



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ**



Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών στη
«Δημόσια Διοίκηση»

Διπλωματική Εργασία

**Η δέσμη των έξι μέτρων-«εξάπτυχο» (sixpack) ως μέσο συγκράτησης των
δημοσιονομικών καταστάσεων στην Ευρωζώνη κατά την χρονική περίοδο 2011-2018.
Η περίπτωση των Portugal, Ireland, Greece and Spain (P.I.G.S)**

της

Μάρθας Ξυνού

Επιβλέπων καθηγητής: κ. Θωμάς Σίσκου Αναπληρωτής Καθηγητής

Φεβρουάριος 2024

Copyright © 2023, Μάρθα Ξυνού

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και τα συμπεράσματα που περιέχονται σε αυτό το έγγραφο εκφράζουν αποκλειστικά τον συγγραφέα και δεν αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Πανεπιστημίου Δυτικής Μακεδονίας

Ως συγγραφέας της παρούσας εργασίας δηλώνω πως η παρούσα εργασία δεν αποτελεί προϊόν λογοκλοπής και δεν περιέχει υλικό από μη αναφερόμενες πηγές.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να ευχαριστήσω ειλικρινά από καρδιάς τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Θωμά Σίσκου, για την καθοδήγηση και την υποστήριξή του καθ' όλη την διάρκεια της εκπόνησης της παρούσας εργασίας η οποία δεν θα πραγματοποιούνταν χωρίς την αμέριστη βοήθεια και συμπαράστασή του.

Επίσης ευχαριστώ θερμά τα μέλη της εξεταστικής επιτροπής, την κα Μελίνα Δριτσάκη και τον κ. Αντώνιο Τσιτούρα, τους οποίους είχα την χαρά και την τιμή να τους έχω και διδάσκοντες καθηγητές στο παρόν μεταπτυχιακό πρόγραμμα.

*Αφιερωμένο στην οικογένεια μου που με στήριξε πολύ με την αγάπη της ...
στον Ταξιάρχη και στα παιδιά μου Ιωάννα, Μαρία, Κωνσταντίνο-Μιχαήλ, Παναγιώτα*

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το θέμα της παρούσας μεταπτυχιακής εργασίας είναι: « Η δέσμη των έξι μέτρων-«εξάπτυχο» (sixpack) ως μέσο συγκράτησης των δημοσιονομικών καταστάσεων στην Ευρωζώνη κατά την χρονική περίοδο 2012-2018. Η περίπτωση των Portugal, Ireland, Greece and Spain (P.I.G.S)». Η διεθνής χρηματοοικονομική κρίση του 2009, που έπληξε και τις χώρες στην ΕΕ, ανέδειξε τα προβλήματα της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Η τραπεζική κρίση που εκδηλώθηκε το 2008 και μετατράπηκε σε κρίση του ευρώ στην Ευρωζώνη, έπληξε κυρίως τα κράτη Πορτογαλία, Ιρλανδία, Ελλάδα και Ισπανία (Portugal, Ireland, Greece, Spain, PIGS). Τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αντιμετώπιση των συνεπειών της κρίσης και στοχεύοντας στην αποτροπή μελλοντικών κρίσεων, θέσπισαν νέους δημοσιονομικούς κανόνες για τον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών μελών και την ενίσχυση της πειθαρχίας των χωρών εντός ενός αυστηροποιημένου πλαισίου. Σκοπός της εργασίας είναι η διαπίστωση του τρόπου και του βαθμού συμμόρφωσης των τεσσάρων χωρών με τους νέους δημοσιονομικούς κανόνες της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης όπως αυτοί αποφασίστηκαν, στον απόηχο της χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008-2009 και της κρίσης του ευρώ στην ευρωζώνη.

ABSTRACT

The topic of this essay is: "The package of six measures-"sixpack" as a mean of restraint the fiscal situations in the Eurozone during the period 2012-2018. The case of Portugal, Ireland, Greece and Spain (P.I.G.S). The financial crisis of 2009, which also affected the countries in the EU, highlighted the problems of the Economic and Monetary Union. The banking crisis that occurred in 2008 and turned into a euro crisis in the Eurozone, mainly affected the states of Portugal, Ireland, Greece and Spain (Portugal, Ireland, Greece, Spain, PIGS). The institutions of the European Union to deal with the consequences of the crisis and aiming to prevent future crises, established new fiscal rules to coordinate the fiscal policies of the member states and strengthen the discipline of the countries within a tightened framework. The purpose of this thesis is to determine the manner and degree of compliance of the four countries with the new fiscal rules of the Economic and Monetary Union as they were decided, in the wake of the financial crisis of 2008-2009 and the euro crisis in the eurozone.

Περιεχόμενα

Κυριότερες Συντομογραφίες και ακρωνύμια.....	7
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	8
1. Η Οικονομική και Νομισματική Ένωση και το ρυθμιστικό της πλαίσιο	11
1.1 Τα στάδια της ΟΝΕ.....	11
Το πρώτο στάδιο της ΟΝΕ (1990-1993)	11
Το δεύτερο στάδιο της ΟΝΕ (1994-1998).....	12
Το τρίτο στάδιο της ΟΝΕ (1999-)	12
1.2 Τα Κριτήρια Ένταξης στην ΟΝΕ.....	12
1.3 Το ρυθμιστικό πλαίσιο λειτουργίας της ΟΝΕ	13
1.4 Ο ρόλος του Σύμφωνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.....	15
2. Η χρηματοπιστωτική κρίση και η «κρίση του ευρώ» στην ΟΝΕ	16
3. Η Κρίση σε Ιρλανδία Πορτογαλία Ισπανία και Ελλάδα (PIGS)	19
3.1 Ελλάδα	21
3.2 Ιρλανδία	23
3.3 Πορτογαλία	25
3.4 Ισπανία.....	26
4.Ερμηνείες για τα αίτια της κρίσης στην Ο.Ν.Ε.	28
5. Μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης.....	32
6. Το εξάπτυχο (Sixpack).....	36
6.1 Ενίσχυση της εποπτείας (ΕΕ 1175/2011)	36
6.2 Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείματος (ΕΕ 1177/2011).....	37
6.3 Διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισορροπιών (ΕΕ 1176/2011).....	37
6.4 Επιβολή Δημοσιονομικής Εποπτείας (ΕΕ 1173/2011).....	38
6.5 Επιβολή κυρώσεων μακροοικονομικών ανισορροπιών (ΕΕ 1174/2011).....	39
6.6 Απαιτήσεις δημοσιονομικών πλαισίων κρατών μελών (Οδηγία 2011/85/ΕΕ).....	39
6.7 Ερμηνεία του εξάπτυχου (sixpack).....	40
7. Εφαρμογή των μέτρων του εξαπτύχου (sixpack) στις χώρες PIGS.....	42
7.1 Μεθοδολογία.....	42
7.2 Εφαρμογή των κυριότερων σημείων του sixpack στην Ιρλανδία.....	44

7.3 Εφαρμογή των κυριότερων σημείων του sixpack στην Πορτογαλία	48
7.4 Εφαρμογή των κυριότερων σημείων του sixpack στην Ισπανία	54
7.5 Εφαρμογή των κυριότερων σημείων του sixpack στην Ελλάδα	60
8. Αξιολόγηση της συμμόρφωσης των χωρών (P.I.G.S.) Πορτογαλία, Ιρλανδία, Ελλάδα και Ισπανία με τους νέους δημοσιονομικούς κανόνες	67
8.1 Αξιολόγηση της Ελλάδας	70
8.2 Αξιολόγηση της Ισπανίας	72
8.3 Αξιολόγηση της Ιρλανδίας.....	77
8.4 Αξιολόγηση της Πορτογαλίας	81
8.5 Εθνικά Δημοσιονομικά Πλαίσια.....	84
9. Η Διαδικασία των Μακροοικονομικών Ανισορροπιών.....	84
Γενικά Συμπεράσματα	87
Βιβλιογραφία	89

Κυριότερες Συντομογραφίες και ακρωνύμια

ΟΝΕ: Οικονομική και Νομισματική Ένωση

ΕΕ : Ευρωπαϊκή Ένωση

ΔΝΤ: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

ΕΚΤ: Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

ΕFSM: European Financial Stability Mechanism

ΕFSF: European Financial Stability Facility

ΕΜΣ: European Stability Mechanism

ΔΜΑ: Διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών

ΔΥΑ: Διαδικασία υπερβολικών ανισορροπιών

ΔΥΕ: Διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος

ΣΣΑ: Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης

CDS: Credit Default Swaps

SP: Stability Programmes / Προγράμματα Σταθερότητας

ΣΑΧ: Σύσταση Ανά Χώρα

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Από το 1999 η Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ONE) και η χρήση ενιαίου νομίσματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) αποτελεί γεγονός. Τα είκοσι, από τα είκοσι επτά κράτη μέλη της ΕΕ, συμμετέχοντα κράτη¹ αφού προηγουμένως διαπιστώθηκε ότι πληρούσαν τα κριτήρια σύγκλισης² που συμφωνήθηκαν στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, προσχώρησαν στην υιοθέτηση του Ευρώ και συμφώνησαν στην εφαρμογή ενιαίας νομισματικής πολιτικής και στην τήρηση συγκεκριμένων δημοσιονομικών κανόνων για διατήρηση των ορίων των ελλειμάτων και χρέους στους κρατικούς προϋπολογισμούς για την εξασφάλιση δημοσιονομικής σταθερότητας.

Κατά την πρώτη σχεδόν δεκαετία λειτουργίας της η ONE λειτουργούσε ομαλά με ικανοποιητικούς ρυθμούς μεγέθυνσης και τάσεις σύγκλισης παρότι από το 2000 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εφάρμοσε ελαστικά τους κανόνες για πολλές χώρες όπως η Γαλλία, η Γερμανία και η Ιταλία (Krugman, Wells, 2018). Το ευρώ έγινε το δεύτερο πιο σημαντικό συναλλαγματικό νόμισμα μετά το δολάριο ΗΠΑ. Η συμβολή του ευρώ ήταν σημαντική στην αύξηση του ευρωπαϊκού εμπορίου, στην προσέλκυση ξένων επενδύσεων και στην ολοκλήρωση του τραπεζικού τομέα (Krugman, 2018). Η ΕΚΤ είχε καταφέρει την επίτευξη χαμηλού ρυθμού πληθωρισμού και την προς τα κάτω σύγκλιση των επιτοκίων στις χώρες της ευρωζώνης.

Η χρηματοοικονομική κρίση του 2009 που έπληξε και τις χώρες στην ΕΕ, ανέδειξε τα προβλήματα της ONE. Η τραπεζική κρίση που εκδηλώθηκε και μετατράπηκε σε κρίση του ευρώ στην Ευρωζώνη, έπληξε κυρίως τα κράτη Πορτογαλία, Ιρλανδία, Ελλάδα και Ισπανία (Portugal, Ireland, Greece, Spain, PIGS). Η πιστοληπτική αφερεγγυότητα μερικών χωρών απομάκρυνε τις αγορές και οδήγησε σε κρίση ρευστότητας και αδυναμία αποπληρωμής των χρεών. Μερικές χώρες αναγκάστηκαν να αναζητήσουν βοήθεια και οικονομική στήριξη από την Ένωση, υπογράφοντας αusterά Μνημόνια και Προγράμματα Προσαρμογής. Οι ευρωπαϊκοί θεσμοί, για την αντιμετώπιση των συνεπειών της κρίσης και την διαφύλαξη της ONE, αντέδρασαν με την δημιουργία μηχανισμών για την στήριξη και αναχρηματοδότηση τόσο του τραπεζικού τομέα όσο και των ίδιων των κρατών, καθώς και την θέσπιση νέων

1 Αυστρία-Βέλγιο-Γαλλία-Γερμανία-Ιρλανδία-Ισπανία-Ιταλία-Λουξεμβούργο-Ολλανδία-Πορτογαλία-Φιλανδία 1999, Ελλάδα-Εσθονία 2001, Σλοβενία 2007, Κύπρος-Μάλτα 2008, Σλοβακία 2009, Λετονία 2014, Λιθουανία 2015, Κροατία 2023 https://european-union.europa.eu/easy-read_el

2 «Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα από κοινού αποφασίζουν εάν οι υποψήφιες χώρες προς ένταξη στη ζώνη του ευρώ πληρούν τις προϋποθέσεις για να υιοθετήσουν το ευρώ. Μετά από αξιολόγηση της προόδου βάσει των κριτηρίων σύγκλισης, τα δύο όργανα δημοσιεύουν τα συμπεράσματά τους στις αντίστοιχες εκθέσεις. Οι εκθέσεις επικυρώνονται στη συνέχεια από το Συμβούλιο ECOFIN μετά από διαβούλευση με το Κοινοβούλιο και τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων. Αν η γνωμοδότηση είναι ευνοϊκή, μπορεί να αρχίσει η διαδικασία υιοθέτησης του ευρώ», https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/euro/countries-using-euro_el

αυστηρών δημοσιονομικών κανόνων και κυρώσεων. Η πεποίθηση των θεσμών της Ένωσης ήταν ότι η κρίση χρέους οφειλόταν στην δημοσιονομική απειθαρχία μερικών εκ των κρατών μελών και κυρίως των χωρών PIGS που κατέγραφαν τις χειρότερες δημοσιονομικές αποδόσεις στην Ένωση κατά το ξέσπασμα της κρίσης. Αυτά τα κράτη μέλη προκειμένου να τηρήσουν τις δημοσιονομικές τους υποχρεώσεις εφάρμοσαν αυστηρές πολιτικές λιτότητας προκειμένου να λάβουν τις αιτούμενες χρηματοδοτήσεις για την αποκατάσταση των δημοσιονομικών τους εκτροχιασμών.

Με την παρούσα εργασία γίνεται προσπάθεια, μέσω της αναζήτησης των αιτιών εμφάνισης της κρίσης στην ευρωζώνη και του τρόπου που αυτά σε όποιο βαθμό επιλύθηκαν, να διαπιστωθεί ο βαθμός συμμόρφωση των χωρών PIGS με τους νέους δημοσιονομικούς κανόνες, καθώς κύρια πεποίθηση των θεσμικών οργάνων ήταν η ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας για την αποτροπή μελλοντικών κρίσεων.

Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η Οικονομική και Νομισματική Ένωση και το ρυθμιστικό της πλαίσιο. Αναφέρονται τα στάδια για την ίδρυση της ONE, τα κριτήρια ένταξης των χωρών στην ευρωζώνη, οι αδυναμίες της ένωσης καθώς και ο τρόπος συντονισμού και παρακολούθησης των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών μελών.

Στο δεύτερο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στην χρηματοπιστωτική κρίση και στην κρίση του ευρώ στην ONE και στον τρόπο που η κρίση αυτή ανέδειξε τελικά την αλληλεξάρτηση του τραπεζικού συστήματος των χωρών από τα κρατικά ομόλογα που για άλλους αποτελούσε έναν συστημικό κίνδυνο και για άλλους πρόβλημα συγκεκριμένων χωρών όπως οι χώρες Πορτογαλία, Ιρλανδία, Ελλάδα και Ισπανία (PIGS).

Στο κεφάλαιο τρία ακολουθεί μια συνοπτική παρουσίαση της κρίσης στις χώρες PIGS και αναλύονται περαιτέρω στα τέσσερα υπο-κεφάλαια που ακολουθούν, οι γενικές συνέπειες της κρίσης ανά χώρα.

Στο τέταρτο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι κυριότερες ερμηνείες της κρίσης στην ONE όπως αυτές αποτυπώνονται στην διεθνή βιβλιογραφία.

Στο κεφάλαιο πέντε παρουσιάζονται συνοπτικά τα δημοσιονομικά και θεσμικά μέτρα που αποφασίστηκαν από τα επίσημα όργανα της ΕΕ για την αντιμετώπιση της κρίσης καθώς και για την πρόβλεψη και αποτροπή μελλοντικών κρίσεων στην ευρωζώνη και την ΕΕ γενικότερα. Στο κεφάλαιο έξι παρουσιάζονται οι νέοι δημοσιονομικοί κανόνες του εξαπτύχου άλλως sixpack, με εκτενή ανάλυση των δημοσιονομικών κανονισμών και την συνοπτική ανάπτυξη της ερμηνείας της δέσμης των μέτρων του εξαπτύχου.

Το κεφάλαιο επτά επικεντρώνει την προσοχή στην εφαρμογή των έξι δημοσιονομικών μέτρων στις συγκεκριμένες χώρες ως μέσο αντιμετώπισης της κρίσης. Εξετάζεται η εφαρμογή και η

αποτελεσματικότητα των μέτρων ανά χώρα- κάτι που αποτελεί το βασικό στόχο της εργασίας-ως μέσα αντιμετώπισης της κρίσης στις συγκεκριμένες χώρες. Επειδή ο χρόνος υλοποίησης της δέσμης των μέτρων είναι πολύ μικρός και το δείγμα των χωρών επίσης μικρό, για την αξιολόγηση των μέτρων της δέσμης, στο κεφάλαιο οκτώ επικεντρώσαμε την προσοχή μας στις παρατηρήσεις, αξιολογήσεις και συστάσεις της Επιτροπής η οποία ήταν και εξακολουθεί να είναι υπεύθυνη για την τελική αξιολόγηση. Αυτή η προσπάθεια βασίστηκε επιπλέον στην εφαρμογή Compliance Tracker και στις παρατηρήσεις του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου.

Καθώς η Διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισορροπιών επικεντρώνει την προσοχή στον μακροοικονομικό συντονισμό των χωρών και την εξασφάλιση της ανταγωνιστικότητας, «ξεφεύγει» από τα «αυστηρά δημοσιονομικά πλαίσια», παρουσιάζεται ξέχωρα από τα υπόλοιπα μέτρα στο κεφάλαιο εννέα.

Κατόπιν της διεξοδικής ανάλυσης των μέτρων και της εφαρμογής αυτών από τις συγκεκριμένες χώρες το τελευταίο μέρος της εργασίας καταλήγει στα γενικά συμπεράσματα.

1. Η Οικονομική και Νομισματική Ένωση και το ρυθμιστικό της πλαίσιο

Η οικονομική και νομισματική ένωση (ONE) είναι ένα σημαντικό βήμα της ΕΕ για την οικονομική ολοκλήρωση στη Ευρώπη. Το σχέδιο της ONE συνελήφθη αρχικά με το σχέδιο Werner (Χάγη,1969) το οποίο προέβλεπε ότι η οικονομική ολοκλήρωση και σε τελευταίο στάδιο η νομισματική ολοκλήρωση θα επιφέρουν εντέλει και την πολιτική ολοκλήρωση στην ΕΕ. Η εξέλιξη του σχεδίου διακόπη λόγω της κατάρρευσης του συστήματος Bretton Woods³ που προκάλεσε κύμα αστάθειας στις αγορές συναλλάγματος. Με την έκθεση Delors αργότερα το 1989, προτείνονται σαφή μέτρα για την δημιουργία της ONE σε τρία στάδια. Τονίζεται η ανάγκη συντονισμού των οικονομικών πολιτικών καθώς και η αναγκαιότητα θέσπισης δημοσιονομικών κανόνων για την επιβολή ορίων στα ελλείματα των εθνικών προϋπολογισμών και δημιουργίας ανεξάρτητου οργάνου αποκλειστικά αρμόδιου για την νομισματική πολιτική της Ένωσης: την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (europa1.europa.eu). Η σύνθεση και το ρυθμιστικό πλαίσιο της ONE αποτυπώθηκε στην συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) όπου παρουσιάζεται ένας διαφοροποιημένος βαθμός ενοποίησης. Η οικονομική πολιτική και ο στενός συντονισμός εμπεριέχονται σε διατάξεις μη δεσμευτικού χαρακτήρα ενώ η νομισματική πολιτική θεσπίζεται σε ένα δεσμευτικό καθεστώς κοινής πολιτικής. Η τελική μορφή της ONE και της υιοθέτησης ενός κοινού νομίσματος αποτυπώθηκε τελικά στην συνθήκη του Μάαστριχτ η οποία προβλέπει τα κριτήρια τα οποία πρέπει να πληρούν οι χώρες που θέλουν να υιοθετήσουν το κοινό νόμισμα και τα οποία θα τύχουν της αναλυτικής παρουσίασης στα επόμενα υποκεφάλαια.

1.1 Τα στάδια της ONE

Με την συνθήκη δρομολογήθηκε η δημιουργία κοινού νομίσματος και προβλέφθηκε η ίδρυση ενιαίας νομισματικής πολιτικής. Η ONE υλοποιήθηκε σε τρία στάδια με το τελευταίο να αποτελεί την υπογραφή της συνθήκης που διατυπώνει τα ακριβή κριτήρια που πρέπει να πληρούν οι χώρες που θέλουν να υιοθετήσουν το ευρώ (Σίσκου,2014:153).

Το πρώτο στάδιο της ONE (1990-1993) αφορά στην θέσπιση ελεύθερης κίνησης κεφαλαίου. Αυτή η φάση στόχευε στην μεγαλύτερη σύγκλιση των οικονομικών πολιτικών και στην

³ Το σύστημα του Bretton Woods βασιζόταν στις αρχές των σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών και της μετατρεψιμότητας σε χρυσό ή άλλα νομίσματα και μπήκε σε πλήρη λειτουργία στα τέλη του 1950 (Sanford J.,Weiss M., 2004)

στενότερη συνεργασία των κεντρικών τραπεζών στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος.

Το δεύτερο στάδιο της ONE (1994-1998) αφορά στην σύγκλιση των οικονομικών πολιτικών και στην ενίσχυση της συνεργασίας ανάμεσα στις εθνικές τράπεζες των κρατών μελών. Ιδρύθηκε το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ίδρυμα (ENI) για τον συντονισμό των νομισματικών πολιτικών.

Το τρίτο στάδιο της ONE (1999-) αφορά στην εφαρμογή κοινής νομισματικής πολιτικής, στην δημιουργία κοινού νομίσματος και στην δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Η νομισματική πολιτική της ευρωζώνης ανατέθηκε στο Ευρωσύστημα που αποτελείται από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και από τις Εθνικές Κεντρικές Τράπεζες των κρατών μελών (Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, n.d.)

1.2 Τα Κριτήρια Ένταξης στην ONE

Για την μετάβαση στο τρίτο στάδιο και την προσχώρηση στο ευρώ, τα κράτη μέλη πρέπει αφενός να εναρμονίσουν το δίκαιο λειτουργίας των εθνικών τραπεζών με το δίκαιο του Ευρωπαϊκού Συστήματος και αφετέρου να πληρούν τα τέσσερα κριτήρια σύγκλισης του αρθ. 140 της (ΣΛΕΕ) και του αρ.13 Πρωτοκόλλου με τα οποία απαιτείται:

- Σταθερότητα των τιμών

Το ποσοστό πληθωρισμού της υπό ένταξης χώρας κατά το έτος ένταξης και αξιολόγησης να μην υπερβαίνει το 1,5% των τριών χωρών με το χαμηλότερο ποσοστό στην Ευρωζώνη.

- Δημοσιονομική σταθερότητα

Τίθενται όρια δανεισμού και δημόσιου χρέους για την αποφυγή υπερβολικού ελλείματος. Το έλλειμμα δεν θα υπερβαίνει το 3% του ΑΕΠ ενώ το δημόσιο χρέος δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 60% του ΑΕΠ. Στην συγκεκριμένη περίπτωση είναι σημαντικό να κατανοηθεί ότι δίνεται μεγάλο βάρος στην αξιολόγηση της μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής κατάστασης της υποψήφιας προς ένταξη χώρας.

- Σταθερότητα συναλλαγματικών ισοτιμιών

Το υπό ένταξη κράτος μέλος συμμετέχει για δύο χρόνια στον Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών για την αποφυγή υπερβολικών συναλλαγματικών διακυμάνσεων όπου εντός αυτής

της διενέργειας το νόμισμα της υπό ένταξης χώρας δεν πρέπει να παρουσιάσει υποτίμηση με υπαιτιότητα της ίδιας της χώρας.

- Σύγκλιση των επιτοκίων

το μακροπρόθεσμο επιτόκιο της υπό ένταξης χώρας κατά το έτος αξιολόγησης δεν θα έχει διαφορά μεγαλύτερη από +2% του επιτοκίου των τριών κρατών μελών με τις καλύτερες επιδόσεις.

1.3 Το ρυθμιστικό πλαίσιο λειτουργίας της ONE

Το ρυθμιστικό πλαίσιο λειτουργίας της ONE προσδιορίζεται κυρίως από τις διατάξεις που αφορούν την νομισματική πολιτική, τις διατάξεις αναφορικά με την δημοσιονομική πειθαρχία καθώς και τις διατάξεις αναφορικά με την οικονομική πολιτική.

Νομισματική Πολιτική

Η Νομισματική Πολιτική έχει ανατεθεί στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών με επικεφαλής την ΕΚΤ. Βασικός στόχος της ΕΚΤ είναι η σταθερότητα των τιμών και διατήρηση του πληθωρισμού. Προαιρετικά η ΕΚΤ μπορεί να ακολουθεί και άλλους στόχους όπως προώθηση της απασχόλησης, εφόσον ένας τέτοιος στόχος δεν αντίκειται στον στόχο του πληθωρισμού. Επίσης απαγορεύεται στην ΕΚΤ να χρηματοδοτεί κρατικούς οργανισμούς (ρήτρα μη χρηματοδότησης).

Δημοσιονομική Πολιτική

Η Δημοσιονομική πολιτικής αποτελεί ζήτημα των κρατών μελών που πρέπει να τηρούν τα κριτήρια αναφορικά με το έλλειμμα και τον χρέος.

Οικονομική Πολιτική

Η οικονομική πολιτική των κρατών μελών, βάσει του άρθρου 99 της Συνθήκης, συνιστά ζήτημα κοινού ενδιαφέροντος και πρέπει να αποτελεί αντικείμενο συντονισμού. Για τον λόγο αυτό προβλέφθηκε η διαδικασία πολυμερούς αξιολόγησης των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών μέσω της Επιτροπής Γενικών Κατευθυντήριων Γραμμών Οικονομικής Πολιτικής (Σίσκου, 2014:156). Στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας το Συμβούλιο εκδίδει τις γενικές κατευθυντήριες γραμμές για την οικονομική πολιτική βάσει των οποίων θα αξιολογείται η συμβατότητα των επιμέρους οικονομικών πολιτικών. Η παρακολούθηση των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών αποτελεί αρμοδιότητα της Επιτροπής η οποία εκδίδει σχετικές εκθέσεις για την πορεία κάθε χώρας. Η παρακολούθηση των οικονομικών πολιτικών των χωρών πραγματοποιείται μέσω των προγραμμάτων σταθερότητας που υποβάλλουν τα συμμετέχοντα κράτη της ευρωζώνης και των προγραμμάτων σύγκλισης που υποβάλλουν οι υπό ένταξη χώρες Σίσκου (2014:156).

Αρκετοί θεωρούν ότι εκ των πραγμάτων η ONE αποτελεί ένα προϊόν πολιτικού συμβιβασμού που αγνόησε τις οικονομικές θεωρίες περί άριστων νομισματικών περιοχών όπως αυτές παρουσιάστηκαν από τον Mundell και τους συνεχιστές της θεωρίας του, δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση σε νομισματικά κριτήρια (Pissany-Ferry,2006). Η μία συνιστώσα της ONE, η νομισματική ένωση, φαίνεται ότι ισχυροποιείται εντός ενός κοινού πλαισίου. Ασκείται αποκλειστικά από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα έχοντας ως πρότυπο το αυστηρό μοντέλο της γερμανικής τράπεζας Bundesbank και βασίζεται στις εξής αρχές:

- α) ανεξαρτησία της ΕΚΤ από οποιαδήποτε πολιτική παρέμβαση ή δέσμευση,
- β) σαφή περιορισμένο ρόλο της ΕΚΤ για σταθερότητα και διατήρηση των τιμών
- γ) απαγόρευση της ΕΚΤ για χρηματοδότηση των μελών της ΕΕ, όπως για παράδειγμα αγορά ομολόγων των κρατών μελών στην πρωτογενή αγορά, γνωστή ως ρήτρα μη χρηματοδότησης, αποκλείοντας δηλαδή τότε την ΕΚΤ από τον ρόλο του «έσχατου δανειστή»⁴.

Αντίθετα για την δεύτερη συνιστώσα, την οικονομική ένωση δεν δημιουργήθηκε ένα ισχυρό θεσμικό πλαίσιο και ο κύριος λόγος ήταν η αδυναμία σύγκλισης των ποικιλόμορφων οικονομιών των κρατών μελών σε ένα κοινό πλαίσιο. Η οικονομική και δημοσιονομική πολιτική αποτελεί και παραμένει ευθύνη των κρατών μελών και ο τρόπος λήψης αποφάσεων ασκείται αποκεντρωμένα σε εθνικό επίπεδο (Alphandéry Edmond, 2012). Η λειτουργία της ONE επιβάλλει μόνο την δημοσιονομική πειθαρχία. Τα κράτη μέλη καλούνται να επιλύσουν μόνο τους τα προβλήματά τους. Αυτό άλλωστε ορίζεται ρητά στην Συνθήκη του Μάαστριχτ με την ρήτρα «μη συνυπευθυνότητας», κατά την οποία ένα κράτος μέλος δεν θα καταλήξει να αναλάβει τις δημοσιονομικές δεσμεύσεις άλλου κράτους (no bail out clause, αρθ.125 ΣΕΕ), καθώς και την ρήτρα «μη χρηματοδότησης» (Σίσκου,2014:170).

Η ONE βασίζεται στην λογική ότι με την βιωσιμότητα των δημοσιονομικών θα αποφευχθούν τα υπερβολικά ελλείματα και οι συνέπειες αυτών στις χρηματαγορές και στην νομισματική πολιτική. Ο χαμηλός πληθωρισμός και η αποφυγή των έντονων διακυμάνσεων στην οικονομία θεωρούνται αρκετά για την οικονομική ανάπτυξη και σύγκλιση. Απομένει η διατήρηση της σταθερότητας και η πειθαρχία στα δημοσιονομικά ενός κράτους ώστε να αποφεύγονται περαιτέρω οι θετικές ή αρνητικές επιδράσεις (spill –over) στα υπόλοιπα κράτη (Σίσκου,2014:170). Τα κριτήρια σύγκλισης κινούνται στην λογική της νομισματικής ολοκλήρωσης η οποία θα επιφέρει την οικονομική σύγκλιση και ολοκλήρωση μεταγενέστερα.

⁴ Ο ρόλος αυτός ανήκει κατά παράδοση στις κεντρικές τράπεζες επειδή αυτές έχουν πρωτίστως την ευθύνη να διασφαλίζουν την ομαλή λειτουργία των χρηματοπιστωτικών αγορών και τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος (ΕΚΤ, <https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me-more/html/what-is-a-lender-of-last-resort.el.html>)

Θεωρείται ότι η ύπαρξη νομισματικής ένωσης με κοινές τιμές, κοινά επιτόκια και κοινό τρόπο λειτουργίας θα φέρει τελικά και την ολοκλήρωση (Σίσκου,2014). Για την τήρηση των κριτηρίων υπογράφηκε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης το οποίο καθορίζει επακριβώς τις διατάξεις περί υπερβολικού ελλείμματος και υπέρβασης του χρέους.

1.4 Ο ρόλος του Σύμφωνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης

Τα κράτη μέλη της ΕΕ, στο πλαίσιο της δημοσιονομικής πειθαρχίας, συμφώνησαν στην ενίσχυση της παρακολούθησης και του συντονισμού των εθνικών δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών προς συμμόρφωση με τους κανόνες ορίου ελλείμματος και χρέους που καθορίζονται από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Έτσι το 1997 θεσπίζεται το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Με το ΣΣΑ η δημοσιονομική πολιτική παραμένει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών αλλά υπόκειται σε κάποιους περιορισμούς. Το Συμβούλιο έχει την κύρια αρμοδιότητα στην λήψη αποφάσεων ενώ η Επιτροπή κατέχει έναν τεχνικό ρόλο παρακολούθησης της οικονομικής απόφασης των κρατών μελών (Sacadura Valle-Flor, 2017). Το ΣΣΑ διαρθρώνεται σε δύο σκέλη, το προληπτικό και το διορθωτικό σκέλος. Το προληπτικό σκέλος, Κανονισμός (ΕΚ) 1466/97 τίθεται σε ισχύ το 1998. Αφορά την ενίσχυση της εποπτείας μέσω προγραμμάτων σταθερότητας ή σύγκλισης που υποβάλλουν τα κράτη μέλη παρουσιάζοντας:

- α) τον μεσοπρόθεσμο στόχο για ισοσκελισμένους ή πλεονασματικούς προϋπολογισμούς και την πορεία προσαρμογής προς τον στόχο αυτό σε επίπεδο ελλείματος και δημοσίου χρέους της γενικής κυβέρνησης,
- β) τις σημαντικές οικονομικές μεταβλητές όπως: κρατικές επενδυτικές δαπάνες, αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ, απασχόληση και πληθωρισμός
- γ) την περιγραφή των μέτρων δημοσιονομικής και οικονομικής πολιτικής για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος
- δ) την ανάλυση του τρόπου με τον οποίον οι αλλαγές θα επηρεάσουν την δημοσιονομική τους θέση και το χρέος. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο αξιολογούν τα προγράμματα σταθερότητας ή σύγκλισης με σχετικές εκθέσεις και δίνουν κατευθύνσεις.

Το διορθωτικό σκέλος του ΣΣΑ, Κανονισμός 1467/1997, τίθεται σε ισχύ το 1999. Αφορά στη εφαρμογή της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος (ΔΥΕ). Όταν η Επιτροπή και το Συμβούλιο διαπιστώνουν την ύπαρξη υπερβολικών ελλειμάτων απευθύνουν συστάσεις στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος για την επιβολή μέτρων μείωσης του ελλείματος. Όταν το υπερβολικό έλλειμα προκύπτει από την μη συμμόρφωση με το κριτήριο ελλείματος επιβάλλεται πρόστιμο άτοκης κατάθεσης σταθερού ποσού ίσο με το 0,2 % του ΑΕΠ και μιας

μεταβλητής συνιστώσας ίσης με το 1/10 της διαφοράς μεταξύ ελλείματος ως ποσοστό του ΑΕΠ κατά το προηγούμενο έτος και της τιμής αναφοράς του 3% του ΑΕΠ. Αν το κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί με τις συστάσεις τότε επιβάλλονται επιπλέον κυρώσεις με πρόσθετη κατάθεση ποσού ίσου με το 1/10 της διαφοράς μεταξύ ελλείματος ως ποσοστό του ΑΕΠ κατά το προηγούμενο έτος και της τιμής αναφοράς του 3% του ΑΕΠ. Κάθε μεμονωμένη κατάθεση δεν μπορεί να υπερβαίνει το 0,5% του ΑΕΠ.

Το 2005 τροποποιήθηκε το ΣΣΑ προκειμένου να ενισχυθούν περαιτέρω ο συντονισμός και η επιτήρηση των δημόσιων οικονομικών (Κανονισμός 1055/2005) καθώς και να αποσαφηνιστεί το έλλειμα και να επισπευστεί η ΔΥΕ (Κανονισμός 1056/2005). Η τροποποίηση αυτή αύξησε την ευελιξία και την πολυπλοκότητα του Συμφώνου. Τα αρχικά κριτήρια του διορθωτικού σκέλους αναφορικά με τον περιορισμό στο ύψος του ελλείματος και του χρέους διατηρήθηκαν, ως 3% και 60% του ΑΕΠ αντίστοιχα, ενώ εδραιώθηκε μια αυστηρή διαδικασία. Για την περίπτωση απρόβλεπτων κλυδωνισμών προβλέφθηκε ένας μακρύς κατάλογος «άλλων σχετικών παραγόντων» και ευελιξία στις προθεσμίες. Με τον προληπτικό βραχίονα τα κράτη μέλη θα έπρεπε να έχουν «σχεδόν ισοσκελισμένους ή πλεονασματικούς» προϋπολογισμούς ενώ τίθεται ένας μεσοπρόθεσμος στόχος σύμφωνα με την δυνητικά ανάπτυξη και το χρέος της χώρας με περιθώριο προσαρμογής 0,5% ετησίως για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου στόχου (Harold, IMF, 2024).

2. Η χρηματοπιστωτική κρίση και η «κρίση του ευρώ» στην ΟΝΕ

Το 2008 η κατάρρευση του χρηματοπιστωτικού τομέα στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής (ΗΠΑ) με την χρεοκοπία ιδρυμάτων όπως της IndyMac Bank, που επιβαρύνθηκαν με τα ποσά των υπέρογκων δανείων που δόθηκαν σε άτομα χαμηλής αφερεγγυότητας γι' αυτό και ονομάστηκε ως «subprime crises», (FDIC, 2020) και της κολοσσιαίας Wall Street Lehman Brothers, σηματοδοτεί την μεγαλύτερη χρεοκοπία των ΗΠΑ που εξελίχθηκε σε μία παγκόσμια οικονομική κρίση (ΗΠΑ, Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, 2008). Λόγω των διαδικασιών παγκοσμιοποίησης, οι αγορές πολλών κρατών είναι ανοιχτές και στενά συνδεδεμένες, επομένως οι ενέργειες ενός κράτους μπορεί να έχουν αντίκτυπο σε ένα άλλο (spill-over), ακόμη και αν εκείνα βρίσκονται στο άλλο μέρος του πλανήτη (Kinga Jasiak, 2019). Η χρηματοπιστωτική κρίση λόγω της δραστηριοποίησης των ευρωπαϊκών Τραπεζών και άλλων ευρωπαϊκών χρηματοπιστωτικών οργανισμών με τις Τράπεζες και τους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της Αμερικής, έπληξε και στην άλλη μεριά του Ατλαντικού, την Ευρωζώνη των 16 τότε κρατών. Η κρίση έπληξε αρχικά τον τραπεζικό τομέα μέσα από τα προβλήματα που

παρουσιάστηκαν σε κάποιες τράπεζες όπως στη Westfb A.G. Bayer LB της Γερμανίας ή στη Dexia του Βελγίου. Σε διάψευση των απόψεων που ισχυρίζονταν ότι η διεθνής κρίση δεν θα επηρεάσει σοβαρά την Ευρώπη εφόσον αντιμετωπιστεί το πρόβλημα ρευστότητας (Σίσκου,2014:220), εντούτοις μετατράπηκε σε κρίση χρέους της Ελλάδας, της Ιρλανδίας, της Ισπανίας και της Ιταλίας για να καταλήξει εντέλει σε κρίση του ευρώ.

