιο είναι το κύριο όργανο λήψης αποφάσεων της ΕΚΤ. Είναι υπεύθυνο να υιοθετεί τις κατευθυντήριες γραμμές και τις απαραίτητες αποφάσεις για την εκπλήρωση των καθηκόντων της ΕΚΤ. Κύριο καθήκον του είναι ιδίως ο καθορισμός της νομισματικής πολιτικής της ζώνης ευρώ. Για το σκοπό αυτό, το Διοικητικό Συμβούλιο μπορεί, για παράδειγμα, να καθορίσει το επιτόκιο με το οποίο δανείζονται οι εμπορικές τράπεζες από την κεντρική τους τράπεζα

Γ. Το Γενικό συμβούλιο που αποτελείται από τον πρόεδρο και τον αντιπρόεδρο της ΕΚΤ καθώς και από τους διοικητές των κεντρικών τραπεζών του συνόλου των κρατών της Ένωσης. Το γενικό συμβούλιο συγκεντρώνει συνεπώς τους διοικητές των κεντρικών τραπεζών των κρατών μελών που έχουν εγκρίνει το ευρώ αλλά και όσων δεν το έχουν ακόμα εισαγάγει. Το γενικό συμβούλιο θεωρείται το τρίτο όργανο λήψης αποφάσεων της ΕΚΤ, μολονότι οι αρμοδιότητές του για τη λήψη αποφάσεων είναι λιγότερες. Συγκεκριμένα, η αποστολή του είναι συμβάλλει στα συμβουλευτικά καθήκοντα της ΕΚΤ. Επίσης, είναι υπεύθυνο να συγκεντρώνει στατιστικές πληροφορίες και να εκπονεί εκθέσεις δραστηριότητας. Ήταν επίσης επιφορτισμένο με την άσκηση των καθηκόντων του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ινστιτούτου (ΕΝΙ), προάγγελου της ΕΚΤ, όταν τέθηκε υπό εκκαθάριση²⁹.

2.4.2. Στόχοι και καθήκοντα του ΕΣΚΤ-Άσκηση της νομισματικής πολιτικής

Όπως καθορίζεται στο άρθρο 3 παρ. 1 στοιχ. γ) η νομισματική πολιτική για τα κράτη-μέλη που έχουν υιοθετήσει το κοινό νόμισμα, συνιστά κοινή πολιτική αποκλειστικού χαρακτήρα, που έχει εκχωρηθεί από τα τελευταία ως εθνική κυριαρχία, υπέρ της Ένωσης.

²⁹ Το ΕΝΙ, ιδρύθηκε κατά το 2^ο στάδιο της ΟΝΕ. Τέθηκε σε λειτουργία την 01/01/1994, είχε ως έδρα τη Φραγκφούρτη και κύρια αποστολή του ήταν αφενός ο συντονισμός τις νομισματικές πολιτικές των κρατών-μελών (την περίοδο εκείνη παρέμεναν στο πεδίο των εθνικών αρμοδιοτήτων), αφετέρου η διενέργεια των απαραίτητων προπαρασκευαστικών διενεργειών για την ομαλή μετάβαση στο 3^ο στάδιο, δηλ. την εισαγωγή του ευρώ.

Βασική αποστολή του ΕΣΚΤ, αποτελεί η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών. Με αυτό τον γνώμονα και μέσω της αρχής της οικονομίας της ανοικτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό ελέγχει την προσφορά χρήματος και το βασικό επιτόκιο στην Ένωση (άρθρο 127 ΣΛΕΕ). Ειδικότερα το ΕΣΚΤ:

- χαράζει και να εφαρμόζει τη νομισματική πολιτική της Ένωσης, κυρίως μέσα από τη διενέργεια πράξεων ανοικτής αγοράς, την παροχή παγίων διευκολύνσεων και την τήρηση από τα πιστωτικά ιδρύματα ελάχιστων υποχρεωτικών διαθεσίμων (διαχείριση ρευστότητας στην αγορά)
- διενεργεί πράξεις συναλλάγματος, παρεμβαίνοντας στις διεθνείς χρηματαγορές, πουλώντας ή αγοράζοντας, κατά περίπτωση ευρώ ή άλλα νομίσματα, εξομαλύνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τις βραχυχρόνιες συναλλαγματικές διακυμάνσεις.
- κατέχει και διαχειρίζεται τα επίσημα συναλλαγματικά διαθέσιμα των κρατών μελών, χωρίς ωστόσο να θίγει την κατοχή και διαχείριση των τρεχόντων ταμειακών υπολοίπων σε συνάλλαγμα των κυβερνήσεων των κρατών-μελών.
- προωθεί την ομαλή λειτουργία των συστημάτων πληρωμών, δηλ. την εξασφάλιση της διαρκούς κινητικότητας και διατραπεζικής μεταφοράς κεφαλαίων με σκοπό την εκκαθάριση απαιτήσεων και εκτέλεση εντολών πληρωμής (σύστημα TARGET³⁰)
- συμβάλλει στην εκ μέρους των αρμόδιων αρχών ομαλή άσκηση πολιτικών που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος

Η ΕΚΤ, είναι το όργανο που θέτει σε εφαρμογή τη νομισματική πολιτική της Ένωσης, υλοποιώντας τις κατευθυντήριες γραμμές του «Ευρωσυστήματος». Σύμφωνα με τη Συνθήκη και το Καταστατικό της, διαθέτει το αποκλειστικό προνόμιο έκδοσης και κυκλοφορίας των τραπεζογραμματίων στην Ένωση, δηλ. του νόμιμου χρήματος (άρθρο 128). Εδρεύει στην Φραγκφούρτη, ιδρύθηκε ήδη με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, αλλά τέθηκε σε πλήρη λειτουργία κατά το 3^ο στάδιο της ΟΝΕ, το 1999, αποτελώντας το «διάδοχο» σχήμα του ΕΝΙ (βλ. παραπάνω). Είναι το πρώτο από τα

³⁰ Αυτή τη στιγμή το TARGET 2 συνιστά το νέο διευρωπαϊκό σύστημα πληρωμών, εκσυγχρονισμένο τεχνολογικά και ηλεκτρονικά για τις ανάγκες που προέκυψαν από τη διεύρυνση της Ένωσης. Για πληρέστερη παρουσίαση του «εργαλείου», βλ. τον ιστότοπο της Τράπεζας της Ελλάδος (ΤτΕ), <http://www.bankofgreece.gr/Pages/el/PaymentsSystems/largepayments.aspx>

θεσμικά όργανα της Ένωσης, που διαθέτει νομική προσωπικότητα, δηλ. υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, ικανότητα δικαστικής παράστασης καθώς και τη δυνατότητα να αποκτά και να διαθέτει κινητή και ακίνητη περιουσία.

Το κεφάλαιο της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) προέρχεται από τις εθνικές κεντρικές τράπεζες (ΕθνΚΤ) όλων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και ανέρχεται σε 10.760.652.402,58 ευρώ (από τις 29 Δεκεμβρίου 2010). Όπως φαίνεται στο παρακάτω πλαίσιο, τα μερίδια συμμετοχής των Εθνικών Κεντρικών Τραπεζών στο κεφάλαιο αυτό υπολογίζονται βάσει κλείδας κατανομής που αντιστοιχεί στο μερίδιο συμμετοχής της οικείας χώρας στον συνολικό πληθυσμό και το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν της ΕΕ. Από την έναρξη του Τρίτου Σταδίου της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης την 1η Ιανουαρίου 1999, η κλείδα κατανομής έχει αλλάξει τέσσερις φορές: η πρώτη ανά πενταετία αναπροσαρμογή πραγματοποιήθηκε την 1η Ιανουαρίου 2004 και η επόμενη την 1η Ιανουαρίου 2009, ενώ πρόσθετες τροποποιήσεις έλαβαν χώρα την 1η Μαΐου 2004 (με την ένταξη στην ΕΕ της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Εσθονίας, της Κύπρου, της Λετονίας, της Λιθουανίας, της Ουγγαρίας, της Μάλτας, της Πολωνίας, της Σλοβενίας και της Σλοβακίας) και την 1η Ιανουαρίου 2007 (με την ένταξη στην ΕΕ της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας).

Εισφορά των ΕθνΚΤ της ζώνης του ευρώ στο κεφάλαιο της ΕΚΤ		
ΕθνΚΤ	Κλείδα κατανομής %	Καταβεβλημένο κεφάλαιο (€)
Nationale Bank van België / Banque Nationale de Belgique	2,4256	220.583.718,02
Deutsche Bundesbank	18,9373	1.722.155.360,77
Eesti Pank	0,1790	16.278.234,47
Banc Ceannais na hÉireann/Central Bank of Ireland	1,1107	101.006.899,58
Τράπεζα της Ελλάδος	1,9649	178.687.725,72
Banco de España	8,3040	755.164.575,51
Banque de France	14,2212	1.293.273.899,48
Banca d'Italia	12,4966	1.136.439.021,48
Κεντρική Τράπεζα της Κύπρου	0,1369	12.449.666,48
Banque centrale du Luxembourg	0,1747	15.887.193,09
Bank Ċentrali ta' Malta /Central Bank of Malta	0,0632	5.747.398,98
De Nederlandsche Bank	3,9882	362.686.339,12
Oesterreichische Nationalbank	1,9417	176.577.921,04

Εισφορά των ΕθνΚΤ της ζώνης του ευρώ στο κεφάλαιο της ΕΚΤ		
ΕθνΚΤ	Κλείδα κατανομής %	Καταβεβλημένο κεφάλαιο (€)
Banco de Portugal	1,7504	159.181.126,31
Banka Slovenije	0,3288	29.901.025,10
Národná banka Slovenska	0,6934	63.057.697,10
Suomen Pankki - Finlands Bank	1,2539	114.029.487,14
Σύνολο¹	69,9705	6.363.107.289,36

Πηγή: <http://www.ecb.int> , τελευταία ενημέρωση 28/12/2011

Πέραν του εκδοτικού της προνομίου, η ΕΚΤ, διαθέτει αρμοδιότητες:

Α) Κανονιστικές: το άρθρο 132 της Συνθήκης, αποτελεί τη νομική βάση για την κανονιστική αρμοδιότητα της ΕΚΤ. Η τελευταία, στο πλαίσιο εκπλήρωσης της αποστολής της, δύναται να εκδίδει κανονισμούς, να λαμβάνει αποφάσεις και να διατυπώνει συστάσεις και γνώμες.

Η έκδοση των κανονισμών από την ΕΚΤ, λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο της χάραξης και εφαρμογής της νομισματικής πολιτικής (άρθρο 3, σημείο 1, πρώτη περίπτωση), της διατήρησης ελάχιστων αποθεματικών από τις εθνικές τράπεζες, ως υποχρέωση απέναντι στην ΕΚΤ (άρθρο 19, σημείο 1), της εξασφάλισης αποτελεσματικών και υγιών συστημάτων πληρωμών, της προληπτικής εποπτείας των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων (άρθρο 22 ή στο άρθρο 25, σημείο 2, του καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ), και πράξεων του Συμβουλίου (άρθρο 129, παρ. 4).

Οι κανονισμοί που εκδίδονται από την ΕΚΤ, έχουν καθολική και άμεση ισχύ και δεσμευτικότητα για όλα τα κράτη-μέλη (όπως όλοι οι Κανονισμοί άλλωστε), σε αντίθεση με τις συστάσεις και τις γνώμες. Το ιδιότυπο στοιχείο, ωστόσο είναι ότι δεν εκδίδονται με την προβλεπόμενη στη Συνθήκη διαδικασία, δηλ. τη «συνήθη νομοθετική διαδικασία» και δεν απαιτούν την εμπλοκή άλλων θεσμικών οργάνων, ιδίως δε του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η υποβολή ετήσιας «έκθεσης πεπραγμένων», του «ευρωσυστήματος» από τον Πρόεδρο της ΕΚΤ, προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 284 παρ. 3, δεν φαίνεται να αναιρεί το σχετικό προβληματισμό για έλλειψη νομιμοποίησης της κανονιστικής αρμοδιότητας της ΕΚΤ, απουσία πραγματικής λογοδοσίας και επίταση του

«δημοκρατικού ελλείμματος», στην Ένωση. Οι εν λόγω σκέψεις, θα αναπτυχθούν στο επόμενο κεφάλαιο της παρούσης.

Β) Συμβουλευτικές. Η ΕΚΤ συνδράμει τη γνώμη της όταν προτεινόμενες πράξεις της Ένωσης εμπίπτουν στο πεδίο της αρμοδιότητάς της, όπως επίσης συνδράμει τις εθνικές αρχές για κάθε σχέδιο νομοθετικής διάταξης που εμπίπτει στο πεδίο της αρμοδιότητάς της, υπό τους όρους που ορίζει το Συμβούλιο σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 129, παράγραφος 4.

Γ) Προληπτικής εποπτείας των χρηματοπιστωτικών οργανισμών. Η αρμοδιότητα παρέχεται κατ' εξουσιοδότηση από το Συμβούλιο: το τελευταίο αποφασίζει για την ανάθεση, με ομοφωνία, και εκδίδει κανονισμούς σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, κατόπιν διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.

Δ) Επιβολής προστίμων. Εντός των ορίων και υπό τους όρους που θεσπίζονται από το Συμβούλιο σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 129, παράγραφος 4, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα δικαιούται να επιβάλλει πρόστιμα ή περιοδικές χρηματικές ποινές στις επιχειρήσεις λόγω μη συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τους κανονισμούς ή τις αποφάσεις της

2.5. Μια πρώτη αποτίμηση του θεσμικού πλαισίου

Με βάση την ανωτέρω εκτενή ανάπτυξη των θεσμικών ρυθμίσεων, αναφορικά με τους οικονομικούς θεσμούς, στην Ένωση, θα ήταν σκόπιμο να εκτεθούν κάποιες χρήσιμες παρατηρήσεις.

Κατά πρώτον το θεσμικό πλαίσιο αποτελεί προϊόν μιας μακρόχρονης διαδικασίας, οι βάσεις της οποίας είχαν τεθεί από τα τέλη της δεκαετίας του '80. Στη βάση μιας διακυβερνητικής λογικής και στα πλαίσια μιας αφετηριακής σύγκρουσης μεταξύ των δύο παραδοσιακά ισχυρών παικτών στο εσωτερικό της Ε.Ε., της Γερμανίας και της Γαλλίας, οι πτυχές του εγχειρήματος μιας μελλοντικής ONE, ξεδιπλώθηκαν με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992). Στις σχετικές διαπραγματεύσεις για τις οποίες έγινε λόγος και στο πρώτο κεφάλαιο της παρούσης, κυρίαρχες τάσεις αποτελούσαν, από τη μια, η γαλλική άποψη περί δημιουργίας μιας «οικονομικής διακυβέρνησης», ανοιχτού

τύπου, βασισμένη στην ελεύθερη σύμπραξη και το συντονισμό των μετεχόντων κρατών, από την άλλη η γερμανική άποψη, χαρακτηριζόμενη ομολογουμένως, από μεγαλύτερη σαφήνεια, ως προς τον καθορισμό των οργάνων και των εκχωρούμενων σε αυτά αρμοδιοτήτων. Έχει διατυπωθεί ότι η γαλλική θέση χαρακτηρίζονταν από ευρύτητα και ασάφεια, αναφορικά με την νοηματοδότηση του όρου «οικονομική κυβέρνηση»: διεκδικούσε περισσότερο την ανάπτυξη «εργαλείων συντονισμού» και τον «πολιτικό έλεγχο» του θεσμικού οργάνου που θα διαχειριζόταν το νέο νόμισμα, με το βασικό επιχείρημα της πολιτικής λογοδοσίας και νομιμοποίησης του τελευταίου. Αντίθετα, η Γερμανία επεδίωκε έναν θεσμικά αυτόνομο κεντρικό τραπεζικό μηχανισμό και τη διασφάλιση της προσήλωσης των κρατών-μελών στη δημοσιονομική πειθαρχία, μέσω συνοδευτικού μηχανισμού επιβολής κυρώσεων για τους «παραβάτες».

Η τελική θεσμική οριοθέτηση της ONE εγκαινίασε ένα παράδειγμα περιφερειακής συνεργασίας πρωτόγνωρο στη διεθνή πρακτική και θεωρία: κοινοτική νομισματική πολιτική και διακυβερνητική συνεργασία εντός θεσμικού πλαισίου σε θέματα οικονομικής πολιτικής³¹. Με την επικράτηση ουσιαστικά της γερμανικής θέσης, δηλ. τη θέσπιση παράπλευρου συντονισμού των εθνικών οικονομικών πολιτικών, κυρίως μέσω της υποχρέωσης δημοσιονομικής πειθαρχίας, καταλήξαμε σε ένα διττού χαρακτήρα σύστημα διαχείρισης: (/κυβέρνησης) της ευρωζώνης: μια εθνικά εκχωρημένη αρμοδιότητα, δηλ. η διαχείριση του ενιαίου νομίσματος, ασκούμενη από θεσμικά ανεξάρτητο φορέα (ΕΚΤ) και εθνικές, οικονομικές πολιτικές, κατά κανόνα δημοσιονομικού χαρακτήρα που συντονίζονται κατά βάση διακυβερνητικά.