Καθώς το ενιαίο νόμισμα, πριν από την κρίση, εξάλειψε κάθε συναλλαγματικό κίνδυνο, οι μειώσεις των επιτοκίων δανεισμού οδήγησαν σε άνοδο του δανεισμού των νοικοκυριών, της κατανάλωσης και των κατοικιών (Harold, IMF,2024). Ο ευρωπαϊκός χρηματοπιστωτικός τομέας μετά το 1999 ακολούθησε την πρακτική του αμερικάνικου χρηματοπιστωτικού συστήματος αξιοποίησης των προϊόντων της τραπεζικής επενδυτικής για αύξηση της ρευστότητας την οποία αξιοποιούσαν σε παροχή όλο και περισσότερων δάνειων (Σίσκου,2014). Με το ξέσπασμα της κρίσης των ενυπόθηκων δανείων οι τράπεζες βρέθηκαν εκτεθειμένες. Οι απώλειες του ευρωπαϊκού τραπεζικού τομέα ήταν μεγάλες και τα περισσότερα κράτη της ΕΕ έπρεπε να λάβουν μέτρα για να διαφυλάξουν την χρηματοπιστωτική τους σταθερότητα και να διασώσουν τις τράπεζές τους (Krugman, Wells, 2019). Τα έκτακτα μέτρα που έλαβαν συνίστατο στην παροχή εγγυήσεων και στην χρηματοδότηση των προβληματικών τραπεζών με αποτέλεσμα να μεταφερθεί τελικά το βάρος από τον τραπεζικό κλάδο στις κυβερνήσεις (Terzi, Ulucay, 2011) επιβαρύνοντας σημαντικά τους κρατικούς προϋπολογισμούς (Krugman, Wells, 2019). Συμπληρωματικά της δημοσιονομικής προσαρμογής των κρατών μελών αποφασίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο η εφαρμογή σχεδίου αυτόματης δημοσιονομικής προσαρμογής. Τα μέτρα στήριξης είχαν σημαντική επίπτωση στα δημοσιονομικά ελλείματα των κρατών μελών τα οποία διογκώθηκαν από 0,6% το 2007 στο 6,3% του ΑΕΠ το 2010 (βλ.γράφημα 1). Τα δημοσιονομικά ελλείματα με την σειρά τους επηρέασαν το δημόσιο χρέος των κρατών μελών το οποίο αυξήθηκε σημαντικά από 66% το 2007 στο 85,7% το 2010 (βλ.γράφημα 2). Τα όργανα της ΟΝΕ ανησυχώντας για την βιωσιμότητα των χρεών εκτίμησαν την πορεία εξέλιξης του χρέους έως και το 2030 καταλήγοντας ότι στην καλύτερη περίπτωση το χρέος δεν θα μειωθεί κάτω του ορίου 60% του ΣΣΑ πριν το 2028 (Σίσκου,2014). Υπήρχε ανάγκη δημοσιονομικής προσαρμογής για όλα σχεδόν τα κράτη μέλη. Οι περισσότερο προβληματικές χώρες ήταν η Ιρλανδία, η Ελλάδα, η Ισπανία, η Ιταλία και η Πορτογαλία (Σίσκου,2014). Οι παρεμβάσεις για την στήριξη του τραπεζικού τομέα ήταν αποτελεσματικές καθώς το πρώτο διάστημα μετά την κρίση τα επιτόκια των κρατικών ομολόγων μειώθηκαν διευκολύνοντάς την χρηματοδότηση των αυξημένων δημοσιονομικών υποχρεώσεων των κρατών μελών της ΟΝΕ (Σίσκου,2014). Η ΟΝΕ είχε βρεθεί σε μια κατάσταση όπου τα προβλήματα του τραπεζικού

τομέα διαχέονται στον κρατικό τομέα και αντίστροφα. Τα κρατικά ομόλογα είναι ο συνδετικός κρίκος και κάθε μεταβολή στην αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας του κράτους επιδρά στον χρηματοπιστωτικό τομέα και το αντίστροφο (Σίσκου,2014). Οι ενδείξεις είναι πολλές και διαφαίνονται στις συνεχείς υποβαθμίσεις των κρατικών ομολόγων από τους οίκους αξιολόγησης και στο «παιχνίδι» των Credit Default Swaps (CDS),⁵ των κρατικών ομολόγων και των τραπεζών (Σίσκου,2014). Η τραπεζική κρίση που εκδηλώθηκε κυρίως στην Ιρλανδία και την Ισπανία καθώς και η πιστοληπτική αφερεγγυότητα της Ελλάδας και της Πορτογαλίας ανησύχησαν τις αγορές με αποτέλεσμα να απαιτούν ολοένα και υψηλότερα επιτόκια για την χρηματοδότηση και την αναχρηματοδότηση του χρέους τόσο των ίδιων των κρατών όσο και των τραπεζών (Krugman, Wells, 2019) (Pissany Ferry, 2012), γεγονός που οδήγησε σε προβλήματα ρευστότητας και κατέστησε τα χρέη τους μη βιώσιμα (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2019). Ο κίνδυνος χρεωκοπίας αρχίζει να φαντάζει ως απειλή όχι μόνο για τα ίδια τα κράτη αλλά και για την επιβίωση της ευρωζώνης. Η αγορά ομολόγων βάλλεται από κερδοσκόπους. Ο Jean Pissany Ferry κάνει λόγο για ένα νεοεμφανιζόμενο παιχνίδι κερδοσκόπων στην αγορά που στοιχηματίζουν στον κίνδυνο χρεωκοπίας έχοντας στην κατοχή τους όχι κρατικά ομόλογα αλλά τα νέα προϊόντα CDS (Pissany-Ferry, 2012). Μια χώρα για να κρατηθεί στις αγορές πρέπει να έχει χαμηλό κίνδυνο χρεωκοπίας και καλή πιστοληπτική ικανότητα. Οι καλές αξιολογήσεις μιας χώρας από τους οίκους αξιολόγησης, της εξασφάλιζαν την χρηματοδότηση από τις αγορές που ήταν ζωτικής σημασίας για την οικονομία ιδίως αν η χώρα αυτή υστερούσε σε εμπορικά ισοζύγια, επενδύσεις και παρουσίαζε χαμηλή φοροεισπρακτική ικανότητα όπως για παράδειγμα συνέβαινε στην Ελλάδα. Οι χρηματοπιστωτικές αγορές δεν εμπιστεύονταν πλέον ευάλωτα κράτη, όπως η Ελλάδα και η Πορτογαλία, αναφορικά με την ικανότητα αποπληρωμής των χρεών τους καθώς οι οίκοι αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας προέβαιναν σε συνεχείς υποβαθμίσεις και οι κερδοσκόποι στοιχημάτιζαν στην χρεωκοπία τους. Οι χώρες αυτές όχι μόνο είχαν την χειρότερη αξιολόγηση στην ΕΕ αλλά η υποτίμηση αυτή είχε ως αποτέλεσμα τα υψηλά επιτόκια στα κυβερνητικά ομόλογα τα οποία επιδείνωσαν την ευρωπαϊκή κρίση χρέους (Gartner et al, 2011). Στα τέλη του 2009, οι ελληνικές τράπεζες έχασαν την πρόσβαση στις διεθνείς αγορές χρήματος και κεφαλαίων, ενώ ταυτόχρονα άρχισαν

⁵ Τα CDS είναι παράγωγα μέσα που επιτρέπουν στους συμμετέχοντες στην αγορά να μεταφέρουν ή να αναδιανέμουν τον πιστωτικό κίνδυνο. Το CDS είναι μια διμερής σύμβαση με ιδιωτική διαπραγμάτευση στην οποία ένα μέρος A, συνήθως γνωστό ως αγοραστής προστασίας πληρώνει ένα τέλος ή ασφάλιστρο σε άλλον B, που γενικά αναφέρεται ως πωλητής προστασίας για να προστατευθεί από τη ζημία που μπορεί να προκληθεί από την έκθεσή του σε μεμονωμένο δάνειο ή ομόλογο ως αποτέλεσμα ενός «πιστωτικού γεγονότος» (Terzi, Ulucay, 2011)

να παρουσιάζουν σημαντική εκροή καταθέσεων (European Commission, 2023). Η κατάσταση αυτή, της αλληλοσυσχέτισης του τραπεζικού τομέα με τα κρατικά δάνεια (ομόλογα), που αποτελεί ένα είδος φαύλου κύκλου όπου τα προβλήματα χρηματοδότησης των τραπεζών επηρέαζαν την χρηματοπιστωτική κατάσταση των κρατών και η κατάσταση αυτή με την σειρά της επηρέαζε την κατάσταση των τραπεζών, για άλλους αποτελεί συστημικό κίνδυνο και για άλλους πρόβλημα συγκεκριμένων χωρών όπως οι χώρες Πορτογαλία, Ιρλανδία, Ελλάδα και Ισπανία (PIGS). Η ΕΕ επιμένει στην ενίσχυση της πειθαρχίας με τους δημοσιονομικούς κανόνες και στην εφαρμογή μέτρων για την θεραπεία του εκτροχιασμού των ελλειμμάτων και του χρέους (Σίσκου,2014:239).

3. Η Κρίση σε Ιρλανδία Πορτογαλία Ισπανία και Ελλάδα (PIGS)

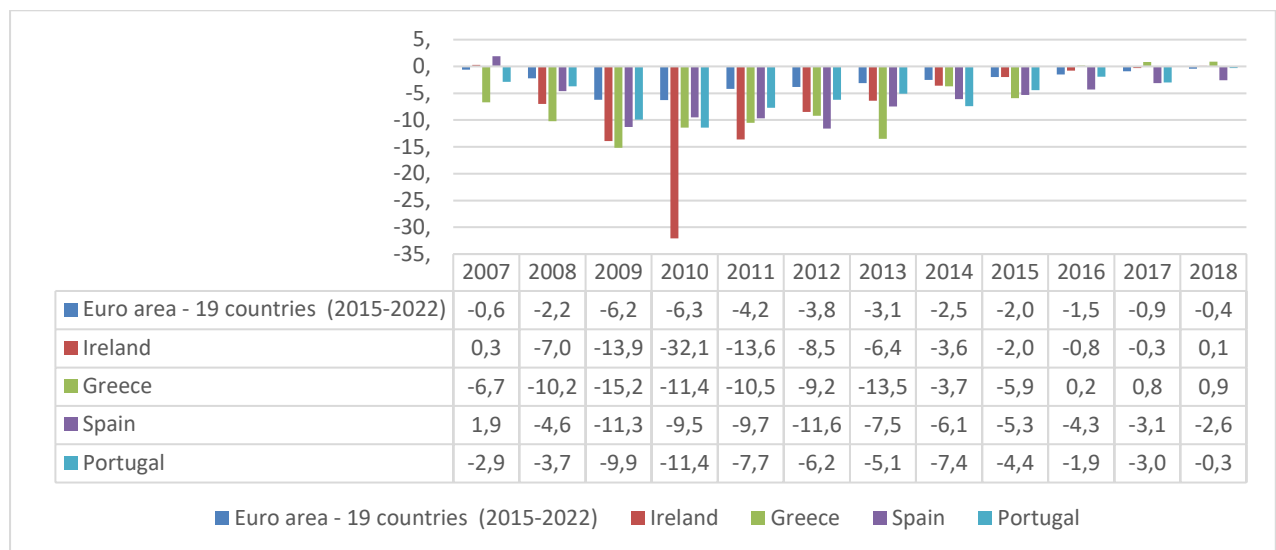
Το ακρωνύμιο PIGS χρησιμοποιήθηκε χλευαστικά για τις χώρες Πορτογαλία, Ιρλανδία, Ελλάδα και Ισπανία λόγω του ότι υπήρξαν οι χώρες με τις πιο αδύναμες οικονομίες κατά την διάρκεια της κρίσης χρέους στην ευρωζώνη (Anselm,Garrido,2020). Οι χώρες αυτές θεωρήθηκαν υπαίτιες για την καθυστέρηση στην πορεία ανάπτυξης της ευρωζώνης και τα υψηλά επίπεδα ανεργίας και χρέους στην περιοχή (Picard, Robert G,2015).

Η κρίση στην Ευρώπη είχε αρνητικές συνέπειες για όλες σχεδόν τις χώρες. Οι χώρες Πορτογαλία, Ιρλανδία, Ελλάδα και Ισπανία όμως ήταν αυτές που επλήγησαν περισσότερο. Αυτό κατά μία άποψη είναι αποτέλεσμα των μακροοικονομικών ανισορροπιών και ανισοτήτων στην ευρωζώνη. Υπήρχαν σημαντικές διαρθρωτικές διαφορές μεταξύ των χωρών του Ευρωπαϊκού Νότου και των χωρών του Βορρά. Τα δυσκίνητα και ελλειμματικά κράτη του Νότου που χαρακτηρίζονταν από κλειστές αγορές και χαμηλή παραγωγικότητα συσσώρευαν χρέη και έδιναν προβάδισμα στις ήδη αναπτυγμένες χώρες του Βορρά που απορροφούσαν τους οικονομικούς πόρους (Πάντζιος, Νικολακόπουλος, 2011).

Οι οικονομίες της Ισπανίας, της Ιρλανδίας δεν είχαν σημαντικά δημοσιονομικά προβλήματα πριν την οικονομική κρίση σε αντίθεση με την Ελλάδα και την Πορτογαλία. Όπως αποτυπώνεται στα παρακάτω γραφήματα (1) και (2) η Ιρλανδία είχε πλεόνασμα 0,3% του ΑΕΠ όπως και η Ισπανία που κατέγραφε σημαντικό πλεόνασμα 1,9% του ΑΕΠ. Η Πορτογαλία είχε ένα μέτριο έλλειμμα 2,9 % του ΑΕΠ και η Ελλάδα ένα σημαντικό έλλειμμα 6,7% του ΑΕΠ. Αντίστοιχα τα επίπεδα δημόσιου χρέους για το ίδιο έτος ήταν στο 23,9% για την Ιρλανδία, στο 35,8 % του ΑΕΠ για την Ισπανία, στο 72,7% για την Πορτογαλία και στο 103,1% για την Ελλάδα. Ο ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης στις χώρες PIGS το 2007 κινούταν σε ικανοποιητικούς

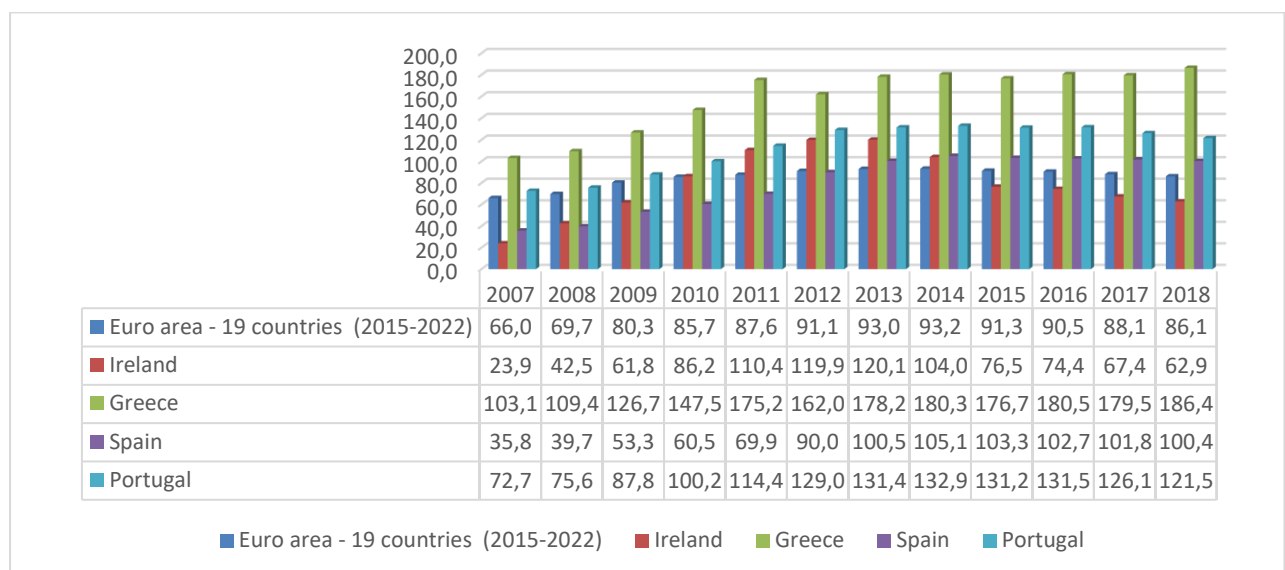
ρυθμούς σε σχέση με τον μέσο όρο στην ευρωζώνη. Όπως φαίνεται στο γράφημα (3) η Ιρλανδία παρουσιάζει πρώτη την μεγαλύτερη μείωση στον ρυθμό ανάπτυξης του ΑΕΠ με μείωση -4,48% το 2008 συνεχίζοντας την πτώση με -5,1% το 2009, έτος όπου η μείωση στον ρυθμό ανάπτυξης αρχίζει να εμφανίζεται και στις υπόλοιπες χώρες: - 3,76% για την Ισπανία, -4,3% για την Ελλάδα και -3,12% για την Πορτογαλία. Η Ελλάδα, η Ιρλανδία, η Πορτογαλία και η Ισπανία είδαν σταδιακά τις αξιολογήσεις τους να υποβαθμίζονται και τα spreads τους να αυξάνονται (βλ.γραφ.4 σελ.72).

Γράφημα (1). Έλλειμμα/πλεόνασμα κεντρικής κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ 2007-2018 για τις χώρες PIGS



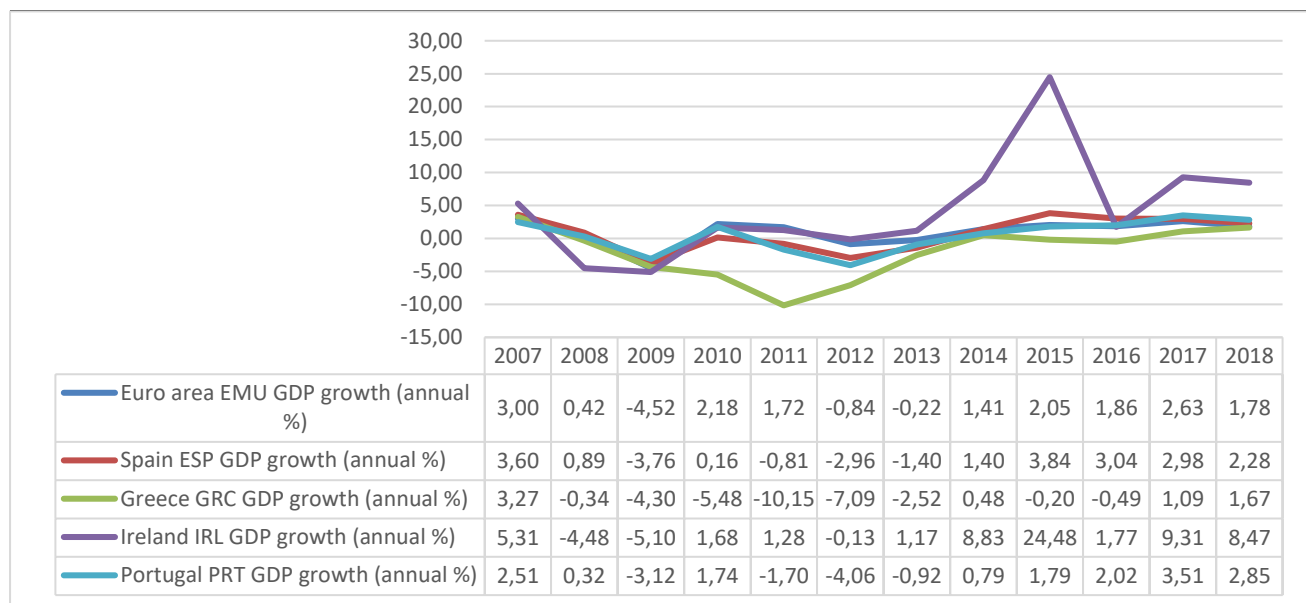
πηγή:https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1__custom_9655162/default/table?lang=en
 ίδια επεξεργασία

Γράφημα (2) Ακαθάριστο χρέος ως % του ΑΕΠ 2007-2018 για τις χώρες PIGS



πηγή:https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10DD_EDPT1__custom_9655288/default/table?lang=en
 ίδια επεξεργασία

Γράφημα (3) Διάγραμμα ετησίου ρυθμού ανάπτυξης ΑΕΠ ⁶ στις χώρες PIGS 2007-2018



πηγή: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2022&locations=GR-IE-PT-ES&name_desc=false&start=2007&view=chart -ιδία επεξεργασία

3.1 Ελλάδα

Από την υιοθέτηση τον ευρώ το 2001 η Ελλάδα είχε πρόσβαση σε δανεισμό με χαμηλά επιτόκια παρότι τα δημόσια οικονομικά και η ανταγωνιστικότητα της επιδεινώνονταν. Οι κρατικές δαπάνες και ο δανεισμός αυξάνονταν χωρίς να υπάρχει αντίστοιχη αύξηση εσόδων. Η Ελλάδα είχε προβλήματα ανταγωνιστικότητας και χαμηλή παραγωγικότητα. Το 2008 η ελληνική οικονομία συρρικνώθηκε απότομα καθώς καταγράφηκε αρνητικός ρυθμός ανάπτυξης - 0,34% από 3,27% το 2007 (γραφ.3) και η ανεργία ανέβηκε σε ανησυχητικά επίπεδα (ESM, Greece). Η Ελλάδα ήταν εξαρτημένη από την χρηματοδότηση των αγορών και από την εμπιστοσύνη των επενδυτών. Σύμφωνα με τον ESM, αν δεν υπήρχε ο συνεχής δανεισμός που διευκόλυναν οι συνθήκες της ευρωζώνης, τα μη βιώσιμα ελλείματα της Ελλάδας θα είχαν αποτραπεί καθώς η χώρα θα αναγκαζόταν να προβεί σε διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις (ESM, Greece). Η κρίση στην Ελλάδα εκδηλώθηκε το 2009 όταν τα επιτόκια δανεισμού κατέστη απαγορευτικά υψηλά με συνέπεια η χώρα να αποκλειστεί από τις διεθνείς αγορές (Katseli, 2014,2016). Από τον Απρίλιο του 2009 το Συμβούλιο Υπουργών

⁶ Ετήσια ποσοστιαία αύξηση του ΑΕΠ σε τιμές αγοράς με βάση σταθερό τοπικό νόμισμα. Τα μεγέθη βασίζονται σε σταθερές τιμές του 2015, εκφρασμένες σε δολάρια ΗΠΑ. Το ΑΕΠ είναι το άθροισμα της ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας από όλους τους παραγωγούς κατοίκους της οικονομίας συν τυχόν φόρους προϊόντων και μείον τυχόν επιδοτήσεις που δεν περιλαμβάνονται στην αξία των προϊόντων. Υπολογίζεται χωρίς να γίνονται εκπτώσεις για αποσβέσεις κατασκευασμένων περιουσιακών στοιχείων ή για εξάντληση και υποβάθμιση φυσικών πόρων (Source: World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files)

Οικονομικών της ΕΕ (Ecofin) αποφάσισε για την ύπαρξη υπερβολικού ελλείματος στην Ελλάδα και ζήτησε διορθώσεις (Council, [2009/415](#)). Τον Νοέμβριο του 2009 αποκαλύφθηκε ότι το πραγματικό έλλειμα της χώρας ήταν άνω του 15% του ΑΕΠ. Μια χρεοκοπία της Ελλάδας θα πυροδοτούσε την έξοδό της από το ευρώ και ενδεχομένως ένα ντόμινο κρίσεων σε ολόκληρη την Ευρώπη (WAMI,2015:22). Η επιβεβαίωση του δημοσιονομικού εκτροχιασμού και της εκτίμησης του ελλείματος Γενικής Κυβέρνησης στο 12,7% του ΑΕΠ κλόνησε την εμπιστοσύνη των αγορών (Katseli, 2014,2016). Οι συνεχείς υποβαθμίσεις της πιστοληπτικής ικανότητας της Ελλάδας από τους οίκους αξιολόγησης οδήγησαν σε κερδοσκοπική επίθεση κατά των ελληνικών ομολόγων και του ευρώ αυξάνοντας την διαφορά αποδόσεων μεταξύ ελληνικών και γερμανικών ομολόγων (Krugman, Wells,2018). Το υψηλό κόστος δανεισμού και ο περιορισμός πρόσβασης στην διατραπεζική αγορά οδήγησαν στα προβλήματα ρευστότητας των τραπεζών μετατρέποντας την κρίση αφερεγγυότητας της Ελλάδας σε κρίση ρευστότητας. Η χώρα καθώς δεν είχε πλέον πρόσβαση στις αγορές προσέφυγε στο Πρόγραμμα Χρηματοδοτικής Συνδρομής της ΕΕ και του ΔΝΤ . Τον Μάιο του 2010 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το ΔΝΤ και η ΕΚΤ δημιούργησαν την Ελληνική Δανειακή Διευκόλυνση (Greek Loan Facility- GLF) προκειμένου να παρασχεθούν 110 δισ. ευρώ. για την κάλυψη των οικονομικών αναγκών μέχρι τον Ιούνιο του 2013. Αποτελούνταν από διμερή δάνεια ύψους 52,9 δισ. ευρώ από χώρες της ευρωζώνης και δάνειο ύψους 20,1 δισ. ευρώ από το ΔΝΤ. Το EFSF δεν συμμετείχε σε αυτό το πρόγραμμα καθώς ιδρύθηκε αργότερα τον Ιούνιο του 2010 (ESM, Greece). Για τις εκταμιεύσεις των δόσεων του δανείου το πρόγραμμα προέβλεπε την υλοποίηση προαπαιτούμενων δημοσιονομικών μέτρων, μεταρρυθμίσεις και ιδιωτικοποιήσεις κρατικών στοιχείων που εντάχθηκαν στο [Πρώτο Μνημόνιο Συνεννόησης](#)⁷ (Krugman, Wells, 2018). Ο φόβος της μετάδοσης σε άλλες χώρες, που θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο τη ζώνη του ευρώ στο σύνολό της, ήταν ένας βασικός παράγοντας που ώθησε τη διαδικασία λήψης απόφασης για παροχή στήριξης στην Ελλάδα, τόσο από την Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2023). Τα προβλήματα ανταγωνιστικότητας, το μεγάλο δημοσιονομικό έλλειμμα, το υψηλό επίπεδο χρέους και ο ασθενής τραπεζικός τομέας παρέμειναν παρά την προσπάθεια της ελληνικής κυβέρνησης για την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων του πρώτου προγράμματος χρηματοδότησης. Η οικονομική βοήθεια ήταν ανεπαρκής για να ανακτήσει η χώρα την πρόσβαση στις αγορές. Το χρέος που κατείχαν ιδιώτες πιστωτές θεωρήθηκε μη βιώσιμο και

⁷ https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_el.pdf

απαιτήθηκαν επιπλέον χρόνος και κεφάλαια για την δημοσιονομική εξυγίανση της Ελλάδας με διαθρωτικές μεταρρυθμίσεις, τόνωσης της ανάπτυξης και αύξησης της ανταγωνιστικότητας. Τον Φεβρουάριο του 2012 αποφασίστηκε ένα [δεύτερο πρόγραμμα](#)⁸, (Μνημόνιο) για την Ελλάδα από τον EFSF και το ΔΝΤ. Η οικονομική βοήθεια του EFSF, μέρος του δεύτερου προγράμματος, διήρκεσε από τον Μάρτιο του 2012 έως τον Ιούνιο του 2015. Σε αυτό το πρόγραμμα, το EFSF εκταμίευσε συνολικά 141,8 δισ. ευρώ. Το ΔΝΤ συνεισέφερε επιπλέον δάνεια 12 δισ. ευρώ. (ESM, Greece).

3.2 Ιρλανδία

Η Ιρλανδία, ο «Κελτικός Τίγρης-Celtic Tiger» υπήρξε μια χώρα με μακρά περίοδο υψηλής οικονομικής ανάπτυξης με χαμηλή ανεργία και δημοσιονομικά πλεονάσματα. Το 2007 το δημόσιο χρέος της Ιρλανδίας ήταν λιγότερο από 25% του ΑΕΠ για να εκτιναχθεί στο 85% του ΑΕΠ το 2010. Η κρίση χρέους της Ιρλανδίας δεν οφειλόταν σε υπερβολικά ελλείματα και αδυναμία αναχρηματοδότησης του χρέους αλλά στο γεγονός ότι η ιρλανδική κυβέρνηση για να αποκαταστήσει την φερεγγυότητα της παρείχε κεφάλαια για έξι ιρλανδικές τράπεζες, μεταξύ των οποίων και η Anglo Iris, οι οποίες απώλεσαν κεφάλαια της τάξης των 100 δισ. ευρώ στην «φούσκα» των ακινήτων (Whelan,2011). Η απότομη επιδείνωση της οικονομικής κατάστασης της Ιρλανδίας προκάλεσε πτώση του ΑΕΠ και αύξηση της ανεργίας. Το έλλειμα του γενικού προϋπολογισμού από 7% του ΑΕΠ το 2008 άγγιξε το 32% του ΑΕΠ το 2010. Έχοντας αρνητική ανάπτυξη το πρώτο τρίμηνο του 2008, η ιρλανδική οικονομία συρρικνώθηκε με ρυθμό 7% το τελευταίο τρίμηνο του 2008 και με ρυθμό 6% το πρώτο τρίμηνο του 2009. Μετά τη συρρίκνωση του τελευταίου τριμήνου, η ιρλανδική οικονομία άρχισε να αναπτύσσεται δειλά προς τα τέλη του 2010 (YILMAZ, 2013). Το 2010 η πιστοληπτική ικανότητα της χώρας υποβαθμίστηκε (BBB+ Fitch, Baa1 Moodys)⁹ και οι αυξημένες αποδόσεις των ομολόγων έθεσαν σε κίνδυνο την ικανότητα να εξυπηρετήσει το χρέος της που το 2010 διογκώθηκε στο 86,2% του ΑΕΠ (European Stability Mechanism-ESM). Η Ιρλανδία ζήτησε την συνδρομή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ) όπου κατόπιν διαπραγματεύσεων κατέληξαν στο Πρόγραμμα Χρηματοδοτικής Συνδρομής. Στις 7 Δεκεμβρίου του 2010 το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την εκτελεστική απόφαση 2011/77/ΕΕ, ενέκρινε την παροχή χρηματοδοτικής συνδρομής στην Ιρλανδία και αποφάσισε την έγκριση του προγράμματος οικονομικής και δημοσιονομικής

⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%207576%202012%20INIT/EN/pdf>

⁹ https://www.theglobaleconomy.com/Ireland/credit_rating/

προσαρμογής που κατήρτισαν οι ιρλανδικές αρχές (Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και δημοσιονομικών Υποθέσεων, Φεβρουάριος, 2011). Αυτό περιλάμβανε μια δέσμη δανείων ύψους 85 δισεκατομμυρίων ευρώ μεταξύ του 2010 και του 2013. Η χρηματοδότηση παρασχέθηκε από: α) την ΕΕ: 17,7 δισεκατομμύρια ευρώ μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης (EFSF) και 22,5 δισεκατομμύρια ευρώ μέσω του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης (EFSM), β) διμερή δάνεια 4,8 δισεκατομμυρίων ευρώ — από το Ηνωμένο Βασίλειο (3,8 δισεκατομμύρια ευρώ), τη Σουηδία (0,6 δισεκατομμύρια ευρώ) και τη Δανία (0,4 δισεκατομμύρια ευρώ), γ) το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ): περίπου 22,5 δισεκατομμύρια ευρώ και δ) 17,5 δισεκατομμύρια ευρώ από τα αποθέματα ρευστών διαθεσίμων της και το εθνικό ταμείο συντάξεων (National Pensions Reserve Fund)¹⁰). Η ΕΕ διάθεσε το δάνειο με τμηματική εκταμίευση 13 δόσεων η οποία εξαρτιόταν από την ευνοϊκή τριμηνιαία έκθεση της Επιτροπής και την συμμόρφωση της Ιρλανδίας με τους όρους που καθαρίζονται στην απόφαση και αφορούν στο πρόγραμμα σταθερότητας της Ιρλανδίας, στο εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων και των ειδικών όρων του Μνημονίου Συνεννόησης. Το πακέτο οικονομικής βοήθειας συνδέθηκε με ένα πρόγραμμα προσαρμογής που απαιτούσε: α) την αναδιοργάνωση του τραπεζικού τομέα, β) την βιωσιμότητα των δημοσιονομικών (μειώσεις κρατικών δαπανών και μεταρρυθμίσεις) και γ) μεταρρυθμίσεις για την ενίσχυση της οικονομικής ανάπτυξης και του ανταγωνισμού. Το 2010, η Ιρλανδία τέθηκε στην Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείματος καθώς το Συμβούλιο έκρινε ότι στη χώρα σημειώθηκαν απροσδόκητα δυσμενή οικονομικά γεγονότα με σημαντικές δυσμενείς συνέπειες για τα δημόσια οικονομικά, ιδίως σε σχέση με τα σημαντικά μέτρα στήριξης του τραπεζικού τομέα που έπρεπε να εφαρμοστούν. Ως εκ τούτου, το Συμβούλιο, μετά από σύσταση της Επιτροπής, εκδίδει νέα σύσταση προς την Ιρλανδία δυνάμει του άρθρου 126 παράγραφος 7 της Συνθήκης, ορίζοντας προθεσμία το 2015 για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείματος. Παράλληλα στο πλαίσιο χορήγησης οικονομικής βοήθειας υπεγράφη στις 16 Δεκεμβρίου 2010 Μνημόνιο Συνεννόησης σχετικά με τις Ειδικές Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής για συγκεκριμένα μέτρα για την αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και της βιώσιμης ανάπτυξης.

¹⁰ National Pensions Reserve Fund
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:14030102_7

3.3 Πορτογαλία

Η Πορτογαλία ήταν μια χώρα που πίσω από το υψηλό χρέος, τα υψηλά επιτόκια και την «απειθαρχία» είχε ένα σημαντικό πρόβλημα στην ανάπτυξη της οικονομίας. Η Πορτογαλία υπέφερε από χαμηλό ΑΕΠ και προβλήματα παραγωγικότητας για περισσότερο από μια δεκαετία. Τα βαθιά ριζωμένα διαρθρωτικά προβλήματα είχαν προκαλέσει σημαντική απώλεια ανταγωνιστικότητας. Από την εισαγωγή του ευρώ, το δημόσιο έλλειμμα της Πορτογαλίας ήταν σχεδόν πάντα πάνω από το ανώτατο όριο του 3% του ΑΕΠ. Η αύξηση των δαπανών ξεπερνούσε την αύξηση του ΑΕΠ και ο λόγος δαπανών προς ΑΕΠ το 2010 ήταν πάνω από 8 ποσοστιαίες μονάδες πάνω από το επίπεδο του 2000. Τα υψηλά διαρθρωτικά δημοσιονομικά ελλείμματα και η χαμηλή οικονομική ανάπτυξη έβαλαν τον λόγο χρέους προς ΑΕΠ σε μια σταθερά αυξανόμενη πορεία από τις αρχές της δεκαετίας. Ο λόγος του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ, ο οποίος ήταν κάτω από το 60% το 2004, προβλεπόταν να υπερβεί το 100% μέχρι το τέλος του 2011 και να αυξηθεί περαιτέρω τα επόμενα χρόνια (COM,2011) Η ακαμψία και η αναποτελεσματικότητα στις αγορές εργασίας και προϊόντων, η αδύναμη επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού, το δυσλειτουργικό δικαστικό σύστημα, η δυσλειτουργία των αγορών κατοικιών και ενοικίων, η έλλειψη επαρκούς ανθρώπινου κεφαλαίου και καινοτομίας, είχαν εμποδίσει την αποτελεσματική χρήση των πόρων και τον δυναμισμό της οικονομίας (COM,2011). Η περίοδος μακράς ύφεσης της πορτογαλικής οικονομίας δυσκολεύει την ανάκαμψη στα δημόσια οικονομικά που μαζί με την αύξηση των αποδόσεων των πορτογαλικών ομολόγων οδηγούν την χώρα σε κρίση. Η Πορτογαλία έχει τους χαμηλότερους ρυθμούς ανάπτυξης στην ευρωζώνη. Κατά την εμφάνιση της κρίσης το 2007 όπως αποτυπώνεται στο διάγραμμα (3) ο ρυθμός ανάπτυξης του ΑΕΠ βρισκόταν περίπου στο 3% του ΑΕΠ και άρχισε να συρρικνώνεται στο τέλος του 2008. Η οικονομία, η οποία συρρικνώθηκε όλο το 2009 με -3,12% , άρχισε να έχει θετική ανάπτυξη 1,74% το 2010. Το 2009 το Συμβούλιο απεύθυνε συστάσεις στην πορτογαλική κυβέρνηση να διορθώσει την κατάσταση υπερβολικού ελλείματος. Η Πορτογαλία στόχευε στην μείωση ελλείματος στο 7,3% του ΑΕΠ για το 2010, περίπου 2% κάτω από το έλλειμα του 2009 και στο 4,6% του ΑΕΠ για το 2011 αντανακλώντας τα μέτρα εξυγίανσης-λιτότητας που ανακοινώθηκαν τότε και εγκρίθηκαν από το πορτογαλικό κοινοβούλιο τον Νοέμβριο του 2010. Η Πορτογαλία ανακοινώνει ότι πέτυχε τον δημοσιονομικό στόχο του 7,3% για το 2010 και δεσμεύεται για την λήψη διαρθρωτικών και δημοσιονομικών μέτρων. Ωστόσο, αυτή η επιτυχία ήταν προσωρινή. Το έλλειμα της Πορτογαλίας αποδεικνύεται υψηλότερο και με παραδοχή της πορτογαλικής στατιστικής υπηρεσίας το 2011 αναφέρεται έλλειμα 8,6% για το 2010. Η πορτογαλική οικονομία έκλεισε το 2011 με μείωση του ρυθμού ανάπτυξης στο -1,7%.

Η στασιμότητα επηρέασε αρνητικά την ανεργία και τη μεγιστοποίησε με τέτοιο τρόπο που δεν είχε παρατηρηθεί ποτέ στην ιστορία. Οι προ κρίσης ανισορροπίες διατηρήθηκαν κυρίως λόγω της αύξησης του εξωτερικού ελλείμματος χαμηλής παραγωγικότητας και της μείωσης της ανταγωνιστικής ικανότητας. Η κρίση επηρέασε επίσης τα δημόσια οικονομικά και μεγιστοποίησε τον δείκτη του δημοσιονομικού ελλείμματος και του χρέους στα υψηλότερα επίπεδα των τελευταίων ετών (YILMAZ, 2013). Η κρίση στην Πορτογαλία χαρακτηρίζεται ως κρίση πιστοληπτικής αφερεγγυότητας παρά ως αμιγώς τραπεζική κρίση καθώς το υψηλό δημόσιο χρέος υπήρξε η αιτία για τον φόβο των αγορών ως προς την αδυναμία εξόφλησης των υποχρεώσεων της μελλοντικά. Οι κεφαλαιακές απαιτήσεις των τραπεζών καλυφθήκαν ικανοποιητικά από ιδιώτες μετόχους και δεν υπήρχε ανάγκη δημόσιας παρέμβασης. Οι Πορτογαλία με το ξέσπασμα της κρίσης το 2008 δέχτηκε κερδοσκοπικές πιέσεις που υποβάθμισαν τα κρατικά της ομόλογα και αύξησαν το κόστος δανεισμού από τις αγορές. Τον Μάρτιο του 2011 η πιστοληπτική ικανότητα της Πορτογαλίας υποβαθμίζεται και τα επιτόκια των 2ετών και 10ετών ομολόγων αυξάνονται. Η χώρα δεν μπορεί να αναχρηματοδοτήσει το χρέος της και ζητά την συνδρομή της ΕΕ και του ΔΝΤ λαμβάνοντας 78 δις ευρώ, εκ των οποίων τα 26 δισεκατομμύρια ευρώ χορηγήθηκαν από τον ΕFSM, 26 δισεκατομμύρια ευρώ από το ΕFSF¹¹ και περίπου 26 δισεκατομμύρια ευρώ από το ΔΝΤ, με το Πρόγραμμα Χρηματοδοτικής Συνδρομής υπογράφοντας Μνημόνιο Συνεννόησης για επιστροφή στις αγορές το 2013, γεγονός που επιτεύχθηκε πλήρως το 2014 με την έκδοση δεκαετούς ομολόγου (Krugman, Wells, 2018).

3.4 Ισπανία

Η Ισπανία πριν από την κρίση είχε συγκριτικά με τις άλλες χώρες P.I.G.S. χαμηλά ποσοστά δημόσιου χρέους. Το 2010 το δημόσιο χρέος της Ισπανίας ήταν μόλις 60% του ΑΕΠ (γραφ.2). Η Ισπανία κατάφερε την αποτροπή δημιουργίας χρέους λόγω της υψηλής φορολογίας που επέβαλε στην αγορά ακινήτων που ανθούσε. Η αύξηση των κρατικών δαπανών αντισταθμιζόταν από τα φορολογικά έσοδα και δεν επηρέαζαν αρνητικά τον προϋπολογισμό της (Krugman, Wells, 2018). Η ισπανική οικονομία κατέγραψε μια μακρά περίοδο ισχυρής επέκτασης μεταξύ 1996 και 2007, με μέση αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ 3,7% ετησίως και δημιουργία θέσεων εργασίας άνω των 7 εκατομμυρίων. Ως αποτέλεσμα των πολύ χαμηλών, ακόμη και αρνητικών πραγματικών επιτοκίων, η ανάπτυξη στράφηκε σε μεγάλο βαθμό προς

¹¹ για τον ΕFSF/ European Financial Stability Facility και τον ΕFSM/ European Financial Stabilization Mechanism γίνεται αναφορά παρακάτω στο Κεφ.5 σελ: 28-31

την εγχώρια ζήτηση, και ιδίως στις επενδύσεις σε κατοικίες, γεγονός που συνέβαλε στη συσσώρευση υψηλών εγχώριων και εξωτερικών ανισορροπιών. Από την αρχή της κρίσης (Γ' τρίμηνο 2008) ως το τέλος του 2011, το πραγματικό ΑΕΠ μειώθηκε πάνω από 3%. Επιπλέον, ο αριθμός των απασχολουμένων μειώθηκε σχεδόν κατά 2,5 εκατομμύρια (12% της συνολικής απασχόλησης) την ίδια περίοδο. Η επιδείνωση της διεθνούς οικονομίας, η αβεβαιότητα για τις προοπτικές της ευρωζώνης, η αύξηση των δαπανών από την αύξηση του ποσοστού απασχόλησης και άλλων στοιχείων που επηρεάστηκαν από την κρίση, η πτώση του κρατικού εισοδήματος ως συνέπεια της συρρίκνωσης της δραστηριότητας και η μεγάλη απώλεια δημοσίου εισοδήματος, βάθυναν τις οικονομικές ανισορροπίες των Δημοσίων Διοικήσεων, οι οποίες έκτοτε κατέγραψαν μεγάλα ελλειμματικά ισοζύγια που διορθώθηκαν μόνο σταδιακά: 11,20% του ΑΕΠ το 2009, 9,30% το 2010 και 8,5% το 2011. Αυτά τα ελλείμματα οδήγησαν σε σχετική αύξηση του επιπέδου του δημόσιου χρέους από το 2008, φθάνοντας στο 68,5% του ΑΕΠ στο τέλος του 2011. Μετά την κατάρρευση της αγοράς ακινήτων ο ρυθμός ανάπτυξης της Ισπανίας που ήταν 3,5 τοις εκατό το πρώτο τρίμηνο του 2007 μειώθηκε σε ρυθμό 1,2 τοις εκατό το τελευταίο τρίμηνο του 2008 λόγω συνεχούς συρρίκνωσης. Η αρνητική πορεία της ισπανικής οικονομίας, η οποία συρρικνώθηκε με ρυθμό 4,5% το δεύτερο τρίμηνο του 2009, συνεχίστηκε μέχρι το τελευταίο τρίμηνο του 2010. (Yilmaz, 2013). Το 2009 η ισπανική οικονομία τίθεται με απόφαση του Συμβουλίου στην διαδικασία υπερβολικού ελλείματος (Council, 2009/417) που ζήτησε την διόρθωσή του μέχρι το 2012. Το Δεκέμβριο του 2009, ωστόσο, το Συμβούλιο παράτεινε την προθεσμία έως το 2013. Η Επιτροπή προέβλεψε ότι το έλλειμμα της Ισπανίας για το 2009 θα ανερχόταν σε 11,2% του ΑΕΠ, 5 % περισσότερο από ό,τι η προηγούμενη της εκτίμηση. Το 2011 η χώρα έλαβε μέτρα λιτότητας και τροποποίησε το Σύνταγμα της για να θεσμοθετηθεί η απαίτηση ισοσκελισμένου προϋπολογισμού ως το 2020. Για να ξεπεράσει αυτές τις ανισορροπίες και να συμβάλει στη σταθερότητα της Ευρώπης, η ισπανική κυβέρνηση δρομολόγησε μια οικονομική στρατηγική με στόχο τη δημοσιονομική πειθαρχία και την ανάκτηση της ευελιξίας και της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας. Η Ισπανία χρειάστηκε λόγω της χρηματοπιστωτικής κρίσης αρκετά κεφάλαια για την ενίσχυση των τραπεζών της. Η ανάγκη για την διάσωση των τραπεζών σε συνδυασμό με την οικονομική ύφεση και τα αυξανόμενα επίπεδα χρέους και ελλείματος υποβάθμισαν σημαντικά την πιστοληπτική ικανότητα της χώρας. Το 2012 η Ισπανία αντιμετώπισε προβλήματα στις αγορές ομολόγων και μεγάλη οικονομική ύφεση με την ανεργία να φτάνει σε ποσοστό 25% (Krugman, Wells, 2018). Οι εποπτικές αρχές ανέφεραν ότι οι ισπανικές τράπεζες χρειαζόνταν 59 δισ. ευρώ για να καλύψουν τις απώλειες από τις επενδύσεις στην αγορά ακινήτων (Krugman, Wells, 2018). Η Ισπανία αναζήτησε βοήθεια από τον EFSM/ESM το 2012 για

δάνειο 100 δισ. ευρώ. και την άμεση εκταμίευση 39,47 δισ. ευρώ για την ανακεφαλαιοποίηση του τραπεζικού τομέα (ESM, Spain). Επειδή η Ισπανία δεν αντιμετώπιζε προβλήματα χρέους και δεν έλαβε χρηματοδοτική ενίσχυση για την ίδια την κυβέρνηση δεν χρειάστηκε να υπογράψει Μνημόνιο Συνεννόησης (Krugman, Wells, 2018). Οι όροι χρηματοδότησης στράφηκαν αποκλειστικά στις τράπεζες. Η αποκατάσταση της βιωσιμότητας του τραπεζικού τομέα θα επιτρέψει την ανάκαμψη της ισπανικής οικονομίας το 2014.

4.Ερμηνείες για τα αίτια της κρίσης στην Ο.Ν.Ε.

Υπάρχουν δύο κυριότερες θεωρήσεις που ερμηνεύουν τα αίτια της κρίσης στην ΟΝΕ. Από τη μια η Επιτροπή και τα άλλα όργανα της ΟΝΕ αποδίδουν την κρίση κυρίως στην έλλειψη της δημοσιονομικής πειθαρχίας και στην μη συμμόρφωση με τους κανόνες του ΣΣΑ, στις υψηλές κρατικές δαπάνες, το υψηλό κόστος εργασίας και την αδυναμία είσπραξης φόρων. Από την άλλη διάφοροι θεωρητικοί και οικονομολόγοι αποδίδουν τα αίτια της κρίσης στα αρχιτεκτονικά λάθη και στα προβλήματα του ρυθμιστικού πλαισίου της ευρωζώνης.

Πριν από την κρίση το ΣΣΑ αναφορικά με το προληπτικό του σκέλος λειτουργούσε μέσω διαδικασιών ηπίου δικαίου και πολιτικών αποφάσεων ενώ το σύστημα κυρώσεων του διορθωτικού σκέλους ουσιαστικά δεν εφαρμόστηκε ποτέ. Ο συντονισμός της οικονομικής πολιτικής ήταν μια διαδικασία ήπιας νομοθεσίας που υλοποιούνταν μέσω των Γενικών Προσανατολισμών Οικονομικής Πολιτικής (Sacadura Valle-Flor, 2017). Στο πλαίσιο του ΣΣΑ τα κράτη μέλη της ΟΝΕ δεσμεύτηκαν στη διατήρηση ισορροπημένης ή με μικρό πλεόνασμα δημοσιονομικής θέσης. Ωστόσο τα δημοσιονομικά ελλείματα των μεγάλων χωρών Γαλλία, Γερμανία και Ιταλία ξεπέρασαν το όριο του 3% του ΑΕΠ τη περίοδο 2003-2004. Το Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων αποφάσισε την αναστολή της διαδικασίας υπερβολικού ελλείματος κατά της Γερμανίας και της Γαλλίας αν και δεσμεύτηκαν για την επίτευξη του 3% ως το 2005 (Harold, IMF, 2024). Ακολούθησαν η Ολλανδία και η Ελλάδα με παραβιάσεις στο όριο του ελλείματος. Η έλλειψη πειθαρχίας στο ΣΣΑ γίνεται όλο και πιο εμφανής. Στην ΟΝΕ υπήρχε σαφής αποτυχία συντονισμού των δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών λόγω της ποικιλομορφίας και της διαφορετικότητας των οικονομιών των χωρών που ενίσχυσε τις μακροοικονομικές ανισορροπίες στα κράτη μέλη της ένωσης (Pierre Vanheuverhog, 2017). Σε αρκετά κράτη μέλη υπήρχαν σημαντικές εισροές κεφαλαίων που επεκτάθηκαν σε μη βιώσιμους τομείς του ιδιωτικού τομέα με αποτέλεσμα να μην βελτιωθεί ούτε η ανταγωνιστικότητα ούτε τα εξωτερικά ισοζύγια αφού επενδύθηκαν υπέρμετρα ποσά σε ορισμένους τομείς της οικονομίας διογκώνοντας το ιδιωτικό χρέος

(Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018). Αυτές οι αποκλίσεις των κρατών μελών σε όρους ΑΕΠ, στην παραγωγικότητα εργασίας, στο δημόσιο χρέος και στους δείκτες ανεργίας και η συνύπαρξη τους εντός μια ατελούς νομισματικής ένωσης είναι παράγοντες που εν τέλει συμβάλλουν στην δημιουργία μακροοικονομικών και κοινωνικών ανισορροπιών στην ευρωζώνη και μπορεί να οδηγήσουν σε μια κρίση (Ταμουραντζής, 2019). Είναι γεγονός ότι η εικόνα της οικονομικής άνθησης πριν την κρίση κάλυπτε την πραγματική δημοσιονομική κατάσταση μερικών χωρών και όταν χρειάστηκαν οι προσαρμογές για να βελτιώσουν τις ανισορροπίες οι επιπτώσεις επεκτάθηκαν και σε άλλα κράτη μέλη θέτοντας σε κίνδυνο στην χρηματοπιστωτική σταθερότητα και τις οικονομικές επιδόσεις ολόκληρης της ΕΕ (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018). Σύμφωνα με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, κατά την πρώτη δεκαετία η ευρωζώνη υπέφερε από έλλειψη δημοσιονομικής πειθαρχίας που έθεσε σε κίνδυνο την βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών και διακύβευσε τους δημοσιονομικούς κανόνες (International Monetary Fund-IMF,2023). Μεταξύ των αδυναμιών της ΟΝΕ που έφερε στο φως η κρίση ήταν η έλλειψη εθνικής συμμόρφωσης με τους κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Παρότι τα κράτη μέλη δεσμεύτηκαν στην αποφυγή των υπερβολικών ελλειμάτων και παρά την εποπτεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στην πραγματικότητα έξι από τις δώδεκα χώρες την περίοδο 1999-2008 βρέθηκαν σε θέση υπερβολικού ελλείματος. Επιπλέον αποφάσεις όπως αυτή με την οποία η διαδικασία υπερβολικού ελλείματος για την Γερμανία και την Γαλλία έμενε σε εκκρεμότητα, αποδυνάμωσε σημαντικά την αξιοπιστία του ευρωπαϊκού δημοσιονομικού πλαισίου (Pisany-Ferry, 2012) αποδεικνύοντας ότι ακόμα και τα επίσημα όργανα της ΕΕ εφάρμοζαν ελαστικά του κανόνες για πολλές χώρες (Krugman,2019).

Παρόλο που η έκθεση Delors για την ΟΝΕ έδωσε έμφαση στην σημαντικότητα της ισορροπίας μεταξύ του νομισματικού και του οικονομικού τομέα, η συνθήκη του Μάαστριχτ εδραιώνει μια πολιτική επιλογή για την μη δημιουργία πλήρους οικονομικής ένωσης, δημιουργώντας περαιτέρω μια ασυμμετρία στο δομικό πλαίσιο της ΟΝΕ (Sacadura Valle-Flor, 2017). Η ευρωζώνη, κατά τον οικονομολόγο Joseph Stiglitz, ήταν «ελλατωματική εκ γενετής». Ένα ενιαίο νόμισμα δεν μπορεί να λειτουργήσει σε μια περιοχή με τεράστια πολιτική και οικονομική ανομοιογένεια (Stiglitz, 2016). Στη λογική ότι η χρήση ενιαίου νομίσματος σημαίνει σταθερή συναλλαγματική ισοτιμία και σταθερό επιτόκιο συνεπάγεται ότι στο πλαίσιο άσκησης κοινής πολιτικής έπρεπε να δημιουργηθούν θεσμοί ικανοί να ρυθμίσουν την οικονομική ανομοιογένεια μεταξύ των κρατών μελών. Οι δημιουργοί της ευρωζώνης όμως δεν δημιούργησαν αυτούς τους θεσμούς (Stiglitz, 2016). Το αποτέλεσμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με την Συνθήκη του Μάαστριχτ ήταν η εδραίωση νομισματικής όχι όμως και

οικονομικής σύγκλισης μεταξύ των κρατών μελών. Οι ιδρυτές της ONE εστίασαν το ενδιαφέρον τους στην δημοσιονομική πειθαρχία και την σύγκλιση αναφορικά με τα όρια στα ελλείματα και τα χρέη των κρατών μελών της ευρωζώνης αλλά αμέλησαν για την εδραίωση θεσμών ικανών να εξασφαλίσουν τις συνθήκες πλήρους απασχόλησης και ισοσκελισμένου εξωτερικού ισοζυγίου ώστε οι χώρες της να εξομαλύνουν τις διαρθρωτικές διαφορές τους (Stiglitz, 2016). Η ευρωζώνη αμφισβητήθηκε από πλήθος οικονομολόγων για το αν πληροί τα κριτήρια μιας βέλτιστης νομισματικής ζώνης όπου το ενιαίο νόμισμα και το ενιαίο επιτόκιο θα ήταν οικονομικά αποδοτικά για όλους (Glencross, 2016). Κατά αυτή την ομάδα θεωριών μία περιοχή χαρακτηρίζεται ως άριστη όταν μπορεί να απεμπολήσει το συναλλαγματικό μηχανισμό προσαρμογής, εφόσον διαθέτει κάποιες άλλες δυνατότητες προσαρμογής όπως, ευελιξία των τιμών, ευελιξία των μισθών, κινητικότητα εργασίας, που μπορούν να βοηθήσουν την χώρα στην προσαρμογή της σε εξωτερικές διαταραχές (Σίσκου,2014). Υπήρχαν επιφυλάξεις σχετικά με την εξέλιξη της ισοτιμίας του νομίσματος και των συνέπειων που θα μπορούσαν να υποστούν τα κράτη μέλη σε μια ενδεχόμενη κρίση εξαιτίας του διαφορετικού βαθμού ανταγωνιστικότητας της οικονομίας τους. Σε αντίθεση με ό,τι θα αναμενόταν σε μια βέλτιστη νομισματική ζώνη, οι τιμές αγαθών και οι μισθοί συνέχισαν να παρουσιάζουν ισχυρές ακαμψίες σε πολλές χώρες της ζώνης του ευρώ, εμποδίζοντας την έγκαιρη προσαρμογή της πραγματικής συναλλαγματικής ισοτιμίας που μπορεί να απαιτείται μετά από μια κρίση (Jaumotte and Morsy, 2012). Από την άλλη μια εξίσου σημαντική παράμετρος που αναφέρουν γνωστοί οικονομολόγοι όπως ο Krugman, είναι και η απουσία κοινού προϋπολογισμού ή αλλού σταθεροποιητικού μηχανισμού που θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για την αντιμετώπιση μιας κρίσης (Krugman, 2019). Κατά τον Βέλγο Οικονομολόγο Paul de Grauwe, μόνο μια πολιτική ένωση θα μπορούσε να θεσπίσει ένα κοινό μηχανισμό με το οποίο θα κατανέμονταν το δημοσιονομικό κόστος και οι πρόσθετες δαπάνες από τα έκτακτα δημοσιονομικά μέτρα διαχείρισης της κρίσης (de Grauwe, 2011). Οι αδυναμίες από την έλλειψη της πολιτικής ολοκλήρωσης στην ONE τίθενται ξανά υπό συζήτηση. Ο Τομάζο Πάντοα Σκίοπα, ένας εκ των διευθυνόντων της ΕΚΤ και αργότερα υπουργός Οικονομικών της Ιταλίας είχε επισημάνει από το 2004 ότι «τα θεμέλια ενός σταθερού νομίσματος δεν μπορούν, φυσικά, να εξασφαλιστούν μόνο από την Κεντρική Τράπεζα. Στηρίζονται σε πλήθος πραγμάτων που μόνο το κράτος ή ευρύτερα μια πολιτική κοινότητα, μπορεί να προσφέρουν». Η κρίση χρέους θα επαναφέρει στο προσκήνιο ξεχασμένες συζητήσεις αναδεικνύοντας την ανεπάρκεια του ευρώ και θα αποδείξει την σπουδαιότητα του να αντιληφθεί κανείς ότι οι συμμετέχουσες χώρες αποτελούν μια κοινότητα που θα πρέπει να επαναπροσεγγίσουν τις

έννοιες της «πολιτικής ένωσης» και της «οικονομικής κυβέρνησης» του Πιέρ Μπερεγκοβού¹² (Pisany-Ferry, 2012: 58). Η χρηματοδότηση των κρατών εξαρτιόταν από τις αγορές και το κόστος δανεισμού διέφερε από χώρα σε χώρα εντός της ΕΕ παρά την κοινή νομισματική πολιτική (IMF,2013). Η ένταξη των χωρών στην ΟΝΕ και η χρήση ενιαίου νομίσματος, του ευρώ, σήμαινε απώλεια της ικανότητάς έκδοσης ομολόγων σε ένα νόμισμα το οποίο μπορούν να ελέγχουν, με αποτέλεσμα την αδυναμία αναχρηματοδότησης και την πιθανότητα χρεωκοπίας μιας χώρας, ελλείψει της ρευστότητας, όταν οι αγορές χάσουν την εμπιστοσύνη τους (De Grauwe,2011). Η ΟΝΕ είχε νόμισμα δίχως να έχει κρατική υπόσταση και αυτό είναι σημαντικό μειονέκτημα γιατί μια χώρα με δικό της νόμισμα όταν αντιμετωπίσει προβλήματα ρευστότητας θα παρέμβει η κεντρική της τράπεζα. Στην ΟΝΕ όμως η ΕΚΤ δεν έχει τέτοια δικαιοδοσία (Pissany-Ferry,2012). Υπάρχουν οι ρήτρες «μη χρηματοδότησης» και «μη συνυπευθυνότητας». Ωστόσο θα πρέπει να αναφερθεί εδώ ότι κατά την διάρκεια της ευρωπαϊκής κρίσης η παρέμβαση της ΕΚΤ παρά τον θεσμικό περιορισμό υπήρξε καταλυτική όπως θα δούμε παρακάτω στα μέτρα αντιμετώπισης της κρίσης. Οι αδυναμίες της αρχιτεκτονικής της ευρωζώνης διαφαίνονταν όμως πολύ πριν την κρίση. Η κρίση ανέδειξε την προβληματική στην δομή και την αδυναμία της ευρωζώνης να απορροφήσει τους κραδασμούς και να συνεχίσει αλώβητη τους σκοπούς της. Η ΟΝΕ στηρίχθηκε σε δύο άνισους πυλώνες. Έναν ισχυρό και σταθερό νομισματικό πυλώνα και έναν αδύναμο και ασταθή οικονομικό. Η κρίση χρέους έκανε ξεκάθαρο ότι η οικονομική ολοκλήρωση δεν μπορεί να βασίζεται μόνο στην νομισματική ολοκλήρωση απαιτείται εξίσου δημοσιονομική και χρηματοπιστωτική ολοκλήρωση (Σίσκου,2014). Το πρόβλημα στην ευρωζώνη αποδεικνύεται βαθύτερο και δεν έχει να κάνει μόνο με την έλλειψη πειθαρχίας και συμμόρφωσης των κρατών μελών με τους δημοσιονομικούς κανόνες όπως επιμένουν τα επίσημα όργανα της ΕΕ. Η εξέλιξη σε κρίση χρέους δεν ήταν απλά το αποτέλεσμα των υψηλών ελλειμάτων και του υπερβολικού χρέους μερικών κρατών μελών της ευρωζώνης αλλά το αποτέλεσμα της στενής διασύνδεσης της ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής αγοράς με την αμερικάνικη χρηματοπιστωτική αγορά (Σίσκου,2014) που αποκάλυψε εντέλει την αλληλεξάρτηση κράτους-τράπεζας, καθώς και της αδυναμίας της ευρωζώνης να θωρακίσει τα μέλη της από τις κερδοσκοπικές πιέσεις στην αγορά ομολόγων και συναλλάγματος (Krugman,2019). Σε μια κρίση δημοσίου χρέους οι Τράπεζες είναι ευάλωτες επειδή έχουν στην κατοχή τους κρατικά ομόλογα. Σε μια τραπεζική

¹² Ο Πιερ Μπερεγκοβού επινόησε τον όρο «οικονομική κυβέρνηση» κατά την διάσκεψη στο Μάαστριχτ. Ως έννοια είναι εξίσου απροσδιόριστη όπως η έννοια της «πολιτικής ένωσης». Ουσιαστικά είναι μια μεταφορά που ανάγεται στην κουλτούρα των Ιακωβίνων για τους οποίους δεν νοείται κοινωνία χωριστά από το κράτος (Pisany-Ferry, 2012: 53).

κρίση τα κράτη είναι ευάλωτα καθώς ευθύνονται για την σωτηρία των τραπεζών τους. Αυτή η αμοιβαία εξάρτηση τραπεζών-κράτους δημιουργεί ένα φαύλο κύκλο που ενισχύει περαιτέρω την κρίση (Pissany-Ferry,2012).

Η κρίση που αναπτύχθηκε την περίοδο 2008-2010 οδήγησε τις χώρες του Νότου, Ελλάδα, Ισπανία και Πορτογαλία αλλά και την Ιρλανδία σε μη βιώσιμα ελλείμματα και μεγάλα δημόσια χρέη δυσκολεύοντας τη λήψη χρηματοδότησης από τις διεθνείς αγορές (Guy Van Cyes & Schulten, 2015). Επιπροσθέτως οι διαθρωτικές αδυναμίες και ελλείψεις που υπήρχαν στις χώρες αυτές αποτυπώθηκαν στις μακροοικονομικές ανισοροπίες, ενέτειναν τον δημοσιονομικό εκτροχιασμό, τις απομάκρυναν από τις αγορές ομολόγων και τις οδήγησαν στους Μηχανισμούς Στήριξης της ΕΕ του ΔΝΤ και της ΕΚΤ. Τα προγράμματα χρηματοδότησης με τα Μνημόνια Συνεννόησης για τον περιορισμό των δαπανών και την αύξηση της φορολογίας, που εφαρμόστηκαν ως πολιτικές αusterής λιτότητας και υποστηρίχθηκαν σθεναρά από την γερμανική κυβέρνηση, την μεγαλύτερη αγορά της ευρωζώνης, που προφανώς θέλοντας να διατηρήσει την ανταγωνιστικότητα της γερμανικής βιομηχανίας αλλά και του υψηλού επιπέδου των εξαγωγών της, αρνήθηκε να συμβάλλει ενεργά στην άσκηση επεκτατικής πολιτικής (Βαρουφάκης κλπ, 2011) αποδυνάμωσαν περισσότερο τις οικονομίες των κρατών αυτών και εμβάθυναν την κρίση.

5. Μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης

Καθώς η ευρωζώνη δεν ήταν προετοιμασμένη για να αντιμετωπίσει μια τέτοια κρίση ελήφθησαν βιαστικές αποφάσεις που στόχευαν στην δημιουργία ενός ελάχιστου πλαισίου συντονισμού των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών και των κατάλληλων μηχανισμών αντιμετώπισης και πρόληψης μιας κρίσης (Krugman,Wells, 2018). Τα θεσμικά όργανα της ΟΝΕ καθώς και τα ισχυρότερα κράτη μέλη όπως η Γερμανία χαρακτηρίζουν την κρίση ως κρίση μεμονωμένων κρατών και για τον λόγο αυτό επικεντρώνονται σε μηχανισμούς χρηματοδότησης ώστε αρχικά να κατευνάσουν τις αγορές και στη συνέχεια να προβούν σε θεσμικές αλλαγές ενίσχυσης της δημοσιονομικής σταθερότητας και του ΣΣΑ με κανόνες δημοσιονομικής προσαρμογής (Χειλάς,2012), (Σίσκου,2014). Από τη άλλη υπάρχουν και κάποιοι που προσδίδουν στην κρίση την δομική αδυναμία της ευρωζώνης και προτείνουν την δημιουργία δημοσιονομικής ένωσης όπου η ΕΚΤ θα λειτουργεί ως ο «έσχατος δανειστής» αναλαμβάνοντας τα χρέη των χωρών ή μέρους αυτών και την έκδοση ευρωομολόγου (Βαρουφάκης,2011), (Βαρουφάκης,2012), (Σίσκου,2014).

Στον απόηχο της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008-2009 τα φορολογικά έσοδα των κρατών μελών ήταν μειωμένα σε αντίθεση με τις αυξημένες δαπάνες που χρησιμοποιήθηκαν για κοινωνικές παροχές. Η Επιτροπή έχει ζητήσει ήδη από τον Νοέμβριο του 2008 τόνωση στα δημοσιονομικά με το Ευρωπαϊκό Σχέδιο για την Ανάκαμψη της Οικονομίας το οποίο εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Δεκέμβριο του 2009 (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2009). Τα μέτρα που έλαβαν αρκετά κράτη μέλη για την επίτευξη χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και της διάσωσης του τραπεζικού τους συστήματος φαίνεται ότι οδήγησαν σε υψηλότερα ελλείματα και διόγκωση του χρέους.

Καταλυτική υπήρξε η παρέμβαση της ΕΚΤ για την αντιμετώπιση της κρίσης παρά την περιορισμένη θεσμική της υπόσταση. Η ΕΚΤ στην αρχή της κρίσης προώθησε ενέργειες για την χρηματοδότηση των ευρωπαϊκών τραπεζών. Προώθησε Δημοπρασίες και Πράξεις Ανοιχτής Αγοράς και Πράξεις Μακροχρόνιας Αναχρηματοδότησης με προκαθορισμένο από την ίδια χαμηλό και σταθερό επιτόκιο. Μετά το 2010 για την αντιμετώπιση της κρίσης στην Ελλάδα και της πιστοληπτικής αφερεγγυότητας της ευρωζώνης προχώρησε στο Πρόγραμμα Αγοράς Τίτλων, αγοράς δηλαδή ομολόγων και χρεογράφων στην δευτερογενή αγορά ή απευθείας από τις τράπεζες μέσω του Προγράμματος Αγοράς Περιουσιακών στοιχείων. Μετά το 2012 οι πιο σημαντικές πρωτοβουλίες της ΕΚΤ ήταν η Ποσοτική Χαλάρωση μέσω αγοράς περιουσιακών στοιχείων και ο Μηχανισμός Παροχής Έκτακτης Ρευστότητας γνωστός ως ELA (Emergency Liquidity Assistance)¹³ (Krugman, Wells, 2019.) Ο ELA χρησιμοποιήθηκε για την αποκατάσταση της χρηματοοικονομικής αστάθειας της Ιρλανδίας το 2010 ξεπερνώντας σε βοήθεια τα 70 δις. ευρώ αλλά και στην Ελλάδα όπου το 2012 παρείχε άνω των 100 δις. ευρώ για την ρευστότητα που απαιτούσε το πρόγραμμα αναπροσαρμογής του χρέους της Εθελοντικής Συμμετοχής του Ιδιωτικού Τομέα (PSI) (Krugman, Wells, 2018).

Στα πρώτα δείγματα ανάκαμψης τον Οκτώβριο του 2009 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε μια στρατηγική εξόδου από την δημοσιονομική κρίση με την οποία αποφασίστηκε αφενός ο τερματισμός της δημοσιονομικής τόνωσης των κρατών και αφετέρου η ανάγκη για συνέπεια και συντονισμό μεταξύ των κρατών μελών για την εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Το έναυσμα μιας ενδεχόμενης ελληνικής χρεοκοπίας εξαιτίας του δημόσιου χρέους της στις αρχές του 2010 που πιθανώς θα εξελισσόταν σε απειλή για την ίδια την ευρωζώνη, οδήγησε σε συναίνεση μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων σχετικά με την ανάγκη μεταρρύθμισης της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ και επιβεβαίωσης των δεσμεύσεων

¹³ ο ELA είναι ευρωπαϊκός μηχανισμός με τον οποίο οι κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών παρέχουν ρευστότητα στις τράπεζες σε έκτακτες ανάγκες (Krugman, Wells, 2018)

των κυβερνήσεων στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Ως απάντηση στην κρίση του ευρώ και στον φόβο για την πιθανότητα διάλυσης της ευρωζώνης η ΕΕ έστρεψε το ενδιαφέρον της στην ενίσχυση της ικανότητας αποτροπής μελλοντικών κρίσεων και στην δημιουργία κατάλληλων εργαλείων διαχείρισης κρίσεων. Με ανακοίνωση της η Επιτροπή το 2010 προσπάθησε να δώσει τέρμα στην κατάσταση του υπερβολικού ελλείματος. Την περίοδο αυτή τα περισσότερα κράτη μέλη κατέγραφαν ελλείμματα πάνω από το όριο του 3% του ΑΕΠ που προβλέπεται στην ΣΛΕΕ (eur-lex.europa.eu).

Πραγματικά από το 2010 η ΕΕ ξεκίνησε μια σειρά ποικίλων ενεργειών ως αντίδραση στην κρίση όπως:

α) δημιουργία εργαλείων διαχείρισης κρίσεων για τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθεροποίησης,

i) τους προσωρινούς μηχανισμούς :

-Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης (European Financial Stability Mechanism EFSM) για την παροχή δανείων 60 δισ. ευρώ και

-Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (European Financial Stability Facility EFSF) το οποίο ιδρύθηκε τον Μάιο του 2010. Ο EFSM είναι ένας διακυβερνητικός φορέας ικανός να δανείσει έως και 440 δισ. ευρώ σε χώρες της ζώνης του ευρώ που χρειάζονται οικονομική υποστήριξη, εκδίδοντας ομόλογα με την εγγύηση των κρατών μελών της ΕΕ παρεμβαίνοντας στην πρωτογενή και δευτερογενή αγορά ομολόγων (Krugman, Wells,2019).

Οι προσωρινοί αυτοί μηχανισμοί λειτούργησαν με την εποπτεία της Επιτροπής και βασίστηκαν σε κεφάλαια από τις χρηματοπιστωτικές αγορές με την εγγύηση του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού και κεφάλαια από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ).

Η ένταξη σε πρόγραμμα χρηματοδοτικής συνδρομής γίνεται κατόπιν αιτήσεως του κράτους μέλους και συνοδεύεται από το Μνημόνιο Συνεννόησης (Memorandum of Understanding) το οποίο αναφέρει τους όρους για την συνδρομή και τα δημοσιονομικά και διαρθρωτικά μέτρα που απαιτούνται. Μνημόνια Συνεννόησης υπεγράφησαν από τις χώρες Ιρλανδία, Πορτογαλία, Ελλάδα και Κύπρο (Krugman, Wells,2019).

Το 2012 οι δύο αυτοί προσωρινοί μηχανισμοί αντικαταστάθηκαν από τον μόνιμο Ευρωπαϊκό Μηχανισμό σταθερότητας (European Stability Mechanism ESM).

ii) τον μόνιμο Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM) το 2012. Ο μόνιμος μηχανισμός επίλυσης κρίσεων της ΕΕ θα τεθεί σε λειτουργία από την 1η Ιουλίου 2013. Θα αντικαταστήσει τον EFSM και τον EFSF ως το μέσο μέσω του οποίου θα παρέχεται οικονομική βοήθεια στα

κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ που έχουν ανάγκη. Η βοήθεια θα βασίζεται σε αυστηρούς όρους πολιτικής και θα συνδέεται με ένα πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής. Οι όροι του ESM συμφωνήθηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μαρτίου 2011. Θα έχει αποτελεσματική δανειοδοτική ικανότητα 750 δισ. ευρώ. Για να καταστεί δυνατή η ίδρυση του ESM, συμφωνήθηκε μια αλλαγή στο άρθρο 136 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ (ESM,europa.eu).

β) δημιουργία δημοσιονομικών κανόνων στο πλαίσιο ενίσχυσης του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και τη διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας.

Για τον σκοπό αυτό θεσπίστηκαν:

- το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, το οποίο αποφασίστηκε το 2010 και εφαρμόστηκε το 2011. Το Ευρωπαϊκό εξάμηνο αποτελεί έναν μηχανισμό της ΕΕ με τον οποίο εκδίδονται κάθε χρόνο μια σειρά από Συστάσεις προς τα κράτη μέλη τα οποία πρέπει να τις ενσωματώσουν σε ένα Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων του οποίου η εκτέλεση αξιολογείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Επιπροσθέτως επιβάλλει στα κράτη να υποβάλλουν εθνικά σχέδια υγιών προγραμμάτων σταθερότητας ή σύγκλισης των δημόσιων οικονομικών. Το Ευρωπαϊκό εξάμηνο αποτελεί ένα εργαλείο με το οποίο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προβαίνει στον αποτελεσματικό εκ των προτέρων έλεγχο της οικονομικής πολιτικής στα διάφορα κράτη μέλη (europa.eu) και δημιουργεί ένα πλαίσιο διαλόγου μεταξύ της Επιτροπής, των κρατών μελών και των κοινωνικών εταίρων (op.europa.eu).