Ο συντονισμός των δύο, δηλ. της νομισματικής πολιτικής αφενός και των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών αφετέρου, συνιστά ένα «*παίγνιο διαδοχικών κινήσεων*»³². Για την ακρίβεια, το ρόλο του συντονιστή, έχει αναλάβει η ΕΚΤ, αφού καλείται να διαμορφώσει την πολιτική της «αντιδρώντας» στις οικονομικές πολιτικές των κρατών – μελών.

³¹ Χατζησταύρου Φ., «Η Ο(Ν)Ε σε χρόνους κρίσης: ποιες οι συνέπειες της διακυβερνητικής οδού;», εφ. «Τα Νέα» 07/06/2011

³² Βλ. Τάττης Α. , (2011) ο.π.

Από την άλλη, διαφορετικά έχει η κατάσταση σε ότι αφορά το συντονισμό των κρατών-μελών μεταξύ τους και την ευθυγράμμιση των πολιτικών «κοινού ενδιαφέροντος»: ο συντονισμός της οικονομικής πολιτικής εξασφαλίζεται μέσω α) ενός πλαισίου δεσμευτικών νομικών κανόνων ώστε να αποφεύγονται τα υπερβολικά ελλείμματα, β) ενός ήπιου πλαισίου συντονισμού μέσω των ΓΠΟΠ και των Προγραμμάτων Σταθερότητας και γ) μιας, άτυπης έστω, διευθυντικής δομής της οικονομικής πολιτικής και συγκεκριμένα του Eurogroup, η οποία όμως δεν έχει αποφασιστικές αρμοδιότητες., πρόκειται για ένα καθεστώς πολιτικής (policy regime) το οποίο αποπειράται να εξασφαλίσει τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής μέσω δεσμευτικών κανόνων, στοιχείων ανοικτής μεθόδου συντονισμού και πολιτικής καθοδήγησης.

Η κυριαρχία των διακυβερνητικών στοιχείων, στο συντονισμό και τη διαμόρφωση της ευκαταίας οικονομικής πολιτικής, είναι έντονη, αφού οι βασικές και σε τελικό βαθμό αποφάσεις, λαμβάνονται από ένα κατεξοχήν διακυβερνητικό όργανο, το Συμβούλιο, με αρκετά περιθώρια διακριτικής ευχέρειας.. Ακόμα και η διαδικασία της ΔΥΕ, αν και τίθεται σε εκκίνηση με πρωτοβουλία της «υπερεθνικής» Επιτροπής, εντούτοις περαιώνεται, με την τελική απόφαση του Συμβουλίου: το τελευταίο δεν δεσμεύεται από τη γνώμη της Επιτροπής (θυμίζουμε την περίπτωση της ΔΥΕ, στο παράδειγμα της Γαλλίας και Γερμανίας το 2005). Θα μπορούσε, κατ' αντιδιαστολή να θεωρηθεί ότι η προσήλωση στη δημοσιονομική πειθαρχία και μάλιστα η ποσοτικοποίησή της μέσω των ορίων δημοσιονομικού ελλείμματος και δημοσίου χρέους διαβρώνει, σε κάποιο βαθμό, την δημοσιονομική ανεξαρτησία των κρατών - μελών.

Κατά γενική ομολογία, η αυτονομία των κρατών-μελών, υπηρέτησε επί σειρά ετών τη δυνατότητά τους να ασκούν αυτοτελείς δημοσιονομικές πολιτικές, υπαγορευόμενες από τις βραχυπρόθεσμες διακυμάνσεις και τους κύκλους των οικονομιών τους. Εντός λελογισμένων ορίων κάτι τέτοιο ήταν άλλωστε και θεμιτό. Εντούτοις σε καθαρά ενωσιακό επίπεδο, και με την εμπειρία του ατελέσφορου μηχανισμού της δημοσιονομικής πειθαρχίας, ανέδειξε τα «τρωτά» σημεία του νομισματικού εγχειρήματος, υποσκάπτοντας τη βιωσιμότητά του σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Με τις ατέλειες του θεσμικού συστήματος της «οικονομικής κυβέρνησης», θα ασχοληθούμε στο επόμενο κεφάλαιο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3:

ΔΥΝΑΜΙΕΣ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

3.1. Πλεονεκτήματα του κοινού νομίσματος και δυνητικοί παράγοντες αποσταθεροποίησης

Όπως ήδη λέχθηκε, στην ενότητα για την ιστορική αναδρομή του ενωσιακού εγχειρήματος, η νομισματική ένωση, ως προηγμένο στάδιο οικονομικής ολοκλήρωσης, προϋποθέτει την προγενέστερη ενοποίηση των αγορών και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, ουσιώδες γνώρισμα της οποίας αποτελεί η ευχερής και άνευ τεχνικών, διοικητικών ή άλλων εμποδίων κινητικότητα, των συντελεστών παραγωγής. Η εσωτερική αγορά αποτελεί απότοκο μιας διαδικασίας δυναμικής, με ρίζες στη φιλελεύθερη νεολειτουργική προσέγγιση των οραματιστών της «ενωμένης Ευρώπης» (Jean Monnet): συστατικά της διαδικασίας που τελικά επιλέχθηκε, αντί των πιο ριζοσπαστικών προτάσεων των «φεντεραλιστών», ήταν η σταδιακή καλλιέργεια κοινωνικοψυχολογικής συναίνεσης και το «εργαλείο» της «Κοινοτικής Μεθόδου», με στόχο την επίτευξη πολλαπλασιαστικών επιδράσεων σε όλα τα επίπεδα που διέπονται από λειτουργική ή και πολιτική συνάφεια (spill-over effect)³³.

Τα προφανή πλεονεκτήματα της εγκαθίδρυσης της Ενιαίας Αγοράς, για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις της, συμπλήρωσε με ουσιαστικό τρόπο η αντικατάσταση των εθνικών νομισμάτων από το ευρώ. Η υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος, θεωρείται ότι ωφελεί τις επιμέρους ευρωπαϊκές οικονομίες, καταρχήν μέσω της προώθησης της λειτουργίας της ενιαίας αγοράς, αφού αυξάνεται συνολικά ο ανταγωνισμός εντός της ΕΕ, χωρίς να εφαρμόζεται η άλλοτε τακτική των ανταγωνιστικών υποτιμήσεων των εθνικών νομισμάτων, ενώ επιπρόσθετα δημιουργούνται πολλαπλά οφέλη για τους καταναλωτές: οι τελευταίοι δύνανται να συγκρίνουν τις τιμές των προσφερόμενων προϊόντων (price transparency). Επίσης τα οφέλη του ευρώ εκτείνονται και στο

³³ Για περισσότερα στοιχεία σχετικά με τις πολιτικές θεωρίες της ευρωπαϊκής ενοποίησης, βλ. Δ.Ν. Χρυσόχου-Μ. Ι. Τσινισιζέλη, «Η πολιτική θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, από το Λειτουργισμό στο νέο ρεπουμπλικανισμό», συλ. τομ. «Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, οργάνωση και πολιτικές 50 χρόνια», εκδ. Θεμέλιο, επιμ. Ν. Μαραβέγια – Μ. Τσινισιζέλη, 2007, σελ. 96-163

συνολικό ρυθμό μεγέθυνσης της ευρωπαϊκής οικονομίας, στο βαθμό που εξαλείφει τις οικονομικές αβεβαιότητες, το κόστος μετατροπής νομισμάτων στις εμπορικές συναλλαγές και τον συναλλαγματικό κίνδυνο που δημιουργείται από τις κυμαινόμενες ισοτιμίες και τα επιτόκια και τις διαφορετικές συγκυριακές νομισματικές πολιτικές των κρατών (βλ. Κεφάλαιο 1 υπό 1.2.2.). Στα οφέλη συγκαταλέγονται επιπρόσθετα, το σταθερό μακροοικονομικό περιβάλλον για τις επιχειρήσεις, η μείωση της γραφειοκρατίας των τραπεζών (transaction costs) και η δημιουργία οικονομιών κλίμακας, λόγω της ολοκλήρωσης των χρηματοπιστωτικών αγορών και της δυνατότητας συγχωνεύσεων. Τέλος, σε διεθνές επίπεδο, το νομισματικό σύστημα του ευρώ δύναται να εμφανίζεται, ως πιο σταθερό και θωρακισμένο, έναντι των ενδεχόμενων ασταθειών άλλων διεθνών νομισμάτων όπως το δολάριο.

Δεν απουσιάζουν ωστόσο και οι αντίθετες φωνές που αντιμετωπίζουν την υιοθέτηση του κοινού νομίσματος με ιδιαίτερο σκεπτικισμό. Ήδη, πολύ πριν το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, μερίδα της οικονομικής επιστήμης έκρουε τον κώδωνα του κινδύνου αναφορικά με την νεότευκτη ευρωζώνη και τους δυνητικούς παράγοντες αποσταθεροποίησής της.

3.1.1. Η θεωρία των βέλτιστων νομισματικών ζωνών

Η οικονομικού χαρακτήρα επιφύλαξη, σχετικά με την εισαγωγή του «ευρώ» (€), συναντάται στη θεωρία «των βέλτιστων νομισματικών ζωνών» (optimum currency areas). Η θεωρία των βέλτιστων νομισματικών ζωνών ή «τρίγωνο ασυμβατότητας», διατυπώθηκε τη δεκαετία του '60 από τον Καναδό οικονομολόγο Robert Mundell και αποτελεί μια μελέτη πάνω στη «γεωγραφία» του νομίσματος και μια ανάλυση κόστους – οφέλους για τα διάφορα νομισματικά σχήματα. Οι παρατηρήσεις του «τριλλήμματος» Mundell, (όπως εναλλακτικά διατυπώνεται) λήφθηκαν υπόψη ήδη από το 1989 κατά την παρουσίαση του σχεδίου Delors. Με βάση την εν λόγω θεωρία, σε μια ανάλυση κόστους-οφέλους για ένα ιδανικό νομισματικό σύστημα, προκύπτουν για τους μετέχοντες, τρεις βασικές επιλογές (με διαφορετική διατύπωση, για να συσταθεί μια νομισματική ένωση, τα συμμετέχοντα κράτη-μέλη, έρχονται αντιμέτωπα με το ακόλουθο «τρίλλημα»): α) ελεύθερη διακίνηση κεφαλαίων, β) σταθερές ισοτιμίες εθνικών νομισμάτων και γ)

ανεξάρτητα ασκούμενες νομισματικές πολιτικές (εθνική κυριαρχία). Τα παραπάνω στοιχεία συνιστούν τρεις δυνατότητες που δεν μπορούν να λαμβάνουν χώρα ταυτοχρόνως, αλλά μόνο ανά δύο. Συνεπώς, ένα επίδοξο νομισματικό σχήμα, έχει τη δυνατότητα να συνδυάσει δύο από τα τρία στοιχεία³⁴.

Επιπροσθέτως, στα κυριότερα συμπεράσματα της θεωρίας, συγκαταλέγεται η επιμέτρηση διαφορετικών παραγόντων στην ποιότητα της σύστασης της νομισματικής ενοποίησης δύο ή περισσότερων κρατών. Πρώτον, ο βαθμός και η έκταση της οικονομικής τους ενοποίησης, δεύτερον, ο βαθμός ασυμμετρίας μεταξύ τους και τρίτον, η ύπαρξη αντισταθμιστικών μηχανισμών που σκοπούν στην διόρθωση των αποκλίσεων.

Σε ότι αφορά την πρώτη παράμετρο, υποστηρίζεται σχετικά ότι, όσο πιο ισχυρές εμπορικές σχέσεις αναπτύσσονται ανάμεσα σε δύο χώρες, τόσο περισσότερο συμφέρουσα αποδεικνύεται η υιοθέτηση ενιαίου νομίσματος, αφού εξαλείφεται το κόστος από τη μετατροπή των νομισμάτων και ο κίνδυνος των κυμαινόμενων συναλλαγματικών ισοτιμιών.

Οι ασυμμετρίες ανάμεσα σε δύο ανοιχτές οικονομίες, προκύπτουν από τις διαταραχές της ζήτησης σε κάθε χώρα και αναφέρονται ειδικότερα στις διαφορές σε επίπεδο δομών παραγωγής: το τελευταίο στοιχείο συναρτάται προς το βαθμό εξειδίκευσης μιας οικονομίας. Οι κραδασμοί και τα ασύμμετρα σοκ καθίστανται εντονότερα, όσο διευρύνονται οι διαφορές. Επειδή η αντιμετώπιση των διαταραχών της ζήτησης, σχετίζεται άμεσα με την εγχώρια παραγωγή και τις εθνικές εξαγωγές, κρίνεται οικονομικά ορθολογικό, οι εν λόγω διαρθρωτικές διαφορές και ανομοιογένειες να καταπολεμούνται με το όπλο μιας εγχώριας νομισματικής πολιτικής και όχι με ένα κοινό νόμισμα.

Αντιστάθμιση στις διαταραχές και την αποσταθεροποίηση που προκαλούνται στις συνδεδεμένες οικονομίες, αποτελούν εναλλακτικοί μηχανισμοί ρύθμισης, όπως η κινητικότητα ή η ευελιξία των αγορών εργασίας (μετεγκαταστάσεις επιχειρήσεων, μετακινήσεις κεφαλαίων κ.ο.κ.). όσο πιο έντονη είναι η παρουσία των εν λόγω μηχανισμών, τόσο πιο ευνοϊκή, συμφέρουσα και αποδοτική θεωρείται η λειτουργία κοινού νομίσματος, από δύο και πλέον οικονομίες. Εξάλλου, δεν πρέπει να παροράται, ο κρίσιμος ρόλος στην απορρόφηση των κραδασμών, των «αυτόματων

³⁴ Βλ. Ρουμελιώτης (2005), ο.π. σ. 181 επ.

ή δημοσιονομικών σταθεροποιητών» (fiscal stabilizers) μιας οικονομίας, δηλ. η φορολογική και εισοδηματική πολιτική καθώς και οι μεταβιβαστικές πληρωμές, που σε περιόδους κρίσεων και έντονης ύφεσης, αμβλύνουν τις οικονομικές ασυμμετρίες. Βεβαίως, η τελευταία επισήμανση, συνυφαίνεται με την ύπαρξη και λειτουργία του ομοσπονδιακού κράτους (π.χ. ΗΠΑ, Γερμανία).

3.1.2. Οι ασυμμετρίες των ευρωπαϊκών οικονομιών

Με βάση τα όσα ανωτέρω εκτέθηκαν, προκύπτει ότι η Ε.Ε. πόρρω απέχει από το να χαρακτηριστεί «βέλτιστη νομισματική ζώνη», λόγω του μεγάλου βαθμού ανομοιογένειας που χαρακτηρίζει τις επιμέρους εθνικές οικονομίες. Ήδη από τις αρχές τις δεκαετίας του '90, οπότε αρχίζει και να διαφαίνεται η προοπτική μιας νομισματικής ένωσης, κατέστη αντιληπτό, ότι οι οικονομικές ανισορροπίες μεταξύ των κρατών-μελών, αλλά πολύ περισσότερο η απουσία διορθωτικών μηχανισμών, ήταν κάτι παραπάνω από εμφανείς, όπως για παράδειγμα η ευελιξία σε τιμές και μισθούς ή υψηλή εργασιακή κινητικότητα. Ως εκ τούτου η ευρωπαϊκή οικονομία συνολικά καθίσταται ευάλωτη σε ασύμμετρους κραδασμούς, χωρίς την ύπαρξη ενός επαρκούς υποκατάστατου μηχανισμού των συναλλαγματικών ισοτιμιών.

Εύλογη απορία ως εκ τούτου, προκαλεί το γεγονός ότι οι ευρωπαίοι εταίροι επέλεξαν, να προχωρήσουν στην νομισματική ένωση, παρά το γεγονός ότι οι οικονομικές συνθήκες δεν υποδείκνυαν κάτι τέτοιο. Κατά βάση η επιλογή υπαγορεύτηκε από τον σκεπτικισμό των ευρωπαίων στις συναλλαγματικές διακυμάνσεις και την προτίμησή τους στη σταθερότητα των νομισμάτων, κάτι άλλωστε που εξηγείται από ιστορικούς λόγους (κρίσεις μεσοπολέμου) και επιβεβαιώθηκε άλλωστε καθ' όλη τη δεκαετία του '80 και τη μισή δεκαετία του '90, όπως αναδείχθηκε στην ιστορική αναδρομή του 1^{ου} Κεφαλαίου της παρούσης. Οι ευρωπαίοι ωστόσο, με την απελευθέρωση του εμπορίου, έπρεπε να διαλέξουν: σταθερότητα ισοτιμιών μέσω ενιαίας νομισματικής πολιτικής, προς όφελος της ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς, είτε διατήρηση των εθνικών νομισματικών πολιτικών, με αποδοχή όμως της διακύμανσης των νομισμάτων τους και τους κινδύνους που αυτό θα συνεπαγόταν.