-το Sixpack– το λεγόμενο «εξάπτυχο», το οποίο περιγράφει ένα σύνολο κανόνων που τροποποιούν το Σύμφωνο Σταθερότητας και ανάπτυξης (ΣΣΑ) και εισάγει μεγαλύτερη μακροοικονομική εποπτεία.

- το Two-Pack το λεγόμενο «δίπτυχο» το οποίο προτάθηκε από την Επιτροπή και απαρτίζεται από δύο κανονισμούς που ενδυναμώνουν περισσότερο το ΣΣΑ και το sixpack και οφείλουν να εφαρμόζουν μόνο οι χώρες της ευρωζώνης.

- η Συνθήκη για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στον οικονομικό και Νομισματική Ένωση (γνωστό ως Δημοσιονομικό Σύμφωνο). Με αυτό προβλέπεται ένας «χρυσός κανόνας» ισοσκελισμένου προϋπολογισμού

γ) εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων – Σύμφωνο Euro Plus + και

δ) τραπεζική ένωση με υπερεθνική τραπεζική εποπτεία – τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό/SSM – και έναν μηχανισμό τραπεζικής ανάκαμψης και εξυγίανσης – τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης /SRM (Sacadura Valle-Flor, 2017).

6. Το εξάπτυχο (Sixpack)

Στις 29 Σεπτεμβρίου 2010 η Επιτροπή παρουσίασε έξι νομοθετικές προτάσεις το λεγόμενο «εξάπτυχο» (SixPack) το οποίο υιοθετήθηκε το 2011. Το νέο αυτό πακέτο μέτρων στοχεύει τόσο στην δημοσιονομική όσο και στην μακροοικονομική εποπτεία των κρατών μελών της ΕΕ, ειδικότερα δε των χωρών της ζώνης του ευρώ. Αποτελεί μια προσπάθεια ενίσχυσης της οικονομικής διακυβέρνησης που αφορά στην διασφάλιση ισχυρότερης προληπτικής δράσης και διορθωτικής μέσω ενός ενισχυμένου Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης ενώ παράλληλα στοχεύει στην μείωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011, MEMO/11/36)¹⁴ που υλοποιείται μέσω του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο αποτελεί ένα εργαλείο με το οποίο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προβαίνει στον αποτελεσματικό εκ των προτέρων έλεγχο της οικονομικής πολιτικής στα διάφορα κράτη μέλη. Με αυτόν τον μηχανισμό η ΕΕ εκδίδει κάθε χρόνο μια σειρά από Συστάσεις προς τα κράτη μέλη τα οποία πρέπει να τις ενσωματώσουν σε ένα Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων του οποίου η εκτέλεση αξιολογείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Επιπροσθέτως επιβάλλει στα κράτη να υποβάλλουν εθνικά σχέδια υγιών Προγραμμάτων Σταθερότητας ή Σύγκλισης των δημόσιων οικονομικών (europarl.europa.eu).

Το εξάπτυχο (sixpack) κωδικοποιήθηκε και αποτελείται από πέντε Κανονισμούς: ΕΕ 1173-1174-1175-1176-1177/2011 και μία Οδηγία με αριθμ. 2011/85/ΕΕ.

6.1 Ενίσχυση της εποπτείας (ΕΕ 1175/2011)

Με τον κανονισμό 1175/2011 τροποποιείται ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1466/97 και ενισχύεται η εποπτεία της δημοσιονομικής θέσης και η επιτήρηση και ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών. Η νομοθετική πρόταση, για τα προληπτικά μέτρα του Συμφώνου, θέτει απαιτήσεις δημοσιονομικής πολιτικής για εκείνα τα κράτη μέλη των οποίων το δημοσιονομικό έλλειμμα είναι κάτω από το όριο ανοχής του 3% του ΑΕΠ. Τα σημεία αναφοράς παραμένουν οι μεσοπρόθεσμοι δημοσιονομικοί στόχοι. Ένα νέο χαρακτηριστικό είναι ότι η πορεία προσαρμογής, που καθορίζεται από το κράτος μέλος, θα αξιολογείται από την ΕΕ από πολλές διαφορετικές πτυχές. Μαζί με την παρακολούθηση του διαρθρωτικού δημοσιονομικού ισοζυγίου, η ΕΕ θα εξετάσει τους ρυθμούς αύξησης των δαπανών των κρατών μελών. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν τα πλεονάζοντα φορολογικά έσοδα

¹⁴ MEMO/11/364 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_364

των «καλών οικονομικών συγκυριών» για τη μείωση του δημόσιου χρέους, αντί να τα δαπανούν διαφορετικά για πρόσθετες δαπάνες.

Μια άλλη σημαντική αλλαγή είναι ότι, όσον αφορά τη δημοσιονομική εξυγίανση, όχι μόνο οι χώρες της ευρωζώνης, αλλά και τα κράτη μέλη με δημόσιο χρέος άνω του 60 % του ΑΕΠ θα πρέπει να υπερβούν το 0,5 % ετήσια προσαρμογή στο δημόσιο ισοζύγιο. Η σημαντική αλλαγή εδώ είναι ότι η δημοσιονομική εποπτεία στα κράτη μέλη αυστηροποιείται και υλοποιείται μέσω ενός «κύκλου εποπτείας» του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου (Ψυχάλης,2019). Η αποτελεσματική εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, ενός κύκλου μακροοικονομικού συντονισμού, που δημιουργήθηκε το 2011, εξυπηρετείται επίσης από το γεγονός ότι η προθεσμία για την υποβολή των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης από τα κράτη μέλη έχει μεταφερθεί σε προγενέστερη ημερομηνία, από τον Δεκέμβριο στον Απρίλιο (Ψυχάλης,2019).

6.2 Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος (ΕΕ 1177/2011)

Ο κανονισμός 1177/2011 αφορά στην τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 1467/2011 και στην αποσαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος. Η πιο σημαντική αλλαγή στο διορθωτικό σκέλος του Συμφώνου είναι ότι δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στο κριτήριο του χρέους που τίθεται σε ίση βάση με τις εξελίξεις του ελλείμματος. Η έναρξη της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ ή Excessive Deposit Procedure EDP), διενεργείται εάν το δημόσιο χρέος, που υπερβαίνει την τιμή αναφοράς, δεν μειωθεί με τον απαιτούμενο ρυθμό. Στην περίπτωση αυτή, η διαδικασία δεν θα μπορούσε να περατωθεί ακόμη και αν το έλλειμμα ήταν κάτω του 3% του ΑΕΠ. Ο ετήσιος ρυθμός μείωσης του χρέους είναι επαρκής, εάν τα τρία προηγούμενα έτη το ποσό μείωσης του χρέους ισούται τουλάχιστον με το 1/20 της αναλογίας του χρέους πέραν της τιμής αναφοράς. Το νέο κριτήριο χρέους θα τεθεί σε ισχύ μετά τη λήξη μιας μεταβατικής περιόδου. Υπάρχουν επίσης αλλαγές στους κανόνες που αφορούν την εξέταση του καθαρού κόστους εφαρμογής των συνταξιοδοτικών μεταρρυθμίσεων. Σύμφωνα με την πολιτική συμφωνία που επετεύχθη από το Συμβούλιο στις 15 Μαρτίου, ένα περιορισμένο μέρος αυτών των δαπανών θα μπορούσε πάντα να λαμβάνεται υπόψη, αλλά μόνο στην αξιολόγηση του ποσοστού του ελλείμματος, και στην περίπτωση χωρών των οποίων το χρέος είναι κάτω από το όριο του 60%.

6.3 Διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισορροπιών (ΕΕ 1176/2011)

Ο Κανονισμός 1176/2001 αφορά στην πρόληψη και τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών. Η διαδικασία υπερβολικής ανισορροπίας (Excessive Imbalance Procedure EIP) είναι ένα νέο στοιχείο του πλαισίου οικονομικής εποπτείας της ΕΕ, που θεσπίστηκε

σύμφωνα με τη ΔΥΕ. Για τον έγκαιρο εντοπισμό μακροοικονομικών ανισορροπιών που θέτουν σε κίνδυνο τη λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, η Επιτροπή θα δημιουργήσει έναν λεγόμενο πίνακα αποτελεσμάτων που περιλαμβάνει 8-10 δείκτες και του οποίου οι τιμές κατώτατου ορίου θα ποικίλλουν μεταξύ των κρατών μελών, εντός και εκτός ευρωζώνης.

Οι τιμές κατώτατου ορίου θα χρησιμεύουν μόνο ως σημείο αναφοράς, επομένως η υπέρβασή τους δεν θα σήμαινε απαραίτητα την εμφάνιση ανισορροπίας. Ωστόσο, εάν το σύστημα πρόβλεψης και η συνημμένη ποιοτική ανάλυση της Επιτροπής υποδείξουν τον κίνδυνο ανισορροπίας, μετά από ενδελεχή εξέταση, το επηρεαζόμενο κράτος μέλος μπορεί να δηλωθεί ότι βρίσκεται σε «θέση υπερβολικής ανισορροπίας».

Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, το Συμβούλιο θα διατυπώσει συστάσεις για το υπό εξέταση κράτος μέλος, το οποίο θα πρέπει να υποβάλει σχέδιο διορθωτικής δράσης. Στη συνέχεια, το Συμβούλιο θα εξετάσει το σχέδιο και θα όριζε προθεσμία για την εφαρμογή των διορθωτικών ενεργειών. Στις διαδικασίες (EDP και EIP) οι κυρώσεις πολλαπλών σταδίων που ισχύουν για την ευρωζώνη θα διέπονται από δύο κανονισμούς τον 1173/2011 και τον 1174/2011.

6.4 Επιβολή Δημοσιονομικής Εποπτείας (ΕΕ 1173/2011)

Ο κανονισμός 1173/2011 αφορά στην επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ. Κατά την εφαρμογή του Συμφώνου, οι κυρώσεις θα επιβάλλονται ήδη κατά τη διάρκεια της προληπτικής φάσης:

- Σε περίπτωση που η χώρα αποκλίνει από το αναμενόμενο ποσοστό προσαρμογής, θα λάβει σύσταση του Συμβουλίου. Εάν δεν συμμορφωθεί, αυτό θα οδηγήσει σε έντοκη κατάθεση.
- Σε περίπτωση υπερβολικού ελλείμματος (στο διορθωτικό σκέλος), η τοκοφόρα κατάθεση θα μετατραπεί σε άτοκη κατάθεση ύψους 0,2 τοις εκατό του ΑΕΠ.
- Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τη σύσταση του Συμβουλίου για διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος, αυτή η άτοκη κατάθεση θα μετατραπεί σε πρόστιμο.
- Σε περίπτωση περαιτέρω μη συμμόρφωσης με τις συστάσεις, το ποσό του προστίμου θα μπορούσε να αυξηθεί, αλλά δεν μπορεί να υπερβαίνει το 0,5 τοις εκατό του ΑΕΠ.

Για να διασφαλιστεί η αποτελεσματική επιβολή αυτών των κυρώσεων, το σχέδιο κανονισμού θα εισαγάγει έναν «μηχανισμό αντίστροφης ψηφοφορίας», σύμφωνα με τον οποίο η πρόταση της Επιτροπής για επιβολή κατάθεσης ή προστίμου θα θεωρείται ότι έχει εγκριθεί, εκτός εάν απορριφθεί από την ειδική πλειοψηφία του Συμβουλίου. Οι τόκοι που κερδίζονται από

καταθέσεις και πρόστιμα θα μεταφερθούν στον προσωρινό Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF) και αργότερα στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM).

6.5 Επιβολή κυρώσεων μακροοικονομικών ανισορροπιών (ΕΕ 1174/2011)

Ο κανονισμός ΕΕ 1174/2011 αφορά στα μέτρα επιβολής, κυρώσεις και πρόστιμα, για τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών στη ζώνη του ευρώ. Με απόφαση του Συμβουλίου, κατόπιν σύστασης της Επιτροπής, επιβάλλεται έντοκη κατάθεση, εάν εκδοθεί απόφαση του Συμβουλίου που διαπιστώνει μη συμμόρφωση με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1176/2011, όταν το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δεν έχει λάβει τα διορθωτικά μέτρα που συνέστησε το Συμβούλιο και επιβάλλεται πρόστιμο στη χώρα ίσο με το 0,1 % του ΑΕΠ του προηγούμενου έτους. Όπως και στην περίπτωση των κυρώσεων του Συμφώνου, η Επιτροπή προτείνει την εφαρμογή του «μηχανισμού αντίστροφης ψηφοφορίας» στις Διαδικασίες Υπερβολικών Ανισορροπιών.

6.6 Απαιτήσεις δημοσιονομικών πλαισίων κρατών μελών (Οδηγία 2011/85/ΕΕ)

Στόχος της νέας οδηγίας είναι να διασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη δεσμεύονται για βιώσιμες και πειθαρχημένες δημοσιονομικές πολιτικές ώστε να επιτύχουν ότι οι στόχοι του Συμφώνου αντικατοπτρίζονται στα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια. Περιλαμβάνει ελάχιστες απαιτήσεις για δημοσιονομικό σχεδιασμό, διαφάνεια και εφαρμογή που πρέπει να εμφανιστούν στις εθνικές δημοσιονομικές διαδικαστικές πρακτικές το αργότερο έως το τέλος του 2013. Τέτοιες απαιτήσεις περιλαμβάνουν την παροχή στατιστικών στοιχείων, αριθμητικών δημοσιονομικών κανόνων, που διευκολύνουν την επίτευξη των στόχων για το έλλειμμα και το χρέος, τη δημοσιότητα των μακροοικονομικών προβλέψεων, που αποτελούν τη βάση του δημοσιονομικού σχεδιασμού, και τον πολυετή δημοσιονομικό σχεδιασμό. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να καταρτίζουν Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Σχέδιο που προβλέπει την υιοθέτηση ενός ορίζοντα δημοσιονομικού σχεδιασμού τουλάχιστον 3 ετών, ώστε να διασφαλίζεται ότι ο εθνικός δημοσιονομικός σχεδιασμός ακολουθεί μια προοπτική πολυετούς δημοσιονομικού σχεδιασμού. Σύμφωνα με την Οδηγία, αυτό το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο λειτουργεί ως διαδικαστικό εγχειρίδιο, παρέχοντας μια επισκόπηση του συνόλου των ρυθμίσεων, διαδικασιών, κανόνων και θεσμών που αποτελούν τη βάση της άσκησης των δημοσιονομικών πολιτικών της γενικής κυβέρνησης. Επιπλέον τα κράτη μέλη οφείλουν να δημιουργήσουν ανεξάρτητα όργανα για την διαχείριση των δημοσιονομικών υποθέσεων και την παροχή στοιχείων για τους προϋπολογισμούς των κυβερνήσεων όπως τα Δημοσιονομικά Συμβούλια και τα Γραφεία Προϋπολογισμού.

Επιγραμματικά το sixpack αναπτύσσεται στα εξής σημεία:

- 1) Ανώτατο όριο δαπανών.
- 2) Έμφαση στο χρέος-Μείωση χρέους κατά 1/20
- 3) Επιβολή κυρώσεων γρηγορότερα
- 4) Αντίστροφη πλειοψηφία
- 5) Δημιουργία θεσμικών πλαισίων στις χώρες
- 6) Διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισοροπιών

6.7 Ερμηνεία του εξάπτυχου (sixpack)

Το sixpack δημιουργήθηκε αφενός για να ενισχύσει το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και αφετέρου για να εισάγει την διαδικασία μακροοικονομικών ανισοροπιών.

Οι μεταρρυθμίσεις στο ΣΣΑ το 2011 ως μέρος του Six-Pack αύξησαν το επίπεδο επιτήρησης στο προληπτικό στάδιο προκειμένου να εντοπιστούν τυχόν επιζήμιες δημοσιονομικές τάσεις που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε παραβίαση του ΣΣΑ. Ο ακρογωνιαίος λίθος του προληπτικού σκέλους είναι ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος (ΜΔΣ) που χρησιμοποιείται για την εποπτεία και καθοδήγηση των χωρών. Ο ΜΔΣ θα πρέπει να κυμαίνεται από -1% του ΑΕΠ ως του ισοσκελισμού ή πλεονάσματος (European Parliament, 2023)

Πρώτον, το sixpack ορίζει ότι τα όρια ελλείματος και χρέους όπως ακριβώς συνέβαινε και με την συνθήκη του Μάαστριχτ, δεν μπορούν να υπερβαίνουν το 3% και το 60% του ΑΕΠ αντίστοιχα. Μια σημαντική μεταρρύθμιση στο SixPack είναι η λειτουργικότητα του κριτηρίου του χρέους, έτσι ώστε μια ΔΥΕ να μπορεί επίσης να δρομολογηθεί με βάση έναν λόγο χρέους άνω του 60% του ΑΕΠ που δεν θα μειωνόταν με ικανοποιητικό ρυθμό. Προηγουμένως η ΔΥΕ εκκινούσε μόνο αν το έλλειμα ήτα πάνω από το 3% του ΑΕΠ. Σε περίπτωση που μια χώρα δεν καταφέρει να πληροί τα όρια εισάγεται στην Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείματος και στην υποχρεωτική εφαρμογή μέτρων προσαρμογής και συμμόρφωσης με το ΣΣΑ. όπου αυτό θα μειώνεται κατά 1/20 όταν υπάρχει υπέρβαση του 60% του ΑΕΠ. Τα κράτη μέλη που βρίσκονται υπό ΔΥΕ εκείνη την περίοδο θα υπόκεινται σε μεταβατική περίοδο εφαρμογής του κριτηρίου του χρέους, εντός τριών ετών από τη διόρθωση του υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείματος. Συγκεκριμένα, στη μεταβατική περίοδο, το κράτος μέλος πληροί το κριτήριο του χρέους εάν συμμορφώνεται με την Ελάχιστη Γραμμική Διαρθρωτική Προσαρμογή, η οποία με τη σειρά της υπολογίζεται ώστε να διασφαλίζεται η συμμόρφωση με το κριτήριο του δημόσιου χρέους στο τέλος της μεταβατικής περιόδου. Μετά από αυτό το διάστημα, το κριτήριο του δημόσιου χρέους καθίσταται πλήρως εφαρμόσιμο. Ο κανόνας δαπανών προβλέπει ότι οι

υπόλοιπες δαπάνες της γενικής κυβέρνησης (συμπεριλαμβανομένων των τοπικών αρχών και άλλων υποτομέων) δεν αυξάνονται ταχύτερα σε πραγματικούς όρους από τον δυνητικό ρυθμό ανάπτυξης της οικονομίας όταν ένα κράτος μέλος βρίσκεται στο ΜΔΣ του, εκτός εάν αυξηθούν αντισταθμιστικά μέτρα διακριτικής ευχέρειας εσόδων. για τη χρηματοδότηση της διαφοράς. Ο δείκτης αναφοράς δαπανών ισχύει για τις δαπάνες της γενικής κυβέρνησης χωρίς διακριτικά μέτρα. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι τόκοι, οι πληρωμές που προκύπτουν από τις επιπτώσεις των αλλαγών στην κυκλική ανεργία και οι δαπάνες που συγχρηματοδοτούνται από προγράμματα που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ εξαιρούνται από τον υπολογισμό. Όταν ένα κράτος μέλος δεν έχει επιτύχει τον ΜΔΣ του, η αύξηση των δαπανών περιορίζεται περαιτέρω για να βοηθήσει το κράτος μέλος να φτάσει στον ΜΔΣ του. Αυτό γίνεται με την ενσωμάτωση ενός «περιθωρίου σύγκλισης» το οποίο υπολογίζεται ώστε να διασφαλίζεται ότι επιτυγχάνεται η απαιτούμενη ετήσια προσαρμογή προς τον ΜΔΣ σε διαρθρωτικούς όρους, αύξηση των εσόδων ή μείωση των δαπανών. Οι ΜΔΣ αναθεωρούνται κάθε τρία χρόνια, την ίδια στιγμή που υπολογίζονται οι αναθεωρημένες τιμές αναφοράς που αποτελούν τη βάση του δείκτη αναφοράς δαπανών. Αυτά περιλαμβάνουν πιθανά αποτελέσματα ανάπτυξης και προβλέψεις, με μέσο όρο σε μια δεκαετή περίοδο. Λαμβάνοντας αυτά υπόψη, υπολογίζεται ένα μεταγενέστερο επιτόκιο αναφοράς για το δείκτη αναφοράς δαπανών. Το περιθώριο σύγκλισης αναθεωρείται επίσης ταυτόχρονα. Το νέο εδώ είναι ότι δημιουργείται μια διαδικασία ταχύτερης συμμόρφωσης εντός συντόμων χρονικών πλαισίων. Αυτό σημαίνει μεγαλύτερες και γρηγορότερες περικοπές στις κρατικές δαπάνες που η μη εφαρμογή τους οδηγεί σε κυρώσεις έως και το 0,5% του ΑΕΠ. Δηλαδή αν ένα κράτος μέλος δεν περικόψει γρήγορα τις κρατικές δαπάνες ή εφαρμοστούν περικοπές σε δαπάνες που δεν αντιστοιχούν στα συγκεκριμένα πεδία που ορίστηκαν από τα όργανα της ΕΕ τότε το κράτος θα καταβάλλει πρόστιμο. Προκειμένου να εξασφαλιστεί η εφαρμογή του μέτρου καθώς στο παρελθόν οι κανόνες του ΣΣΑ δεν εφαρμοζόταν αρκετά αυστηρά το sixpack εισάγει την διαδικασία αντίστροφης πλειοψηφίας. Αυτό σημαίνει ότι οι κυρώσεις θα αποφευχθούν μόνο αν υπάρξει ειδική πλειοψηφία καταψήφισης. Η επιβολή των κυρώσεων γίνεται σχεδόν αυτόματα χωρίς να χρειάζεται να εξασφαλιστεί ειδική πλειοψηφία όπως συνήθως.

Δεύτερον, με το sixpack εισάγεται η διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών. Η διαδικασία προβλέπει ένα προληπτικό σκέλος καθιερώνοντας τον μηχανισμό επαγρύπνησης ανισορροπιών και ένα διορθωτικό σκέλος. Πριν από την κρίση η οικονομική διακυβέρνηση στην ΕΕ και οι οικονομικές πολιτικές των κρατών μελών είχαν επίκεντρο την βιωσιμότητα των δημοσιονομικών εστιάζοντας στην τήρηση των ορίων χρέους και ελλείματος στο πλαίσιο ενός χαλαρού δημοσιονομικού συντονισμού ενισχύοντας τις ανισορροπίες και κλονίζοντας εν

τέλει ολόκληρη την Ευρωπαϊκή ένωση. Με την διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών (ΔΜΑ) γίνεται προσπάθεια αποφυγής παρόμοιων καταστάσεων. Η ΔΜΑ στοχεύει στον εντοπισμό, την πρόληψη και την διόρθωση των ανισορροπιών υπερβολικών ή μη που θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο την λειτουργία της ΟΝΕ. Ο κανονισμός έχει έναν διπλό στόχο. Από την μια την αντιμετώπιση των ανισορροπιών που επηρεάζουν τις οικονομίες των κρατών μελών και από την άλλη την αντιμετώπιση αυτών ως δευτερογενείς επιπτώσεις στα άλλα κράτη μέλη στην ευρωζώνη και στην ΕΕ γενικότερα (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018). Η διαφορά της ΔΜΑ από το ΣΣΑ έγκειται στο ότι η ΔΜΑ αφορά τις μακροοικονομικές ανισορροπίες ενώ το ΣΣΑ τη δημοσιονομική βιωσιμότητα ελλείματος και χρέους. Οι δημοσιονομικές κατευθύνσεις από το ΣΣΑ σταματούν στην εκπλήρωση από τα κράτη μέλη της υποχρέωσης τήρησης των ορίων ενώ με την ΔΜΑ τα μέτρα που προτείνονται για την αντιμετώπιση των ανισορροπιών είναι δυνατόν να αφορούν την δημοσιονομική και μισθολογική πολιτική των κρατών μελών (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018). Η ομοιότητα της ΔΜΑ με το ΣΣΑ έγκειται στο γεγονός ότι και τα δύο παρέχουν εκτελεστικό ρόλο στην Επιτροπή και συνέπεια αυτού διαθέτουν τόσο προληπτικό όσο και διορθωτικό στοιχείο (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018).

7. Εφαρμογή των μέτρων του εξαπτύχου (sixpack) στις χώρες PIGS

Στο πλαίσιο εφαρμογής των νέων κανόνων οικονομικής διακυβέρνησης (sixpack) στην ευρωζώνη για την επιβολή δημοσιονομικής πειθαρχίας, παρουσιάζεται η εξέλιξη της κατάστασης των δημόσιων οικονομικών των χωρών Πορτογαλία, Ιρλανδία, Ελλάδα και Ισπανία (P.I.G.S.), εστιάζοντας κυρίως στα ευρήματα δημοσιονομικού ελλείματος, δημοσίου χρέους, ορίου δημοσίων δαπανών, δημιουργίας θεσμικού πλαισίου καθώς και την εξέλιξη στην εφαρμογή της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών.

7.1 Μεθοδολογία

Η εφαρμογή των δημοσιονομικών προσαρμογών του sixpack στις χώρες Πορτογαλία, Ιρλανδία, Ελλάδα και Ισπανία, για τα έτη 2012-2018 μελετήθηκε μέσω ποιοτικής έρευνας για την οποία συγκεντρώθηκαν και εξετάστηκαν, οι Ετήσιες Επισκοπήσεις για την Ανάπτυξη της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, τα Προγράμματα Σταθερότητας και τα Σχέδια Προϋπολογισμών που υπέβαλαν οι χώρες αυτές καθώς και οι Αξιολογήσεις και οι Συστάσεις ανά χώρα της Επιτροπής που ενέκρινε το Συμβούλιο στο πλαίσιο εφαρμογής του ευρωπαϊκού

εξαμήνου¹⁵. Τα έγγραφα αυτά χρησιμοποιούνται από την Επιτροπή και το Ecofin για να αξιολογήσουν την πορεία των [Μεσοπρόθεσμων Δημοσιονομικών Στόχων](#) (ΜΔΠΣ)¹⁶ των χωρών βάσει των διαρθρωτικών ισοζυγίων και του [σημείου αναφοράς δαπανών](#)¹⁷. Συγκεντρώθηκαν στοιχεία για την χρηματοδοτική συνδρομή που έλαβαν οι χώρες αυτές από την ΕΕ και το ΔΝΤ και για τα Μνημόνια Συνεννόησης που υπεγράφησαν. Επίσης συγκεντρώθηκαν στοιχεία για την υπαγωγή ή όχι των χωρών στην Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείματος/ΔΥΕ και την Διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισορροπιών/ΔΜΑ στο πλαίσιο εφαρμογής των κανόνων του sixpack.

Σημειώνεται ότι τα κράτη μέλη που βρίσκονται σε πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής εξαιρούνται από την διαδικασία ευρωπαϊκού εξαμήνου όπως προβλέπεται από τον κανονισμό 1176/2011 και συνεπώς από τις διαδικασίες μακροοικονομικών ανισορροπιών και μηχανισμού επαγρύπνησης (Ψυχάλης,2019). Επίσης η Επιτροπή διευκρινίζει ότι «τα κράτη μέλη που επωφελούνται από οικονομική βοήθεια από την Ευρωπαϊκή Ένωση/Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και υπόκεινται σε περιορισμούς στο πλαίσιο ενός προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής, δεν χρειάζεται να υποβάλουν εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων και πρόγραμμα σταθερότητας και ανάπτυξης, δεδομένου ότι οι περιοδικές εκθέσεις που υποβάλλονται στο πλαίσιο του προγράμματος ικανοποιούν τις σχετικές απαιτήσεις παρουσίασης πληροφοριών που ισχύουν για το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων και το Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης».

Στο πλαίσιο αξιολόγησης των βασικών σημείων του τροποποιημένου ΣΣΑ, ως μέρος του sixpack, αξιολογούνται αρχικά οι επιδόσεις και ο βαθμός συμμόρφωσης των χωρών με τους κανόνες του ΣΣΑ μέσω του διαδικτυακού εργαλείου Compliance Tracker, του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου και ακολουθεί χωριστή αξιολόγηση της Διαδικασίας Μακροοικονομικών Ανισορροπιών. Για τις χώρες PIGS μόνο για την Ισπανία εφαρμόστηκε η ΔΜΑ λόγω του ότι οι χώρες Ιρλανδία, Πορτογαλία και Ελλάδα είχαν δεσμευτεί σε Προγράμματα Προσαρμογής και συνέπεια αυτού εξαιρέθηκαν από την διαδικασία ΔΜΑ.

¹⁵ Τα κράτη μέλη της ευρωζώνης υποβάλλουν Προγράμματα Σταθερότητας ενώ τα κράτη μέλη εκτός ευρωζώνης υποβάλλουν Προγράμματα Σύγκλισης τα οποία περιλαμβάνουν πληροφορίες για τις δημοσιονομικές πολιτικές. Τα δεδομένα αντλούνται κυρίως από τον επίσημο ιστότοπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αλλά και από ιστοτόπους διαφόρων δημοσίων φορέων των υπό εξέταση κρατών

¹⁶ https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/medium-term-budgetary-objectives-mtos_en

¹⁷ Σύμφωνα με το σημείο αναφοράς των δαπανών, οι αυξήσεις των δαπανών που υπερβαίνουν το μεσοπρόθεσμο δυναμικό ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης μιας χώρας πρέπει να συνοδεύονται από πρόσθετα μέτρα διακριτικής ευχέρειας εσόδων. Το σημείο αναφοράς δαπανών συμπληρώνει τους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους (ΜΔΣ) θέτοντας την αύξηση των καθαρών δαπανών σε βιώσιμη πορεία συμβάλλοντας στην επίτευξη ή διατήρηση του ίδιου του ΜΔΣ.

Η επιλογή των ετών 2011-2018 βασίζεται στην λογική ότι το sixpack εισήχθη στην ΕΕ στο τέλος του 2011, ενώ μετά το 2018 εξελίχθηκε νέα οικονομική κρίση στην ΕΕ λόγω της πανδημίας Covid 19, όπου για την αντιμετώπισή της απαιτήθηκαν ειδικά μέτρα που αφορούσαν κυρίως στην αύξηση των κρατικών δαπανών και την χαλάρωση της συμμόρφωσης με τους σχετικούς δημοσιονομικούς περιορισμούς.

Η αξιολόγηση των μέτρων θα πρέπει να αναφερθεί ότι δεν ερευνήθηκε ποσοτικά, καθώς η πρωτογενής έρευνα με την χρήση ερωτηματολογίου ή συνεντεύξεων ήταν αρκετά δύσκολη στην παρούσα φάση της εργασίας λόγω της ιδιαίτερης φύσης και του διακρατικού χαρακτήρα του αντικειμένου της μελέτης. Για τον λόγο αυτό η αξιολόγηση περιορίστηκε στην συνδρομή των εκθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, των εκθέσεων του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου σχετικά με τον βαθμό συμμόρφωσης του τροποποιημένου ΣΣΑ από τα κράτη μέλη καθώς και των εκθέσεων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συμβουλίου σχετικά με την εφαρμογή της Διαδικασίας Μακροοικονομικών Ανισορροπιών στο πλαίσιο των κανόνων του sixpack.

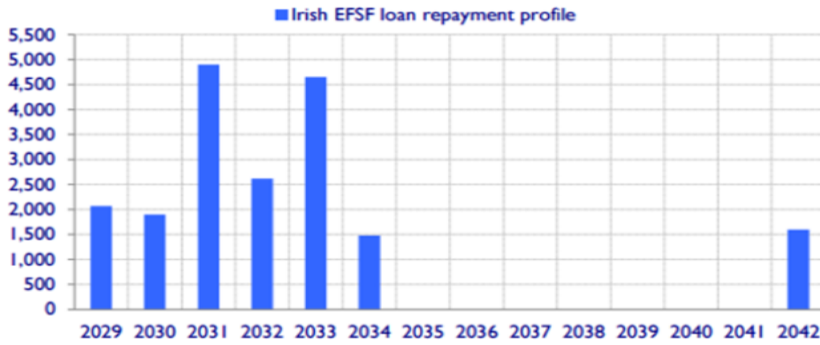
7.2 Εφαρμογή των κυριότερων σημείων του sixpack στην Ιρλανδία

Σύμφωνα με τη χρηματοδοτική συμφωνία που καθορίστηκε στο πλαίσιο του [προγράμματος οικονομικής προσαρμογής](#) (2011) για την Ιρλανδία, η κυβέρνησή της είχε την υποχρέωση να ενισχύσει και να μεταρρυθμίσει τον τραπεζικό τομέα, να αποκαταστήσει τη δημοσιονομική βιωσιμότητα, να μειώσει το έλλειμμα της χώρας κάτω από το 3 % ΑΕΠ μέχρι το 2015 και να υλοποιήσει μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας με στόχο την επιστροφή στην ισχυρή και βιώσιμη ανάπτυξη. Στο πλαίσιο της δημοσιονομικής εξυγίανσης το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης δεν θα έπρεπε να υπερβεί το 10,6% του προβλεπόμενου ΑΕΠ για το 2011, το 8,6% του ΑΕΠ για το 2012, το 7,5% για το 2013, το 5,1% για το 2014 προκειμένου να φτάσει κάτω του 3% του ΑΕΠ το 2015. Η πρόβλεψη αυτή της πορείας του ελλείματος δεν περιλάμβανε τις επιδράσεις από τα μέτρα τραπεζικής στήριξης του χρηματοπιστωτικού τομέα που ορίζονταν στο Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοοικονομικής Πολιτικής και προσδιορίζεται στο Μνημόνιο συνεννόησης. Για τον σκοπό αυτό η Ιρλανδία όφειλε να λάβει και πρόσθετα μέτρα εξυγίανσης σε περίπτωση που δεν θα εκπληρώνονταν οι στόχοι ως προς το έλλειμμα.. Παράλληλα αναμενόταν προοδευτική μείωση του χρέους προς την τιμή αναφοράς του 60% του ΑΕΠ, και βελτίωση του διαρθρωτικού ισοζυγίου τουλάχιστον 9,5% του ΑΕΠ την περίοδο 2011-2015 (Συμβούλιο, 2010, 2011/77/ΕΕ). Η Ιρλανδία όφειλε να δημιουργήσει ένα Δημοσιονομικό Συμβούλιο για την ανεξάρτητη αξιολόγηση της δημοσιονομικής θέσης και των προβλέψεων της κυβέρνησης και να θεσπίσει με νόμο ένα μεσοπρόθεσμο όριο δαπανών με

δεσμευτικά πολυετή ανώτατα όρια για τις δαπάνες σε κάθε τομέα. Στο πλαίσιο του προγράμματός, Κυβέρνηση για την Εθνική Ανάκαμψη 2011-2016, η κυβέρνηση είχε δεσμευτεί να επιφέρει σημαντικό μετασχηματισμό του δημοσιονομικού συστήματος της Ιρλανδίας. Αυτό το πλαίσιο περιλάμβανε επίσης μια περιοδική αναθεώρηση των δαπανών - περίπου κάθε 3 χρόνια -έτσι ώστε τα πολυετή ανώτατα όρια δαπανών των Υπουργών να μπορούν να επανακαθοριστούν ώστε να αντικατοπτρίζουν τις αναπτυσσόμενες κυβερνητικές προτεραιότητες σε σχέση με τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις. Το Ιρλανδικό Δημοσιονομικό Συμβουλευτικό Συμβούλιο (Irish Fiscal Advisory Council IFAC) ιδρύθηκε το 2011 και τέθηκε σε καταστατική βάση ως μέρος του Νομοσχεδίου Δημοσιονομικής Ευθύνης. Καθιερώθηκε επίσης ένα μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο ΜΠΔΣ όπως απαιτείται από το άρθρο 9 παράγραφος 1 της οδηγίας 2011/85/ΕΕ ως μέρος του «Six-Pack». (οδηγία 2011/85/ΕΕ). Όλα τα στοιχεία για το ανώτατο όριο δαπανών παρατίθενται κάθε χρόνο στην Έκθεση Δαπανών και στον Αναθεωρημένο Όγκο Εκτιμήσεων (ΜΠΔΣ,2014).

Η Ιρλανδία επέστρεψε στην αγορά ομολόγων το 2012 με την έκδοση 5ετούς ομολόγου απόδοσης 5,9%, από το 13% του 2011, γεγονός που καταδεικνύει την ταχεία ανάκαμψη της οικονομίας και την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των επενδυτών (ESM). Τον Δεκέμβριο του 2013, ολοκληρώθηκε το πρόγραμμα χρηματοδοτικής συνδρομής. Η Ιρλανδία υπόκειται σε εποπτεία από την ΕΕ μετά τη λήξη του προγράμματος Στο πλαίσιο της εποπτείας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα πραγματοποιεί τακτικές επισκέψεις στη χώρα για να αξιολογήσει την οικονομική, δημοσιονομική και οικονομική ευρωστία της, καταρτίζει εξαμηνιαίες εκθέσεις για την παρακολούθηση της προόδου και αποφασίζει κατά πόσον απαιτείται η λήψη περαιτέρω μέτρων (European Commission, 2023). Ο ESM συμμετέχει στις αποστολές αξιολογώντας την ικανότητα μιας χώρας να αποπληρώσει τα δάνεια της. Η εποπτεία θα συνεχιστεί έως ότου η Ιρλανδία εξοφλήσει τουλάχιστον το 75 % των δανείων που έλαβε ¹⁸. Συνολικά η Ιρλανδία ολοκλήρωσε τον Δεκέμβριο του 2017 την πρόωρη αποπληρωμή των δανείων της από το ΔΝΤ και των διμερών δανείων από την Σουηδία και την |Δανία ενώ τον Μάρτιο του 2021 ολοκληρώθηκε και η αποπληρωμή του δανείου από το Ηνωμένο Βασίλειο. Με εξαίρεση τυχόν πρόωρες αποπληρωμές, το κεφάλαιο των δόσεων προβλέπεται να αποπληρωθεί το 2042 ([ESM, Ireland](#)).

¹⁸ Η 19η αποστολή επιτήρησης μετά το πρόγραμμα στην Ιρλανδία πραγματοποιήθηκε από τις 20 έως τις 22 Σεπτεμβρίου του 2023, https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/8d39191d-295e-4389-994d5e9eaad48286_en?filename=ip262_en.pdf



πηγή: ESM, <https://www.esm.europa.eu/assistance/ireland>

Το ύψος του χρέους προβλέποταν στο 117,6% του ΑΕΠ το 2012, στο 123,3% το 2013, στο 119,5% το 2014 και στο 115,5% το 2015. Τα Προγράμματα της Ιρλανδίας για τα έτη 2012-2018 προβλέπουν αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ το 2012, 1,3% το 2013, στο 2,4% το 2014 και στο 2,8% το 2015.

Συνολικά, η μείωση του ελλείμματος οφειλόταν κυρίως στη συγκράτηση των δαπανών, με το βάρος των τρεχουσών πρωτογενών δαπανών ως μερίδιο του ΑΕΠ που μειώθηκε κατά 8,5% μεταξύ 2010 και 2015 και από την αύξηση της αναλογίας εσόδων προς ΑΕΠ κατά ½% κατά την ίδια περίοδο (Commission, 2016). Για το 2016 προβλεπόταν μείωση ελλείμματος στο 1,7% του ΑΕΠ, το ύψος χρέους στο 100,3% και το πραγματικό ΑΕΠ στο 3,8%. Από το 2016, που είναι το έτος που ακολουθεί τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος, η Ιρλανδία προβλεπόταν να ενταχθεί στο προληπτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και θα έπρεπε να εξασφαλίζει επαρκή πρόοδο προς την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου της (ΜΔΣ), ενός διαρθρωτικού ελλείμματος 0,5% του ΑΕΠ. Ο κανόνας του χρέους (μείωση κατά 1/20 όταν το χρέος υπερβαίνει το 60% του ΑΕΠ) για την Ιρλανδία, καθώς η χώρα βρισκόταν μέχρι το 2016 σε Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος, θα είχε πλήρη εφαρμογή από το 2019. Το ΑΕΠ προβλεπόταν να αυξηθεί κατά 3,5% το 2018 μετά από ανάπτυξη 4,3% το 2017. Το έλλειμα προβλεπόταν στο -0,3% του ΑΕΠ για το 2017 και στο -0,2% για το 2018 ενώ το χρέος αναμενόταν να μειωθεί στο 70,1% του ΑΕΠ το 2017 και να φθάσει στο 69,0% το 2018.

Σε εφαρμογή της οδηγίας 2011/85/ΕΕ του sixpack, το 2017 ιδρύθηκε το Γραφείο Προϋπολογισμού στην Βουλή (Parliamentary Budgetary Office PBO) το οποίο παρέχει ανεξάρτητες και αμερόληπτες πληροφορίες και υποστηρίζει την Επιτροπή Εποπτείας του Προϋπολογισμού διενεργώντας εκ των προτέρων έλεγχο των δημοσιονομικών θεμάτων (oireachtas.ie). Μαζί με το Ιρλανδικό Δημοσιονομικό Συμβουλευτικό Συμβούλιο αποτελούν τα δύο ανεξάρτητα δημοσιονομικά ιδρύματα της Ιρλανδίας (fiscalcouncil.ie).

Στον παρακάτω πίνακα παρατίθενται οι πηγές των προγραμμάτων σταθερότητας της Ιρλανδίας καθώς και οι Συστάσεις της Επιτροπής για την περίοδο 2012-2018.

Πηγή (εδώ)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Προγράμματα Σταθερότητας	(εδώ)	(εδώ)	(εδώ)	(εδώ)	(εδώ)	(εδώ)	(εδώ)
Αξιολογήσεις Επιτροπής			(εδώ)	(εδώ)	(εδώ)	(εδώ)	(εδώ)

Στον παρακάτω Πίνακα Α παρουσιάζονται ανά έτος συγκεντρωτικά στοιχεία για τις προβλέψεις και το τελικό αποτέλεσμα στα επίπεδα ελλείματος και χρέους καθώς και στοιχεία για την εξέλιξη του δείκτη ανεργίας, των συνολικών εσόδων και εξόδων, της υλοποίησης των θεσμικών μέτρων βάσει των υποχρεώσεων του sixpack και συνοπτική παρουσίαση της έναρξης και λήξης της διαδικασίας υπερβολικού ελλείματος. Παρατηρείται ότι από το 2012 μέχρι και το 2015 υπάρχει σημαντική απόκλιση δαπανών-εξόδων. Τα γενικά έξοδα αυξάνονται προοδευτικά όπως αυξάνονται και τα γενικά έσοδα και το 2015 μετά την διόρθωση του ελλείματος η απόκλιση τους τείνει να εξισωθεί. Ο δείκτης ανεργίας παρουσιάζεται με συνεχή μείωση από 14,7% το 2012 στο 6,8% το 2018.

ΠΙΝΑΚΑΣ Α. Συγκεντρωτικά στοιχεία για την Ιρλανδία

Ιρλανδία	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
EDP	-8,6	-7,5	-5,1	-2,9			
Έλλειμα SP General Government Deficit	-8,6%	-7,5%	-4,8%	-2,3	-1,1	-0,4	-0,2
Δημόσιο χρέος/ΑΕΠ SP Debt to GDP ratio	116%	123,3%	119,4%	105,0	88,2	72,9	66
Υλοποίηση							
Έλλειμμα	-7,6	-7,2%	-4,1	-2,3	-0,6	-0,3	0,1
Δημόσιο χρέος	117,6	123,7%	109,7	93,8	75,4	68	64,8
Πραγματικό ΑΕΠ Real GDP Growth	0,9%	-0,3%	4,8%	7,8	5,2	7,8	
Δαπάνες Total Expenditure €m	69.053	70.644	72.326	75,430	74.560	77,210	
Έσοδα Total Revenue €m	56.593	58.866	64.696	70,495	73.035	76,195	
Ποσοστό Ανεργίας Unemployment Rate	14,7%	13%	11,3%	9,5%	7,9%	6,7%	6,8%
Θεσμικά μέτρα	-Θέσπιση Δημοσιονομικού Συμβουλίου					Γραφείο Προϋπολογισμού (PBO)	

	(IFAC) από το 2011. - Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δαπανών						
ΔΥΕ (EDP)	Υπαγωγή από το 2010. Απαίτηση για ετήσια δημοσιονομική προσπάθεια 2% ετησίως για 2010-2014. (Council 2009/416)			Διόρθωση Του ελλείματος-Υπαγωγή στον κανόνα χρέους (1/20) από το 2019. (Council 2016/1000)			

7.3 Εφαρμογή των κυριότερων σημείων του sixpack στην Πορτογαλία

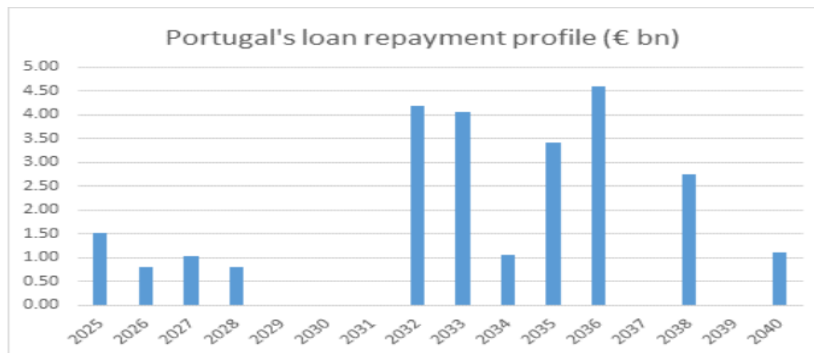
Το [Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής 2011-2014](#)¹⁹ της Πορτογαλίας περιείχε μεταρρυθμίσεις για την διόρθωση του ελλείματος και την μείωση του χρέους, την προώθηση της ανάπτυξης και μέτρα που θα διασφάλιζαν χρηματοπιστωτική σταθερότητα ενώ όριζε δεσμευτικούς ποσοτικούς στόχους μέσω ορίων για το δημοσιονομικό έλλειμμα και το δημόσιο χρέος από το 2011 έως το 2013. Το 2014 η Πορτογαλία βγήκε επίσημα από το Πρόγραμμα αφού προηγουμένως ολοκλήρωσε τις μεταρρυθμίσεις στα εργασιακά και στην βιομηχανική της πολιτική. Συνεχίζει ωστόσο να βρίσκεται σε καθεστώς επιτήρησης μετά το πρόγραμμα (Post Programme Surveillance- PPS)²⁰ διότι οφείλει να αποπληρώσει το 75% της συνδρομής που έλαβε τουλάχιστον ως το 2026 (Krugman, Wells,2018). Η διαδικασία του PPS περιλαμβάνει τακτικές αποστολές στη χώρα του προγράμματος για επανεξέταση και αξιολόγηση της οικονομικής, χρηματοοικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης (ESM, n.d.). Ο ESM συμμετέχει στις αποστολές αυτές για να επαναξιολογήσει την ικανότητα

¹⁹ Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής 2011-2014

https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf

²⁰ Η 18η αποστολή επιτήρησης μετά το πρόγραμμα (PPS) στην Πορτογαλία πραγματοποιήθηκε στις 18-19 Σεπτεμβρίου 2023, https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/19c8a01c-772b-4c32-abed-e760503117f9_en?filename=ip266_en.pdf

αποπληρωμής των δανείων. Η Πορτογαλία θα αποπληρώσει το κεφάλαιο του δανείου από το 2025 έως το 2040 ενώ μία πρόωρη αποπληρωμή ύψους 2 δις ευρώ υποβλήθηκε στον ESFS το 2019 ([ESM](#), Portugal).



πηγή: ESM, <https://www.esm.europa.eu/assistance/portugal>

Όσον αφορά τα δημοσιονομικά ελλείμματα ως ποσοστό του ΑΕΠ, οι στόχοι ήταν -5,9% για το 2011, -4,5% για το 2012 και -3,0% το 2013. Η Πορτογαλία, θα έπρεπε να παρουσιάσει διαρθρωτικό έλλειμμα που δεν θα υπερέβαινε το 0,5% του ΑΕΠ από το 2015 και μετά. Στον πυλώνα της δημοσιονομικής εξυγίανσης προβλέπονταν επίσης διαφορετικά διαρθρωτικά μέτρα που συνεπάγονταν βαθιές αλλαγές στην ποιότητα των δημόσιων οικονομικών. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις καλύπταν τους ακόλουθους τομείς: (i) Διαδικασία προϋπολογισμού. (ii) Δημόσια Διοίκηση. (iii) Φορολογικό Σύστημα. (iv) Κρατικό Επιχειρηματικό Τομέα και Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα. Στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού εξαμήνου με τον Νόμο περί Δημοσιονομικού Πλαισίου που περιλάμβανε το Πολυετές Πλαίσιο Προγραμματισμού του Προϋπολογισμού (N.52/2011) με το οποίο θεσπίστηκαν τα όρια δαπανών που χρηματοδοτούνται από γενικά έσοδα για την Κεντρική Διοίκηση στο σύνολό της, ενώ παράλληλα δημιουργήθηκε το Συμβούλιο Δημόσιων Οικονομικών, ένα ανεξάρτητο όργανο, αποστολή του οποίου είναι να αποφαινεται τους δημοσιονομικούς στόχους και τα σενάρια για τη βιωσιμότητα των δημόσιων λογαριασμών και τη συμμόρφωση με τους κανόνες σχετικά με το ισοζύγιο του προϋπολογισμού, τις δαπάνες της κεντρικής διοίκησης και το χρέος των Αυτόνομων Περιφερειών και ΟΤΑ.

Ειδικότερα, το 2011, η Πορτογαλία σημείωσε σημαντική πρόοδο όσον αφορά τη διόρθωση των δημοσιονομικών και εξωτερικών ανισορροπιών και την ενίσχυση των συνθηκών σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Οι στόχοι δημοσιονομικής εξυγίανσης για το 2011 επιτεύχθηκαν με επιτυχία. Το έλλειμμα διαμορφώθηκε στο 4,2% του ΑΕΠ, σημαντικά κάτω από το όριο του Προγράμματος του 5,9% του ΑΕΠ. Παρά τη σημαντική συμβολή της μερικής μεταφοράς τραπεζικών συνταξιοδοτικών ταμείων (που ανέρχεται σε 3,5% του ΑΕΠ),

το διαρθρωτικό έλλειμμα μειώθηκε κατά περίπου 2,3 π.μ. του ΑΕΠ. Το δημόσιο χρέος ανήλθε στο 107,8% του ΑΕΠ. Σημειώνεται ότι η αύξηση κατά 14,4 πιστωτικές μονάδες σε σύγκριση με το χρέος του 2010 οφείλεται κυρίως στην καθαρή απόκτηση χρηματοοικονομικών περιουσιακών στοιχείων, δηλαδή στην υψηλή αύξηση των τραπεζικών καταθέσεων που προέκυψαν από εκταμιεύσεις που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο του Προγράμματος Προσαρμογής προς χρήση στο τέλος του 2011 και τη μεταφορά μέρος των συνταξιοδοτικών ταμείων που θα χρησιμοποιηθούν εν μέρει για τη μείωση του δημόσιου χρέους. Επίσης, το 2012 και τα επόμενα χρόνια, το δημόσιο χρέος θα επηρεαστεί εν μέρει από την απόκτηση χρηματοοικονομικών περιουσιακών στοιχείων, ιδίως λόγω της ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών.

Η δημοσιονομική εξυγίανση που πραγματοποιήθηκε το 2011 επιτεύχθηκε παράλληλα με μια συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας το 2011, η οποία ήταν σημαντικά μικρότερη από ό,τι είχε αρχικά προβλεφθεί. Από τον Απρίλιο του 2011, η Πορτογαλία ακολούθησε έναν στενό και επίπονο δρόμο. Μόλις ξεκίνησε η διαδικασία δημοσιονομικής εξυγίανσης και ξεκίνησαν οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, η δεύτερη φάση προσαρμογής απαιτούσε τη σταδιακή ανασυγκρότηση των συνθηκών χρηματοδότησης της πορτογαλικής οικονομίας. Το ΑΕΠ μειώθηκε κατά 1,6% το 2011, σε σύγκριση με 2,2% που προβλεπόταν αρχικά στο Πρόγραμμα. Η διαδικασία δημοσιονομικής εξυγίανσης τα επόμενα χρόνια θα συνεχιζόταν σύμφωνα με τις δεσμεύσεις που αναλήφθηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής. Το δημοσιονομικό έλλειμμα είχε προβλεφθεί στο 4,5% το 2012, 3% του ΑΕΠ το 2013 και 1,8% του ΑΕΠ το 2014. Η Πορτογαλία αναμενόταν να επιτύχει τον μεσοπρόθεσμο στόχο για το διαρθρωτικό ισοζύγιο (-0,5% του ΑΕΠ) το 2015, όπως ορίστηκε στον προϋπολογισμό Νόμος Πλαίσιο ενώ το έλλειμμα αναμενόταν να μειωθεί περαιτέρω στο 1 % του ΑΕΠ.

Το δημόσιο χρέος αναμενόταν να αρχίσει πτωτική τάση από το 2014 και μετά, αφού προβλέφθηκε ότι θα έφτανε στο 115,7% του ΑΕΠ το 2013 και στο 113,1% το 2012. Παρά τα υψηλά αυτά επίπεδα το δημόσιο χρέος αναμενόταν να φτάσει το 103,9% του ΑΕΠ το 2016. Στο πλαίσιο αυτό, είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι μέρος του αποθέματος του χρέους οφειλόταν στην απόκτηση χρηματοοικονομικών περιουσιακών στοιχείων, δεδομένου ότι η πρόβλεψη αυτή ενσωματώνει χρέος που προορίζεται για την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών (Bank Solvency Support Facility) ύψους 12 δισ. ευρώ.

Τον Οκτώβριο του 2012, το Συμβούλιο Ecofin²¹ και το Eurogroup συμφώνησαν να παραταθεί για ένα ακόμη έτος η προθεσμία που δόθηκε στην Πορτογαλία για να διορθώσει την κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος, Ενέκριναν τότε μια πρώτη αλλαγή στα όρια του δημοσιονομικού ελλείμματος του Προγράμματος διαμορφώνοντάς τα σε 5,0% του ΑΕΠ το 2012, 4,5% το 2013 και 2,5% το 2014.

Το 2012, το χρέος έφτασε στο 123,0% του ΑΕΠ κυρίως λόγω της ανακεφαλαιοποίησης του τραπεζικού συστήματος και το έλλειμα στο -6,4% του ΑΕΠ ενώ το ποσοστό ανεργίας διαμορφωνόταν στο 15,7%.

Για τα έτη 2013-2014 η Πορτογαλία εξαιρέθηκε από την υποβολή προγραμμάτων σταθερότητας και αντ' αυτού υπέβαλε Έγγραφο Στρατηγικής Σχεδιασμού 2013-2017 όπου προβλέφθηκε το έλλειμα να εξελιχθεί ως -5,5% του ΑΕΠ για το 2013, -4,0% το 2014, -2,5% το 2015, -1,2% το 2016 και -0,2% το 2017 ενώ αντίστοιχα το χρέος προβλέφθηκε στο 122,3% του ΑΕΠ για το 2013, στο 137,7% για το 2014, στο 122,5% για το 2015, στο 119,3% για το 2016 και στο 115,0% για το 2017. Για το 2015, επαναλαμβανόταν η δέσμευση για μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος σε τιμή κάτω του 3% του ΑΕΠ, επιτρέποντας τον τερματισμό της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος. Στη δημοσιονομική στρατηγική που σχεδιάστηκε, η χώρα αναμενόταν να επιτύχει τον μεσοπρόθεσμο στόχο για το διαρθρωτικό ισοζύγιο το 2016, ένα χρόνο νωρίτερα από ό,τι είχε προβλεφθεί στο τελευταίο έγγραφο μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής στρατηγικής και να εισέλθει η χώρα στο προληπτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης από το 2016 και μετά, επωφελούμενη από τους όρους ευελιξίας που ανακοινώθηκαν τότε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Το 2014, η οικονομική δραστηριότητα της χώρας κατέγραψε πραγματική ανάπτυξη 0,9% στο ΑΕΠ, κυρίως λόγω της αύξησης των επενδύσεων, που μεταφράζεται σε βελτίωση 2,5 πιστωτικών μονάδων σε σύγκριση με την πτώση κατά 1,6% που σημειώθηκε το 2013, αποτελώντας την πρώτη ετήσια θετική αύξηση που παρατηρήθηκε από το 2010. Το ποσοστό ανεργίας το 2014 διαμορφώθηκε στο 13,9%, σημειώνοντας μείωση 2,3 πιστωτικών μονάδων συγκριτικά με το 2013.

Το έλλειμα για το 2014 διαμορφώθηκε στο -4,5% του ΑΕΠ και το χρέος στο 130,2% του ΑΕΠ. Κατά τα περισσότερα χρόνια συμμετοχής στη ζώνη του ευρώ, η Πορτογαλία υπαγόταν στους κανόνες του διορθωτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Η Διαδικασία

²¹ Το Συμβούλιο ECOFIN απαρτίζεται από τους υπουργούς Οικονομίας και Οικονομικών όλων των κρατών μελών. Στις συνόδους συμμετέχουν επίσης οι αρμόδιοι Ευρωπαίοι Επίτροποι. (<https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/configurations/ecofin/>)

Υπερβολικού Ελλείμματος για την Πορτογαλία εκκίνησε το 2009 και ανέμεναν να ολοκληρωθεί το 2015, σύμφωνα με την σύσταση του Συμβουλίου το 2013. Η Πορτογαλία αναμενόταν να εισέρθει στο προληπτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης το 2016 και, ως εκ τούτου, στους κανόνες σχετικά με την πορεία προς τον ΜΔΣ που συνεπάγεται ότι το διαρθρωτικό έλλειμμα στο λογαριασμό της Δημόσιας Διοίκησης δεν πρέπει πλέον να υπερβαίνει το 0,5% του ΑΕΠ.

Το 2015 το χρέος διαμορφώθηκε στο 129% του ΑΕΠ, το έλλειμα στο -4,4% και ο ρυθμός ανάπτυξης ΑΕΠ στο 1,6%.

Στο Πρόγραμμα Σταθερότητας για το 2016, η κυβέρνηση σχεδίαζε να διορθώσει το υπερβολικό έλλειμμα κατά το έτος αναφοράς και δεσμευόταν να σημειώσει πρόοδο προς τον ΜΔΣ μεσοπρόθεσμα. Το ονομαστικό έλλειμμα προβλεπόταν να μειωθεί στο 2,2% του ΑΕΠ το 2016, στο -1,4% το 2017, στο -0,9% το 2018, στο -0,1% το 2019 και να μετατραπεί σε πλεόνασμα 0,4% του ΑΕΠ το 2020. Το Πρόγραμμα Σταθερότητας προέβλεπε ότι ο δείκτης χρέους θα ήταν σε σταθερή καθοδική πορεία, αναμένοντας να φτάσει στο 124,8% έως το τέλος του 2016, κυρίως λόγω των προβλεπόμενων πωλήσεων χρηματοοικονομικών περιουσιακών στοιχείων, και στο 122,3% το 2017.

Η Πορτογαλία το 2016 πέτυχε έλλειμμα -2,0%, το χαμηλότερο στη δημοκρατική ιστορία της χώρας οδηγώντας στον τερματισμό της διαδικασίας υπερβολικού ελλείματος. Η οικονομία αναπτύχθηκε 1,4% και η ανεργία υποχώρησε στο 10%. Το 2016 το δημόσιο χρέος έφτασε στο 130,4% του ΑΕΠ 1,4 πιστωτικές μονάδες περισσότερο από το ποσοστό του χρέους του προηγούμενου έτους.

Το 2017 το δημοσιονομικό έλλειμμα συνέχιζε να μειώνεται φτάνοντας το -1,5% του ΑΕΠ, ενώ το δημόσιο χρέος προβλεπόταν να διαμορφωθεί στο 127,9% του ΑΕΠ. Αυτή η τροχιά θα επέτρεπε την επίτευξη του Μεσοπρόθεσμου Στόχου και τη μείωση του δημόσιου χρέους στο 109,4% του ΑΕΠ το 2021. Το 2017, η Πορτογαλία κατέγραψε τις καλύτερες οικονομικές και χρηματοοικονομικές επιδόσεις. Το ΑΕΠ αυξήθηκε κατά 2,7%, επίδοση που ήταν πάνω από τον μέσο όρο της ΕΕ κατά το έτος αναφοράς και ο υψηλότερος ρυθμός ανάπτυξης της χώρας από το 2000. Το ποσοστό ανεργίας μειώθηκε στο 8,1% στο τέλος του 2017, το χαμηλότερο επίπεδό του που κατέγραφε η χώρα από το 2008. Η αποτελεσματική προσπάθεια εξυγίανσης των δημόσιων οικονομικών απέφερε μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος στο -0,9% του ΑΕΠ, λόγω της ισχυρότερης ανάπτυξης, των ισχυρότερων επιδόσεων στην αγορά εργασίας, της αύξησης στο διαθέσιμο εισόδημα του νοικοκυριού και της μεγαλύτερης εξοικονόμησης στο κόστος των τόκων. Το δημόσιο χρέος μειώθηκε κατά 4,2 ποσοστιαίες μονάδες στο 125,7% του ΑΕΠ που ήταν η μεγαλύτερη μείωση τα τελευταία 20 χρόνια.

Το δημοσιονομικό έλλειμμα αναμενόταν να μειωθεί στο -0,7% του ΑΕΠ το 2018, ενώ το δημόσιο χρέος θα συνέχιζε να μειώνεται στο 122,2% του ΑΕΠ. Προβλεπόταν ότι, έως το 2022, το δημόσιο χρέος θα είχε μειωθεί στο 102% του ΑΕΠ.

Κατά τα έτη 2012-2018 οι συνολικές δαπάνες όπως και τα συνολικά έσοδα αυξάνονταν προοδευτικά και διατηρούσαν μια σημαντική διαφορά μεταξύ τους που προοδευτικά μειώνονταν και όπως φαίνεται παρακάτω στον Πίνακα Β, από το έτος 2017 η διαφορά τείνει να εξισωθεί. Το ποσοστό ανεργίας καταγράφει προοδευτική μείωση από 15,7% το 2012 στο 8,9% το 2017.

Στον παρακάτω πίνακα είναι συγκεντρωμένα τα έγγραφα και οι πηγές τους, που αφορούν στην Πορτογαλία στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

Πίνακας εγγράφων ΕΕ για την Πορτογαλία							
Πηγή (εδώ)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Προγράμματα Σταθερότητας	(εδώ)	(εδώ)	x	(εδώ)		(εδώ)	(εδώ)
Αξιολογήσεις Επιτροπής				(εδώ)	(εδώ)	(εδώ)	

Στον παρακάτω πίνακα Β. παρατίθενται συγκεντρωτικά στοιχεία για τις προβλέψεις και το τελικό αποτέλεσμα στα επίπεδα ελλείματος και χρέους καθώς και στοιχεία για την εξέλιξη του δείκτη ανεργίας, των συνολικών εσόδων και εσόδων ανά έτος, της υλοποίησης των θεσμικών μέτρων βάσει των υποχρεώσεων του sixpack καθώς και συνοπτική παρουσίαση της έναρξης και λήξης της διαδικασίας υπερβολικού ελλείματος.

ΠΙΝΑΚΑΣ Β. Συγκεντρωτικά στοιχεία για την Πορτογαλία

Πορτογαλία	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
EDP	-4,5%	-3%	-1,8%				
ΔΙΟΡΘΩΣΗ 2012	-5%	-4,5%	-2,5%				
Έλλειμμα (SP) General Government Deficit (και διορθώσεις)	-4,5%	-5,5	-4,0	-2,5 -2,7	-1,2 -2,2	-0,2 1,5	0,7
Δημόσιο χρέος/ΑΕΠ (SP) Debt to GDP ratio (και διορθώσεις)	113,1%	122,3	123,7	124,2	121,5 124,8	115,0 122,3 127,9	122,2
Υλοποίηση							

Έλλειμμα	-6,4		4,5%	4,4%	2,0	0,9	
Δημόσιο χρέος	123		130,2	129	130,4	125,7	
Πραγματικό ΑΕΠ Real GDP Growth	-3,2	-1,6%	0,9%	1,6%	1,4%	2,7%	
Δαπάνες Total Expenditure €m	78390		84728,8		83335,7	84606	
Έσοδα Total Revenue €m	67794		77011,9		79613,3	82840,5	
Ποσοστό Ανεργίας Unemployment Rate	15,7%	16,2%	13,9%	13,2%	10%	8,9%	
Θεσμικά μέτρα	-Νόμος περί Δημοσιονομικού Πλαισίου (Ν. 52/2011) Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο προγραμματισμού Όριο δαπανών - Συμβούλιο Δημόσιων Οικονομικών						
ΔΥΕ (EDP)	Υπαγωγή από το 2009. (Council 2010/288)				Τερματισμός της ΔΥΕ. (Council 2017/1225)		

7.4 Εφαρμογή των κυριότερων σημείων του sixpack στην Ισπανία

Η Ισπανία το 2012 αντιμετώπιζε πολύ σοβαρές μακροοικονομικές ανισορροπίες. Ειδικότερα, οι μακροοικονομικές εξελίξεις, ιδίως σε σχέση με το σημαντικό επίπεδο χρέους του ιδιωτικού τομέα, τη μεγάλη αρνητική εξωτερική θέση και τον χρηματοπιστωτικό τομέα, οι οποίες επηρεάστηκαν από τις εξελίξεις στην αγορά κατοικίας, απαιτούσαν στενή παρακολούθηση και επείγουσα προσοχή στην οικονομική πολιτική, προκειμένου να αποτραπούν τυχόν δυσμενείς επιπτώσεις στη λειτουργία της οικονομίας και της οικονομικής και νομισματικής ένωσης.

Στο Πρόγραμμα της Ισπανίας για τα έτη 2012-2015, αναφερόταν ότι η ισπανική οικονομία είχε συσσωρεύσει σημαντικές οικονομικές και χρηματοοικονομικές ανισορροπίες των οποίων το μέγεθος και η σοβαρότητα απαιτούσε αναγνώριση. Αυτές οι ανισορροπίες ανατροφοδοτούσαν

η μία την άλλη, δημιουργώντας αρνητική δυναμική που πρέπει να αντιστραφεί. Εντοπίζονται σε τρεις τομείς: οικονομικές ανισορροπίες, αρνητική ανάπτυξη και σοβαρή καταστροφή της απασχόλησης. Το 2011 καταγράφηκε δημόσιο έλλειμμα 8,5% του ΑΕΠ ενώ ο στόχος ήταν 6%, γεγονός που δημιούργησε αμφιβολίες για την αναμενόμενη ικανότητα εξυγίανσης. Το δημόσιο χρέος, από την πλευρά του, αν και βρισκόταν σε σχετικά χαμηλότερο επίπεδο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, παρουσίαζε αύξηση τα τελευταία τέσσερα χρόνια γεγονός που προκαλούσε ανησυχία. Συγκεκριμένα, από το 36,3% περίπου του ΑΕΠ το 2007 έφτασε στο 79,8% του ΑΕΠ το 2012. Το ιδιωτικό χρέος έφτασε σε πολύ υψηλό επίπεδο, το οποίο συνδεόταν κυρίως με τον κατασκευαστικό τομέα και σε μεγαλύτερο βαθμό με την ακίνητη περιουσία. Αυτά τα υψηλά επίπεδα χρέους ήταν εξαρτώμενα σε σημαντικό βαθμό από εξωτερικές πηγές, φτάνοντας το επίπεδο του εξωτερικού χρέους στο 165% του ΑΕΠ το 2011. Επιπλέον, η ισπανική οικονομία παρουσίαζε περιορισμένη ικανότητα ανάπτυξης. Μετά την κρίση του 2008, γνώρισε μόνο ένα σύντομο στάδιο ελαφράς επέκτασης στα μέσα του 2011. Από τότε ξεκίνησε μια διαδικασία μείωσης της δραστηριότητας, που έκλεισε το έτος με μείωση της παραγωγής κατά 0,3 %, κατά το τελευταίο τρίμηνο του έτους. Η πτώση της δραστηριότητας εξηγούνταν από την εξάντληση της προηγούμενης δημοσιονομικής ώθησης και τη συρρίκνωση των πιστώσεων. Τέλος, τα τελευταία χρόνια, η ισπανική οικονομία είχε καταγράψει μια ισχυρή διαδικασία καταστροφής του κεφαλαίου κίνησης, που από το 8% το 2007 ήταν περίπου 22,85% του ενεργού πληθυσμού στα τέλη του 2011, σύμφωνα με στοιχεία της Encuesta de Población Activa²².

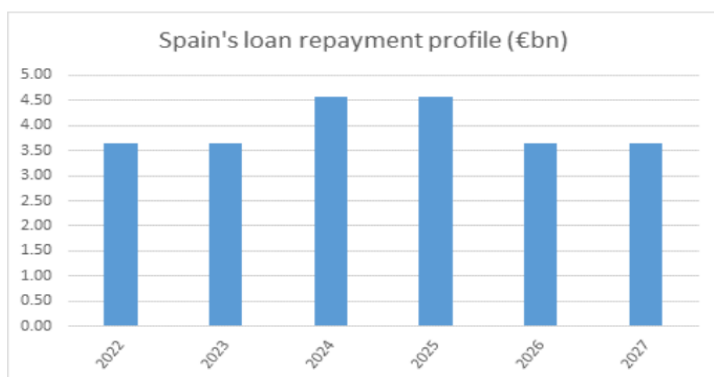
Η στρατηγική των ετών 2012-2015 που σχεδιάστηκε από την κυβέρνηση της Ισπανίας ταυτιζόταν πλήρως με την οικονομική στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία επεδίωκε, σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Μαρτίου 2012, «τόσο τη συνεχή δημοσιονομική εξυγίανση όσο και την αποφασιστική δράση με στόχο την τόνωση της ανάπτυξης και της απασχόλησης». Η δημοσιονομική πειθαρχία και διαφάνεια αντικατοπτρίζεται σε δύο διαρθρωτικές και συμπληρωματικές μεταρρυθμίσεις, τον Οργανικό Νόμο για τη Δημοσιονομική Σταθερότητα και τη Δημοσιονομική Βιωσιμότητα (2/2012) που θεσπίστηκε το 2012 για τον υπολογισμό των προβλέψεων τάσης εσόδων και εξόδων και του ρυθμού αναφοράς ανάπτυξης και το Νόμο για τη Διαφάνεια, την Πρόσβαση στο Δημόσιο

²² Οι Encuesta de Población Activa δηλαδή οι Έρευνες Εργατικού Δυναμικού, είναι μια έρευνα που διενεργείται από το INE σε τριμηνιαία βάση για τη λήψη στοιχείων για την αγορά εργασίας. Από αυτή την έρευνα, συνάγεται το ποσοστό των ενεργών, εργαζομένων και ανέργων (ποσοστό ανεργίας) στην Ισπανία και τις διάφορες Αυτόνομες Κοινότητες της. Όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης υποχρεούνται να διεξάγουν ετήσια Έρευνα Εργατικού Δυναμικού.
<https://datosmacro.expansion.com/paro-epa/espana>

Ενημέρωση και καλή διακυβέρνηση (διάταγμα ΗΑΡ/2105/2012). Για τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών, ενσωματώθηκε ο κανόνας των δαπανών που είχε εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση, δυνάμει του οποίου η αύξηση των υπολογιστικών δαπανών του κράτους, των Αυτόνομων Κοινοτήτων και των Τοπικών Οντοτήτων δεν μπορούσε να υπερβεί το μεσοπρόθεσμο ΑΕΠ. Σύμφωνα με τις προόδους που εισήγαγε ο Οργανικός Νόμος για τη Δημοσιονομική Σταθερότητα και τη Δημοσιονομική Βιωσιμότητα στους κανονισμούς, η κυβέρνηση έκρινε απαραίτητο να συνεχίσει να προχωρά στη διαδικασία μεταρρύθμισης και ενίσχυσης του ισπανικού δημοσιονομικού πλαισίου, παρουσιάζοντας το Σχέδιο Οργανικού Νόμου για τη δημιουργία της Αρχής Ανεξάρτητης Δημοσιονομικής Ευθύνης (AIRF). Η δημιουργία της εν λόγω Αρχής θα επέτρεπε επίσης τη συμμόρφωση με τις ειδικές συστάσεις του ECOFIN για την Ισπανία και τις διατάξεις της Συνθήκης για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, την Οδηγία για τις απαιτήσεις που ίσχυαν για τα δημοσιονομικά πλαίσια του και τον κανονισμό για τις κοινές απαιτήσεις για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των δημοσιονομικών σχεδίων και για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος των κρατών μελών της ευρωζώνης. Μετά την ολοκλήρωση του προγράμματος για την ενίσχυση του τραπεζικού τομέα της Ισπανίας το 2013, η εποπτεία μετά το πρόγραμμα (Post Programme Surveillance-PPS) διενεργήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ²³. Η διαδικασία περιλαμβάνει τακτικές αποστολές επανεξέτασης στη χώρα του προγράμματος για την αξιολόγηση της οικονομικής, δημοσιονομικής της κατάστασης και των εξελίξεων στον χρηματοπιστωτικό τομέα. Ο ESM συμμετέχει σε αποστολές PPS για να εκπληρώσει τις απαιτήσεις του συστήματος έγκαιρης προειδοποίησής του, δηλαδή να αξιολογήσει την ικανότητα μιας χώρας να αποπληρώσει τα ανεξόφλητα δάνειά της (ESM, Spain).

Η Ισπανία επρόκειτο να αποπληρώσει το κεφάλαιο του δανείου από το 2022 έως το 2027 όμως μεταξύ 2014 και 2018, η Ισπανία πραγματοποίησε μια σειρά πρόωρων αποπληρωμών των δανείων της από τον ESM, ύψους 17,6 δισ. ευρώ. (Ο λόγος δανεισμού της Ισπανίας από τον ESM αναφέρεται παραπάνω στο κεφ. 3.4)

²³ Η δέκατη έβδομη έκθεση επιτήρησης μετά την έξοδο της Ισπανίας από πρόγραμμα οικονομικής βοήθειας τον Ιανουάριο του 2014, αντικατοπτρίζει τις διαθέσιμες πληροφορίες και τις πολιτικές εξελίξεις που έλαβαν χώρα μέχρι τις 29 Απριλίου 2022. Ως εκ τούτου, οι μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις, συμπεριλαμβανομένων εκείνων στις οποίες βασίζεται η ανάλυση βιωσιμότητας του χρέους, είναι σύμφωνες με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής 2022 που δημοσιεύθηκαν στις 16 Μαΐου 2022 https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/fce777a6-fb46-42ff-8cae-a750c8d568d6_en?filename=ip174_en.pdf



πηγή: ESM, Spain²⁴

Το έτος 2012 η ισπανική οικονομία κατέγραψε οικονομικές ανισορροπίες, αρνητική ανάπτυξη και έντονη καταστροφή θέσεων εργασίας. Ο στόχος του -6% για το έλλειμμα το 2011 δεν επιτεύχθηκε αφού πλησίασε το -8,5% αμφισβητώντας την ικανότητα της χώρας για δημοσιονομική εξυγίανση. Το δημόσιο χρέος αν και βρισκόταν σε χαμηλότερο επίπεδο σε σχέση με το ευρωπαϊκό μέσο όρο, αυξήθηκε από 36,3% του ΑΕΠ το 2007 σε 79,8% του ΑΕΠ το 2012.