Η αποδοχή της «θυσίας» της ανεξαρτησίας της νομισματικής πολιτικής, έγινε επιπροσθέτως και για λόγους πολιτικούς, οι οποίοι δύσκολα μπορούν να συνυπολογιστούν σε ένα στατικό ισοζύγιο κόστους-οφέλους, που προτάσσει η θεωρία

των βέλτιστων νομισματικών περιοχών. Εξάλλου από την αρχή της δημιουργίας της νομισματικής ένωσης, επικρατούσε η άποψη, ότι οι ασύμμετρες διαφορές ήταν βραχυχρόνιου χαρακτήρα και ότι θα μπορούσαν σταδιακά να εξαλειφθούν με την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς και την εφαρμογή των διαρθρωτικών πολιτικών. Και επ' αυτού ωστόσο, η οικονομική θεωρία, είχε διατυπώσει σχετικά νωρίς τις επιφυλάξεις της: όσο η διαδικασία της ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς εμβάθυνε, οι οικονομικές ασυμμετρίες των οικονομιών των κρατών-μελών, θα διευρύνονταν. Η ολοκλήρωση των αγορών και η απελευθέρωση του εμπορίου, ευνοεί τις συγκεντρώσεις (συγχωνεύσεις), ομοειδών επιχειρήσεων, την εξειδίκευση στην παραγωγή, άρα την «στεγανοποίηση» στις παραγωγικές δομές μεταξύ διαφορετικών οικονομιών. Κατά συνέπεια οι χώρες που εκχώρησαν τα κυριαρχικά τους δικαιώματα στον τομέα της νομισματικής πολιτικής, δεν έχουν κοινά χαρακτηριστικά και κοινές προτιμήσεις που αποτελεί την βασική προϋπόθεση για τη δημιουργία μιας λειτουργικής και αποτελεσματικής νομισματικής ένωσης.

Επιπλέον, οι αγορές εργασίας και προϊόντων των χωρών δεν έχουν τον ίδιο βαθμό ευκαμψίας και προσαρμοστικότητας. Αυτό έχει ως συνέπεια η μετάδοση των κοινών πολιτικών να έχει διαφορετικές επιδράσεις στην οικονομική δραστηριότητα των χωρών, πράγμα που οδηγεί σε ετεροχρονισμούς στην κυκλική συμπεριφορά των οικονομιών και μη αποτελεσματική κατανομή των πόρων. Η απουσία πραγματικής σύγκλισης, αφού οι χώρες της ευρωζώνης δεν παρουσιάζουν τον ίδιο ρυθμό ανάπτυξης, αλλά ούτε και ισόρροπα μεγέθη (πληθωρισμός, επίπεδο τιμών), έθεσαν μεταξύ άλλων τις προϋποθέσεις για την οδήγηση της ΟΝΕ σε σοβαρή κρίση. Οι διαφορές παρέμειναν, έγιναν χρόνιες με αποτέλεσμα να συσσωρευτούν σημαντικές αποκλίσεις ανταγωνιστικότητας μεταξύ βορρά και νότου³⁵.

Υπάρχει βέβαια για τους υποστηρικτές του ευρώ και το αντεπιχείρημα του «παραδείγματος της αξιοπιστίας» (credibility paradigm), που υποβαθμίζει σε κάποιο βαθμό τη σημασία της διαχείρισης των συναλλαγματικών ισοτιμιών, ως μέσο αποδοτικής νομισματικής πολιτικής: υποστηρίζεται σχετικά ότι οι «αδύναμοι

35 Έκφραση αυτών των αποκλίσεων των πραγματικών συναλλαγματικών ισοτιμιών είναι τα παρατηρούμενα πλεονάσματα στα ισοζύγια των εξωτερικών συναλλαγών του βορρά και τα ελλείμματα του νότου ή σε άλλη διατύπωση η ανισορροπία αποταμίευσης και επένδυσης μεταξύ βορρά και νότου, βλ. Ζόνζηλος Ν. , «Είναι η ευρωζώνη μια βέλτιστη νομισματική ένωση;», εφ. «Το Βήμα», 28/08/2012

κρίκοι» μιας νομισματικής ένωσης, ωφελούνται τα μέγιστα με την εξαγορά δωρεάν αξιολιστίας από τις ισχυρές χώρες του πυρήνα της τελευταίας³⁶.

3.2. Προβλήματα θεσμικού χαρακτήρα

Από το 2008, η Ευρώπη και ειδικά η νεότευκτη ευρωζώνη υφίστανται τις επιβλαβείς συνέπειες της παγκόσμιας ύφεσης. Οι ευρωπαϊκές οικονομίες υπέφεραν πολύ από τη παγκόσμια χρηματοοικονομική κρίση, η οποία άρχισε, με τα επισφαλή ενυπόθηκα δάνεια και τους «τοξικούς» χρηματιστηριακούς τίτλους που στηρίζονταν σε αυτές τις επισφαλείς υποθήκες, στις Ηνωμένες Πολιτείες στα μέσα του 2008, και χτύπησε σύντομα όλον τον κόσμο. Ως αποτέλεσμα αυτών των εξωτερικών και απρόβλεπτων περιστάσεων, όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ πλήγηκαν από την ύφεση και τα αυξανόμενα επίπεδα ανεργίας.

Η χρηματοπιστωτική κρίση που από το 2009 και έπειτα μετατράπηκε σε κρίση χρέους των χωρών της Ευρωζώνης, ανέδειξε με τον πιο εμβληματικό τρόπο, βαθιές ρωγμές στο καθεστώς της «οικονομικής κυβέρνησης» στην Ευρώπη και έθεσε καίρια ερωτήματα, σε ότι αφορά τα θεμέλια και τις αρχές του κοινού νομίσματος. Οι ανεπάρκειες εντοπίζονται αφενός στο θεσμικό πλαίσιο της οικονομικής πολιτικής, αφετέρου στην ατομία διασάφησης και προσδιορισμού των μεταρρυθμίσεων εκείνων που θα συνδράμουν στην ευχερή αντιμετώπιση μελλοντικών κρίσεων. Οι ατέλειες αφορούν περισσότερο για το σκέλος του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών και λιγότερο για το νομισματικό πεδίο³⁷. Πιο συγκεκριμένα, χρησιμοποιείται αρκετά συχνά, ο όρος «ασύμμετρο οικοδόμημα», για να αποδώσει τις θεσμικές αντιφάσεις του συστήματος, δηλ. τον τρόπο συντονισμού και σύμπλευσης του οικονομικού (κυρίως δημοσιονομικού) σκέλους από τη μια και του νομισματικού σκέλους (ΟΝΕ) από την άλλη (η προβληματική περί παιγνίου διαδοχικών κινήσεων).

³⁶ Βλ. Πελαγίδη Θ. , «Η ευρωπαϊκή οικονομική και νομισματική ένωση σε συνθήκες παγκοσμιοποίησης», συλ. τομ. «Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, οργάνωση και πολιτικές 50 χρόνια», εκδ. Θεμέλιο, επιμ. Ν. Μαραβέγια – Μ. Τσινισιζέλη, 2007, σελ. 318

³⁷ Λιανού Μ. «Η ανάγκη για Οικονομική Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», περ. «Επιστημονικό Marketing Management», Τεύχος Ιουλίου-Αυγούστου 2010, εκδ. MORAX

3.2.1. Θεσμικές «ασυμμετρίες»

Στο προηγούμενο κεφάλαιο, κατά την εξέταση του θεσμικού πλαισίου της οικονομικής διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, έγινε αναφορά στην ύπαρξη ενός «ασύμμετρου οικοδομήματος», η λειτουργία του οποίου συνιστά ένα «παίγνιο διαδοχικών κινήσεων», μεταξύ αφενός της νομισματικής πολιτικής, αφετέρου των εθνικών οικονομικών πολιτικών. Η ασυμμετρία του συστήματος έγκειται στο πρόβλημα συντονισμού, θεσμών και φορέων άσκησης των πολιτικών και ήδη από το ξεκίνημα της ONE, μείζον πολιτικό διακύβευμα είχε αποτελέσει η δόμηση του κατάλληλου οργανωτικού πλαισίου που θα εξασφάλιζε την εναρμόνιση και τον συντονισμό.

Από τη μία η νομισματική πολιτική έχει εκχωρηθεί υπέρ της ΕΚΤ. Η τελευταία έχει δεχθεί μομφές για την κατά καιρούς εφαρμοζόμενη κυκλική πολιτική, την πολιτική δηλ. που δεν επιδιώκει να αντισταθμίσει τις εξελίξεις της πραγματικής οικονομίας, αλλά απλώς τις παρακολουθεί³⁸. Υποστηρίζεται ότι η πολιτική μείωσης των επιτοκίων, ήταν πολύ αργή διαδικασία, σε σχέση τουλάχιστον με την αντίστοιχη πολιτική της Αμερικάνικης Federal Reserve Bank (FED). Την περίοδο που ακολούθησε την επίθεση της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001, δεν λήφθηκαν υπόψη τα σημάδια επιβράδυνσης και της ευρωπαϊκής οικονομίας, με αποτέλεσμα την επίταση της ύφεσης.

Από την άλλη μεριά, η κατά γενική παραδοχή, εφαρμογή μιας αντιπληθωριστικής πολιτικής σε συγκεντρωτικό επίπεδο (ΕΚΤ), με αυστηρή προσήλωση στην σταθερότητα των τιμών, φαίνεται να «προσκρούει», σε μια αποκεντρωμένη και εθνικά αυτόνομη εφαρμογή οικονομικών πολιτικών δημοσιονομικών ρυθμίσεων από τα κράτη-μέλη. Η απουσία, ωστόσο ενός συγκεντρωτικού μηχανισμού λήψης αποφάσεων, σε σχέση με το δημοσιονομικό πεδίο, φαίνεται με τη σειρά της να δημιουργεί πρόσθετα προβλήματα, συντονισμού και «σύμπλευσης» των εθνικών οικονομικών πολιτικών.

³⁸ Βλ. Πέτσας Σ., «Η οικονομική Διακυβέρνηση της Ε.Ε.», ημερίδα της Ε.Ν.Ε.Ε.Σ. με θέμα "Η Δυναμική της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης και Συνταγματοποίηση" 05/11/ 2003. Αντιθέτως, ως αντικυκλική πολιτική ορίζεται αυτή που προσπαθεί να αντιμετωπίσει τις οικονομικές επιπτώσεις που δημιουργούνται από τους κύκλους της πραγματικής οικονομίας: έτσι γίνεται περιοριστική (αντιπληθωριστική), ώστε να αντιμετωπίσει τα σημάδια υπερθέρμανσης της οικονομίας (πληθωρισμός) ή επεκτατική, για να αντιμετωπίσει την ύφεση.

Πρέπει να σημειωθεί πως, από την άποψη της οικονομικής θεωρίας, ο συντονισμός μεταξύ της δημοσιονομικής πολιτικής και της νομισματικής πολιτικής, είναι ευκαταίος αλλά όχι απαραίτητος, αφού ασκούνται από θεσμικά ανεξάρτητους και διακριτούς φορείς. Όμως σε ακραίες συνθήκες όπως αυτές της τελευταίας ζετίας, η συγκεκριμένη διάκριση εξαφανίζεται, καθώς η ΕΚΤ, αν δεν προβεί έως κάποιο βαθμό σε «νομισματοποίηση του χρέους», αποδέχεται, προς τα έσω αλλά κυρίως προς τα έξω (πιστωτές) την αφερεγγυότητα του χρεωμένου κράτους, θέτοντας ως εκ τούτου σε κίνδυνο εξολοκλήρου το τραπεζικό σύστημα (κεντρικές τράπεζες και ιδιωτικά πιστωτικά ιδρύματα) που είναι εκτεθειμένο με χρεωστικούς τίτλους του προβληματικού κράτους, αμφίβολης αξίας.

3.2.2. Ελλιπής σύνδεση της ανάπτυξης με τη δημοσιονομική πειθαρχία, και ζητήματα αξιοπιστίας

Μια από τις πιο σοβαρές κριτικές που προσάπτονται στις θεσμικές ατέλειες, της «οικονομικής κυβέρνησης» στην ΕΕ, αφορούν τους μηχανισμούς εξασφάλισης της δημοσιονομικής πειθαρχίας και συγκεκριμένα την ατελή σύνδεση της τελευταίας με τις πρωτοβουλίες προς την κατεύθυνση ανάκαμψης και ανάπτυξης των περιφερειακών οικονομιών της Ευρώπης. Οι ενστάσεις έχουν ως βασικό στόχο το ίδιο το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και τους εφαρμοστικούς Κανονισμούς του, όπως εξετάστηκαν στο 2^ο Κεφάλαιο.

Εστιάζοντας στα κυριότερα σημεία της κριτικής προς το ΣΣΑ, στεκόμαστε ιδιαίτερα στη θέση, ότι δεν αφήνει περιθώρια για «ευέλικτη ερμηνεία» και εφαρμογή. Η εμμονή στον κανόνα της δημοσιονομικής πειθαρχίας, αποτέλεσε «θεσμοποίηση», ουσιαστικά των «κριτηρίων του Μάάστριχτ», κατ' απαίτηση της Γερμανίας, ενώ και για τους λοιπούς ηγέτες, φαίνεται ότι η εκπλήρωση των κριτηρίων εισόδου, αποτελούσε από μόνη της επαρκή εγγύηση για την επιτυχή διαχείριση ενός μελλοντικού ενιαίου νομίσματος. Παραβλέφθηκε ωστόσο, το σοβαρό αντεπιχείρημα, ότι δηλ. η προσήλωση σε μια «μηχανιστική», ονομαστική σύγκλιση, δεν μετράει σε καμία περίπτωση την πραγματική βιωσιμότητα μιας οικονομίας σε καθεστώς κοινού νομίσματος.

Οι επικριτές του ΣΣΑ, ισχυρίζονται ότι το τελευταίο, λειτούργησε σαν μια «άκριτη» και οριζόντια συνταγή στη λογική του «one size fits all», χωρίς να λαμβάνει υπόψη

τις διαρθρωτικές διαφορές των οικονομιών και δίχως να προσαρμόζεται στις εθνικές ιδιαιτερότητες. Οι χώρες του ευρώ ούτε το ίδιο επίπεδο ανάπτυξης παρουσιάζουν και αντίστοιχα, τα επίπεδα τιμών στην ευρωζώνη δεν είναι ίδια.

Μερίδα της θεωρίας υποστηρίζει περαιτέρω, ότι εμπειρικά, τα ζητήματα ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (integration), κατά συνέπεια και η εγκαθίδρυση κάποιου τύπου «οικονομικής κυβέρνησης» στον ευρωπαϊκό χώρο, φαίνεται να βρίσκουν την καλύτερη έκφρασή τους και να αποδίδουν αποτελέσματα περισσότερο μέσα από διαδικασίες «ήπιου δικαίου» (soft law), όπως η «*Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού*», και λιγότερο σε διατάξεις «αυστηρού δικαίου» (hard law)³⁹. Η παραπάνω θέση, αν και φαίνεται να συνηγορεί υπέρ της «θεσμικής αντίφασης», του «άκαμπτου» ΣΣΑ, προς τις περισσότερο ευέλικτες και δεκτικές συντονισμού οικονομικές πολιτικές των κρατών-μελών (Γενικοί Προσανατολισμοί Οικονομικής Πολιτικής), δεν εξηγεί με ικανοποιητικό τρόπο το πώς το ΣΣΑ «πνίγει την ανάπτυξη και βαθαίνει την τρέχουσα ύφεση».

Ως εκ τούτου τίθεται αναπόδραστα το ακόλουθο ερώτημα: τελικά πράγματι το ΣΣΑ πάσχει σε επίπεδο ευελιξίας; Η γενική και επικρατούσα εντύπωση, είναι ότι το Σύμφωνο, φημίζεται για τις επαπειλούμενες κυρώσεις, στους δημοσιονομικά «αποκλίνοντες». Και εδώ, ωστόσο παρουσιάζονται προβλήματα θεσμικής υφής, ενώ εγείρονται ταυτοχρόνως ερωτήματα αξιοπιστίας και συνέπειας στην τήρηση και εφαρμογή των μηχανισμών. Όπως ήδη έγινε λόγος, η επιβολή η μη της κύρωσης, επί διαπιστώσει υπέρβασης δημοσιονομικού ελλείμματος, εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του Συμβουλίου (ECOFIN). Αν και το γεγονός από μόνο του, δια φωτίζει μια «διακυβερνητική τάση», στην περίπτωση που το Συμβούλιο, για πολιτικούς λόγους επιλέγει την οδό της «ατιμωρησίας», δεν παύει ωστόσο να αναδεικνύει τον αμφίσημο χαρακτήρα και την αμφίβολης αποτελεσματικότητας επιβολή της δημοσιονομικής πειθαρχίας επί «ίσοις όροις».