Η Ισπανία με το Πρόγραμμα σταθερότητας 2012-2015 δεσμεύτηκε να μειώσει το δημόσιο έλλειμμα της στο 3% το 2013. Συγκεκριμένα, οι στόχοι που τέθηκαν ήταν: 5,3% του ΑΕΠ για το 2012, 3% του ΑΕΠ το 2013, 2,2% του ΑΕΠ το 2014 και 1,1% του ΑΕΠ το 2015 με δυνατότητα επίτευξης δημοσιονομικής ισορροπίας το 2016. Με την επίτευξη αυτών των στόχων για το δημόσιο έλλειμμα, προβλεπόταν πρωτογενές πλεόνασμα το 2013. Συγκεκριμένα, αναμενόταν το επίπεδο του δημόσιου χρέους να εξελιχθεί στο 82,3% του ΑΕΠ το 2013, στο 81,5% του ΑΕΠ το 2014 και στο 80,8% του ΑΕΠ το 2015. Η ισχυρή δημοσιονομική προσαρμογή για το έτος 2012 αναμενόταν να μειώσει το ΑΕΠ κατά 1.7%. Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και οι προσδοκώμενες επενδύσεις θα βοηθούσαν στην ανάκαμψη το 2013 και αναμενόταν αύξηση του ρυθμού ανάπτυξης κατά 1,4% το 2014 και 1,8% το 2015.

Το 2012 το πραγματικό ΑΕΠ σημείωσε αρνητικό ρυθμό ανάπτυξης -1,4% ενώ οι δημόσιες διοικήσεις κατέγραψαν έλλειμμα 7% του ΑΕΠ, έναντι του ελλείμματος 9% του ΑΕΠ που καταγράφηκε το 2011 και το χρέος αυξήθηκε στο 85,9% του ΑΕΠ.

Τον Ιούνιο του 2013, το Συμβούλιο διαπίστωσε ότι η Ισπανία πληρούσε τις προϋποθέσεις για παράταση της προθεσμίας προς διόρθωση του ελλείμματος κατά δύο ακόμη έτη και έθεσε ως

²⁴ ESM, Spain <https://www.esm.europa.eu/assistance/spain>

νέα προθεσμία το 2016. Τέθηκαν οι στόχοι για ονομαστικό έλλειμμα -6,5% του ΑΕΠ για το 2013, -5,8% του ΑΕΠ για το 2014, -4,2% του ΑΕΠ για το 2015 και -2,8% του ΑΕΠ για το 2016.

Στο πρόγραμμα σταθερότητας 2014-2017 ο στόχος για το έλλειμμα μειώνεται για το 2014 στο -5,5% του ΑΕΠ, έναντι του -5,8% που απαιτούνταν ενώ οι στόχοι -4,2% και -2,8% του ΑΕΠ διατηρούνται για το 2015 και το 2016. Ως αποτέλεσμα αυτών των προόδων, προβλεπόταν για το 2017 να επιτυγχάνονταν ο διαρθρωτικός στόχος για το μεσοπρόθεσμο διαρθρωτικό ισοζύγιο που ορίζεται στον Οργανικό Νόμο για τη Χρηματοπιστωτική Σταθερότητα, ακόμη και πριν από την προθεσμία για το έτος 2020.

Το 2013, η Γενική Κυβέρνηση κατέγραψε τελικά έλλειμμα -6,62% του ΑΕΠ και σημείωσε αρνητικό ρυθμό ανάπτυξης πραγματικού ΑΕΠ -1,2% ενώ το χρέος αυξήθηκε στο 93,9% του ΑΕΠ. Στις 14 Νοεμβρίου 2013 εγκρίθηκε ο Οργανικός Νόμος 6/2013 για τη δημιουργία της νέας ανεξάρτητης δημοσιονομικής αρχής, της Αρχής Ανεξάρτητης Δημοσιονομικής Ευθύνης (AIRF) ως αποτέλεσμα δύο στενά συνδεδεμένων μεταρρυθμιστικών διαδικασιών. Η Ισπανία διέθετε ένα ανεξάρτητο όργανο που θα διασφάλιζε τη συμμόρφωση με τους φορολογικούς κανόνες και των αυστηρών δημοσιονομικών πολιτικών, ενισχύοντας έτσι την αξιοπιστία των πολιτικών που υιοθετήθηκαν για την διασφάλιση της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών.

Το 2014 οι Δημόσιες Διοικήσεις κατέγραψαν έλλειμμα -5,68% του ΑΕΠ και το χρέος αυξήθηκε στο 97,7% του ΑΕΠ ενώ υπήρχε αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ 1,4%. Η πορεία της δημοσιονομικής προσαρμογής, μετά από μια ελαφρά απόκλιση του δημοσίου ελλείμματος το 2014 σε σχέση με τα προβλεπόμενα, επέστρεψε στην εξέλιξη που καθορίστηκε στην προηγούμενη επικαιροποίηση το 2015 και το 2016, όπως απαιτούνταν από τη σύσταση του Συμβουλίου ECOFIN τον Ιούνιο 2013. Η συμμόρφωση με αυτήν την πορεία προσαρμογής συνεπαγόταν ότι η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος για την Ισπανία θα έκλεινε το 2017 και η χώρα θα μετέβαινε από το διορθωτικό, στο προληπτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Το 2015 το χρέος έφτασε στο 99,2 % του ΑΕΠ και το έλλειμμα στο -5,1% του ΑΕΠ. Στο Πρόγραμμα Σταθερότητας 2017-2020, αναφέρεται ότι για το 2016 το δημόσιο χρέος έφτασε στο 99,4% του ΑΕΠ. Το πραγματικό ΑΕΠ σημείωσε αύξηση 3,2% το 2016 και το έλλειμμα έφτασε το -4,5% του ΑΕΠ. Το πρόγραμμα σταθερότητας προέβλεπε ότι η ισχυρή ανάπτυξη θα συνεχιζόταν μέχρι το 2020, αν και με επιβραδυντικό ρυθμό.

Το 2016, η ετήσια αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ στην Ισπανία έφτασε στο 3,2% και προβλεπόταν να μειωθεί σε 2,7% το 2017 και 2,5% το 2018.

Στον παρακάτω πίνακα είναι συγκεντρωμένα τα έγγραφα και οι πηγές τους, που αφορούν στην Ισπανία στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου

Πηγή (εδώ)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Προγράμματα Σταθερότητας	(εδώ)	(εδώ)	(εδώ)	(εδώ)		(εδώ)	(εδώ)
Αξιολογήσεις Επιτροπής				(εδώ)	(εδώ)	(εδώ)	

Στον παρακάτω πίνακα Γ. παρατίθενται, ανά έτος, συγκεντρωτικά στοιχεία για τις προβλέψεις και το τελικό αποτέλεσμα στα επίπεδα ελλείματος και χρέους καθώς και στοιχεία για την εξέλιξη του δείκτη ανεργίας, των συνολικών εσόδων και εσόδων, της υλοποίησης των θεσμικών μέτρων βάσει των υποχρεώσεων του sixpack και συνοπτική παρουσίαση της έναρξης και λήξης της διαδικασίας υπερβολικού ελλείματος.

ΠΙΝΑΚΑΣ Γ. Συγκεντρωτικά στοιχεία για την Ισπανία

Πορτογαλία	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Έλλειμμα (SP) General Government Deficit	-5.3 -6,3	-3.0 -6,5	-2.2 -5,8 -5,5	-1.1 -4,2 -4,2 -4,5 com	-2,8 -2,8 -3,5 com -3,9 com	-1,1 -3,1 com -3,2	
Δημόσιο χρέος/ΑΕΠ (SP) Debt to GDP ratio		82.3	81.5	80.8			
Υλοποίηση							
Έλλειμμα	-7%	-6,6%	-5,68	-5,1%	-4,5%	-3,1%	-2,5%
Δημόσιο χρέος	85,9	93,9	97,7%	99,2%	99,4%	98,1%	97,1%
Πραγματικό ΑΕΠ Real GDP Growth	-2,1%	-1,2%	1,4%	3,2%	3,2%	3,1%	2,7%
Δαπάνες Δημόσιων Διοικήσεων Total Expenditure €m	455.342	464.759	461.124				
Έσοδα Δημόσιων Διοικήσεων Total Revenue €m	382.044	393.468	399.733				
Ποσοστό Ανεργίας Unemployment Rate	24,8%	26,1%	24,5%	22,4%			
Θεσμικά μέτρα	-Οργανικός Νόμος για τη Δημοσιονομικ	Νέα ανεξάρτητη Δημοσιονομ					

	ή Σταθερότητα και τη Δημοσιονομική Βιωσιμότητα 2/2012 - Νόμος για τη Διαφάνεια, την Πρόσβαση στο Δημόσιο Ενημέρωση και καλή διακυβέρνηση (διατάγμα ΗΑΡ/2105/2012)	κή Αρχή / Οργανικός Νόμος 6/2023 - - Αρχή Ανεξάρτητης Δημοσιονομικής Ευθύνης (ΑΙΡΦ)							
ΔΥΕ	Υπαγωγή στην ΔΥΕ από το 2009 (2009/417/EC)								Διόρθωση του υπερβολικού ελλείματος το 2019 (Council, 2019/1001)

7.5 Εφαρμογή των κυριότερων σημείων του sixpack στην Ελλάδα

Στο πλαίσιο εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, η Ελλάδα υπέβαλε προγράμματα μεταρρυθμίσεων τακτικά ανά έτος για την περίοδο 2011-2019 (πλην του 2017 και του 2018). Δεν ισχύει το ίδιο και για τα προγράμματα σταθερότητας τα οποία απέστειλε μόνο τα έτη 2011, και 2019²⁵. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι οι υποχρεώσεις της Ελλάδας καλύπτονταν από τα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής που υπεγράφησαν στο πλαίσιο της χρηματοδοτικής συνδρομής προς την χώρα. Στον παρακάτω πίνακα αναγράφονται τα σχετικά έγγραφα για την Ελλάδα.

Πηγή (εδώ)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018-2023
------------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	-----------

²⁵Λεπτομέρειες για την διαθεσιμότητα των εγγράφων στον ιστότοπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής https://commission.europa.eu/publications/2012-european-semester-national-plans_en

Προγράμματα Σταθερότητας		(εδώ)							
Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής	Πρώτο πρόγραμμα προσαρμογής ²⁶ (εδώ)		Δεύτερο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής ²⁷ (εδώ)			Τρίτο Μνημόνιο Συνεννόησης ²⁸ (εδώ)			
Αξιολογήσεις Επιτροπής									²⁹ (εδώ)

Μετά από αίτημα της Ελλάδας για διεθνή οικονομική βοήθεια, κοινή αποστολή αποτελούμενη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το ΔΝΤ και την ΕΚΤ (γνωστή τότε ως Τρόικα) επισκέφθηκε την Αθήνα από τις 21 Απριλίου έως τις 3 Μαΐου 2010 όπου ανακοινώθηκε η συμφωνία του (Πρώτου) Προγράμματος Προσαρμογής³⁰ με σκοπό να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη και η διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας της χώρας. Σύμφωνα με το Πρώτο Πρόγραμμα Προσαρμογής (Μάιος 2010) η Ελλάδα χρειαζόταν επείγουσες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, σταθερότητα στον χρηματοπιστωτικό τομέα και σημαντικές δημοσιονομικές προσαρμογές. Το πρόγραμμα προέβλεπε πολύ μεγάλη μακροοικονομική προσαρμογή, ιδίως στον δημόσιο τομέα. Το δημοσιονομικό ισοζύγιο προβλεπόταν να μειωθεί από σχεδόν 14 % του ΑΕΠ το 2009 σε κάτω από το 3 % του ΑΕΠ το 2014 (Πίνακας Δ). Αυτό θα απαιτούσε δημοσιονομικά μέτρα ύψους 13 % ΑΕΠ κατά την περίοδο 2010-2014, πέραν αυτών που εφαρμόστηκαν ήδη το 2010 (τα οποία υπολογίζονταν από τις υπηρεσίες της Επιτροπής στο 5½% του ΑΕΠ). Ο δείκτης χρέους αναμενόταν να μειωθεί το 2014, παραμένοντας όμως σε υψηλότερα επίπεδα από το 2009. Προβλεπόταν επίσης ότι οι δημοσιονομικές, εισοδηματικές και διαρθρωτικές πολιτικές, μαζί με μια αύξηση του δείκτη αποταμίευσης του ιδιωτικού τομέα λόγω της κρίσης και της πιστωτικής στενότητας θα προκαλούσαν το 2013 μείωση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών περίπου στο 5½ % του ΑΕΠ. Το καθαρό εξωτερικό χρέος θα μειώνονταν το 2013 αφού θα είχε κορυφωθεί λίγο κάτω από το 120 % του ΑΕΠ.

²⁶ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/64c89a77-ddc4-46f4-9bb0-18d7e80f6f0c/language-en>

²⁷ https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf

²⁸ https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/54a27cc5-c22f-4d4b-bedd-c5ae98747c61_en

²⁹ Επιτροπή, 2023, Εκ των υστέρων αξιολόγηση των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής της Ελλάδας περιόδου 2010-2018, https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/56c17101-8825-4bfe-b9ad-e53dd3d67c77_en?filename=ip207_en.pdf

³⁰ Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. (1) άρθ. 7, ένα κράτος μέλος που ζητά οικονομική βοήθεια από τον ΕΜΣ πρέπει να καταρτίσει πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής («πρόγραμμα») προς έγκριση από το Συμβούλιο. Ένα τέτοιο πρόγραμμα θα πρέπει να διασφαλίζει την υιοθέτηση μιας σειράς μεταρρυθμίσεων που απαιτούνται για τη βελτίωση της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών και του ρυθμιστικού περιβάλλοντος.

Μετά την μείωση του ελλείματος στο -10,5% του ΑΕΠ το 2010, με το Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης 2011-2014³¹ που κατέθεσε η Ελλάδα το 2011, τέθηκε η Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Στρατηγική της, η οποία εγκρίθηκε στο ελληνικό κοινοβούλιο με τον Ν.3871/2010 και είχε κύριο στόχο την σταδιακή μείωση του ελλείματος στο -7,3% του ΑΕΠ το 2011, -5,6% το 2012, -4,4% το 2013, -2,2% το 2014 και τέλος -0,6% το 2015 καθώς και την επίτευξη μεγάλων πρωτογενών πλεονασμάτων μεσοπρόθεσμα για την διατήρηση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας. Για τον σκοπό αυτό θα εφαρμόζονταν αυξημένες περικοπές δαπανών με ταυτόχρονη αύξηση των κρατικών εσόδων αλλά και μεταρρυθμίσεις κυρίως στον δημόσιο τομέα. Ειδικότερα ο μεσοπρόθεσμος στόχος για τις δαπάνες ήταν η μείωση από 53,6% του ΑΕΠ το 2009 στο 43,8% το 2015 ενώ αντίστοιχα για τις δαπάνες η αύξηση από 38,1% του ΑΕΠ το 2009 στο 43,2% το 2015 όπως απεικονίζεται παρακάτω στο Σχήμα 1.

Σχήμα 1.Μεσοπρόθεσμοι στόχοι δαπανών-εσόδων



πηγή: Πρόγραμμα 2011-2014, Ιούλιος 2011

Αναφορικά με το χρέος η δυναμική του λόγου του χρέους γενικής κυβέρνησης προς το ΑΕΠ επηρεάστηκε σοβαρά λόγω της συσσώρευσης σημαντικών ελλειμάτων το 2009 και της μετέπειτα μείωσης της αύξησης της παραγωγής. Σύμφωνα με το βασικό σενάριο της Μεσοπρόθεσμης Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015 το χρέος αναμενόταν να κορυφωθεί στο 159,8% το 2012 και σταδιακά να μειωθεί στο 139,5% το 2015. Το δημόσιο χρέος της Ελλάδας θεωρήθηκε μη βιώσιμο. Τον Μάρτιο του 2012, η ζώνη του ευρώ συμφώνησε για συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην ελάφρυνση του χρέους της Ελλάδας με την αναδιάρθρωση των κρατικών ομολόγων που κατέχαν ιδιώτες επενδυτές (Private Sector

³¹Ενημέρωση της Ελληνικής Σταθερότητας και Ανάπτυξης- Πρόγραμμα 2011-2014, Ιούλιος 2011
https://commission.europa.eu/document/download/d59b2597-049d-4d46-873e-14f4b866a2ed_en?filename=sp_greece_en.pdf

Involvement, PSI)³² προκειμένου να επανέλθει το συνολικό επίπεδο του χρέους σε βιώσιμη πορεία (ESM, 2020). Απαιτήθηκαν επιπλέον χρόνος και κεφάλαια για τις προσπάθειες δημοσιονομικής εξυγίανσης της Ελλάδας με διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, για την τόνωση της ανάπτυξης και τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας. Ως εκ τούτου, ένα δεύτερο πρόγραμμα για την Ελλάδα, που παρέχεται από το EFSF και το ΔΝΤ, ήταν αποφασίστηκε τον Φεβρουάριο του 2012.

Τον Μάρτιο του 2012, οι υπουργοί Οικονομικών της ευρωζώνης ενέκριναν τη χρηματοδότηση του δεύτερου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα³³. Αντίθετα με το πρώτο πρόγραμμα που βασιζόταν σε διμερή δάνεια, οι χώρες της ευρωζώνης συμφώνησαν ότι το δεύτερο πρόγραμμα θα χρηματοδοτηθεί από τον Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF), το οποίο λειτουργούσε από τον Αύγουστο του 2010. Η αβεβαιότητα των εκλογών το 2012 ενέτεινε τις αμφιβολίες για την ικανότητα εφαρμογής του προγράμματος προσαρμογής της Ελλάδας. Η νέα κυβέρνηση συνασπισμού άρχισε να λαμβάνει μέτρα για την υλοποίηση του προγράμματος. Η αποδέσμευση των δόσεων των δανείων καθυστέρησε σημαντικά εξαιτίας της δυσκολίας εκπλήρωσης των συνθηκών αμέσως μετά τις εκλογές και επηρέασαν σημαντικά την οικονομία της χώρας³⁴. Οι υπουργοί οικονομικών της ευρωζώνης και το ΔΝΤ αποφάσισαν την παράταση της δημοσιονομικής προσαρμογής κατά δύο έτη. Αυτό σήμαινε μείωση του στόχου για πρωτογενές πλεόνασμα το 2014 από 4,5% σε 1,5% του ΑΕΠ και ομοιόμορφη προσαρμογή 1,5% του ΑΕΠ ώσπου να επιτυγχάνονταν πρωτογενές πλεόνασμα 4,5% του ΑΕΠ το 2016 και μείωση του χρέους στο 124% του ΑΕΠ το 2020 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, n.d.). Προκειμένου να εκταμιευθούν οι δόσεις των δανείων πραγματοποιήθηκαν τέσσερις επανεξετάσεις του προγράμματος από την Επιτροπή, το ΔΝΤ και την ΕΚΤ. Η πέμπτη προγραμματιζόμενη επανεξέταση που ξεκίνησε τον Σεπτέμβριο του

³² Το PSI προχώρησε σε αναδιάρθρωση κρατικών ομολόγων που εκδόθηκαν από το ελληνικό δημόσιο και επιλεγμένες κρατικές επιχειρήσεις και κατέχονταν από ιδιώτες επενδυτές τον Μάρτιο του 2012, μειώνοντας το συνολικό χρέος της Ελλάδας. Οι αρχικές συζητήσεις για την ανάγκη αναδιάρθρωσης του δημόσιου χρέους ξεκίνησαν στα μέσα του 2011. Η ελληνική κυβέρνηση ανακοίνωσε επίσημα μια τελική προσφορά ανταλλαγής χρέους στις 24 Φεβρουαρίου 2012 μετά από σχεδόν ένα χρόνο συζητήσεων με τους πιστωτές της και τους επίσημους δανειστές του τομέα για την σκοπιμότητα και το πεδίο εφαρμογής της αναδιάρθρωσης. <https://www.esm.europa.eu/system/files/document/esmdp11.pdf>

³³ Την περίοδο αυτή η Ελλάδα εξακολουθεί να αντιμετωπίζει σοβαρές προκλήσεις σχετικά με την χαμηλή ανταγωνιστικότητα, το μεγάλο δημοσιονομικό έλλειμμα, τα υψηλά επίπεδα χρέους, και το υποκεφαλαιωμένο τραπεζικό σύστημα. Η χρηματοδοτική συνδρομή του πρώτου προγράμματος δεν ήταν αρκετή για να ανακτήσει η χώρα την πρόσβαση στην αγορά (ESM, Greece <https://www.esm.europa.eu/assistance/greece>)

³⁴ Η αποδέσμευση της χρηματοδοτικής συνδρομής βασιζόταν στην τήρηση των ποσοτικών κριτηρίων απόδοσης και στη θετική αξιολόγηση της προόδου αναφορικά με τα κριτήρια πολιτικής, όπως περιγράφεται λεπτομερώς στην απόφαση 2011/734/ΕΕ του Συμβουλίου της 12ης Ιουλίου 2011 (όπως τροποποιήθηκε τον Νοέμβριο 2011, 13 Μαρτίου και 4 Δεκεμβρίου 2012) και το μνημόνιο συνεννόησης που θέτει τους όρους της οικονομικής πολιτικής. https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/euro-area-countries/financial-assistance-greece_en#secondeconomicadjustmentprogrammeforgreece

2014 δεν μπόρεσε να ολοκληρωθεί λόγω της αδυναμίας συμφωνίας της νέας κυβέρνησης με τους δανειστές και έτσι το δεύτερο πρόγραμμα έληξε τον Ιούνιο του 2015. Η νέα κυβέρνηση προσπάθησε να επαναδιαπραγματευτεί τους όρους του δεύτερου προγράμματος διεξάγοντας τον Ιούλιο του 2015 σχετικό δημοψήφισμα με το οποίο το 61% των Ελλήνων ψηφοφόρων τάχθηκε κατά των όρων της συμφωνίας. Ακολούθησε μια περίοδος αβεβαιότητας, τραπεζικής αργίας και περιορισμένης κίνησης κεφαλαίων αλλά και αδυναμία της χώρας να αποπληρώσει τη δόση που όφειλε στο ΔΝΤ (Krugman, Wells, 2018:1061). Η ελληνική κυβέρνηση κατέληξε σε συμφωνία με τους δανειστές για την παροχή νέας χρηματοδοτικής συνδρομής 86 δισ. ευρώ για τρία χρόνια³⁵ υπογράφοντας Τρίτο Μνημόνιο Συνεννόησης τον Αύγουστο του 2015 (Krugman, Wells, 2018:1061). Το τριετές πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής περιόδου 2015-2018 που εκπόνησε η Ελλάδα εγκρίθηκε με την εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2015/1411 του Συμβουλίου³⁶. Στην απόφαση αυτή το συμβούλιο ανέφερε ότι οι υπηρεσίες της Επιτροπής επικαιροποίησαν την πρόβλεψή τους για την αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ τον Αύγουστο του 2015, όπως απαιτούνταν για να στηρίξουν τις διαπραγματεύσεις για το πρόγραμμα του ESM. Σύμφωνα με αυτήν την πρόβλεψη, η οποία επικεντρώνονταν σε ονομαστικό ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ – 3,2 % το 2015, – 0,7 % το 2016, 3,4 % το 2017, 4,1 % το 2018 και 4,2 % το 2019, ο λόγος χρέους προς ΑΕΠ θα ανερχόταν σε 196,3 % το 2015, 200,9 % το 2016, 198,6 % το 2017, 190,7 % το 2018 και 182,3 % το 2019. Η νέα δημοσιονομική πορεία βασιζόταν σε στόχους πρωτογενούς πλεονάσματος³⁷ – 0,25, 0,5, 1,75 και 3,5 % του ΑΕΠ το 2015, το 2016, το 2017 και το 2018 αντίστοιχα, που θα επιτυγχανόνταν μέσω ενός συνδυασμού δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων, συμπεριλαμβανομένου του ΦΠΑ και του συνταξιοδοτικού της συστήματος, που θα υποστηρίζονταν από ένα φιλόδοξο πρόγραμμα ενίσχυσης της φορολογικής συμμόρφωσης και της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών καθώς και την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, διασφαλίζοντας παράλληλα την επαρκή προστασία των ευάλωτων ομάδων.

³⁵ Το συνολικό ποσό που εκταμιεύτηκε από το EFSF και τον ESM στην Ελλάδα είναι 203,7 δισ. ευρώ. Η Ελλάδα ολοκλήρωσε την αποπληρωμή των δανείων του ΔΝΤ νωρίτερα από το χρονοδιάγραμμα τον Απρίλιο του 2022 και έχει την υποχρέωση να αποπληρώσει τα δάνεια του ESM από το 2034 έως το 2060. Καθώς το EFSF ενέκρινε τον Νοέμβριο του 2018 μεσοπρόθεσμα μέτρα ελάφρυνσης του χρέους η Ελλάδα οφείλει να αποπληρώσει τα δάνεια του EFSF από το 2023 έως το 2070. Μετά την ολοκλήρωση του προγράμματος του ESM το 2018, η χώρα βρίσκεται σε μεταπρογραμματική επιτήρηση/PPS από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την ΕΚΤ και τον ESM προκειμένου να αξιολογείται η ικανότητα της χώρας στην αποπληρωμή των δόσεων (ESM, Greece).

³⁶ (EU) 2015/1411 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1411>

³⁷ Μια κυβέρνηση θεωρείται ότι έχει επιτύχει πρωτογενές πλεόνασμα όταν τα τρέχοντα έσοδά της είναι υψηλότερα από τις τρέχουσες δαπάνες της (εκτός από τόκους χρέους). Τα πρωτογενή πλεονάσματα μεσοπρόθεσμα καθιστούν δυνατή τη μείωση του δημόσιου χρέους και την αποκατάσταση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, η οποία είναι απαραίτητη για την επιστροφή της οικονομίας σε βιώσιμη ανάπτυξη, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/financial-assistance-eurozone-members/greece-programme/>

Με την απόφαση (ΕΕ) 1410/2015 στις 19 Αυγούστου του 2015 ³⁸, το Συμβούλιο ειδοποίησε την Ελλάδα να λάβει μέτρα για την αντιμετώπιση της κατάστασης υπερβολικού ελλείματος καθώς η Επιτροπή προέβλεψε ότι το έλλειμμα θα διαμορφωνόταν στο -4,4% το 2015, -3,6% το 2016, -2,3% το 2017 και -0,4% το 2018 . Σύμφωνα με την απόφαση αυτή η Ελλάδα θα έπρεπε να τηρήσει τους στόχους που περιλαμβάνονταν στην εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2015/1411 (πρόγραμμα προσαρμογής 2015-2018) και να έθετε τέλος στην κατάσταση υπερβολικού ελλείματος το συντομότερο δυνατό έως το 2017.

Η απόφαση ΕΕ 1410/1015, για την ΔΥΕ στην Ελλάδα, καταργήθηκε τον Σεπτέμβριο του 2017 με την απόφαση ΕΕ 11240/17 ³⁹ του Συμβουλίου, καθώς το ισοζύγιο της χώρας βελτιώθηκε σταθερά, με μείωση του ελλείματος στο 5,9 % το 2015 και πλεόνασμα 0,7% του ΑΕΠ το 2016.

Την άνοιξη του 2017 η Επιτροπή είχε προβλέψει έλλειμμα -1,2 % του ΑΕΠ το 2017 και πλεόνασμα 0,6 % του ΑΕΠ το 2018. Παρά την σημαντική αναδιάρθρωση του χρέους το 2012, ο λόγος χρέους της γενικής κυβέρνησης της Ελλάδας προς το ΑΕΠ αυξήθηκε από 109,4 % το 2008 σε 177,4 % το 2015 και 179,0 % το 2016.

Από το 2017, που ήταν το έτος που ακολούθησε τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείματος, η Ελλάδα υπάχθηκε στον προληπτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης στο πλαίσιο του Προγράμματος ενώ συνέχιζε την παρακολούθηση του προγράμματος που κάλυπτε την περίοδο έως τα μέσα του 2018. Στη συνέχεια η Ελλάδα θα προχωρούσε στην τήρηση του δείκτη αναφοράς δαπανών και στην συμμόρφωση με το κριτήριο του χρέους του ΣΣΑ και του κανονισμού 1467/97 (Ecofin, 11240/2017). Το δημόσιο χρέος της Ελλάδας από το 176,2% το 2017 αυξήθηκε σημαντικά στο 181,2% το 2018, ενώ το 2018 η χώρα σημείωσε πλεόνασμα 1,0% του ΑΕΠ.

Για την παρακολούθηση και τη τήρηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και την τήρηση των στόχων που τίθενται στα Μεσοπρόθεσμα Πλαίσια Δημοσιονομικής Στρατηγικής ιδρύθηκε το 2010 το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (Ν.3871/2010).

Με σκοπό την ενσωμάτωση της οδηγίας 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου ως μέρος του sixpack ιδρύθηκε τον Ιούνιο του 2014 (Ν.4270/2014) ένας ανεξάρτητος φορέας το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο για την αξιολόγηση των μακροοικονομικών προβλέψεων των Μεσοπρόθεσμων Πλαισίων Δημοσιονομικής Στρατηγικής και την παρακολούθηση της

³⁸ Council, 2015/1410

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.219.01.0008.01.ENG&toc=OJ:L:2015:219:TOC

³⁹ Ecofin, 11240/17 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11240-2017-INIT/en/pdf>

συμμόρφωσης με τον κανονισμό 1466/1997 και των αριθμητικών δημοσιονομικών κανόνων της οδηγίας 2011/85/ΕΕ. Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο είναι μέλος του Δικτύου των EU Independent Fiscal Institutions (EUFI'S NETWORK).

Στον παρακάτω πίνακα Δ. παρατίθενται ανά έτος συγκεντρωτικά στοιχεία για τις προβλέψεις και το τελικό αποτέλεσμα στα επίπεδα ελλείματος και χρέους καθώς και στοιχεία για την εξέλιξη του δείκτη ανεργίας, των συνολικών εσόδων και εσόδων, της υλοποίησης των θεσμικών μέτρων βάσει των υποχρεώσεων του sixpack και συνοπτική παρουσίαση της έναρξης και λήξης της διαδικασίας υπερβολικού ελλείματος.

Πίνακας Δ. Συγκεντρωτικά στοιχεία για την Ελλάδα

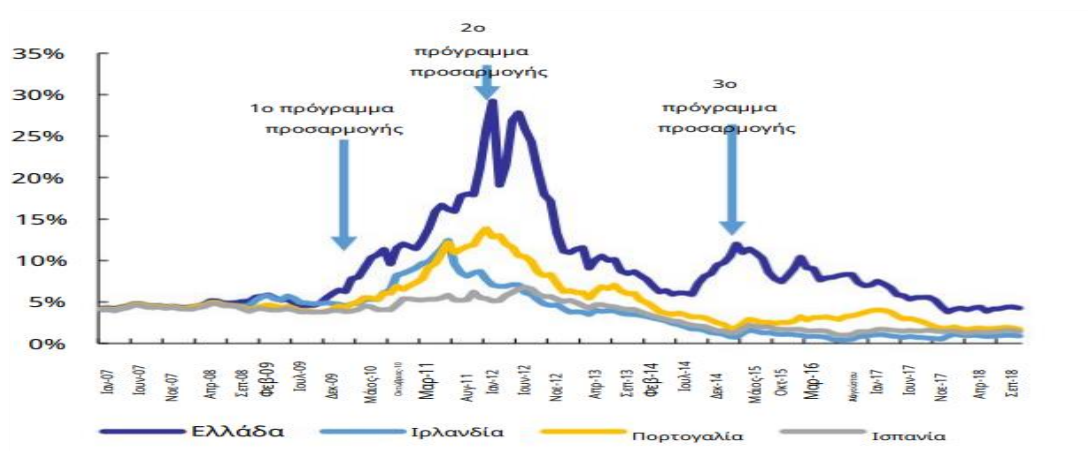
Ελλάδα	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Έλλειμα (SP) General Government Deficit	-6.5% -5,6% SP	-4.9% -4,4% SP	-2.6% -3% SP2011 1,5% (προσαρμογή)	-0,6% SP2011 -0.25%	4,5% 0.5%	1,75% -1,2% Com	3,5% 0,6% Com
Δημόσιο χρέος/ΑΕΠ (SP) Debt to GDP ratio	148.8 (1) 159,8% SP2011	149.6 (1)	148.4(1)	139,5% SP2011 196.3%	200,9%	198,6%	190,7%
Υλοποίηση							
Έλλειμα	-9.2%	-13.5%	-3.7%	-5,9%	0,2%	0.8%	1,0%
Δημόσιο χρέος	162%	178.2%	180.3%	177,4%	179%	176,2%	181,2%
Πραγματικό ΑΕΠ Real GDP Growth				-3,2%	-0,7%	3,4%	4,1%
Δαπάνες Total Expenditure €m		113742.0	90678.0	96036.0	87744.0	86172.0	87779.0
Έσοδα Total Revenue €m		89524.0	84065.0	85712.0	88151.0	87563.0	89436.0
Ποσοστό Ανεργίας Unemployment Rate	24.8 %	27.8%	26.6%	25.8%	23.9%	21.8%	19.7%
Θεσμικά μέτρα	Μεσοπρόθεσμη Δημοσιονομική Στρατηγική N.3871/2010 Γραφείο προυπολογισμού		Δημοσιονομικό Συμβούλιο N.4270/2014 (εδώ)				

ΔΥΕ				(ΕΕ) 2015/14103 Αντιμετώπιση της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος (εδώ)	(ΕΕ) 11240/17 Διόρθωση του υπερβολικού ή ελλείμματος (εδώ)	
-----	--	--	--	--	---	--

8. Αξιολόγηση της συμμόρφωσης των χωρών (P.I.G.S.) Πορτογαλία, Ιρλανδία, Ελλάδα και Ισπανία με τους νέους δημοσιονομικούς κανόνες

Για τον ESM η πιο ορατή ένδειξη της επιτυχίας των προγραμμάτων είναι οι βελτιωμένες επιδόσεις των τεσσάρων χωρών που ζήτησαν βοήθεια. Η Ιρλανδία (Δεκέμβριος 2013), η Ισπανία (Δεκέμβριος 2013), η Πορτογαλία (Μάιος 2014), η Κύπρος (Μάρτιος 2016) και η Ελλάδα (Αύγουστος 2018) ολοκλήρωσαν με επιτυχία τα προγράμματά τους. Ως αποτέλεσμα των δανείων που έλαβαν, καθώς και του ευρέος φάσματος των μεταρρυθμίσεων που εφαρμόστηκαν, αυτές οι χώρες βγήκαν ισχυρότερες από μια περίοδο οικονομικής δυσπραγίας, ανέκτησαν την εμπιστοσύνη των χρηματοπιστωτικών αγορών και είναι σε θέση να χρηματοδοτηθούν με χαμηλότερα επιτόκια (βλ.γραφ.4) (ESM, n.d.)

Γράφημα (4). Αποδόσεις μακροπρόθεσμων κρατικών ομολόγων Ελλάδας, Ιρλανδίας, Πορτογαλίας και Ισπανίας



πηγή: Commission

Το Συμβούλιο εξετάζει τα προγράμματα βάσει των αξιολογήσεων της Επιτροπής (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, n.d.). Κατά την εφαρμογή της διαδικασίας του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου το Συμβούλιο παρέχει ολοκληρωμένη καθοδήγηση στα κράτη μέλη αφού προηγουμένως η Επιτροπή έχει προβεί σε αξιολόγηση των προγραμμάτων σταθερότητας των χωρών (Μηλιώνης Ν., 2015). Τα κράτη μέλη διαμορφώνουν περαιτέρω τις πολιτικές τους στον τομέα της οικονομίας, της απασχόλησης και της κατάρτισης των προϋπολογισμών τους, λαμβάνοντας υπόψη τις καθοδηγήσεις των επίσημων οργάνων της ΕΕ ενώ παράλληλα η Επιτροπή παρακολουθεί την πρόοδο στην εφαρμογή τους (Μηλιώνης Ν., 2015).

Επιπροσθέτως από το 2019, η γραμματεία του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου⁴⁰ παρέχει τακτικά πληροφορίες σχετικά με τις δημοσιονομικές πολιτικές στα κράτη μέλη της ΕΕ σε σχέση με τους κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Τα αποτελέσματα συνοψίζονται και παρουσιάζονται σε ένα φιλικό προς τον χρήστη εργαλείο, το *COMPLIANCE TRACKER* ([εδώ](#)) που αποτελεί μια βάση δεδομένων που τεκμηριώνει αριθμητικά τη συμμόρφωση. Αξιολογεί εάν τα σχετικά δημοσιονομικά μεγέθη –το ισοζύγιο του προϋπολογισμού, ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ ή οι κρατικές δαπάνες– εξελίχθηκαν σύμφωνα με την κύρια πορεία δράσης που συνεπάγονται οι κανόνες ή όχι, από καθαρά ποσοτικούς όρους⁴¹. Η Γραμματεία του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου συλλέγει πληροφορίες σχετικά με το εάν και πώς τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν συμμορφωθεί ή παρεκκλίνουν από τους κανόνες του ΣΣΑ. Ειδικότερα:

Για τον κανόνα ελλείμματος (1175/2011): μια χώρα συμμορφώνεται εάν: (i) το δημοσιονομικό ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης ⁴²είναι ίσο ή μεγαλύτερο από -3% του ΑΕΠ ή, (ii) σε περίπτωση υπέρβασης του ορίου του -3% του ΑΕΠ, η απόκλιση παραμένει μικρή (μέγ. 0,5% του ΑΕΠ) και περιορίζεται σε ένα έτος.