Η περίπτωση της Γαλλίας και της Γερμανίας το 2004, των δύο δηλ. ισχυρότερων οικονομιών της ευρωζώνης, μάλλον τελικά μαρτυρεί ότι η ερμηνεία του ΣΣΑ ήταν αρκούντως ευέλικτη. Η «ατιμωρησία» της Γερμανίας, ενώ υπερέβη την «οροφή» του 3% κατέδειξε δύο πράγματα: πρώτον τις αδυναμίες και την αξιοπιστία του

³⁹ Βλ. Begg Iain (2010): 'Economic and Social Governance in the Making: EU Governance in Flux', Journal of European Integration, 32:1, 1-16

μηχανισμού και δεύτερον ότι δεν έχουν όλα τα οικονομικά προβλήματα δημοσιονομική και διαρθρωτική αφετηρία. Κάτι τέτοιο έδειξε πρόσφατα η περίπτωση της Ισπανίας και της Ιρλανδίας, που αν και προσηλωμένες στο «δόγμα» της δημοσιονομικής πειθαρχίας, εν τούτοις δεν απέφυγαν να μπουν στο στόχαστρο των διεθνών αγορών και να αποτρέψουν την υποβάθμιση της πιστοληπτικής-δανειακής ικανότητάς τους. Ως μελέτη περίπτωσης, για τους αναλυτές η Ισπανία και η Ιρλανδία, συνιστούν χαρακτηριστική ένδειξη ότι το επιχείρημα της «απόκλισης από τον κανόνα της δημοσιονομικής πειθαρχίας», δεν επαρκεί ώστε να ερμηνεύσει εν όλω, το ξέσπασμα της δημοσιονομικής κρίσης από το 2007 και έπειτα σε κάποιες ευρωπαϊκές χώρες⁴⁰.

Παρά τις επισημάνσεις, των «γκρίζων ζωνών», ωστόσο, ένα είναι βέβαιο: κατά τον ίδιο τρόπο που μια πιο ελαστική ερμηνεία του ΣΣΑ θα επέτρεπε, ευκολότερες δημοσιονομικές «μανούβρες», για τα κράτη-μέλη με υγιή δημοσιονομικά μεγέθη, κατά τον ίδιο ακριβώς τρόπο, θα επέτεινε το βαθμό αβεβαιότητας ως προς τη συμμόρφωση των πιο επίφοβων και ασταθών οικονομιών της ευρωζώνης⁴¹. Η έλλειψη συνοχής στο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών, μόνο από ένα «εξωτερικό σημείο αναφοράς», μπορεί να αντισταθμιστεί, δηλ. έναν αξιόπιστο και αποτελεσματικό σε ενωσιακό επίπεδο, φορέα, οι δυνατότητες του οποίου θα εκτείνονται πολύ πέρα από την αρμοδιότητα να επιβάλλει κυρώσεις: αντίθετα, θα πρέπει να είναι ικανός να θωρακίζει αποτελεσματικά τους θεσμούς της δημοσιονομικής πειθαρχίας και πολυμερούς εποπτείας.

Επιπροσθέτως, στο πλαίσιο των προβληματικών και μη αξιόπιστων μηχανισμών εποπτείας, προσάπτεται από μερίδα της θεωρίας και η απουσία συγκεντρωτικής επίβλεψης των υποβαλλόμενων οικονομικών στοιχείων από τα κράτη-μέλη. Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα, προβάλλεται η υποβολή εθνικών στατιστικών στοιχείων, τα οποία, αν και πολλές φορές βασίστηκαν σε «δημιουργική λογιστική και στατιστικές αλλοιώσεις», προκειμένου να ικανοποιηθούν τα ονομαστικά κριτήρια

⁴⁰ Πέτσας Σ., «Η αναθεώρηση της οικονομικής διακυβέρνησης της ευρωζώνης: ενδυνάμωση ή αποσύνθεση;», εφ. «Τα Νέα» 07/12/2010

⁴¹ Hodson Dermot and Maher Imelda, (2004) “Soft law and sanctions: economic policy co-ordination and reform of the Stability and Growth Pact*” Journal of European Public Policy 11:5 October 2004: 798–813

εισόδου στην ΟΝΕ, εν τούτοις για πρακτικούς αλλά κυρίως για πολιτικούς λόγους, ποτέ δεν ελέγχθηκαν για την ορθότητά τους⁴².

3.2.3. Έλλειμμα ηγεσίας ή δημοκρατίας;

Επόμενο σημείο ανάμεσα στις καταλογιζόμενες κριτικές κατά του θεσμικού πλαισίου, αποτελεί η αναποφασιστικότητα που επιδεικνύουν οι ευρωπαίοι ηγέτες για μια ριζική λύση της κρίσης χρέους. Το παράδοξο με την νομισματική ένωση, είναι ότι η τελευταία δημιουργήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ χωρίς να έχει προηγηθεί μια πολιτική ένωση, κάτι που συνιστά καινοτομία στην παγκόσμια νομισματική τάξη. Η διαχείριση ωστόσο ενιαίου νομίσματος από συλλογικό θεσμό χωρίς στέρεα πολιτικά κυρίως θεμέλια, είχε ως αντίτυπο την μεταβολή της εισόδου στο ευρώ από ελπίδα και όραμα για «ολοκλήρωση», σε εφιάλη για κραχ της ευρωζώνης⁴³.

Η πολιτική αβελτηρία που διαπιστώνεται σε επίπεδο ηγεσίας, φαίνεται να αποτελεί, σε ορισμένες περιπτώσεις την αντεστραμμένη μορφή του επιχειρήματος για ύπαρξη δημοκρατικού ελλείμματος στους κόλπους της Ένωσης. Και φαίνεται να έχει βαρύνουσα σημασία κατά την τελευταία τριετία λόγω της κρίσης δημοσίου χρέους, η οποία ταλανίζει την ευρωζώνη. Οι διαδικασίες και η ενεργοποίηση των μηχανισμών αντιμετώπισης, αντιμετωπίζει το εξής δίλημμα: προώθηση μέτρων κατεπείγοντος ή αποφάσεις ως προϊόν συναίνεσης και απόρροιας από τους ευρωπαίους πολίτες;

Οι καταγιστικές εξελίξεις από τη διαπίστωση του προβλήματος το φθινόπωρο του 2009, έως την ανακοίνωση των εταίρων για την αντιμετώπισή του (δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας) το Μάιο του 2010, στη συνείδηση των τελευταίων συνιστά εξαιρετική συμπίκνωση χρόνου. Η λήψη άμεσων και ριζικών πρωτοβουλιών για τη διατύπωση των όρων των σχετικών συμβάσεων, παρακάμπτοντας τα εθνικά κοινοβούλια, θα διεύρυνε το χάσμα ανάμεσα στους ευρωπαϊκούς λαούς και τους θεσμούς της Ένωσης. Από την άλλη μεριά, η αναμονή των «δύσπιστων» διεθνών αγορών και οι σοβαρές ενδείξεις για αφερεγγυότητα των

⁴² Βλ. Pisani-Ferry, J. (2010) “Eurozone Governance; what went wrong and how to repair it” στο “Completing the Eurozone Rescue: what more needs to be done” στο <http://www.voxeu.org/article/eurozone-governance-what-went-wrong-and-how-repair-it> 17/06/2010

⁴³ Βασιλείου Μ. «10 χρόνια ευρώ-Από την εφορία του 2002 στην κρίση του 2011», εφ. «Τα Νέα», 30-12-2011

χρεωμένων χωρών να ανακάμψουν, επιτάσσουν επίσπευση των σχετικών διαδικασιών για διάλυση των «σύννεφων» αβεβαιότητας, ατολμίας και ανίσχυρου πολιτικού λόγου. Συνεπώς, ένα παρεπόμενο αποτέλεσμα των θεσμικών αδυναμιών της ευρωζώνης για τις οποίες ήδη έγινε λόγος, είναι η εμβάθυνση του χάσματος, αφενός ανάμεσα στην Ένωση και τους πολίτες της (δημοκρατικό έλλειμμα), αφετέρου ανάμεσα στην Ένωση και τους διεθνείς πιστωτές της (δυσπιστία απέναντι στην ONE)⁴⁴.

Το χάσμα ανάμεσα στην οικονομική και την πολιτική ολοκλήρωση, είναι πρόδηλο, και έχει δύο όψεις, εν πρώτοις αντιφατικές: Οι πολιτικές επιλογές δεν ήταν πάντοτε σε θέση να εμφορούνται από τον κανόνα του οικονομικά ορθότερου προκρίματος, ούτε και διακρίνονταν ανά τις δεκαετίες για τον απόλυτο ορθολογισμό τους, τουλάχιστο σε ότι αφορά τα οικονομικά θέματα (βλ. παραπάνω 3.1.1. επ.). Και αντίστροφα όμως οι πολιτικοί ηγέτες της Ένωσης, ανέθεσαν την διαχείριση του «ευρώ», στους κεντρικούς τραπεζίτες και τεχνοκράτες, αποσιωπώντας την ανάγκη προώθησης πιο «τολμηρών» μεταρρυθμίσεων σε πολιτικό και νομικό επίπεδο, για την καλύτερη δυνατή «θωράκισή» του. Όπως επισημαίνει ο Pisani-Ferry, *«πουθενά η κοινωνική και οικονομική πολιτική δεν θα αναθεωρηθεί λόγω της συμμετοχής στο ευρώ [...] ενώ το τελευταίο κατέστη ουσιαστικά ένα ορφανό νόμισμα»*. (J.P.Ferry, 2012).

Εκ παραλλήλου, δεν απουσιάζουν οι φωνές που μιλούν για «ανοιχτά» ζητήματα νομιμότητας και λογοδοσίας στην ευρωζώνη. Οι πιο σοβαρές επικρίσεις ως προς την ύπαρξη δημοκρατικού ελλείμματος, υποστηρίζουν ότι η αξιοπιστία του θεσμικού συστήματος της ONE (ιδιαίτερα της ΕΚΤ), επιχειρήθηκε εξ αρχής να στηριχθεί στην αυστηρότητα των νομικών διατάξεων (π.χ. ανεξαρτησία ΕΚΤ από πολιτική εξουσία), και τη διασφάλιση έναντι των αγορών, ελάχιστη βαρύτητα, δόθηκε ωστόσο στο ζήτημα της καλλιέργειας συναίνεσης στους ευρωπαίους πολίτες.

Η κριτική προς την ΕΚΤ, σε αυτό το σημείο, είναι ιδιαίτερα έντονη, τόσο για τους λόγους που ήδη αναφέρθηκαν ανωτέρω, δηλ. η εμμονή της σε αμφίβολης αποτελεσματικότητας, (προ)κυκλικές και αντιπληθωριστικές πολιτικές, όσο και ως προς τη δημοκρατική της νομιμοποίηση και την υποχρέωση λογοδοσίας. Αν και όργανο θωρακισμένο με πλήρη θεσμική ανεξαρτησία, έναντι των εθνικών πολιτικών

⁴⁴ Βλ. J. P. Ferry (2012) ο. π. σελ. 99 επ. “

αρχών, όπως εκτενώς παρουσιάστηκε στο 2^ο Κεφάλαιο της παρούσης, εντούτοις δεν υπόκειται σε πραγματικό κοινοβουλευτικό έλεγχο, με εξαίρεση την περιοδική υποβολή «Έκθεσης Πεπραγμένων» στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το δε καταστατικό της, προσαρτημένο στην ίδια τη Συνθήκη, προκειμένου να μεταβληθεί, απαιτεί ομοφωνία. Ένα τέτοιο καταστατικό, όπως επισημαίνει ο Ferry, εγγυάται μεν την ανεξαρτησία, εμπεριέχει όμως τον «κίνδυνο της απομόνωσης»

Εξάλλου πρόσθετα ερωτηματικά εγείρονται και σε ότι αφορά την κανονιστική αρμοδιότητα της ΕΚΤ. Η τελευταία όπως ήδη έχει γίνει λόγος, δύναται να εκδίδει Κανονισμούς και αποφάσεις σχετικές με τα ειδικά καθήκοντα των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και για πολιτικές που αφορούν την προληπτική τους εποπτεία. Η δυνατότητα όμως έκδοσης κανόνων δικαίου μονομερώς και πέραν των νόμιμων διαδικασιών που προβλέπει η Συνθήκη (συνήθης νομοθετική διαδικασία), επικρίνεται ως έλλειψη νομιμοποίησης και συγκαταλέγεται στα επιχειρήματα που προβάλλουν οι «θιασώτες» του δημοκρατικού ελλείμματος στην Ένωση⁴⁵.

Κατά τον Collignon, στο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών επικρατούν τα διακυβερνητικά στοιχεία, και οι εθνικές επιδιώξεις, ενώ οι επιτευχθέντες συμβιβασμοί, εξυπηρετούν τα συμφέροντα των μερών, παραμελώντας ή και αγνοώντας ωστόσο τα πραγματικά συμφέροντα των πολιτών. Ως παράδειγμα έλλειψης νομιμοποίησης αναφέρεται πάντως από μερίδα της θεωρίας και η λειτουργία άλλων θεσμικών οργάνων, όπως το Συμβούλιο, στο βαθμό που με την ιδιότητά του ως διακυβερνητικό όργανο της Ένωσης, θεσπίζει κανόνες που επιτρέπουν ή ενθαρρύνουν αντιφατικές μεταξύ τους πολιτικές συμπεριφορές των κρατών – μελών: στην περίπτωση αυτή δυσχεραίνεται η λειτουργία του «εθελοντικού» συντονισμού και ευθυγράμμισης των οικονομικών πολιτικών, καθιστώντας το συνολικό διακύβευμα εύθραυστο και μακροπρόθεσμα μη βιώσιμο⁴⁶.

⁴⁵ Βλ. Κανελλόπουλος Π. «Το θεσμικό πλαίσιο της Νομισματικής Ένωσης» στο «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές-οικονομική ολοκλήρωση και πολιτικές», τομ. II, επιμ. Γ. Δημόπουλου-Ν. Μπαλτά-Ι. Χασσίδ, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2001, σελ. 453-454,

⁴⁶ Collignon S. (2010), “Democratic requirements for a European Economic Government”, International Policy Analysis (IPA), Friedrich Ebert Stiftung, p. 6 (<http://www.stefancollignon.de/Papersmain.htm>)

Σε συνάφεια με τους προβληματισμούς για την επίταση του δημοκρατικού ελλείμματος στην Ένωση, τελούν και οι επικρίσεις για τη θέσπιση σε διακυβερνητική βάση, μηχανισμών και οργάνων, που κείνται πέραν του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου που καθιερώνεται από τη Συνθήκη της Λισσαβόνας. Υποστηρίζεται ειδικότερα, ότι η καθιέρωση μιας ειδικής «Συνόδου Κορυφής για το ευρώ», δηλ. ενός Ευρωπαϊκού Συμβουλίου των 17 της ευρωζώνης, υπακούει στη λογική μιας «ανελέητης οικονομικής ενοποίησης», σε ένα απόλυτα διακυβερνητικό πλαίσιο, χωρίς πολιτική λογοδοσία και δημοκρατική νομιμοποίηση. Γίνεται επιπλέον λόγος για έναν ιδιότυπο «δημοσιονομικό φεντεραλισμό», ο οποίος αν και δεν δηλώνεται (πεδίο ταμπού, ιδιαίτερα μετά το ναυάγιο του Σχεδίου για τη θέσπιση Συντάγματος στην ΕΕ), εν τούτοις υπονοείται⁴⁷. Για τους λόγους αυτούς, κατέστη αντιληπτό από το σύνολο των ευρωπαίων εταίρων, ότι η λήψη πρωτοβουλιών προς αντιμετώπιση της κρίσης και διάσωσης του ευρωπαϊκού εγχειρήματος της πολιτικής ολοκλήρωσης, θα έπρεπε να διαθέτει επαρκείς νομικές βάσεις, τόσο σε πρωτογενές όσο και σε παράγωγο δίκαιο (βλ. επόμενο κεφάλαιο).

3.3. Η επιταγή για εγκαθίδρυση μιας πραγματικής «Οικονομικής Διακυβέρνησης»

Η μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του ενιαίου νομίσματος, για όλους του λόγους που έως τώρα αναφέρθηκαν, θα εξασφαλισθεί μέσα από τη θέσπιση μηχανισμών ουσιαστικής «οικονομικής κυβέρνησης», γενναίων σε πολιτικό και αξιόπιστων σε νομικό και οικονομικό επίπεδο. Οι σημερινοί μηχανισμοί ήπιου συντονισμού, θα μπορούσαν να ενισχυθούν, ώστε να επιδεικνύουν μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα. Κάτι τέτοιο ωστόσο, θα προϋπέθετε, ακόμα μεγαλύτερο περιορισμό στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας, ιδιαίτερα δε σε ότι αφορά το πεδίο της μακροοικονομικής πολιτικής και την πολιτική σταθεροποίησης των δημοσιονομικών μεγεθών αλλά και την ευθυγράμμιση εν γένει όλων των πολιτικών οικονομικού περιεχομένου (οριζόντιες πολιτικές). Κοντολογίς, ο διαχρονικός ρόλος των κρατών παραμένει ισχυρός, στο βαθμό που εναπόκειται στη δική τους θέληση, η εκχώρηση

⁴⁷ Για την ανάπτυξη των σχετικών θέσεων βλ. Παπαγεωργίου Γ., «Ομοσπονδία χωρίς Δημοκρατία», περ. «Ευρωπαϊκή Έκφραση», τεύχος 84, 1^ο τρίμηνο 2012, σελ. 12

αρμοδιοτήτων περί τα δημοσιονομικά, σε κεντρικά όργανα και σχεδιασμούς της Ένωσης. Η εν λόγω μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων, λογικά θα εκτείνεται πολύ πέραν της προσήλωσης στο στόχο περιορισμού των εθνικών ελλειμμάτων και την αντιμετώπιση των εξωτερικών χρεών: θα αφορά σε μια κατά το δυνατόν συμμετρική και ολιστική προσέγγιση των κυκλικών κρίσεων της ευρωπαϊκής οικονομίας⁴⁸, όπως είναι η ύφεση κατά τα τελευταία χρόνια.