Για τον κανόνα χρέους (1177/2011): μια χώρα συμμορφώνεται εάν ο λόγος χρέους της γενικής κυβέρνησης προς το ΑΕΠ είναι κάτω του 60% του ΑΕΠ ή εάν το πλεόνασμα άνω του 60% του ΑΕΠ έχει μειωθεί κατά 1/20 κατά μέσο όρο τα τελευταία τρία χρόνια.

⁴⁰ Το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό συμβούλιο είναι ένα ανεξάρτητο συμβουλευτικό σώμα που συστάθηκε το 2015 σε συνέχεια της έκθεσης των «πέντε προέδρων» για την ολοκλήρωση της ΟΝΕ. Σκοπός του είναι ο συντονισμός των εθνικών δημοσιονομικών συμβουλίων που έχουν συσταθεί στο πλαίσιο της οδηγίας της ΕΕ για τα δημοσιονομικά πλαίσια (Σαββαΐδου Κ.2019.)

<https://jeanmonnetchair.eubga.uom.gr/wpcontent/uploads/2019/03/%CE%95%CE%B9%CF%83%CE%AE%CE%B3%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CE%9A.%CE%A3%CE%B1%CE%B2%CE%B2%CE%B1%CF%8A%CE%B4%CE%BF%CF%85.pdf>

⁴¹ Η αριθμητική συμμόρφωση διαφέρει από τη νομική συμμόρφωση, καθώς η τελευταία περιλαμβάνει νομικές ερμηνείες ή περιθώρια διακριτικής ευχέρειας που επιτρέπονται από το γράμμα ή το πνεύμα του ΣΣΑ.

Για τον κανόνα διαρθρωτικού ισοζυγίου (1175/2011): μια χώρα συμμορφώνεται εάν (i) το διαρθρωτικό δημοσιονομικό ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης είναι ίσο ή υψηλότερο από τον μεσοπρόθεσμο στόχο (ΜΔΣ) ή, (ii) σε περίπτωση που ο ΜΔΣ δεν έχει ακόμη επιτευχθεί η ετήσια βελτίωση του, το διαρθρωτικό ισοζύγιο είναι ίσο ή υψηλότερο από 0,5% του ΑΕΠ ή η εναπομένουσα απόσταση από τον ΜΔΣ είναι μικρότερη από 0,5% του ΑΕΠ.

Για τον κανόνα δαπανών (1175/2011): μια χώρα συμμορφώνεται εάν ο ετήσιος ρυθμός αύξησης των πρωτογενών κρατικών δαπανών, χωρίς μέτρα διακριτικής ευχέρειας εσόδων και εφάπαξ, είναι ίσος ή κάτω από τον μέσο όρο 10 ετών του ονομαστικού ρυθμού αύξησης της δυναμικής παραγωγής μείον το περιθώριο σύγκλισης που είναι απαραίτητο για να διασφαλιστεί η προσαρμογή του διαρθρωτικού δημοσιονομικού ελλείμματος σύμφωνα με τον κανόνα του διαρθρωτικού ισοζυγίου.

Με τον ανιχνευτή συμμόρφωσης της γραμματείας του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου τεκμηριώνονται οι δημοσιονομικές αποδόσεις των κρατών μελών της ΕΕ σε σχέση με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Larch, M., J. Malzubris, S. Santacroce. 2023). Στον παρακάτω Πίνακα 1. εστιάζουμε στις χώρες της παρούσας μελέτης Πορτογαλία, Ισπανία, Ελλάδα και Ιρλανδία. Καταγράφονται οι ποσοτικές αποκλίσεις από τα όρια των δημοσιονομικών κανόνων. Ο αριθμητικός δείκτης μετρά την απόκλιση από τον ορισμό για τη συμμόρφωση σε ποσοστό του ΑΕΠ. Μια θετική τιμή υποδηλώνει επίτευξη του στόχου ή της τιμής αναφοράς του κανόνα και μια αρνητική τιμή υποδηλώνει έλλειμμα. Πιο απλά η πράσινη σήμανση δείχνει συμμόρφωση με τους κανόνες ενώ η κόκκινη όχι.

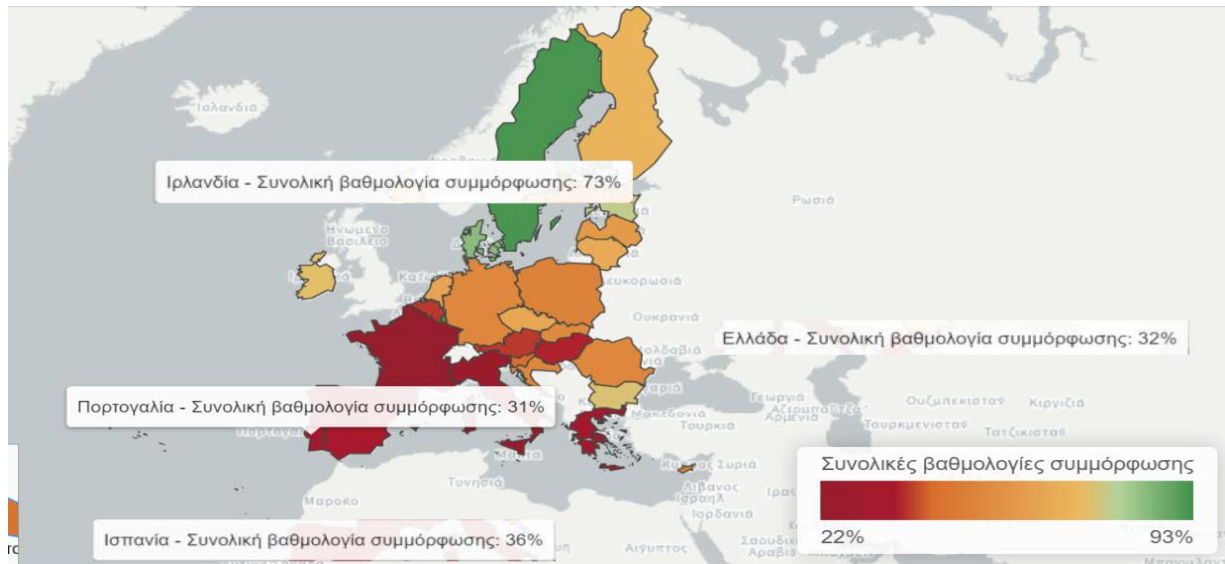
Πίνακας 1. Ανιχνευτής Συμμόρφωσης (Compliance Tracker)

Countries	Fiscal rules	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 ⁽¹⁾	2021 ⁽¹⁾	2022 ⁽¹⁾
EL	Deficit rule	-3,7	-7,2	-12,2	-8,4	-7,5	-6,1	-10,4	-0,7	-2,9	3,2	3,6	3,9	3,9	-6,7	-4,1	0,7
	Debt rule	-2,8	-9,1	-25,7	-39,2	-53,3	-20,1	-26,2	-19,3	-14,0	-13,6	-11,8	-19,0	-10,2	-35,9	-15,8	9,8
	Structural balance	-1,1	-2,4	-3,8	4,9	4,1	5,7	5,1	5,1	4,8	6,9	6,6	6,4	3,5	-3,3	-2,1	2,0
	Expenditure rule	-2,5	-2,3	-2,9	6,6	7,9	5,4	5,7	7,8	3,0	5,5	8,5	5,4	3,3	-6,3	-2,3	3,8
ES	Deficit rule	4,9	-1,6	-8,3	-6,5	-6,7	-8,6	-4,5	-3,1	-2,3	-1,3	-0,1	0,4	-0,1	-7,1	-3,9	-1,8
	Debt rule	24,2	20,3	6,7	-15,7	-17,5	-28,6	-27,9	-20,4	-8,3	-3,9	-2,4	-1,9	-0,6	-24,2	-16,1	-5,7
	Structural balance	-0,2	-5,2	-3,9	1,2	0,4	2,0	1,5	0,3	-1,6	-1,4	-0,5	-0,6	-1,6	-0,5	-0,3	-0,9
	Expenditure rule	-1,1	-2,2	-2,8	-0,1	1,2	2,6	3,1	0,8	-0,8	-0,9	-0,4	-1,3	-1,4	-3,5	-2,5	-0,1
PT	Deficit rule	0,1	-0,7	-6,9	-8,4	-4,7	-3,2	-2,1	-4,4	-1,4	1,1	0,0	2,7	3,1	-2,8	0,1	2,6
	Debt rule	-2,7	-4,0	-15,1	-23,1	-28,8	-31,8	-21,7	-14,0	-6,9	-6,6	-1,2	1,3	3,2	-19,6	-7,1	5,5
	Structural balance	-0,3	-1,9	-4,1	-0,6	1,3	2,4	0,2	0,9	-0,9	-0,2	-0,1	0,1	-0,6	-1,1	-0,2	-0,1
	Expenditure rule	-0,3	-1,2	-3,1	0,7	1,1	3,7	1,8	1,9	0,6	-0,1	0,1	-0,9	-0,8	-3,0	-1,6	-0,9
IE	Deficit rule	3,3	-4,0	-10,9	-29,1	-10,6	-5,5	-3,4	-0,6	1,0	2,2	2,7	3,1	3,5	-2,0	1,4	4,6
	Debt rule	36,1	17,5	-28,5	-41,2	-46,7	-35,2	-18,5	7,1	32,4	21,5	14,6	8,4	3,0	1,6	4,6	15,3
	Structural balance	-1,8	-5,0	-3,1	-1,0	0,1	1,0	1,4	0,2	0,8	1,5	0,0	0,8	3,1	-1,3	-0,4	0,4
	Expenditure rule	-0,7	-3,9	-1,8	1,6	1,8	4,1	3,3	-0,7	2,4	2,1	0,4	0,4	0,2	2,4	-0,1	0,2

πηγή: compliance market, Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb/compliance-tracker_en (ιδία επεξεργασία)

Οι συνολική βαθμολογία συμμόρφωσης κατά μέσο όρο και για τους τέσσερις κανόνες για την περίοδο 1998-2022 έχει ως εξής: Ελλάδα 32%, Πορτογαλία 31%, Ισπανία 36%, Ιρλανδία 73% (βλ.εικόνα.1).

εικόνα.1 Συνολική βαθμολογία συμμόρφωσης



πηγη:https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb/compliance-tracker_en#wfTabs (ιδία επεξεργασία)

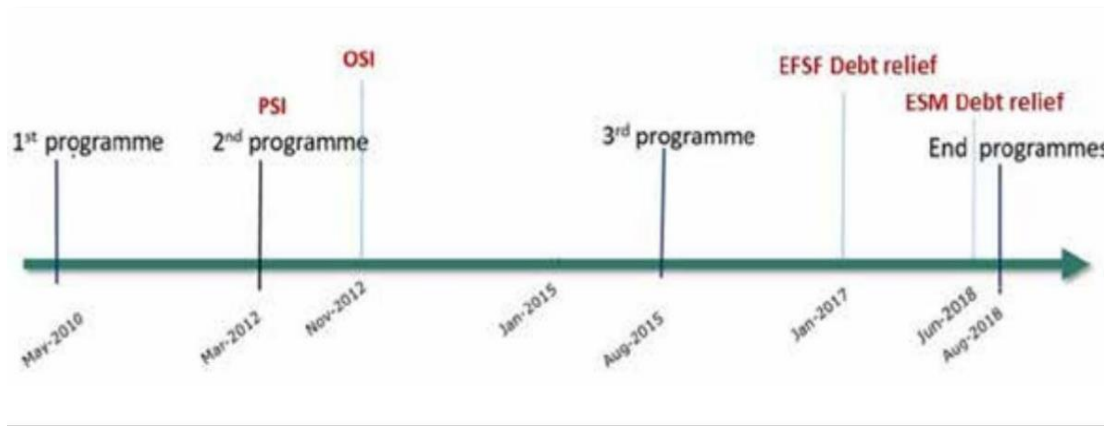
8.1 Αξιολόγηση της Ελλάδας

Σύμφωνα με την «Εκ των υστέρων Αξιολόγηση της Οικονομικής Προσαρμογής για τα Προγράμματα της Ελλάδας την περίοδο 2010-2018»⁴³ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που εκδόθηκε τον Μάιο του 2023⁴⁴, τα προγράμματα δεν είχαν αρχικά την αναμενόμενη απόδοση αλλά υπήρξε βελτίωση με την πάροδο του χρόνου. Χρειάστηκαν τρία διαδοχικά προγράμματα (βλ. Σχήμα 2) και η παροχή σημαντικής χρηματοδότησης κατά την περίοδο 2010-2018 για να επιτευχθούν οι στόχοι και να πραγματοποιηθεί η σταδιακή επιστροφή της Ελλάδας στις αγορές (European Commission, 2023).

⁴³ Σύμφωνα με την Επιτροπή, ο σκοπός αυτής της έκθεσης είναι η αξιολόγηση ολόκληρης της παρέμβασης σε όλη την περίοδο εφαρμογής, προκειμένου να αντληθούν διδάγματα για μελλοντική λήψη αποφάσεων και να εντοπιστούν τομείς βελτίωσης στο σχεδιασμό μελλοντικών παρεμβάσεων πολιτικής. (Επιτροπή, Εκ των υστέρων Αξιολόγηση της Οικονομικής Προσαρμογής για τα Προγράμματα της Ελλάδας την περίοδο 2010-2018, https://ec.europa.eu/info/publications/economic-and-financial-affairs-publications_en doi:10.2765/576464 KC-BC-23-014-EL-N)

⁴⁴ Ex-Post Evaluation of the Economic Adjustment Programmes of Greece during the period 2010-2018, https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/56c17101-8825-4bfe-b9ad-e53dd3d67c77_en?filename=ip207_en.pdf

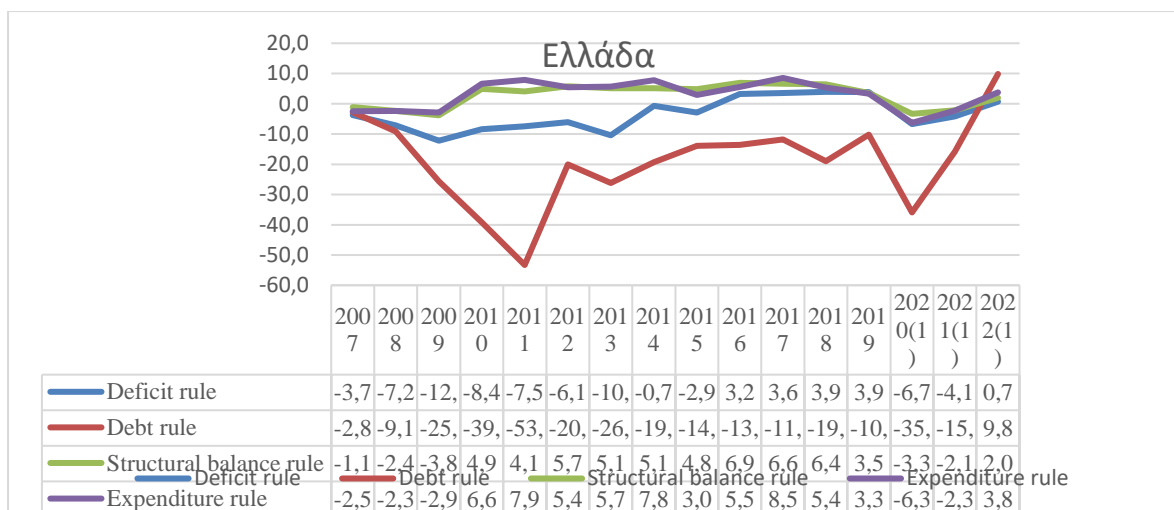
Σχήμα 2. Χρονοδιάγραμμα των προγραμμάτων της Ελλάδας 2010-2018



πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Το πρώτο πρόγραμμα στόχευε σε μια πολύ δραστική και διαρκή δημοσιονομική εξυγίανση, η οποία ήταν εξαιρετικά απαιτητική από οικονομική, κοινωνική και πολιτική άποψη. Το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης διαμορφώθηκε στο 9,1% του ΑΕΠ το 2012 από 15,1% το 2009. Η βελτίωση αυτή αντιστοιχούσε σε μείωση 50% από το επίπεδο του 2009, ενώ το ονομαστικό ΑΕΠ μειώθηκε κατά περίπου 20% και συνέχισε να μειώνεται μέχρι το 2016 χάνοντας το 25% του επιπέδου του 2009. Αυτή η προσαρμογή είχε σοβαρό αντίκτυπο στον πληθυσμό και την κοινωνία καθώς η ανεργία αυξήθηκε και το ποσοστό φτώχειας αυξήθηκε (European Commission, 2023). Παρά τις σημαντικές δημοσιονομικές προσπάθειες για περαιτέρω μείωση του ελλείμματος και το PSI για την μείωση του χρέους προς του ιδιώτες επένδυες που πραγματοποιήθηκε το 2012, τα προγράμματα δεν πέτυχαν τον κύριο στόχο τους για μείωση του δείκτη χρέους προς ΑΕΠ καθώς το δημόσιο χρέος ανήλθε στο 186,4% του ΑΕΠ το 2018, έναντι 126,7% το 2009. Ούτε η πρόσβαση στην αγορά πραγματοποιήθηκε. Μετά από μια σύντομη επιστροφή στις χρηματοπιστωτικές αγορές το 2014, η Ελλάδα δεν μπόρεσε να ανακτήσει πρόσβαση στην αγορά νωρίτερα από το 2019, ένα χρόνο μετά το τέλος του τρίτου προγράμματος (European Commission, 2023).

Μέσω της εφαρμογής Compliance Tracker, η επίδοση της Ελλάδας με βάση τη θετική ή την αρνητική απόκλιση με τα όρια των κανόνων του ΣΣΑ απεικονίζεται στο παρακάτω διάγραμμα. Η χώρα για την περίοδο 2007-2022 συνολικά, παρουσιάζει μεγαλύτερες αποκλίσεις με τους κανόνες για τα κριτήρια ελλείμματος και χρέους παρά με τον κανόνα δομικής ισορροπίας και τον κανόνα των δαπανών του ΣΣΑ.



πηγή: compliance market, Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb/compliance-tracker_en (ιδία επεξεργασία)

Οι συνολικές βαθμολογίες συμμόρφωσης βάσει της εφαρμογής Compliance Tracker για την Ελλάδα αντλήθηκαν και επεξεργάστηκαν από τον ιστότοπο του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου και αναφέρονται στον παρακάτω πίνακα:

	2008-2010	2011-2022
Κανόνας ελλείματος	0%	42%
Κανόνας χρέους	0%	8%
Κανόνας δομικής ισορροπίας	33%	83%
Κανόνας δαπανών	33%	83%

πηγή: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb/compliance-tracker_en#wtTabs

Παρατηρείται ότι την περίοδο 2008-2010 που εξελίσσεται η χρηματοπιστωτική κρίση στην ευρωζώνη υπάρχει πλήρης ανεπάρκεια της συμμόρφωσης της Ελλάδας με τους κανόνες κριτηρίων ελλείματος και χρέους και μερική ανεπάρκεια στην συμμόρφωση με τους κανόνες δομικής ισορροπίας και δαπανών ενώ για την περίοδο 2011-2022 που η Ελλάδα εφαρμόζει τα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής παρατηρείται μεγάλη συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες δομικής ισορροπίας και δαπανών και μερική συμμόρφωση με τον κανόνα ελλείματος ενώ το ποσοστό συμμόρφωσης με τους κανόνα χρέους παραμένει χαμηλό.

8.2 Αξιολόγηση της Ισπανίας

Το 2015 η Ισπανία, σύμφωνα με την αξιολόγηση της Επιτροπής, κατάρτισε μια στρατηγική με γνώμονα την ανάπτυξη για τη μείωση του ονομαστικού ελλείματος, ώστε να διορθωθεί το υπερβολικό της έλλειμμα έως την προθεσμία του 2016 που όρισε το Συμβούλιο. Το πρόγραμμα

δεν προέβλεπε την επίτευξη του ΜΔΣ εντός της προγραμματικής περιόδου, βασιζόταν σε ευνοϊκές παραδοχές ανάπτυξης, ιδίως για τα προηγούμενα έτη, και προϋπόθετε ότι τα προγραμματισμένα αλλά προς το παρόν καθορισμένα μέτρα θα απέδιδαν την αναμενόμενη εξοικονόμηση, θέτοντας έτσι κινδύνους για την επίτευξη των βασικών στόχων. Με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2015, το ονομαστικό έλλειμμα αναμενόταν ελαφρώς υψηλότερο από τους στόχους που τέθηκαν στο πρόγραμμα, στο -4,5% του ΑΕΠ το 2015 και στο -3,5% του ΑΕΠ το 2016. Το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης έφτασε το -5,1% του ΑΕΠ το 2015 και το χρέος στο 99,2% του ΑΕΠ. Για το 2016, που αποτελούσε την προθεσμία για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος όπως οριζόταν στη σύσταση του Ιουνίου 2013, το ονομαστικό έλλειμμα προβλεπόταν να φθάσει το 3,9%, που ήταν πολύ πάνω από την τιμή αναφοράς για το έλλειμμα της Συνθήκης και τον προτεινόμενο στόχο για το έλλειμμα -2,8% του ΑΕΠ. Στις 18 Μαΐου 2016, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, η Επιτροπή συνέστησε στο Συμβούλιο να καλέσει την Ισπανία να διορθώσει το υπερβολικό της έλλειμμα έως το 2017. Με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2016 και βασιζόμενοι σε ένα σενάριο χωρίς αλλαγή πολιτικής πέρα από τον προβλεπόμενο ορίζοντα, το δημόσιο χρέος του 99,2% του ΑΕΠ το 2015, αναμενόταν να μειωθεί στο 98,5% το 2026, παραμένοντας όμως πολύ πάνω από το 60% του ΑΕΠ της τιμής αναφοράς της Συνθήκης. Σε αυτόν τον ορίζοντα, το δημόσιο χρέος προβλεπόταν να κορυφωθεί το 2020 σε περισσότερο από 101% του ΑΕΠ. Αυτή η μεσοπρόθεσμη ανάλυση βιωσιμότητας του χρέους έδειχνε υψηλούς κινδύνους για τη χώρα. Ωστόσο αναμενόταν ότι η πλήρης εφαρμογή του Προγράμματος Σταθερότητας θα έθετε το χρέος σε ταχύτερη πτωτική πορεία έως το 2026, αν και προβλεπόταν ότι θα παρέμενε πάνω από την τιμή αναφοράς του 60% του ΑΕΠ μέχρι το 2026.

Στο -3,9% του ΑΕΠ το 2016 και στο -3,1% του ΑΕΠ το 2017, το ονομαστικό έλλειμμα στις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2016 ήταν ελαφρώς υψηλότερο από τους στόχους που τέθηκαν στο πρόγραμμα. Αφού κορυφώθηκε ελαφρώς πάνω από το 100% του ΑΕΠ το 2016, ο δείκτης χρέους προβλεπόταν να μειωθεί στο 99,6% του ΑΕΠ το 2017 ενώ το διαρθρωτικό έλλειμμα προβλεπόταν να αυξηθεί ελαφρά και τα δύο έτη.

Το Συμβούλιο, με απόφαση που εξέδωσε στις 12 Ιουλίου 2016 (EU 2016/1222), διαπίστωσε ότι δεν είχε αναληφθεί αποτελεσματική δράση από την Ισπανία για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος σε εφαρμογή της σύστασης (2013/C180/02) του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 2013 σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 7 της Συνθήκης. Μετά την απόφαση του Συμβουλίου η Επιτροπή πρότεινε στις 27 Ιουλίου του 2016 στο Συμβούλιο την επιβολή προστίμου (COM 2016, 517 final). Το πρόστιμο που θα επιβαλλόταν στην Ισπανία έπρεπε να ανερχόταν στο 0,2% του ΑΕΠ του προηγούμενου έτους. Υπάρχει ωστόσο η

δυνατότητα, λόγω έκτακτων οικονομικών περιστάσεων ή κατόπιν αιτιολογημένου αιτήματος του οικείου κράτους μέλους, το ποσό του προστίμου να μειωθεί ή ακόμα και να ακυρωθεί. Στο πλαίσιο αυτό βάσει του αιτιολογημένου αιτήματος που υπέβαλε η Ισπανία και λαμβανομένου υπόψη ιδίως των εκτεταμένων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που είχαν αναληφθεί από την ισπανική κυβέρνηση από το 2012 και συνέχιζαν να εφαρμόζονται, του δύσκολου οικονομικού περιβάλλοντος, των δεσμεύσεων για την μείωση του ελλείμματος που ανακοινώθηκαν από την ισπανική υπηρεσιακή κυβέρνηση στο αιτιολογημένο αίτημά της, μαζί με τα μέτρα εξυγίανσης που θεσπίστηκαν μετά τη σύσταση της Επιτροπής της 9ης Μαρτίου 2016 σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να λάβει η Ισπανία για να εξασφαλιστεί η έγκαιρη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος, ακυρώθηκε η επιβολή προστίμου ύψους 0,2 % του ΑΕΠ (Council, 2017/2351).

Στις 8 Αυγούστου 2016, το Συμβούλιο με απόφασή του ειδοποίησε την Ισπανία να διορθώσει το υπερβολικό έλλειμμα έως το 2018 (EU 2016/1222). Δεδομένου ότι ο δείκτης χρέους το 2018 προβλεπόταν στο 98,5% του ΑΕΠ, υπερβαίνοντας την τιμή αναφοράς του 60% του ΑΕΠ της Συνθήκης, η Ισπανία θα υπαγόταν στις μεταβατικές ρυθμίσεις όσον αφορά τη συμμόρφωση με το κριτήριο του χρέους κατά τη διάρκεια των τριών ετών μετά τη διόρθωση του το υπερβολικό έλλειμμα (μεταβατικός κανόνας για το χρέος), κατά το οποίο θα πρέπει να διασφαλίζει επαρκή πρόοδο προς τη συμμόρφωση.

Το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης έφτασε στο 4,5% του ΑΕΠ το 2016. Αυτό ήταν ελαφρώς μικρότερο από τον στόχο του ονομαστικού ελλείμματος της ΔΥΕ του 4,6% του ΑΕΠ για εκείνο το έτος, ο οποίος ήταν επίσης ο στόχος που τέθηκε στο επικαιροποιημένο προσχέδιο προϋπολογισμού του 2017. Η Ισπανία εκπλήρωσε τον στόχο του -4,6% για το ονομαστικό έλλειμμα της ΔΥΕ το 2016 εφόσον το έλλειμμα έφτασε τελικά στο -4,5% του ΑΕΠ.

Για το 2017, το ονομαστικό έλλειμμα προβλεπόταν να διαμορφωθεί στο -3,2% του ΑΕΠ, οριακά πάνω από τον στόχο του 3,1% του ΑΕΠ. Η μη προσαρμοσμένη μεταβολή του διαρθρωτικού ισοζυγίου προβλεπόταν να είναι 0,1% του ΑΕΠ, δηλαδή 0,4% του ΑΕΠ μικρότερη από την ζητούμενη βελτίωση κατά 0,5% του ΑΕΠ, προσθέτοντας έτσι στο έλλειμμα του 2016.

Όσον αφορά το 2018, την προθεσμία για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος, το ονομαστικό έλλειμμα προβλεπόταν στο -2,6%, χωρίς αλλαγή πολιτικής, το οποίο είναι 0,4% του ΑΕΠ πάνω από τον στόχο του -2,2% του ΑΕΠ, αλλά κάτω από την αναφορά της Συνθήκης του -3% του ΑΕΠ.

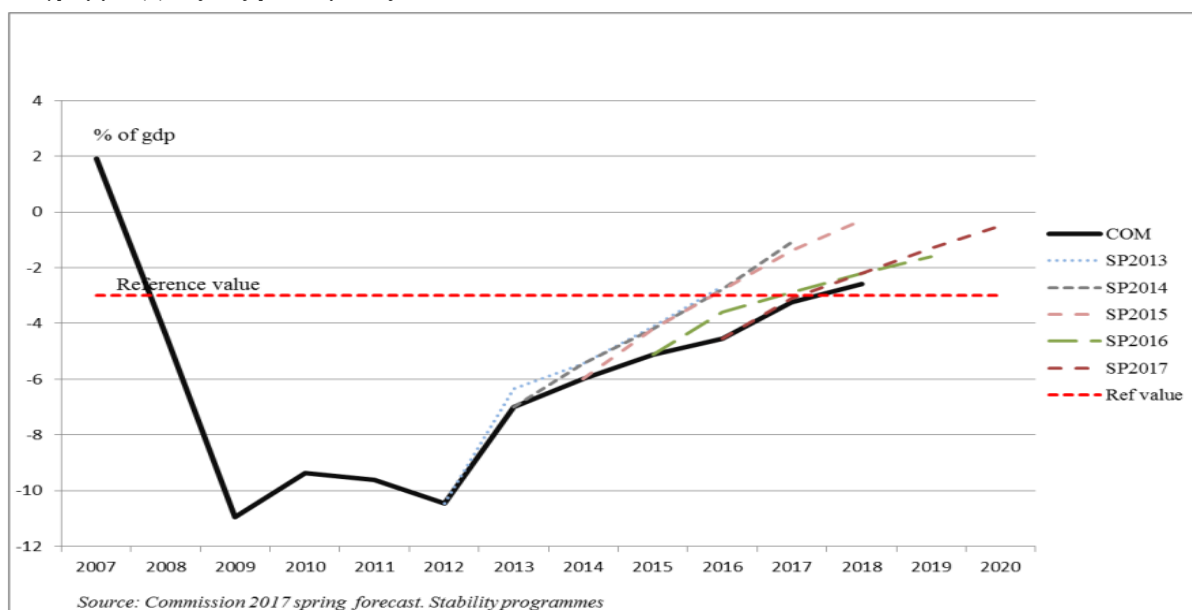
Αφού έφτασε στο -3,1% του ΑΕΠ το 2017, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης μειώθηκε στο -2,5% του ΑΕΠ το 2018. Σε σύγκριση με τις προβλέψεις στο Σχέδιο Προϋπολογισμού του

2019 που υποβλήθηκε τον Οκτώβριο του 2018, το έλλειμμα του 2018 ήταν χαμηλότερο κατά 0,2 ποσοστιαίες μονάδες, ενώ το ακαθάριστο δημόσιο χρέος προς το ΑΕΠ μειώθηκε στο 97,1% το 2018, από 98,1% το 2017.

Στις 14 Ιουνίου του 2019 το Συμβούλιο αποφάσισε ότι η κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος στην Ισπανία έχει διορθωθεί (Council, 219/1001) και ακύρωσε την απόφαση 2009/417/EC για την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος στην Ισπανία. Από το 2019, το έτος που έπεται της διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος, η Ισπανία υπάχθηκε στο προληπτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και θα έπρεπε να προχωρήσει προς τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο της με κατάλληλο ρυθμό, συμπεριλαμβανομένης της τήρησης του δείκτη αναφοράς δαπανών του κανονισμού 1467/97 και της συμμόρφωσης με το κριτήριο του χρέους.

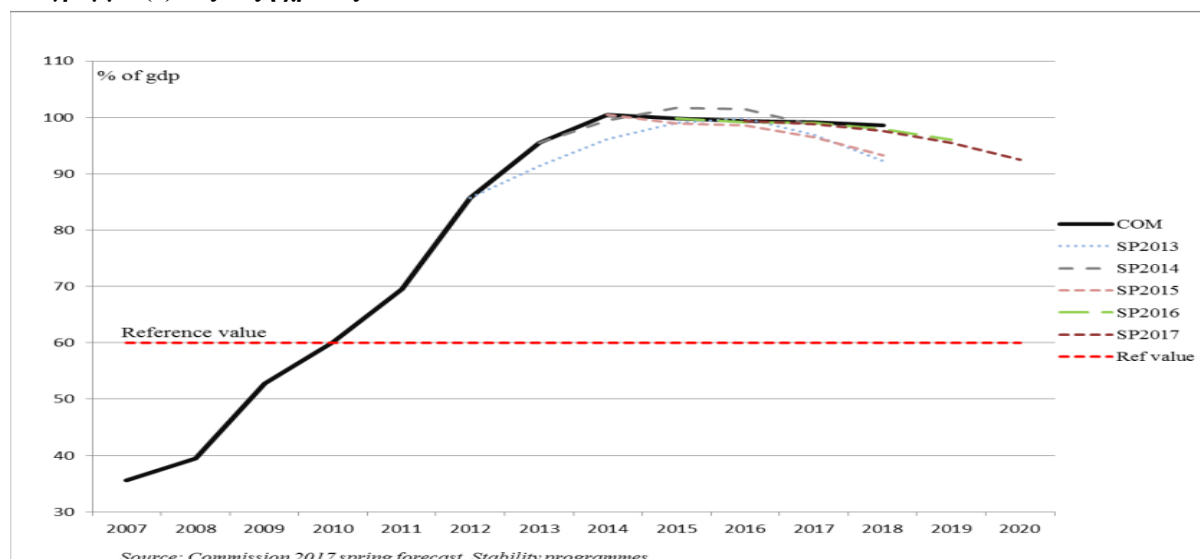
Στα παρακάτω διαγράμματα (5) και (6) παρουσιάζεται αντίστοιχα η εξέλιξη χρέους και ελλείματος σε διαδοχικά προγράμματα. Η μαύρη έντονη γραμμή (COM) απεικονίζει τα δεδομένα των Συστάσεων Ανά Χώρα που εκδόθηκαν από την Επιτροπή. Η κόκκινη διακεκομμένη γραμμή (reference value) απεικονίζει το όριο αναφοράς του ΣΣΑ και οι υπόλοιπες πολύχρωμες γραμμές (SP) απεικονίζουν τις προβλέψεις των Προγραμμάτων Σταθερότητας που υπέβαλε η χώρα. Παρουσιάζεται δηλαδή με μια γρήγορη ματιά για κάθε έτος αναφοράς το ποσοστό % του ΑΕΠ για το χρέος ή το έλλειμα όπως αυτό προβλέφθηκε από τα Προγράμματα Σταθερότητας των κρατών και αξιολογήθηκε από τις Συστάσεις της Επιτροπής σε σχέση με τα προβλεπόμενα όρια αναφοράς του ΣΣΑ.

Διάγραμμα (5) Εξέλιξη ελλείματος



πηγή: COM,2017

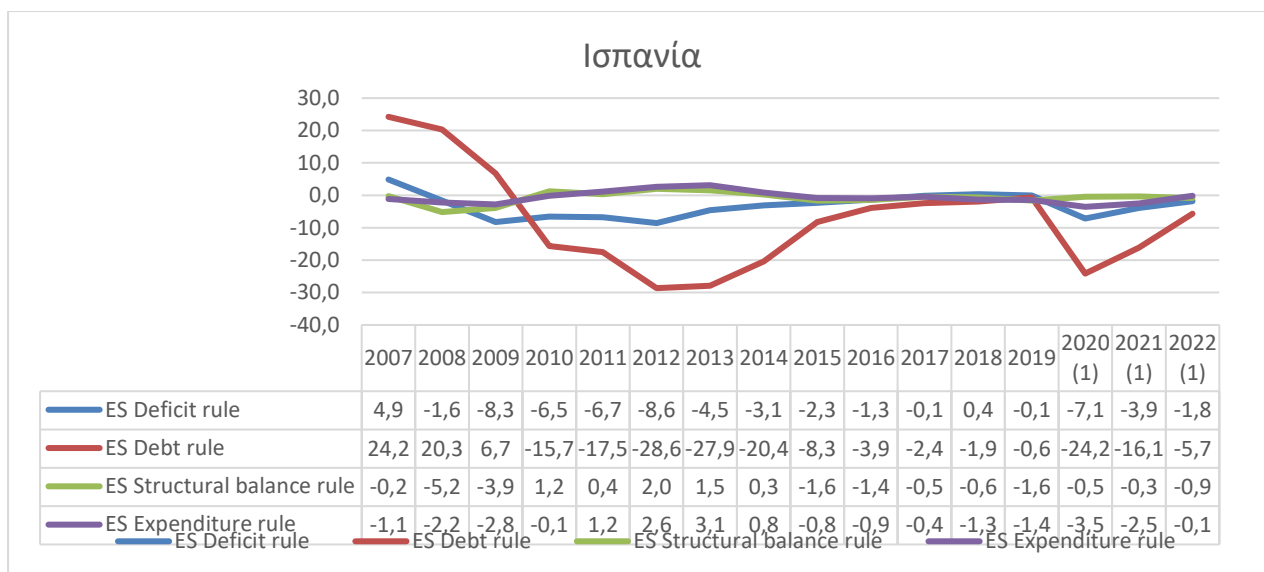
Διάγραμμα (6). Εξέλιξη χρέους



πηγή: COM,2017

Χάρη στην εφαρμογή των μέτρων που καθορίστηκαν στο πρόγραμμα, ο τραπεζικός τομέας της Ισπανίας σταθεροποιήθηκε και εδραιώθηκε. Οι τράπεζες ενίσχυσαν την κεφαλαιακή τους βάση και την πρόσβαση σε χρηματοδότηση. Η αποκατάσταση της βιωσιμότητας του τραπεζικού τομέα αποτέλεσε ένα κρίσιμο στοιχείο για τη συνολική οικονομική ανάκαμψη της Ισπανίας. Η χώρα επέστρεψε στην οικονομική ανάπτυξη το 2014, με θετικές εξελίξεις στους τομείς της ανταγωνιστικότητας, της απασχόλησης και του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Αυτές οι θετικές εξελίξεις διήρκεσαν έως ότου η πανδημική κρίση επηρέασε την ευρωπαϊκή και την παγκόσμια οικονομία το 2020 (ESM,Spain).