Η οικονομική αλληλεξάρτηση εξάλλου των οικονομιών της Ευρωζώνης, λόγω της υιοθέτησης κοινού νομίσματος, δεν θα έπρεπε να οδηγεί στη λανθασμένη εκτίμηση ότι οι μακροοικονομικές εξελίξεις και οι πολιτικές δημοσιονομικού ενδιαφέροντος, παραμένουν αποκλειστικά πεδίο εθνικής σημασίας. Ο δημοσιονομικός περιορισμός και το κοινό νόμισμα καθιστούν τις έννοιες της συνολικής ζήτησης (και των οικονομικών της συνεπειών, όπως η ανάπτυξη ή η υποαπασχόληση), «κοινό ευρωπαϊκό αγαθό». Η παραπάνω επισήμανση επιτάσσει την επί το ταχύτερο μεταρρύθμιση της «Οικονομικής Διακυβέρνησης» εκ των έσω, με γνώμονα τη συλλογική διαδικασία λήψης αποφάσεων, την αρχή της «μη απομόνωσης», και παραμερισμό του εθνικού εγωισμού, αλλά και τη θέσπιση υπερεθνικών θεσμών: οι τελευταίοι πέρα από το θέμα της συμμόρφωσης, της επιβολής δεσμευτικών κανόνων και ποινών επί παράβασης, θα πρέπει ολιστικά να αποβλέπουν στη διατήρηση της συνοχής της ευρωπαϊκής οικονομίας, προς το συμφέρον όλων⁴⁹.

Βέλτιστη λύση, θα αποτελούσε η λήψη πρωτοβουλιών με κατεύθυνση την πολιτική ένωση και η απόπειρα ομοσπονδοποίησης της Ένωσης σε ένα *minimum* θεσμών, που άπτονται των θεμάτων οικονομικών πολιτικών. Για παράδειγμα θα έπρεπε να διεκδικηθεί ο πιο αποτελεσματικός συντονισμός και η συμμετρική προσέγγιση στο ζήτημα των φορολογικών εσόδων, ικανή όχι μόνο να διασφαλίζει τη δημοσιονομική σταθερότητα, αλλά και να συμβάλλει στην αποτελεσματική αντιμετώπιση της ύφεσης. Η διεύρυνση του κοινοτικού προϋπολογισμού και απόδοση σε αυτόν στοιχείων «ομοσπονδιακής υφής», συνιστά το απαραίτητο συμπλήρωμα στη νομισματική ένωση, αλλά και ένα αντιστάθμισμα απέναντι στους ασύμμετρους κραδασμούς που υφίστανται οι οικονομίες της Ευρώπης. Η προτεινόμενη «δημοσιονομική ολοκλήρωση» του Johnson (1969), με την έννοια της μεταφοράς πόρων από μέλη ή περιφέρειες με θετική οικονομική συγκυρία, σε μέλη ή

⁴⁸ Βλ. Pisani-Ferry, J.(2010) ο.π.

⁴⁹ Collignon S. (2010), ο.π.

περιφέρεις με αρνητική οικονομική συγκυρία προϋποθέτει την ύπαρξη κεντρικού ομοσπονδιακού προϋπολογισμού, κάτι που στην περίπτωση του ενωσιακού προϋπολογισμού, δεν πληρείται και επιπροσθέτως υπάρχει και το ζήτημα των δύσκολων δημοσιονομικών διορθώσεων των ασυμμετριών, λόγω της αυστηρότητας των κριτηρίων σύγκλισης⁵⁰. Άλλωστε και στο παρελθόν, με την επικράτηση, συν τω χρόνω, της γερμανικής επιλογής, υπήρξε απόρριψη παρόμοιων λύσεων που σχετίζονταν με ενδοκοινοτικές μεταβιβάσεις πόρων και ενδεχόμενα ομοσπονδιακό φορολογικό σύστημα (έκθεση MacDougal 1977).

Δεν απουσιάζουν ωστόσο και «καλοπροαίρετες» φωνές στις ΗΠΑ που υποστηρίζουν ότι το τίμημα που θα πρέπει να καταβληθεί για την ενοποίηση της ευρωζώνης είναι η μετατροπή της σε μια «ένωση μεταβιβάσεων»⁵¹. Ο όρος είναι γερμανικής έμπνευσης, αποδίδει ωστόσο το αυτονόητο: την τάση «χείρας βοηθείας», στον αδύνατο και την επίδειξη αλληλεγγύης στον εταίρο, όταν χρειάζεται άμεση οικονομική ενίσχυση. Το πώς η τελευταία θα παρέχεται στην περίπτωση της Ένωσης, ενδιαφέρει πάρα πολύ: δεν αμφισβητείται η ορθότητα της απόφασης χορήγησης βοήθειας, αλλά ο τρόπος: στην περίπτωση των χωρών της ευρωζώνης με τα εκτροχιασμένα ελλείμματα, τέθηκε το θέμα χορήγησης της βοήθειας, από την Ένωση μόνη της, από το ΔΝΤ ή και από τους δύο μαζί. Η «θωράκιση» της αξιοπιστίας του συστήματος, ήδη με τη ρήτρα «no bail out», εκ των υστέρων κρίνεται ανεπαρκής, αφού διαπιστώνεται πως οι αγορές και οι διεθνείς πιστωτές δεν την έλαβαν υπόψη. Αντιθέτως «τιμολόγησαν» το εγχείρημα της ONE με υψηλό ασφαλιστικό ρίσκο, θεωρώντας ότι σε μια κρίση, οι εταίροι θα συνδράμουν οικονομικά τον «αδύναμο κρίκο», λόγω αλληλεγγύης. Κάτι που τελικά συνέβη και εξακολουθεί να βρίσκεται σε εξέλιξη (βλ. επόμενο κεφάλαιο 4), έστω μέσω παλινωδιών και ιδίως των έντονων αντιρρήσεων από γερμανικής πλευράς⁵². Απομένει συνεπώς να εξετασθεί, αν οι πρωτοβουλίες που λήφθηκαν σε ηγετικό επίπεδο τα τελευταία 2,5 χρόνια, μπορούν να περιορίσουν τον «ηθικό κίνδυνο» (moral hazard), απέναντι σε πιστωτές και διεθνείς χρηματαγορές ή αντιθέτως μεταθέτουν το πρόβλημα της σταθεροποίησης της ευρωζώνης στο διηνεκές.

⁵⁰βλ. Ρουμελιώτη ο.π. σελ. 277

⁵¹ βλ. J. P. Ferry (2012) ο.π. σελ. 99 επ.

⁵² Ο μόνιμος φόβος των Γερμανών για μετατροπή της Ε.Ε. σε ένωση μεταβιβάσεων, προέρχεται από τη «δυσάρεστη» εμπειρία της μόνιμης μεταφοράς πόρων από τα εύρωστα Κρατίδια (Länder) της Ομοσπονδίας, στα λιγότερο αναπτυγμένα που προήλθαν από την επανένωση της Γερμανίας στις αρχές της δεκαετίας του '90.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4:

Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

Στο παρόν κεφάλαιο θα επιχειρηθεί κατά πρώτον, η συνοπτική απεικόνιση, με χρονολογική παράθεση, των κυριότερων πολιτικών πρωτοβουλιών που ανέπτυξαν οι ηγέτες της Ένωσης, προς την κατεύθυνση μιας αναμόρφωσης του θεσμικού πλαισίου της οικονομικής διακυβέρνησης. Οι εν λόγω μεταρρυθμιστικές διαδικασίες κινούνται καταρχήν στη λογική της διακυβερνητικής μεθόδου και της διαδικασίας της συναινετικής διαπραγμάτευσης, αφού προεξέχοντα ρόλο κατά την τελευταία τριετία, διαδραματίζει η πραγματοποίηση αλληπάλληλων Συνόδων Κορυφής των ηγετών της ΕΕ (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο). Εν συνεχεία θα αποτυπωθούν οι δομές, οι μηχανισμοί και τα βασικά συστατικά της «Νέας Οικονομικής Διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης», με την συγκεκριμενοποίηση και του Παραγώγου Δικαίου (5 Κανονισμοί και 1 Οδηγία).

Δύο πράγματα πρέπει να διασαφηνιστούν: κεντρική επιλογή του παρόντος κεφαλαίου είναι να εστιάσει, στις πρωτοβουλίες διαχείρισης ή μεταρρύθμισης του δημοσιονομικού σκέλους της Διακυβέρνησης. Το τελευταίο, όπως αναδείχθηκε από την προηγούμενη ενότητα (Κεφάλαιο 3), παρουσιάζει και τις σοβαρότερες θεσμικές αδυναμίες. Η δεύτερη παρατήρηση έχει να κάνει με τη δυναμική της μεταρρύθμισης. Η τελευταία δεν παρουσιάζει χαρακτήρα στατικό, αλλά αποτελεί μια διαδικασία εν εξελίξει, όπως άλλωστε και ολόκληρο το θεσμικό οικοδόμημα της Ένωσης, πολύ περισσότερο δε κατά τα τελευταία χρόνια, που ο σκεπτικισμός και οι διεργασίες για αποσόβηση των κινδύνων της κρίσης από την Ευρώπη, παρουσιάζουν μια εξαιρετική «συμπύκνωση του χρόνου», πρωτοφανή για τα δεδομένα της ενωσιακής πραγματικότητας.

4.1. Πολιτικές πρωτοβουλίες και διακυβερνητικές διασκέψεις

Από το 2008, η Ευρώπη και ειδικά η νεότευκτη ευρωζώνη υφίστανται τις επιβλαβείς συνέπειες της παγκόσμιας ύφεσης. Η παγκόσμια χρηματοοικονομική κρίση, ξεκίνησε από τις Ηνωμένες Πολιτείες ως χρηματοπιστωτικό γεγονός, που είχε τις ρίζες του στα

επισφαλή ενυπόθηκα στεγαστικά δάνεια (subprimes). Από τη στιγμή που η άκρατη φιλελευθεροποίηση των διεθνών χρηματαγορών, επέτρεψε την «τιτλοποίηση» και τον κατακερματισμό, τραπεζικών προϊόντων σε κερδοφόρο εμπορεύσιμο προϊόν, άνοιξαν οι κερκόπορτες για την έκθεση πολλών οικονομικών κολοσσών (κυρίως χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων), στους κινδύνους «τοξικών» χρηματιστηριακών τίτλων. Το «εναρκτήριο λάκτισμα» δόθηκε με την κατάρρευση της Lehman Brothers και συντόμως η κρίση απλώθηκε σε όλον τον κόσμο. Η ΕΕ δεν θα μπορούσε να αποτελέσει εξαίρεση. Η πτώχευση επιχειρήσεων, έφερε την ύφεση και ανέβασε τα επίπεδα ανεργίας.

Όμως συνέβη επιπλέον κάτι, με ακόμα δυσμενέστερες συνέπειες. Στην προσπάθεια των κυβερνήσεων να αποτρέψουν την κατάρρευση των τραπεζών, άρα και της ρευστότητας, εγγυήθηκαν για ιδιωτικά χρέη. Συνέβη επομένως το σε πολλές περιπτώσεις, αδιανόητο: χώρες με παραδοσιακά πλεονασματικούς προϋπολογισμούς και υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης κατά την τελευταία δεκαετία, βρέθηκαν αντιμέτωποι με ένα δημόσιο χρέος δισεπίλυτο στην εξυπηρέτησή του (η περίπτωση της Ιρλανδίας). Είναι αυτονόητο ότι η μετατροπή χρηματοπιστωτικών γεγονότων σε κρίση δημοσίου χρέους, θα έπληττε πολλαπλάσια, τις οικονομίες χωρών που εμφάνιζαν χρόνιες διαρθρωτικές αδυναμίες και συνεχή πρωτογενή δημοσιονομικά ελλείμματα (η περίπτωση της Ελλάδας)⁵³.

4.1.1. Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (2010)

Η Ελλάδα είναι το πρώτο κράτος της ευρωζώνης που θα αντιμετωπίσει τις συνέπειες της οικονομικής κρίσης και σοβαρό πρόβλημα εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους της. Έχοντας ήδη προβεί από τον Ιανουάριο του 2010 στην ανακοίνωση λήψης εκτάκτων μέτρων για τη μείωση των ελλειμμάτων της, θα της εγκριθεί στις 25 Μαρτίου 2010 με απόφαση του Eurogroup διμερές δάνειο με τη Συνεργασία Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου. Με την ίδια απόφαση, θα διαπιστωθεί η ανάγκη ενδυνάμωσης του ρόλου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και αναγγέλλεται η ίδρυση της Task Force υπό τον Van Robei για την μελέτη του επαναπροσδιορισμού της επιτήρησης των οικονομικών των κρατών– μελών. Τις ίδιες θέσεις θα υιοθετήσει και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ενόψει της Νέας Στρατηγικής για την Απασχόληση και την Ανάπτυξη

⁵³ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με την έναρξη και κλιμάκωση της παγκόσμιας κρίσης, βλ. Τσίμα Π., «*Ημερολόγιο της κρίσης*», εκδ. Μεταίχμιο, 2011, σελ. 15 επ.

«Ευρώπη 2020». Τονίστηκε ότι «η αποκατάσταση της μακροοικονομικής σταθερότητας και η επανάκαμψη των δημόσιων οικονομικών σε μια διατηρήσιμη συνιστούν προϋποθέσεις για την ανάπτυξη και τις θέσεις απασχόλησης».

Με γνώμονα τα ανωτέρω «Συμπεράσματα» υιοθετήθηκε μηχανισμός στήριξης της ελληνικής οικονομίας, ύψους 110 δις ευρώ. Συνιστά μορφή δανεισμού εκ μέρους των κρατών - μελών της ευρωζώνης και του ΔΝΤ, και τελεί υπό την προϋπόθεση ότι η Ελλάδα, αναλαμβάνει την υποχρέωση να υιοθετήσει ένα ευρύ πρόγραμμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, ελεγχόμενο από τη μεριά δανειστών. Το τελευταίο συνιστά *sine qua non* προϋπόθεση για την εκταμίευση των δόσεων του δανείου. Ο Μηχανισμός Στήριξης ενεργοποιήθηκε πλήρως στις 10 Μαΐου του ίδιου έτους.

Στοχεύοντας στην συνολική αντιμετώπιση της κρίσης δημοσίου χρέους και υπό το καθεστώς οξείας επίθεσης των διεθνών χρηματαγορών, το Συμβούλιο, την 9^η Μαΐου 2010, με απόφαση του, προέβη στην ανακοίνωση της δημιουργίας ενός Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθεροποίησης για την εξασφάλιση της δημοσιονομικής σταθερότητας: ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSM) συνιστά τον πρώτο βραχίονα του Μηχανισμού και ενεργοποιήθηκε άμεσα: ενισχύθηκε με κεφάλαια ύψους 60 δις ευρώ και αποσκοπούσε στην εξασφάλιση χορήγησης δανείων στο σύνολο των κρατών – μελών της Ε.Ε., σε περίπτωση ανάγκης. Ο δεύτερος βραχίονας, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF), θα ενεργοποιούνταν στο εγγύς μέλλον (τελικά ενεργοποιήθηκε τον Αύγουστο του 2010), εξοπλίστηκε με κεφάλαια ύψους 440 δις ευρώ, περιλαμβάνει και τη συμμετοχή του ΔΝΤ και χορηγεί δάνεια στο αιτούμενο κράτος-μέλος της ευρωζώνης με την προϋπόθεση, το τελευταίο να υποβάλλει αξιόπιστο και βιώσιμο πρόγραμμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Η εκταμίευση των δόσεων του δανείου, όπως και στην περίπτωση της Ελλάδας, αποτελεί συνάρτηση της εκπλήρωσης των στόχων του υποβαλλόμενου προγράμματος. Η έγκρισή του, σημαίνει την κοινή αποδοχή της «Τρόικας» δηλ. ΔΝΤ, Επιτροπής και Συμβουλίου. Τη χρήση του Ταμείου έκαναν διαδοχικά η Ιρλανδία (Νοέμβριος 2010) και η Πορτογαλία (Μάιος 2011).

4.1.2. Προς έναν «Μηχανισμό Ευρωπαϊκής Σταθερότητας» (European Stability Mechanism - ESM)

Οι έντονες διεργασίες και πολιτικές ζυμώσεις καθ' όλη τη διάρκεια του καλοκαιριού της ίδιας χρονιάς (2010), σχετικά με ζητήματα που άπτονται της δημοσιονομικής εποπτείας και σύγκλισης, θα οδηγήσουν το Σεπτέμβριο του 2010, στις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής για την ενδυνάμωση Οικονομικής Διακυβέρνησης, το λεγόμενο «εξάπτυχο» (Six-Pack): αποδίδεται μεταξύ άλλων, βαρύνουσα σημασία στην εμβάθυνση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, στο θεσμό του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» και στη διεύρυνση της οικονομικής εποπτείας. Ουσιαστικά οι εν λόγω προτάσεις «ενσαρκώνουν», την ήδη αναγγελθείσα αποφασιστικότητα της Ε.Ε. για μεταρρύθμιση της οικονομικής κυβέρνησης, προς δύο άξονες: την ενίσχυση της δημοσιονομικής εποπτείας αφενός (μεταξύ άλλων, μέσω της ενίσχυσης του προληπτικού και του διορθωτικού - κυρωτικού σκέλους του ΣΣΑ) και στην εμβάθυνση της μακροοικονομικής εποπτείας αφετέρου.

Λίγο αργότερα, στην Ντωβίλ (14/10/2010), σε επίπεδο ηγεσίας, από τη μεριά της Γαλλίας (Σαρκοζί) και της Γερμανίας (Μέρκελ), αναγγέλλεται η πρόθεση ίδρυσης ενός μόνιμου μηχανισμού αντιμετώπισης των κρίσεων που θέτουν σε κίνδυνο τη σταθερότητα στη ζώνη του Ευρώ, ο οποίος θα επιτρέπει μια οργάνωση της αναδιάρθρωσης των χρεών των κρατών-μελών. Κάτι τέτοιο προϋποθέτει την τροποποίηση της Συνθήκης, αλλά τα μέρη δεσμεύονται να μην θίξουν τη ρήτρα «μη διάσωσης» του άρθρου 125 ΣΛΕΕ. Η συμφωνία επί της αρχής για τα ανωτέρω, επιτυγχάνεται στη Σύνοδο Κορυφής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 28-29 Οκτωβρίου, με την παράλληλη έγκριση των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής, διαφοροποιημένες από την «Ειδική Επιτροπή Robei».

Στη Σύνοδο Κορυφής της 16-17/12/2010 αποφασίστηκε η δημιουργία EMS ο οποίος και θα αντικαταστήσει τους EFSF και EFSM από το 2013 και εξής, καθώς και η ανάγκη περιορισμένης αναθεώρησης της Συνθήκης. Τα χαρακτηριστικά του Μηχανισμού συνοψίζονται σε: (α) αντίστοιχη δράση με αυτή του EFSF, (β) δέσμες χρηματοδοτικής στήριξης, κατόπιν ομόφωνης απόφασης του Eurogroup, με τη συμμετοχή του ΔΝΤ, (γ) μηχανισμούς παρακολούθησης και (δ) πρόβλεψη αναδιάρθρωσης τμήματος δημοσίου χρέους, κράτους - μέλους, αν το τελευταίο αποδειχθεί αφερέγγυο, ως προς το πρόγραμμα προσαρμογής.

Επισημαίνεται, ότι για πρώτη φορά, αναπτύσσεται πιο σοβαρός προβληματισμός για τον θεσμικό προσανατολισμό της ONE, λόγω της παρατεινόμενης δυσπιστίας των αγορών προς την ευρωζώνη. Πιο «ψύχραιμες» φωνές καλούν για τη λήψη ριζοσπαστικών μεταρρυθμιστικών μέτρων, την καθιέρωση συγκεντρωτικών μηχανισμών λήψης αποφάσεων, ενώ έρχονται στο προσκήνιο προτάσεις για την έκδοση ευρωομολόγων, που συναντούν όμως τη σθεναρή αντίσταση των Γερμανών, ή ακόμα τη δημιουργία ενός «ομοσπονδιακού προϋπολογισμού» (Trichet). Επίσης γίνεται όλο και πιο σαφής η αναγκαιότητα εξασφάλισης της δημοσιονομικής πειθαρχίας και πως θα έπρεπε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να αναλάβει τον κύριο θεσμικό ρόλο στην διαχείριση της οικονομικής πολιτικής στην Ε.Ε. Παράλληλα, αμφισβητείται η εσωτερική πολιτική ισχύς των επικεφαλής των ισχυρότερων Ευρωπαϊκών Κυβερνήσεων, ενώ επισημαίνονται οι σχέσεις μεταξύ εσωτερικής πολιτικής κατάστασης και κυβερνητικής δράσης στο ενωσιακό επίπεδο.

Επόμενο σταθμό σε διακυβερνητικό επίπεδο αποτέλεσαν η σύνοδος του Eurogroup (11/03/2011) και η Σύνοδος Κορυφής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (24-25/03/2011). Συμφωνήθηκαν τα εξής:

- Η περαιτέρω συγκεκριμενοποίηση του ESM: ο Μηχανισμός θα έχει πραγματική δανειοδοτική δυνατότητα ύψους 500 δις ευρώ και κατ' εξαίρεση, θα μπορεί να προχωρά σε χρηματοδοτική συνδρομή όχι μόνο με τη μορφή δανείων, αλλά και με παρεμβάσεις στην πρωτογενή αγορά χρεωστικών τίτλων. Ως προς τη θεσμική του μορφή, θα συστήνεται με συνθήκη μεταξύ των κρατών - μελών της ευρωζώνης ως διακυβερνητικός οργανισμός δημοσίου διεθνούς δικαίου, ενώ θα έχει σκοπό την παροχή χρηματοδοτικής συνδρομής υπό αυστηρούς όρους σε κράτη-μέλη της ευρωζώνης. Περιγράφονται ακόμα ευκρινώς, η διοίκηση, η δομή του κεφαλαίου (συνολικό κεφάλαιο ύψους 700 δις ευρώ), τα μέσα (χρηματοδότηση υπό τη προϋπόθεση τήρησης προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής ή παρέμβαση στην πρωτογενή αγορά ομολόγων) και η συμμετοχή του ΔΝΤ. Παράλληλα, προβλέπεται η δυνατότητα αναδιάρθρωσης του ιδιωτικού χρέους κρατών-μελών, σε περίπτωση που αυτό κρίνεται αναγκαίο, μέσω ανάλυσης βιωσιμότητας του χρέους.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 25/03/2011 αποφάσισε την προσθήκη στο άρθρο 136 της ΣΛΕΕ⁵⁴ μιας τρίτης παραγράφου, σχετικά με τον μηχανισμό σταθερότητας για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ, ο οποίος προορίζεται να διασφαλίσει τη χρηματοοικονομική σταθερότητα της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Μετά από αυτή την εξέλιξη θεωρείται άσκοπη πλέον η προσφυγή στην «ρήτρα αλληλεγγύης» του άρθρο 122 παρ. 2 της ΣΛΕΕ.

- Η έγκριση του «Συμφώνου για το Ευρώ» (μετονομάστηκε σε «Σύμφωνο για το Ευρώ+»), το οποίο έχει ως στόχο την ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών για την ουσιαστική τόνωση της ανταγωνιστικότητας και την επιτάχυνση της σύγκλισης. Το Σύμφωνο κινείται σε τέσσερις κατευθυντήριες γραμμές: ενίσχυση της υπάρχουσας οικονομικής κυβέρνησης της ΟΝΕ, συγκεκριμενοποίηση κοινών στόχων για την ανταγωνιστικότητα και τη σύγκλιση, ανάληψη ετήσιων συγκεκριμένων εθνικών δεσμεύσεων που θα παρακολουθούνται σε πολιτικό επίπεδο από τους Αρχηγούς Κρατών και Κυβερνήσεων και πλήρης προσήλωση στην ακεραιότητα της ενιαίας αγοράς. Επιπλέον επιδιώκει τους στόχους της προώθησης της ανταγωνιστικότητας, της προώθησης της απασχόλησης, της διατηρησιμότητας των δημόσιων οικονομικών και της ενίσχυσης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας μέσα από δράσεις συντονισμού της φορολογικής, της εισοδηματικής και της ασφαλιστικής πολιτικής. Τα κράτη-μέλη της ευρωζώνης, δεσμεύονται να μεταφέρουν στην εθνική τους νομοθεσία τους δημοσιονομικούς κανόνες της Ε.Ε. όπως αυτοί οριοθετούνται στο ΣΣΑ. Στο «Ευρώ+» προσχωρούν και κράτη-μέλη με παρέκκλιση.
- Η υιοθέτηση δέσμης μέτρων για την οικονομική πολιτική, στα πλαίσια του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου». Πρόκειται για την περίοδο του έτους, κατά την οποία διερευνάται και αναλύεται η θέση της ΕΕ σε σχέση με τους τεθειμένους στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», ενώ εξετάζονται παράλληλα οι δημοσιονομικές και διαρθρωτικές πολιτικές των κρατών μελών, για τον έγκαιρο εντοπισμό ασυνεπειών και δυσαρμονιών. Τα βασικά εργαλεία του θεσμού είναι, α) η ετήσια επισκόπηση της Επιτροπής (Ιανουάριος) για την οικονομική

⁵⁴ Απόφαση 2011/199/ΕΕ, ΕΕ L 091 της 06/04/2011 σ. 0001 - 0002

ανάπτυξη αλλά και τις προτεραιότητες του ερχόμενου έτους, β) οι προσανατολισμοί της ΕΕ για τις εθνικές πολιτικές (Μάρτιος), γ), τα εθνικά προγράμματα σταθερότητας ή σύγκλισης και τα εθνικά προγράμματα μεταρρύθμισης (Απρίλιος), δ) Η αξιολόγησή τους από την Επιτροπή (Ιούνιος) και ε) η ανακοίνωση συστάσεων κατά χώρα το Συμβούλιο (Ιούλιος)⁵⁵.

Τον Ιούλιο του 2011 εκφράζεται η πολιτική βούληση της Ένωσης για αποφυγή χρεοκοπίας κράτους-μέλους της Ευρωζώνης, με αφορμή την περίπτωση της Ελλάδας. Η τελευταία, αδυνατώντας να ανταποκριθεί στο πρόγραμμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, που ανέλαβε κατά τους προηγούμενους μήνες, συμφωνείται να λάβει νέο δάνειο, στα πλαίσια του EFSF (21/07/2011), ύψους 109 δις ευρώ, με τη συμμετοχή σε εθελοντική βάση και του ιδιωτικού τομέα, ώστε να αναδιαρθρωθεί το ελληνικό χρέος. Ταυτόχρονα η βοήθεια θα συνοδεύεται από πρόγραμμα επαναγοράς ελληνικών ομολόγων στη δευτερογενή αγορά (ΕΚΤ), με την εγγύηση των κεντρικών τραπεζών των κυβερνήσεων⁵⁶ και μια νέα μείωση επιτοκίου των δανείων προς την Ελλάδα.

Τα γεγονότα των επομένων μηνών ωστόσο, μέχρι το Δεκέμβριο της ίδιας χρονιάς, δεν συνηγορούν υπέρ της εκτίμησης για αποσόβησης της κρίσης από την ευρωζώνη: η πιστοληπτική ικανότητα της Ελλάδας υποβαθμίζεται εκ νέου από τους οίκους αξιολόγησης, όπως επίσης και των ΗΠΑ, ενώ κινδυνεύει και της Γαλλίας. Η εκτίμηση του ΔΝΤ ως προς την μερική συμμετοχή ιδιωτικών τραπεζών στην αγορά κρατικών ομολόγων, εκθέτει τις τελευταίες σε κίνδυνο σοβαρών απωλειών και κατάρρευση της ρευστότητας. Παράλληλα εγείρονται σοβαρές διαφωνίες ως προς την παρέμβαση της ΕΚΤ για επαναγορά τίτλων σε οικονομίες μεγάλης κλίμακας, όπως της Ιταλίας και της Ισπανίας, κάτι που θα οδηγήσει στην παραίτηση του Juergen Stark, μέλους του διευθυντηρίου της ΕΚΤ και εκπροσώπου της Γερμανίας.

Υπό το βάρος, των ανωτέρω πιέσεων, ολοκληρώνονται οι διαπραγματεύσεις ανάμεσα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την υιοθέτηση του «εξάπτυχου» πακέτου νομοθετικών μέτρων. Στις

⁵⁵ Βλ. ιστοσελίδα Επιτροπής, http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/economic-governance/index_el.htm

⁵⁶ Το Πρόγραμμα Security Market Programme, που είχε ήδη ενεργοποιηθεί για την Ελλάδα από το Μάιο του 2010

διαπραγματεύσεις της Συνόδου Κορυφής στις Βρυξέλλες το Δεκέμβριο του 2011 ανακοινώνεται η βούληση υπογραφής μιας διακυβερνητικής συνθήκης «δημοσιονομικού χαρακτήρα», δηλώνεται η προσήλωση των ηγετών της ευρωζώνης, στο στόχο μιας πραγματικής «ένωσης δημοσιονομικής σταθερότητας» και η δημιουργία ενός «οικονομικού πυλώνα, βασιζόμενου στην ενισχυμένη διακυβέρνηση»⁵⁷.

4.1.3. Η «Δημοσιονομική Συνθήκη»

Την 2^η Μαρτίου του 2012, οι Πρωθυπουργοί και οι Αρχηγοί Κρατών και Κυβερνήσεων της «ζώνης του ευρώ», υπέγραψαν από κοινού τη «Συνθήκη για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση».

Η «Δημοσιονομική Συνθήκη»⁵⁸, αποσκοπεί στη θέσπιση ενός να ενισχύσουν τον οικονομικό πυλώνα της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, θεσπίζοντας ένα σύνολο κανόνων για την προώθηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, την ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών – μελών και τη βελτίωση της διακυβέρνησης της ζώνης του ευρώ. Οι στόχοι, βρίσκονται σε άμεση σχέση με τους ευρύτερους στόχους της Ένωσης, δηλ. τη βιώσιμη ανάπτυξη, απασχόληση, ανταγωνιστικότητα και κοινωνική συνοχή. Κατά ρητή δήλωση των ηγετών, η «Δημοσιονομική Συνθήκη», δεν επιδιώκει να αντικαταστήσει τις Συνθήκες «θεμέλια της Ένωσης» (Λισαβόνα), αλλά εφαρμόζεται και ερμηνεύεται σύμφωνα με αυτές, όπως επίσης και το παράγωγο δίκαιο της Ένωσης (βλ. παρακάτω).

Ως βασικά σημεία της «Συνθήκης», επισημαίνονται, η διαπίστωση της ανάγκης για ισοσκελισμένους ή πλεονασματικούς προϋπολογισμούς («γενική κυβέρνηση»), καθώς και ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών, μέσα από κοινές δράσεις και συνεργασίες, ως προαπαιτούμενο της καλής λειτουργίας της οικονομικής και νομισματικής ένωσης και της οικονομικής ανάπτυξης. Καθιερώνεται επίσης η άτυπη «σύνοδος κορυφής για το ευρώ», με τη συμμετοχή του Προέδρου της Ευρωπαϊκής

⁵⁷ Από τη «Δήλωση των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων της ζώνης του ευρώ-Βρυξέλλες 09/12/2011», βλ. Μούσης, Ν. (2011), *Το δημοσιονομικό συμβόλαιο της Ευρωζώνης*, στο <http://www.europedia.moussis.eu/discus/discus-1325412927-323089-31805.tkl>

⁵⁸ Βλ. δήλωση των κρατών της ευρωζώνης στην ιστοσελίδα του Συμβουλίου http://european-council.europa.eu/media/639238/06_tscg.el.12.pdf

Επιτροπής. Ορίζεται τέλος, ότι η «Συνθήκη», είναι ανοιχτή στην μελλοντική προσχώρηση, όλων των κρατών- μελών της Ένωσης.

4.2. Το παράγωγο δίκαιο της «νέας οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ»

Όπως ήδη έγινε λόγος, αν και οι παρακάτω κανόνες δευτερογενούς δικαίου, (το αποκαλούμενο και «Εξάπτυχο»), βρίσκονταν σε εκκρεμότητα, από το Σεπτέμβριο του 2010, με τη μορφή δέσμης νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής, οι εξελίξεις των τελευταίων μηνών του 2011, επιτάχυναν τις διαδικασίες, ώστε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να τις οριστικοποιήσουν, με γνώμονα την βελτίωση την ενδυνάμωση του οικονομικού σκέλους της ΟΝΕ και τη βελτίωση της οικονομικής διακυβέρνησης στην Ένωση.

4.2.1 Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών⁵⁹

Υπενθυμίζεται για ακόμη μια φορά, ο αυξημένη σημασία της δημοσιονομικής πειθαρχίας, και πολυμερούς εποπτείας, στη διατήρηση της μακροοικονομικής ισορροπίας στην ευρωζώνη. Αυτή εξασφαλίζεται μέσα από αυστηρούς ανά χώρα αριθμητικούς δημοσιονομικοί κανόνες, συνεπείς με τους δημοσιονομικούς στόχους στο επίπεδο της Ένωσης καθώς και μηχανισμούς αποτελεσματικής και έγκαιρης παρακολούθησης. Κρίσιμη είναι η συνδρομή στην ανάλυση, από αξιόπιστους και ανεξάρτητους φορείς, που απολαμβάνουν λειτουργικής αυτονομίας έναντι των δημοσιονομικών αρχών των κρατών μελών.

Ως εργαλεία και μέσα υλοποίησης των ανωτέρω στόχων, ορίζονται τα δημόσια λογιστικά συστήματα, η τήρηση λογιστικών βιβλίων, ο εσωτερικός έλεγχος, η χρηματοοικονομική αναφορά και ο λογιστικός έλεγχος. Υποδεικνύονται οι πλήρεις και αξιόπιστες πρακτικές δημόσιας λογιστικής για όλους τους υποτομείς του δημοσίου ως προϋπόθεση για την παραγωγή στατιστικών υψηλής ποιότητας. Ο ανεξάρτητος λογιστικός έλεγχος που διεξάγεται από δημόσια θεσμικά όργανα όπως

⁵⁹ ΕΕ L 306 της 23/11/2011 σ. 0041 - 0047

Ελεγκτικά Συνέδρια ή ιδιωτικοί ελεγκτικοί φορείς πρέπει να ενθαρρύνει τις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές, ενώ οι στατιστικές πρέπει να διέπονται από επαγγελματική ανεξαρτησία, αμεροληψία, αντικειμενικότητα, αξιοπιστία, στατιστικό απόρρητο και σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας.

4.2.2. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1175/2011⁶⁰ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών

Πρόκειται για την επέκταση του προληπτικού βραχίονα του ΣΣΑ και του Κανονισμός 1466/97 για την ενίσχυση της εποπτείας (βλ. Κεφάλαιο 2), μέσα από την υποβολή, παρακολούθηση και αξιολόγηση των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης. Προβλέπονται αυστηρότερες μορφές εποπτείας ώστε να διασφαλιστεί η συνέπεια και η συμμόρφωση των κρατών μελών με το πλαίσιο δημοσιονομικού συντονισμού της Ένωσης και να αποτρέπεται εγκαίρως η εμφάνιση υπερβολικών δημόσιων ελλειμμάτων. Γίνεται αναφορά επιπλέον στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, αναπόσπαστο τμήμα του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών και της πολυμερούς εποπτείας που ασκεί το Συμβούλιο.

4.2.3. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1176/2011⁶¹ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών

Ο Κανονισμός 1176/2011 συμπληρώνει τη διαδικασία πολυμερούς εποπτείας του άρθρου 121 παρ. 3 και 4 της ΣΛΕΕ. Τίθενται λεπτομερείς κανόνες για τον εντοπισμό, την πρόληψη και διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών εντός της Ένωσης. Και αυτός ο Κανονισμός εφαρμόζεται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Καθιερώνεται μηχανισμός παρακολούθησης για τον έγκαιρο εντοπισμό των νεοεμφανιζόμενων μακροοικονομικών ανισορροπιών, ο οποίος

⁶⁰ ΕΕ. L 306 της 23/11/2011 σ. 0012 - 0024

⁶¹ ΕΕ L 306 της 23/11/2011 σ. 0025 - 0032

βασίζεται στην αξιοποίηση πίνακα αποτελεσμάτων, συνοδευόμενου από οικονομικούς δείκτες και αναλύσεις των μεγεθών στο χώρο της ευρωζώνης.

4.2.4. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1177/2011 του Συμβουλίου⁶², της 8ης Νοεμβρίου 2011, για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος

Η εφαρμογή της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, που βασίζεται τόσο στο κριτήριο του ελλείμματος όσο και στο κριτήριο του χρέους, προϋποθέτει ένα ενδεικτικό ποσοστό που θα λαμβάνει υπόψη τον επιχειρηματικό κύκλο, με βάση το οποίο αξιολογείται κατά πόσον ο λόγος του δημόσιου χρέους προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕΠ) μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό.

Γι' αυτό, ο νέος κανονισμός παρεμβαίνει στο καθεστώς που είχε εισάγει ο διορθωτικός βραχίονας του ΣΣΑ, δηλ. ο Κανονισμός 1467/97 (βλ. Κεφάλαιο 2) και ορίζει ότι ο λόγος του δημόσιου χρέους προς το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ), εφόσον υπερβαίνει την τιμή αναφοράς, θεωρείται ότι μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό κατά την έννοια του άρθρου 126 παρ. 2 στοιχ. β της ΣΛΕΕ, εάν η διαφορά σε σχέση με την τιμή αναφοράς μειώθηκε κατά την προηγούμενη τριετία σε μέσο ποσοστό ενός εικοστού κατ' έτος, που αποτελεί ενδεικτικό ποσοστό με βάση τις μεταβολές της προηγούμενης τριετίας για την οποία υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία.

Η απαίτηση βάσει του κριτηρίου του χρέους θεωρείται επίσης ότι πληρούται, εάν οι δημοσιονομικές προβλέψεις της Επιτροπής δείχνουν ότι η απαιτούμενη μείωση της διαφοράς θα σημειωθεί στη διάρκεια της τριετίας, η οποία περιλαμβάνει τη διετία που ακολουθεί μετά το τελευταίο έτος για το οποίο υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία. Για ένα κράτος μέλος το οποίο τελεί υπό διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος στις 8 Νοεμβρίου 2011 και για διάστημα τριών ετών από τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος, η απαίτηση βάσει του κριτηρίου του χρέους θεωρείται ότι πληρούται εάν το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος σημειώνει επαρκή πρόοδο όσον αφορά την

⁶² ΕΕ.Λ 306 της 23/11/2011 σ. 0033 - 0040

επίτευξη συμμόρφωσης, όπως αξιολογείται στη γνωμοδότηση του Συμβουλίου σχετικά με το πρόγραμμα σταθερότητας ή σύγκλισής του.

Στην έκθεση της Επιτροπής βάσει του άρθρου 126 παρ. 3 της ΣΛΕΕ πρέπει να εξετάζεται δεόντως η ποιότητα του εθνικού δημοσιονομικού πλαισίου, δεδομένου ότι διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στη δημοσιονομική εξυγίανση και τη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών.

4.2.5. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1173/2011⁶³ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, για την αποτελεσματική επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ

Ο Κανονισμός 1173/2011 θεσπίζει σύστημα κυρώσεων για την ενίσχυση της επιβολής τόσο του προληπτικού όσο και του διορθωτικού σκέλους του συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) στη ζώνη του ευρώ.

Στο προληπτικό σκέλος του ΣΣΑ, η προσαρμογή στον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο και η προσήλωση σε αυτόν θα διασφαλίζονται μέσω της υποχρέωσης πραγματοποίησης προσωρινής τοκοφόρου κατάθεσης που επιβάλλεται σε ένα κράτος μέλος με νόμισμα το ευρώ, το οποίο σημειώνει ανεπαρκή πρόοδο στο πεδίο της δημοσιονομικής εξυγίανσης. Αυτό μπορεί να σημαίνει και ότι ένα κράτος μέλος, με έλλειμμα κάτω από την τιμή αναφοράς του 3% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ), μπορεί να αποκλίνει σημαντικά από τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο ή την ενδεδειγμένη πορεία προσαρμογής προς αυτόν και αδυνατεί να διορθώσει την απόκλιση αυτή.

Στο διορθωτικό σκέλος του συμφώνου ΣΣΑ, οι κυρώσεις για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ θα έχουν τη μορφή μιας υποχρεωτικής άτοκης κατάθεσης, συνδεδεμένης με απόφαση του Συμβουλίου, διαπιστωτική της ύπαρξης υπερβολικού ελλείμματος, εφόσον έχει ήδη επιβληθεί τοκοφόρος κατάθεση στο συγκεκριμένο κράτος μέλος στο προληπτικό σκέλος του συμφώνου ΣΣΑ ή, σε περιπτώσεις ιδιαίτερα σοβαρής παραβίασης των υποχρεώσεων δημοσιονομικής πολιτικής που προβλέπονται στο σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

⁶³ ΕΕ L 306 της 23/11/2011 σ. 0001 – 0007

Η κύρωση μπορεί επίσης να συνίσταται στην καταβολής προστίμου, όταν το κράτος-μέλος δεν συμμορφώνεται με σύσταση του Συμβουλίου, για τη διόρθωση υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος. Το πρόστιμο δύναται να επιβάλλεται και στην περίπτωση χειραγώγησης στατιστικών στοιχείων.

Το ύψος της τοκοφόρου και της άτοκης κατάθεσης καθώς και του προστίμου που προβλέπονται στον Κανονισμό, πρέπει να ορίζεται σύμφωνα με την αρχή αναλογικότητας και της αναγκαιότητας, δηλ. να παρουσιάζει εύλογη κλιμάκωση και να παρέχει επαρκή κίνητρα για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ ώστε να συμμορφώνονται με το δημοσιονομικό πλαίσιο της Ένωσης.

Η άτοκη κατάθεση πρέπει να αποδεσμεύεται όταν το υπερβολικό έλλειμμα, διορθωθεί ενώ οι τόκοι των καταθέσεων και τα εισπραττόμενα πρόστιμα πρέπει να διατίθενται στους μηχανισμούς σταθερότητας για την παροχή οικονομικής στήριξης οι οποίοι έχουν δημιουργηθεί από τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ προς διασφάλιση της σταθερότητας στο σύνολο της ζώνης του ευρώ.

Επισημαίνεται επιπλέον η αυξημένη βαρύτητα της Επιτροπής στη διαδικασία ενισχυμένης εποπτείας, όσον αφορά τις αξιολογήσεις του κάθε κράτους μέλους, την παρακολούθηση, τις επιτόπιες αποστολές, τις συστάσεις και τις προειδοποιήσεις. Όταν λαμβάνει αποφάσεις περί κυρώσεων ο ρόλος του Συμβουλίου θα είναι περιορισμένος, γιατί θα χρησιμοποιείται αντίστροφη ειδική πλειοψηφία, που σημαίνει ότι η απόφαση δια της οποίας θα απαιτείται τοκοφόρος κατάθεση θα λογίζεται εγκριθείσα από το Συμβούλιο, εκτός εάν αυτό αποφασίσει με ειδική πλειοψηφία να απορρίψει τη σύσταση της Επιτροπής μέσα σε δέκα ημέρες από την έγκρισή της από την Επιτροπή.

4.2.6. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1174/2011⁶⁴ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με κατασταλτικά μέτρα για τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών στην ευρωζώνη

Ο κανονισμός 1174/2011 θεσπίζει σύστημα κυρώσεων για την αποτελεσματική διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών στη ζώνη του ευρώ με

⁶⁴ ΕΕ L 306 της 23/11/2011 σ. 0008 - 0011

ενδυνάμωση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) και εφαρμόζεται στα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ.

Οι κυρωτικές διαδικασίες του προηγούμενου Κανονισμού (1176/2011) αναμένεται να συμπληρωθούν αποτελεσματικότερα, με τη θέσπιση τοκοφόρων καταθέσεων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τη σύσταση για λήψη διορθωτικών μέτρων. Οι καταθέσεις αυτές πρέπει να μετατρέπονται σε ετήσιο πρόστιμο στην περίπτωση επανειλημμένης μη συμμόρφωσης με τη σύσταση για αντιμετώπιση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών στο πλαίσιο της ίδιας διαδικασίας ανισορροπιών. Στην περίπτωση μη συμμόρφωσης με τις συστάσεις του Συμβουλίου η τοκοφόρος κατάθεση ή το πρόστιμο θα επιβάλλονται, έως ότου το Συμβούλιο διαπιστώσει ότι το κράτος μέλος έχει συντάξει σχέδιο διορθωτικών ενεργειών που ανταποκρίνεται επαρκώς στη σύστασή του. Επιπλέον, η επανειλημμένη παράλειψη του κράτους μέλους να καταρτίσει σχέδιο διορθωτικών ενεργειών ανταποκρινόμενο στη σύσταση του Συμβουλίου θα τιμωρείται επίσης κατά κανόνα με ετήσιο πρόστιμο, έως ότου το Συμβούλιο διαπιστώσει ότι το κράτος μέλος έχει συντάξει σχέδιο διορθωτικών ενεργειών που ανταποκρίνεται επαρκώς στη σύστασή του.

Με βάση την αρχή της ισότιμης μεταχείρισης των κρατών μελών, η τοκοφόρος κατάθεση και το πρόστιμο θα είναι ίδια για όλα τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ και θα ισούνται με 0,1% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕΠ) του κράτους μέλους κατά το προηγούμενο έτος. Η Επιτροπή θα μπορεί επίσης να συνιστά τη μείωση του ποσού της κύρωσης ή την ακύρωσή της λόγω εκτάκτων οικονομικών περιστάσεων. Η διαδικασία επιβολής των κυρώσεων στα κράτη μέλη που δεν λαμβάνουν αποτελεσματικά μέτρα για τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών θα πρέπει να διαμορφωθεί κατά τρόπο, ώστε η επιβολή των κυρώσεων στα κράτη μέλη να είναι ο κανόνας και όχι η εξαίρεση.

Οι συστάσεις της Επιτροπής για επιβολή κυρώσεων λογίζονται εγκριθείσες από το Συμβούλιο εκτός εάν αυτό αποφασίσει με ειδική πλειοψηφία να απορρίψει τη σύσταση εντός δέκα ημερών από την έγκρισή της από την Επιτροπή. Το Συμβούλιο μπορεί να τροποποιήσει τη σύσταση αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία.

4.3. Αποτίμηση των πρωτοβουλιών της τελευταίας τριετίας

Από τα όσα εκτέθηκαν στο παρόν κεφάλαιο, θα μπορούσαν να τεθούν κάποιες πρώτες επισημάνσεις, σχετικά με τις ανειλημμένες δράσεις της Ένωσης, στην προσπάθεια αναβάθμισης των οικονομικών της θεσμών. Ισχύει βεβαίως, ότι ειπώθηκε και στις εισαγωγικές παρατηρήσεις του κεφαλαίου, ότι δηλ. οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες της ΕΕ και ιδιαίτερα της ευρωζώνης, παρουσιάζουν μια δυναμική, η οποία θέτει αρκετές επιφυλάξεις, ως προς τη διατύπωση ασφαλών και σε βάθος χρόνου, εκτιμήσεων, αναφορικά με την αποσόβηση της κρίσης χρέους. Άλλωστε παρά τις αλληπάλληλες, αγωνιώδεις απόπειρες των ηγετών της Ευρώπης για καλλιέργεια κλίματος σταθεροποίησης του νομισματικού και δημοσιονομικού τομέα, ο παράγοντας «διεθνείς χρηματαγορές», έως τώρα, απέδειξε, πως θεωρεί το ασφαλιστικό ρίσκο της ευρωζώνης υψηλό, πλην όμως κερδοφόρο.

Εντούτοις μια πρώτη εκτίμηση, θα αφορούσε καταρχήν τις πολιτικές πρωτοβουλίες: η παρουσία του διακυβερνητικού στοιχείου και της διαδικασίας της διαπραγμάτευσης, είναι αρκετά έντονη. Κάτι τέτοιο επιβεβαιώνεται από τα πρώτα στάδια της αντιμετώπισης της κρίσης, αφενός με την εμπλοκή του ΔΝΤ, ενός διεθνούς οργανισμού, αφετέρου με τις αλληπάλληλες διασκέψεις των «διακυβερνητικών» οργάνων της Ένωσης, δηλ. του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Συμβουλίου (ECOFIN) και του Eurogroup. Είναι δε χαρακτηριστικό ότι, μέχρι πολύ πρόσφατα, απουσίαζε ο τομέας της νομοθετικής παραγωγής, κατά τις επιταγές των Συνθηκών και τα κράτη-μέλη, καλούνταν να λάβουν και να εφαρμόσουν μέτρα που αποφασίζονταν μονομερώς, από τις διασκέψεις των ηγετών και των Υπουργών Οικονομικών της Ευρωζώνης: μάλιστα η εκτέλεση των αποφάσεων γενικής πολιτικής, διαρθρωτικού και οικονομικού κυρίως χαρακτήρα, από τις εθνικές κυβερνήσεις, αντανakλούν αναπόδραστα και σε τομείς που η Ένωση δεν έχει νομοθετήσει είτε γιατί δεν επιτυγχάνεται η απαιτούμενη ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου (φορολογία, κοινωνική ασφάλιση, εργασιακές σχέσεις), είτε γιατί δεν διαθέτει σχετική αρμοδιότητα (δημόσια διοίκηση).

Ταυτόχρονα, θα μπορούσε να εγείρει κανείς προβληματισμούς, σε σχέση με την εμμονή της Ένωσης, σε μια μάλλον διορθωτική λογική, «καθησύχασης» και κατευνασμού των αγορών, παρά σε μια από κοινού θέληση για ριζική αντιμετώπιση του προβλήματος, δια μέσου πραγματικών μεταρρυθμίσεων, προς την κατεύθυνση

μιας «ουσιαστικής δημοσιονομικής ένωσης» (βλ. όσα αναπτύχθηκαν στο τρίτο κεφάλαιο). Ένας μόνιμος Μηχανισμός Σταθεροποίησης για την αντιμετώπιση των κρίσεων, καθώς και η προσήλωση στο στόχο της δημοσιονομικής εποπτείας, συνιστούν αναγκαιότητες, αλλά όχι συνθήκες ικανές να αποσοβήσουν μελλοντικές επιθέσεις και κερδοσκοπίες, αν δεν συνοδεύονται, πρώτον από «γενναία» κεφάλαια και δεύτερον από επαρκές νομικό στήριγμα.

Τα πράγματα φαίνονται να κινούνται σε πιο αισιόδοξη κατεύθυνση, με την οριστικοποίηση του «εξάπτυχου», ως παράγωγου δικαίου, των Συνθηκών. Το ουσιαστικά αναθεωρημένο προς το αυστηρότερο, ΣΣΑ, συνιστά αξιόλογο οπλοστάσιο που εξασφαλίζει μέσα από πλήθος εποπτικών διαδικασιών, τον συνεχή έλεγχο των οικονομικών και των δημοσιονομικών των κρατών -μελών και την αποτροπή προβλημάτων στο μέλλον, ενώ όπως ήδη ειπώθηκε φαίνεται να εμφανίζεται πιο ενισχυμένος ο ρόλος της Επιτροπής ως υπερεθνικό όργανο με αυξημένη εξουσία λήψης αποφάσεων, έναντι του Συμβουλίου. Επίσης με την θέσπιση της «Συνθήκης για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην ΟΝΕ», υπάρχει μια διαφαινόμενη τάση επιστροφής σε «συνταγματισμό», σε ενωσιακό επίπεδο, γεγονός αρκετά ευόιωνο, αν ληφθούν υπόψη η σχετικά πρόσφατες μνήμες του ναυαγίου της «Συνθήκης για το Σύνταγμα στην ΕΕ». Θα μπορούσε να αποτελεί μια πρώτη «φεντεραλιστική⁶⁵» προσέγγιση και υπό προϋποθέσεις να ενισχύσει την οντότητα της Ένωσης κατά τα συνταγματικά πρότυπα. Μιλάμε σε κάθε περίπτωση για την προοδευτική εκχώρηση περισσότερης εθνικής κυριαρχίας, η οποία όμως γίνεται αντιληπτό ότι και αναγκαία είναι και οικειοθελής.

⁶⁵ Βλ. Τριανταφύλλου Δ., «Οικονομική Διακυβέρνηση, Ψηλαφώντας το χαμένο Σύνταγμα», περ. «Ευρωπαϊκή Έκφραση», τεύχος 84, 1^ο τρίμηνο 2012

ΤΕΛΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Όσα εκτέθηκαν στις σελίδες της παρούσας εργασίας, σε καμία περίπτωση δεν εκφράζουν την φιλοδοξία του γράφοντος για διεξοδική ανάλυση και εξήγηση του φαινομένου της ευρωζώνης, ούτε διεκδικούν τα πρωτεία στην ανάδειξη λύσεων και αντιμετώπισης των ανισορροπιών της τελευταίας. Καταβλήθηκε μια προσπάθεια αποτύπωσης, βασικών οικονομικών θεσμών, δρώντων και πολιτικών στην ΕΕ υπό το πρίσμα της «οικονομικής διαχείρισης και (δια)κυβέρνησης».

Επιχειρήθηκε ειδικότερα, , να εξεταστεί κατά πόσον είναι ευκαίριο και δόκιμο να μιλάμε για οικονομική διακυβέρνηση στην Ένωση, με τη συνδρομή στοιχείων τόσο του οικονομικού λόγου όσο και της πολιτικής-θεσμικής εμπειρίας. Αυτό που τελικά προέκυψε, μέσα από την ιστορική αναδρομή στις αποτυχημένες προσπάθειες ΟΝΕ (Κεφάλαιο 1), την καταγραφή του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου (Κεφάλαιο 2), τη διαπίστωση ατελειών (Κεφάλαιο 3) και τέλος την πολιτική διαχείριση της κρίσης, συνοψίζεται στα κάτωθι:

Πρώτον η Οικονομική και Νομισματική Ένωση δεν προέκυψε ξαφνικά: συνιστά το προϊόν μιας μακράς διαδικασίας στο χρόνο, από τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες έως τη Συνθήκη «ορόσημο», στο Μάαστριχτ. Βασικό γνώρισμα αυτής της περιόδου, αποτέλεσε, από τη μια η θέληση, για αποκόμιση των ευρύτερων δυνατών οικονομικών ωφελημάτων από την κοινή πορεία της Ευρώπης (Ενιαία Αγορά), από την άλλη η δυσθυμία και επιφύλαξη σε διακυβερνητικό επίπεδο, για την περισσότερη εμβάθυνση και εκχώρηση εθνικής κυριαρχίας.

Δεύτερον, και σε άμεση σχέση με την άνω παρατήρηση, η οικοδόμηση του νέου νομίσματος εξαρχής διέθετε «πολιτικές πλάτες», όχι όμως στέρεες οικονομικές, νομικές και θεσμικές συνθήκες. Όπως αναπτύχθηκε σχετικά, το ευρώ θεσπίστηκε κατά «παράδοξο» τρόπο, χωρίς να έχει προηγηθεί μια πολιτική ένωση. Ως εκ τούτου δεν υποστηρίχθηκε «φεντεραλιστικά», μέσα από γενναιόδωρο κοινό προϋπολογισμό, και ενώσεις μεταβιβάσεων. Επιπλέον δεν λειτουργούσε με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο η κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής, ενώ το χάσμα ανάμεσα στις «οικονομικές περιφέρειες» της Ένωσης προοδευτικά διευρυνόταν.

Τρίτον, πολλοί από τους μηχανισμούς και τους θεσμούς, δεν λειτούργησαν κατά τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο και σε κεντρικό επίπεδο, αφενός υποχωρώντας έναντι

εθνικών συμφερόντων και επιδιώξεων, αφετέρου εγείροντας σε πολλές των περιπτώσεων, ζητήματα αξιοπιστίας, φερεγγυότητας, λογοδοσίας και νομιμοποίησης.

Τέταρτον, η Ένωση, εν τω μέσω μιας παγκόσμιας οικονομικής κρίσης και ύφεσης: τα πλήγματα σοβαρά και αλλεπάλληλα. Κατά το πρώτο διάστημα απόπειρας αντιμετώπισης της κατάστασης τα αντανakλαστικά των ηγετών της Ευρώπης δεν φάνηκαν να ενεργοποιούνται και να αποδίδουν έξοχα αποτελέσματα. Η βούληση διάσωσης εταίρων στα πρόθυρα της χρεοκοπίας, δεν φαίνεται να καλλιέργησε «προς τα έξω» προσδοκίες σταθερότητας του κοινού νομίσματος, (όπως δεν είχε γίνει στο παρελθόν με τη ρήτρα «μη διάσωσης»). Η αιτία εντοπίζεται για άλλη μια φορά στην πολιτική διάσταση των μεταρρυθμίσεων, από την οποία όμως απουσίαζε το ενωσιακό νομοθετικό πλαίσιο και οι συγκεντρωτικοί μηχανισμοί λήψης αποφάσεων.

Μια πραγματική ωστόσο οικονομική ενοποίηση προϋποθέτει γενναία μέτρα, «φεντεραλιστικές» προσεγγίσεις και ισχυρό νομικό οπλοστάσιο, αποτροπής αποκλίσεων, από κοινά πλαίσια. Απαιτείται σύστημα δεσμεύσεων, πειθαρχίας, εποπτείας και κυρώσεων από όλους και για όλους. Προϋποτίθενται όμως ταυτόχρονα και γενναίες πολιτικές ανάπτυξης, πέραν της αυστηρής προσήλωσης σε συνταγές λιτότητας.

Μένει να αποδειχθεί αν οι πυλώνες της «νέας οικονομικής διακυβέρνησης» (Ευρώ+, Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, Δημοσιονομική Πειθαρχία, Πολυμερής Εποπτεία, Ευρώπη 2020), εξυπηρετηθούν κατά αποτελεσματικό τρόπο, από το σχετικά πρόσφατα θεσπισμένο παράγωγο δίκαιο, του οποίου οι κατευθύνσεις αποτελούν μια ακόμα αναθεώρηση, επί το αυστηρότερο, του ΣΣΑ (προληπτικό και διορθωτικό σκέλος). Αναμένεται επίσης να φανεί, αν υπογραφή της «Συνθήκης για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην ΟΝΕ» (Δημοσιονομική Συνθήκη), θα σημάνει την επιστροφή του «συνταγματισμού» και «ομοσπονδισμού» στην Ένωση, βάζοντας ξανά στο «κάδρο» τον ορίζοντα της πολιτικής εμβάθυνσης.

Φαίνεται να επαληθεύεται η ρήση του «οραματιστή» της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης Jean Monnet ότι *«η Ευρώπη θα διαμορφώνεται μέσα από τις κρίσεις και θα αποτελεί το άθροισμα των λύσεων που προκρίνονται για τις κρίσεις αυτές»*.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

- Βασιλείου Μ. «10 χρόνια ευρώ-Από την εφορία του 2002 στην κρίση του 2011», εφ. «Τα Νέα», 30-12-2011
- Γκόρτσος Χ. «Το θεσμικό πλαίσιο της οικονομικής ένωσης» στο «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές-οικονομική ολοκλήρωση και πολιτικές», τομ.Π, επιμ. Γ. Δημόπουλου-Ν. Μπαλτά-Ι. Χασσίδ, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2001
- Ζόνζηλος Ν. , «Είναι η ευρωζώνη μια βέλτιστη νομισματική ένωση;», εφ. «Το Βήμα», 28/08/2012
- Κανελλόπουλος Π. «Το θεσμικό πλαίσιο της Νομισματικής Ένωσης» στο «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές-οικονομική ολοκλήρωση και πολιτικές», τομ.Π, επιμ. Γ. Δημόπουλου-Ν. Μπαλτά-Ι. Χασσίδ, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2001
- Καρφάκης Κ. «Ιστορική εξέλιξη: από το ΕΝΣ στην ΟΝΕ και το ευρώ» στο «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές-οικονομική ολοκλήρωση και πολιτικές», τομ.Π, επιμ. Γ. Δημόπουλου-Ν. Μπαλτά-Ι. Χασσίδ, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2001
- Κώττης Χ. Γ.- Κώττη Π. Α., «Σύγχρονα οικονομικά θέματα», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1995
- Λιανού Μ. «Η ανάγκη για Οικονομική Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», περιοδ. «Επιστημονικό Marketing Management», Τεύχος Ιουλίου-Αυγούστου 2010, εκδ. MORAX
- Μούσης, Ν. (2011), *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο - Οικονομία - Πολιτική*, 13^η έκδοση, Παπαζήσης, Αθήνα
- Μούσης, Ν. (2011), *Το δημοσιονομικό συμβόλαιο της Ευρωζώνης*, στο <http://www.europedia.moussis.eu/discus/discus-1325412927-323089-31805.tkl>
- Παπαγιάννης Δ. , «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Τέταρτη έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή 2011
- Παπαγεωργίου Γ., «Ομοσπονδία χωρίς Δημοκρατία», περ. «Ευρωπαϊκή Έκφραση», τεύχος 84, 1^ο τρίμηνο 2012
- Πελαγίδης Θ. , «Η ευρωπαϊκή οικονομική και νομισματική ένωση σε συνθήκες παγκοσμιοποίησης», συλ. τομ. «Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, οργάνωση και

- πολιτικές 50 χρόνια», εκδ. Θεμέλιο, επιμ. Ν. Μαραβέγια – Μ. Τσινισιζέλη, 2007
- Πέτσας Σ., «*Η οικονομική Διακυβέρνηση της Ε.Ε.*», ημερίδα της Ε.Ν.Ε.Ε.Σ. με θέμα "Η Δυναμική της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης και Συνταγματοποίηση" 05/11/ 2003
 - Πέτσας Σ., «*Η αναθεώρηση της οικονομικής διακυβέρνησης της ευρωζώνης: ενδυνάμωση ή αποσύνθεση;*», εφ. «Τα Νέα» 07/12/2010
 - Ρουμελιώτης Π., «*Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση*», εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 2005
 - Τάττης Α. , «*Η οικονομική Κυβέρνηση και η θεσμική ισορροπία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*», Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, ΚΑ΄ Εκπαιδευτική Σειρά, Αθήνα 2011
 - Τσίμας Π. , «*Ημερολόγιο της κρίσης*», εκδ. Μεταίχμιο, 2011
 - Τριανταφύλλου Δ., «*Οικονομική Διακυβέρνηση, Ψηλαφώντας το χαμένο Σύνταγμα*», περ. «Ευρωπαϊκή Έκφραση», τεύχος 84, 1^ο τρίμηνο 2012
 - Τσούκαλης Λ., «*Η ευρωπαϊκή νομισματική ένωση*», συλ. τομ. «Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, οργάνωση και πολιτικές 50 χρόνια», εκδ. Θεμέλιο, επιμ. Ν. Μαραβέγια – Μ. Τσινισιζέλη, 2007
 - Χατζησταύρου Φ., «*Η ΟΝΕ σε χρόνους κρίσης: ποιες οι συνέπειες της διακυβερνητικής οδού;*», εφ. «Τα Νέα» 07/06/2011
 - Χρυσόχου Ν. Δ. - Τσινισιζέλης Ι. Μ., «*Η πολιτική θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, από το Λειτουργισμό στο νέο ρεπουμπλικανισμό*», συλ. τομ. «Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, οργάνωση και πολιτικές 50 χρόνια», εκδ. Θεμέλιο, επιμ. Ν. Μαραβέγια – Μ. Τσινισιζέλη, 2007
 - Balasa, B.(1961) “*The Theory of Economic Integration*”, Homewood, Irwin,
 - Begg Iain (2010): *Economic and Social Governance in the Making: EU Governance in Flux*, Journal of European Integration, 32:1, 1-16 (2010)
 - Collignon S. (2010) “*Democratic requirements for a European Economic Government*”, International Policy Analysis (IPA), Friedrich Ebert Stiftung, Dec. <http://www.stefancollignon.de/Papersmain.htm>

- Hodson Dermot and Maher Imelda, (2004) “*Soft law and sanctions: economic policy co-ordination and reform of the Stability and Growth Pact**” *Journal of European Public Policy* 11:5 October 2004: 798–813
- Overtveldt J. V., (2012) *Το τέλος του ευρώ- το αβέβαιο μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Μεταίχμιο, πρώτη έκδοση Ιανουάριος 2012
- Pisani-Ferry, J. (2010) “*Eurozone Governance; what went wrong and how to repair it*” στο “*Completing the Eurozone Rescue: what more needs to be done*” στο <http://www.voxeu.org/article/eurozone-governance-what-went-wrong-and-how-repair-it>
- Pisani-Ferry, J. (2012) “*Η απόπνιση των δαιμόνων-Η κρίση του ευρώ και πώς να βρούμε από αυτήν*”, εκδ. ΠΟΛΙΣ, 2012
- Pisani-Ferry, J. (2006), Only One Bed for Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area, *Journal of Common*, Volume 44. Number 4, pp. 823–44

NΟΜΟΘΕΤΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ

- **Συνθήκη της Λισαβόνας**, Κείμενο ενοποιημένης απόδοσης της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2010/C 83/01, Έκδοση στην ελληνική γλώσσα
- **Απόφαση 2011/199/ΕΕ: του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου**, της 25ης Μαρτίου 2011, που τροποποιεί το άρθρο 136 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με μηχανισμό σταθερότητας για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ (ΕΕ L 091 της 6.4.2011 σ. 0001 - 0002)
- **ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1466/97 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ** της 7ης Ιουλίου 1997 για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών (ΕΕ L 209 της 2.8.1997, σ. 1),

- **ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1055/05 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ** της 27ης Ιουνίου 2005, που τροποποιεί τον Καν. 1466/97 για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών (ΕΕ L 174 της 7.7.2005, σ. 1),
- **ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1467/97 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ** της 7ης Ιουλίου 1997 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (ΕΕ L 209 της 2.8.1997, σ. 6)
- **ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1056/05 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ** της 27ης Ιουνίου 2005 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (ΕΕ L 174 της 7.7.2005, σ. 5)
- **Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου**, της 8ης Νοεμβρίου 2011 , σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών (L 306 της 23.11.2011 σ. 0041 - 0047)

ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

<http://www.bankofgreece.gr/> (Τράπεζα της Ελλάδος)

<http://www.stefanollignon.de/Papersmain.htm>

http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/economic-governance/index_el.htm (Ευρωπαϊκή Επιτροπή)

http://european-council.europa.eu/media/639238/06_-_tscg.el.12.pdf (Συμβούλιο ΕΕ)