Η επίδοση της Ισπανίας, μέσω της εφαρμογής Compliance Tracker, με βάση τη θετική ή την αρνητική απόκλιση με τα όρια των κανόνων του ΣΣΑ απεικονίζεται στο παρακάτω διάγραμμα. Η χώρα για την περίοδο 2007-2022 συνολικά, παρουσιάζει τις μεγαλύτερες αποκλίσεις με τον κανόνα του χρέους παρά με τον κανόνα ελλείματος, δομικής ισορροπίας και τον κανόνα των δαπανών του ΣΣΑ.



πηγή: compliance market, Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb/compliance-tracker_en (ιδία επεξεργασία)

Οι συνολικές βαθμολογίες συμμόρφωσης βάσει της εφαρμογής Compliance Tracker για την Ισπανία αντλήθηκαν και επεξεργάστηκαν από τον ιστότοπο του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου και αναφέρονται στον παρακάτω πίνακα:

	2008-2010	2011-2022
Κανόνας ελλείματος	0%	8%
Κανόνας χρέους	67%	0%
Κανόνας δομικής ισορροπίας	33%	33%
Κανόνας δαπανών	0%	33%

πηγή: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb/compliance-tracker_en#wfTabs

Την περίοδο της χρηματοπιστωτικής κρίσης 2008-2010 η Ισπανία παρουσιάζει επαρκή συμμόρφωση με τον κανόνα χρέους και μερική συμμόρφωση με τον κανόνα δομικής ισορροπίας ενώ παρουσιάζει πλήρη ανεπάρκεια με τον κανόνα του ελλείματος και των δαπανών. Μετά την θέσπιση του sixpack και της εφαρμογής των διαδικασιών ΔΥΕ και ΔΜΑ η Ισπανία παρουσιάζει ανεπαρκή συμμόρφωση με τους κανόνες ελλείματος και χρέους και μερική συμμόρφωση με τους κανόνες δομικής ισορροπίας και δαπανών.

8.3 Αξιολόγηση της Ιρλανδίας

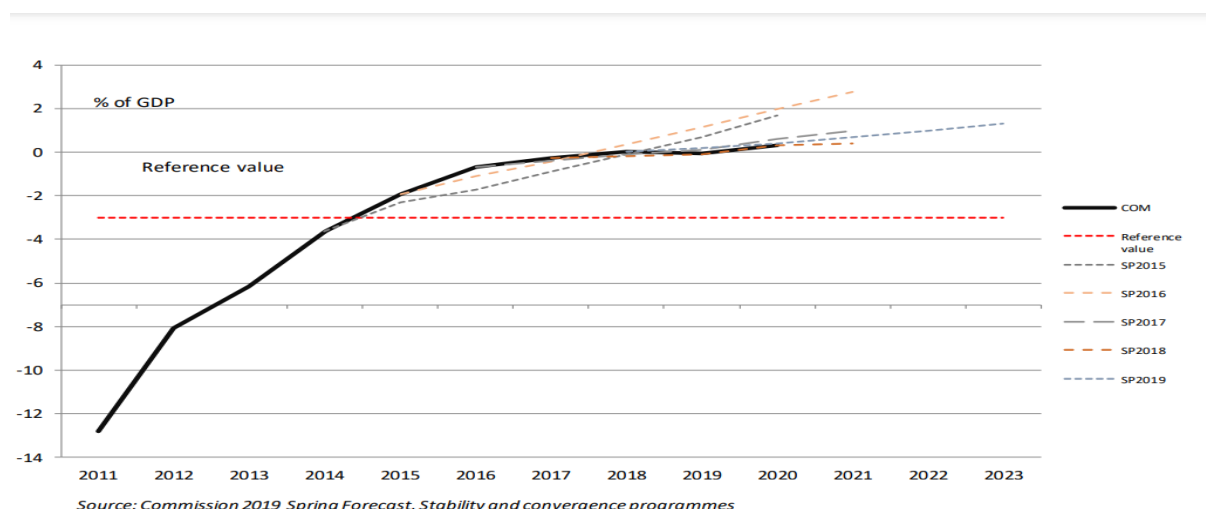
Το 2015 η Επιτροπή αξιολόγησε την συμμόρφωση της Ιρλανδίας με τους κανόνες του ΣΣΑ και τις υποχρεώσεις βάσει της ΔΥΕ κρίνοντας ότι η χώρα είχε επιτύχει τους στόχους για το έλλειμα και ότι σημείωνε επαρκή πρόοδο ως προς το κριτήριο του χρέους. (COM,2015). Από τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείματος το 2015, η Ιρλανδία υπάχθηκε στο προληπτικό

σκέλος του ΣΣΑ και έπρεπε να διασφαλίσει ετήσια διαρθρωτική προσαρμογή 0,6% του ΑΕΠ προς τον ΜΔΣ το 2016-2018. Για το 2016, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι η διαρθρωτική προσαρμογή της Ιρλανδίας υπολείπεται της απαίτησης κατά 0,3% του ΑΕΠ ενώ για το 2017, διαπιστώθηκε ότι η Ιρλανδία είχε πέτυχει τον ΜΔΣ της.

Σύμφωνα με την αξιολόγηση της Επιτροπής για το πρόγραμμα σταθερότητας του 2018 ο λόγος χρέους της γενικής κυβέρνησης προς το ΑΕΠ της Ιρλανδίας μειωνόταν σταθερά σε σύγκριση με το 2012 που το χρέος είχε κορυφωθεί στο 120% του ΑΕΠ. Η Ιρλανδία για το 2018 όπως διαπιστώθηκε από την Επιτροπή, δεν πέτυχε τον ΜΔΣ της. Το διαρθρωτικό ισοζύγιο του 2018 επιδεινώθηκε κατά 0,4% του ΑΕΠ στο -1,4% ενώ ο ρυθμός αύξησης των κρατικών δαπανών, καθαρός από μέτρα διακριτικής ευχέρειας εσόδων, υπερέβη τον ισχύοντα δείκτη αναφοράς δαπανών κατά 0,5% του ΑΕΠ (COM,2018).

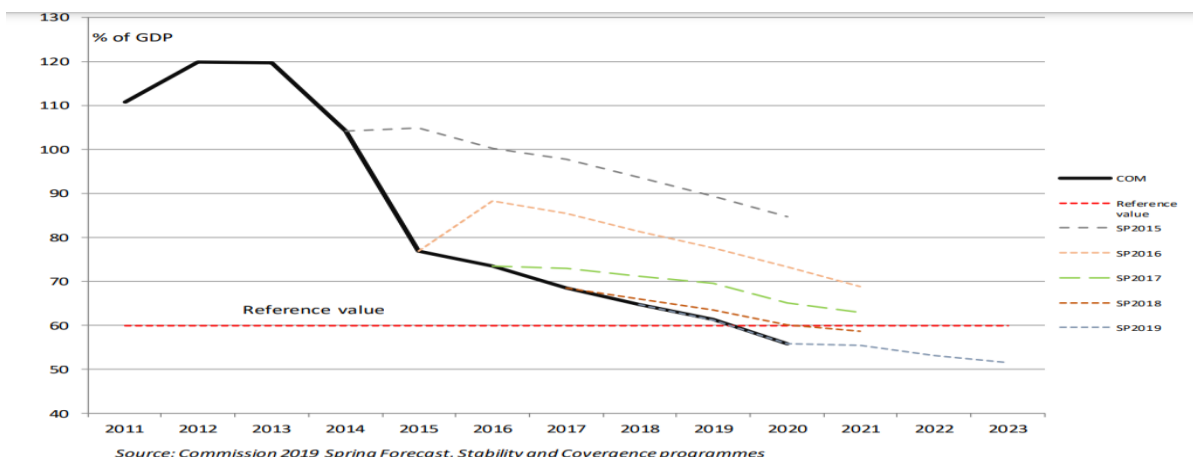
Στα παρακάτω διαγράμματα (1) και (2) παρουσιάζεται αντίστοιχα η εξέλιξη χρέους και ελλείματος σε διαδοχικά προγράμματα. Η μαύρη έντονη γραμμή (COM) απεικονίζει τα δεδομένα των Συστάσεων Ανά Χώρα που εκδόθηκαν από την Επιτροπή. Η κόκκινη διακεκομμένη γραμμή (reference value) απεικονίζει το όριο αναφοράς του ΣΣΑ και οι υπόλοιπες πολύχρωμες γραμμές (SP) απεικονίζουν τις προβλέψεις των Προγραμμάτων Σταθερότητας που υπέβαλε η χώρα. Παρουσιάζεται δηλαδή με μια γρήγορη ματιά για κάθε έτος αναφοράς το ποσοστό % του ΑΕΠ για το χρέος ή το έλλειμα όπως αυτό προβλέφθηκε από τα Προγράμματα Σταθερότητας των κρατών και αξιολογήθηκε από τις Συστάσεις της Επιτροπής σε σχέση με τα προβλεπόμενα όρια αναφοράς του ΣΣΑ.

Διαγραμ.1 Εξέλιξη του ελλείματος (%ΑΕΠ)



πηγή: COM,2018

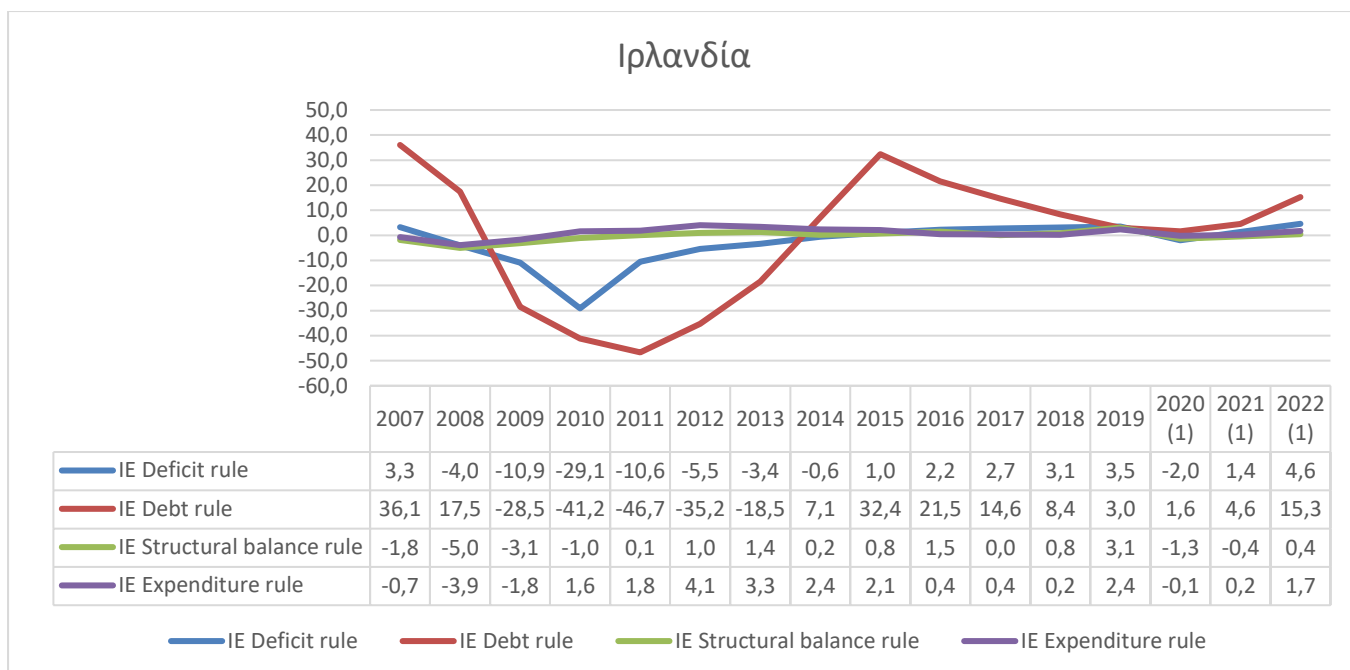
Διαγραμ.2 Εξέλιξη του δημόσιου χρέους (%ΑΕΠ)



πηγή: COM,2018

Χάρη στην εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων και των μέτρων, η Ιρλανδία ανέκτησε την πρόσβαση στην αγορά και πέτυχε αξιοσημείωτη οικονομική ανάκαμψη. Η αύξηση του ΑΕΠ της Ιρλανδίας ήταν μεταξύ των υψηλότερων από όλες τις χώρες της ΕΕ το 2014-2019 (βλ.γραφ.3). Η χώρα μείωσε επίσης σημαντικά το δημοσιονομικό έλλειμμα και το επίπεδο του χρέους της προς το ΑΕΠ, μια τάση που συνεχίστηκε έως ότου η πανδημική κρίση επηρεάσει την ευρωπαϊκή και την παγκόσμια οικονομία. Η Ιρλανδία αφού αναγκάστηκε το 2010 να εγκαταλείψει τις διεθνείς αγορές ομόλογων επέστρεψε το 2012 με την έκδοση 5ετούς ομολόγου απόδοσης 5,9% ενώ το 2011 η απόδοση ήταν αντίστοιχα πάνω από 13%. Η Ιρλανδία κατάφερε να ανακτήσει την εμπιστοσύνη των επενδυτών και να τεθεί σε τροχιά ανάπτυξης. (ESM, Ireland).

Η επίδοση της Ιρλανδίας, κατά την εφαρμογή του Compliance Tracker, με βάση τη θετική ή την αρνητική απόκλιση με τα όρια των κανόνων του ΣΣΑ απεικονίζεται στο παρακάτω διάγραμμα. Για την περίοδο 2007-2022 η Ιρλανδία παρουσιάζει τις μεγαλύτερες αποκλίσεις με τους κανόνες ελλείματος και χρέους παρά με τους κανόνες δομικής ισορροπίας και δαπανών.



πηγή: compliance market, Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb/compliance-tracker_en (ιδία επεξεργασία)

Οι συνολικές βαθμολογίες συμμόρφωσης βάσει της εφαρμογής Compliance Tracker για την Ιρλανδία αντλήθηκαν και επεξεργάστηκαν από τον ιστότοπο του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου και αναφέρονται στον παρακάτω πίνακα.

	2008-2010	2011-2022
Κανόνας ελλείματος	0%	58%
Κανόνας χρέους	33%	75%
Κανόνας δομικής ισορροπίας	0%	83%
Κανόνας δαπανών	33%	92%

πηγή: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb/compliance-tracker_en#wfTabs

Η Ιρλανδία για την περίοδο της χρηματοπιστωτικής κρίσης 2008-2010 παρουσιάζει πλήρη ανεπάρκεια στην συμμόρφωση με τους κανόνες ελλείματος και δομικής ισορροπίας και μερική συμμόρφωση με τους κανόνες χρέους και δαπανών. Αντίστοιχα την περίοδο 2011-2022 που θεσπίστηκε το sixpack και εφαρμόζονται οι διαδικασίες ΔΥΕ και ΔΜΑ η Ιρλανδία παρουσιάζει σχεδόν πλήρη συμμόρφωση με τους κανόνες δαπανών και δομικής ισορροπίας ενώ παρουσιάζει αρκετά ικανοποιητική συμμόρφωση με τους κανόνες χρέους και ελλείματος.

8.4 Αξιολόγηση της Πορτογαλίας

Στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο περιόδου 2014-2015, η έκθεση της Επιτροπής που δημοσιεύθηκε στις 28 Νοεμβρίου 2014 εντόπισε 16 χώρες της ΕΕ, μεταξύ των οποίων ήταν και η Πορτογαλία, για τις οποίες χρειάζονταν εμπειριστατωμένη ανασκόπηση καθώς διέτρεχαν κίνδυνο ανισορροπίας. Στην έκθεση αυτή, αναφερόταν ότι η Πορτογαλία κατέγραφε ανισορροπίες σε τέσσερις συγκεκριμένους τομείς: εξωτερικό, ιδιωτικό και δημόσιο χρέος και ανεργία. Πρέπει να σημειωθεί ότι εντέλει η Πορτογαλία δεν υπάχθηκε στη Διαδικασία Υπερβολικών Ανισορροπιών, ωστόσο καθώς οι υπό ανάλυση ανισορροπίες χαρακτηρίστηκαν υπερβολικές από την Επιτροπή, η Πορτογαλία θα βρισκόταν σε ειδική παρακολούθηση και θα έπρεπε να παρουσιάζει συγκεκριμένες «αποφασιστικές» πολιτικές για την καταπολέμησή τους.

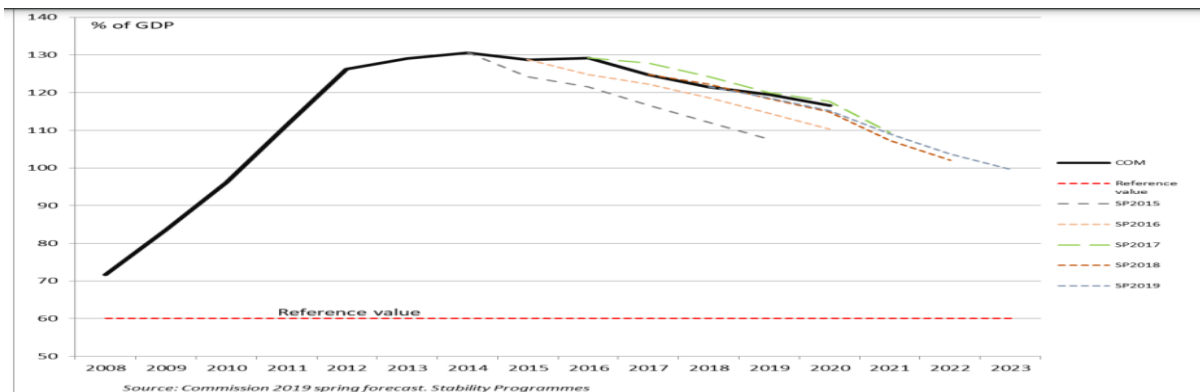
Με την αξιολόγηση της Επιτροπής το 2015 αναφερόταν ότι σκοπός του προγράμματος ήταν να μειώσει η Πορτογαλία σταθερά το ονομαστικό έλλειμμα και να το μετατρέψει σε πλεόνασμα το 2019. Η Επιτροπή επεσήμανε ότι οι επιδόσεις της Πορτογαλίας δεν θα εξασφάλιζαν την διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος έως το 2015 αλλά παράμενε εφικτή ως δυνατότητα. Ταυτόχρονα επεσήμανε ότι η δημοσιονομική προσπάθεια την περίοδο 2013-2015, ήταν χαμηλότερη από αυτή που είχε προτείνει το Συμβούλιο (COM,2015).

Για το 2016 η Επιτροπή έκρινε ότι το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης θα ήταν υψηλότερο από αυτό που προβλεπόταν στον προϋπολογισμό και στο πρόγραμμα σταθερότητας του 2015 λόγω της έκτακτης δαπάνης κατά 1,4% του ΑΕΠ από την εξυγίανση της Banco Internacional do Funchal (Banif) (COM,2016). Η Πορτογαλία, κατά την εκτίμηση της Επιτροπής, δεν τήρησε την προθεσμία για την διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος μέχρι το 2015, όπως είχε συστήσει το Συμβούλιο. Το δημόσιο χρέος προς το ΑΕΠ μειώθηκε ελαφρά μόνο μέχρι το τέλος του 2015, λόγω της αναβολής της πώλησης της Novo Banco, της πράξης εξυγίανσης Banif και των στατιστικών αναθεωρήσεων. Σύμφωνα με τον κανονισμό 1173/2011 επιβλήθηκε αρχικά πρόστιμο 0,2% του ΑΕΠ του προηγούμενου έτους, το οποίο κατόπιν του αιτιολογημένου αιτήματος της Πορτογαλίας ακυρώθηκε από το Συμβούλιο (Council,EE 2017/2350). Με βάση τα δεδομένα του προγράμματος σταθερότητας 2017-2018, η Πορτογαλία σχεδίαζε να σημειώσει επαρκή πρόοδο προς την κατεύθυνση αυτή σε συμμόρφωση με το σημείο αναφοράς μείωσης του χρέους το 2017 και το 2018. Ωστόσο, μετά από μια συνολική αξιολόγηση με βάση τις εαρινές προβλέψεις της το 2017, η Επιτροπή κατέληξε ότι υπήρχε κίνδυνος σημαντικής απόκλισης και στα δύο έτη. Κατόπιν της διόρθωσης του ελλείματος το 2016 η Πορτογαλία υπάχθηκε από το 2017 στο διορθωτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) και στις μεταβατικές ρυθμίσεις όσον αφορά

τη συμμόρφωση με το κριτήριο του χρέους κατά τη διάρκεια των τριών ετών μετά τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος (μεταβατικός κανόνας για το χρέος), κατά το οποίο θα έπρεπε να διασφαλίζει επαρκή πρόοδο προς τη συμμόρφωση με ετήσια δημοσιονομική προσαρμογή τουλάχιστον 0,6 % του ΑΕΠ το 2017 και το 2018 (COM,2017).

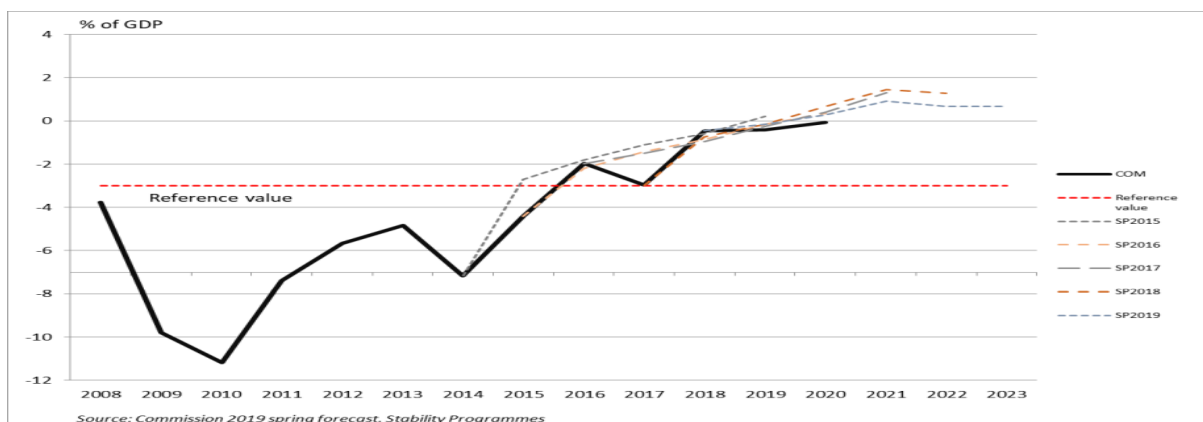
Στα παρακάτω διαγράμματα (3) και (4) παρουσιάζεται αντίστοιχα η εξέλιξη χρέους και ελλείματος σε διαδοχικά προγράμματα. Η μαύρη έντονη γραμμή (COM) απεικονίζει τα δεδομένα των Συστάσεων Ανά Χώρα που εκδόθηκαν από την Επιτροπή. Η κόκκινη διακεκομμένη γραμμή (reference value) απεικονίζει το όριο αναφοράς του ΣΣΑ και οι υπόλοιπες πολύχρωμες γραμμές (SP) απεικονίζουν τις προβλέψεις των Προγραμμάτων Σταθερότητας που υπέβαλε η χώρα. Παρουσιάζεται δηλαδή με μια γρήγορη ματιά για κάθε έτος αναφοράς το ποσοστό % του ΑΕΠ για το χρέος ή το έλλειμα όπως αυτό προβλέφθηκε από τα Προγράμματα Σταθερότητας των κρατών και αξιολογήθηκε από τις Συστάσεις της Επιτροπής σε σχέση με τα προβλεπόμενα όρια αναφοράς του ΣΣΑ.

Διάγραμ.(3). Εξέλιξη χρέους γενικής κυβέρνησης



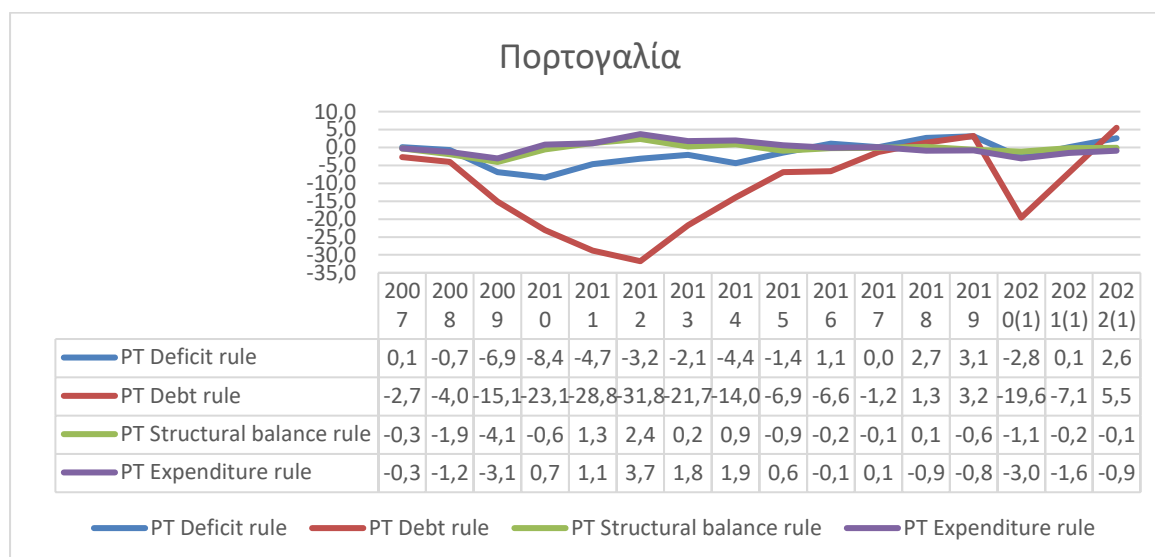
πηγή: COM,2019

Διάγραμ.(4). Εξέλιξη ελλείματος



πηγή: COM,2019

Χάρη στην εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων η Πορτογαλία σημείωσε επιτυχία στα δημόσια οικονομικά της, ενίσχυσε τον χρηματοπιστωτικό της τομέα και έθεσε την οικονομία της σε τροχιά ανάκαμψης το 2014 μετά από τετραετή ύφεση. Η δημοσιονομική της προσαρμογή κατάφερε την μείωση του ελλείματος από σχεδόν -10% το 2009 στο -0,9% το 2017. Η Πορτογαλία επέστρεψε στις αγορές ομολόγων τον Μάιο του 2013 με την έκδοση 10ετούς ομολόγου με απόδοση 5,67% ανακτώντας την εμπιστοσύνη των επενδυτών (ESM, Portugal). Η επίδοση της συμμόρφωσης της Πορτογαλίας, κατά την εφαρμογή Compliance Tracker, με βάση τη θετική ή την αρνητική απόκλιση με τα όρια των κανόνων του ΣΣΑ απεικονίζεται στο παρακάτω διάγραμμα. Παρατηρείται ότι η Πορτογαλία παρουσιάζει ανεπάρκεια στην συμμόρφωση με το κριτήριο του χρέους και μέτρια συμμόρφωση με τα κριτήρια ελλείματος, δομικής ισορροπίας και δαπανών.



πηγή: compliance market, Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb/compliance-tracker_en (ίδια επεξεργασία)

Οι συνολικές βαθμολογίες συμμόρφωσης βάσει της εφαρμογής Compliance Tracker για την Πορτογαλία αντλήθηκαν και επεξεργάστηκαν από τον ιστότοπο του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου και αναφέρονται στον παρακάτω πίνακα.

	2008-2010	2011-2022
Κανόνας ελλείματος	0%	50%
Κανόνας χρέους	0%	25%
Κανόνας δομικής ισορροπίας	0%	42%
Κανόνας δαπανών	33%	50%

πηγή: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb/compliance-tracker_en#wfTabs

Πριν την θέσπιση του sixpack και της εφαρμογής των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής και της ΔΥΕ, την περίοδο της χρηματοπιστωτικής κρίσης 2008-2010 η συμμόρφωση με τους κανόνες ελλείματος, χρέους και δομικής ισορροπίας είναι πλήρως ανεπαρκής για την Πορτογαλία ενώ παρουσιάζεται μερική συμμόρφωση με τον κανόνα δαπανών. Μετά την θέσπιση των νέων δημοσιονομικών κανόνων του sixpack την περίοδο 2011-2022 παρουσιάζεται για την Πορτογαλία μέτρια συμμόρφωση με τους κανόνες ελλείματος, δομικής ισορροπίας και δαπανών αλλά μη ικανοποιητική συμμόρφωση με τον κανόνα χρέους.

8.5 Εθνικά Δημοσιονομικά Πλαίσια

Οι απαιτήσεις της οδηγίας 2011/85 αναφορικά με τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια συνέβαλαν στην ανάπτυξη και την ενίσχυση των κανόνων και των θεσμών για την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής στα κράτη μέλη. Δημιουργήθηκαν ενισχυμένα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια με αποτέλεσμα την μεγαλύτερη δημοσιονομική πειθαρχία και την προώθηση της συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες της ΕΕ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020). Η πρόοδος αυτή είναι εμφανέστερη στα κράτη μέλη τα οποία προ κρίσης είχαν υποδεέστερα ή ανύπαρκτα εθνικά πλαίσια. Η μεγαλύτερη πρόοδος σημειώθηκε στην δημιουργία ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών και δημοσιονομικών κανόνων. Οι δημοσιονομικοί αυτοί κανόνες αποτελούν πλέον ουσιώδη τμήμα των εθνικών δημοσιονομικών πλαισίων και στηρίζουν την δημοσιονομική πειθαρχία και την συμμόρφωση με τους κανόνες της ΕΕ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020). Ανεξάρτητα δημοσιονομικά όργανα δημιουργήθηκαν και στις τέσσερις χώρες της παρούσας εργασίας. Η ανεξάρτητη παρακολούθηση των δημοσιονομικών πολιτικών καθώς και η βελτίωση των δημοσιονομικών στατιστικών και των σχετικών διατάξεων για την δημοσίευση και την κατάρτιση των προβλέψεων, ενίσχυσαν σημαντικά την διαφάνεια καθιστώντας τα ισχυρά εθνικά πλαίσια σε αποτελεσματικά εργαλεία για την συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες της ΕΕ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020)

9. Η Διαδικασία των Μακροοικονομικών Ανισορροπιών

Με την διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισορροπιών εντοπίζονται, προβλέπονται και αντιμετωπίζονται επιβλαβείς μακροοικονομικές καταστάσεις που θα μπορούσαν να διακυβεύουν την σταθερότητα της οικονομίας σε επίπεδο κράτους μέλους, ευρωζώνης ή και ολόκληρης της ΕΕ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2024). Ο κανονισμός αριθ. 1176/2011 περιγράφει

τη διαδικασία, ενώ ο κανονισμός αριθ. 1174/2011 διευκρινίζει τον μηχανισμό επιβολής κυρώσεων που ισχύουν μόνο για τις χώρες της ευρωζώνης.

Το 2018 το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο εξέδωσε την αριθ. 03/ Ειδική έκθεση ελέγχου της Διαδικασίας Μακροοικονομικών Ανισορροπιών αξιολογώντας την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής την περίοδο 2012-2017. Με βάση την έκθεση αυτή συμπεραίνεται ότι ο αριθμός των κρατών μελών που εντοπίστηκε μέσω της ΔΜΑ ότι εμφανίζουν μακροοικονομικές ανισορροπίες σημείωσε σταθερή αύξηση μεταξύ 2012 και 2015 που οφείλεται κατά ένα μέρος στην έξοδο των κρατών από τα προγράμματα προσαρμογής. Κατά κανόνα τα κράτη μέλη παραμένουν σε ανισορροπία επί σειρά ετών. Το 2012 βρέθηκαν στη Διαδικασία Υπερβολικών Ανισορροπιών τα κράτη Βουλγαρία, Κύπρος, Γαλλία, Ιταλία, Σλοβενία και Ισπανία από τα οποία μόνο η Ισπανία και η Σλοβενία επανήλθαν στην κατηγορία «κανονικών» ανισορροπιών. Παρά την εντατική και συχνή παρακολούθηση η υλοποίηση των Συστάσεων ανά χώρα από τα κράτη μέλη ήταν περιορισμένη. Αυτό, σύμφωνα με την έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, οφείλεται στις εξής αδυναμίες:

i) απουσία συστηματικής σύνδεσης μεταξύ των συστάσεων αυτών και των ανισορροπιών

Η Επιτροπή δεν διατυπώνει τις προτάσεις των ΣΑΧ με σκοπό την αντιμετώπιση συγκεκριμένων ανισορροπιών ενώ πολλές ΣΑΧ είχαν εσφαλμένα χαρακτηριστεί συναφείς με τη ΔΜΑ, δεδομένου ότι κανένα από τα συνιστώμενα μέτρα δεν αφορούσε την αντιμετώπιση των ανισορροπιών που είχαν εντοπιστεί στις εμπεριστατωμένες επισκοπήσεις⁴⁵. Η αοριστία των ΣΑΧ λόγω της απλούστευσης της διαδικασίας το 2015 καθιστά επίσης δυσχερέστερη την αξιολόγηση του βαθμού υλοποίησής τους και του βαθμού στον οποίο ενδεχομένως συνέβαλαν στην εξάλειψη των ανισορροπιών.

ii) απουσία συστηματικής εκτίμησης του αντικτύπου τους επί των ανισορροπιών

Η Επιτροπή δεν παρέχει κατά κανόνα εκ των προτέρων ή εκ των υστέρων εκτιμήσεις του οικονομικού αντικτύπου των συναφών με τη ΔΜΑ ΣΑΧ επί των ανισορροπιών που θα καθιστούσαν σαφέστερα ποιες συστάσεις είναι οι σημαντικότερες και, κατά πάσα πιθανότητα, αποτελεσματικές. Επιπλέον, ορισμένες συστάσεις ενδεχομένως αντισταθμίζουν τον αντίκτυπο άλλων δημοσιονομικών συστάσεων⁴⁶.

⁴⁵ πχ η ΣΑΧ αριθ. 3/2016 προς τη Γαλλία αφορούσε θέματα (μεταρρυθμίσεις στους τομείς της μαθητείας, της επαγγελματικής κατάρτισης και των παροχών ανεργίας) που δεν συνδέονταν με τη ΔΜΑ

⁴⁶ πχ η συναφής με τη ΔΜΑ ΣΑΧ αριθ. 1/2013 προς την Ισπανία, ένα κράτος μέλος υπό ΔΥΕ, αφορούσε τη συνέχιση της δημοσιονομικής προσαρμογής που συνέστησε το Συμβούλιο, ώστε να επιτευχθεί η διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος της χώρας. Ταυτόχρονα, η συναφής με τη ΔΜΑ ΣΑΧ αριθ. 4/2013 αφορούσε την ανάγκη να ενισχύσει και να εκσυγχρονίσει τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης για να διασφαλίσει την παροχή αποτελεσματικής και εξατομικευμένης βοήθειας στους ανέργους. Η Επιτροπή δεν αξιολόγησε κατά πόσον το

iii) ασυνέπεια των συστάσεων για τη ζώνη του ευρώ συνολικά με τις συναφείς με τη ΔΜΑ ΣΑΧ

Από το 2012, η Επιτροπή προτείνει επίσης συστάσεις για τη ζώνη του ευρώ συνολικά. Μετά την έγκρισή τους από το Συμβούλιο, οι συστάσεις αυτές απευθύνονται στους υπουργούς οικονομικών της Ευρωζώνης. Κανένα όργανο της ΕΕ δεν φέρει επισήμως την ευθύνη για την εφαρμογή τους. Σε επίπεδο Επιτροπής δεν προβλέπεται κάποιο σύστημα για τη διασφάλιση της συνοχής μεταξύ των συστάσεων για τη ζώνη του ευρώ και των ΣΑΧ προς τα κράτη μέλη που την απαρτίζουν.

iv) εξαιρετικά δύσκολο χρονοδιάγραμμα για την υλοποίησή τους

Η Επιτροπή προσδοκά πως οι συναφείς με τη ΔΜΑ ΣΑΧ θα υλοποιούνται εντός 12 έως 18 μηνών. Αυτή η πρόβλεψη είναι συχνά υπερβολικά αισιόδοξη με αποτέλεσμα την νόθευση των σχετικών με την υλοποίηση στατιστικών. Το Ευρωπαϊκό ελεγκτικό Συνέδριο συμπεραίνει ότι γενικά η ΔΜΑ σχεδιάστηκε με ικανοποιητικό τρόπο όμως η εφαρμογή της από την Επιτροπή δεν διασφαλίζει την αποτελεσματική πρόληψη και διόρθωση των ανισορροπιών και οφείλει να προβεί σε σημαντικές βελτιώσεις ορισμένων πτυχών της διαχείρισης της ΔΜΑ.

Σύμφωνα με την Επιτροπή, η ΔΜΑ δεν έχει δημιουργήσει πολιτικό ενδιαφέρον που απαιτείται για τη

διατήρηση των μεταρρυθμιστικών φιλοδοξιών στα κράτη μέλη όπου εξακολουθούν να καταγράφονται ανισορροπίες, μεταξύ άλλων, με το εγχώριο και το εξωτερικό χρέος να παραμένει υψηλό (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020). Ενώ αρχικά οι ειδικές ανά χώρα συστάσεις, στο πλαίσιο της ΔΜΑ, συνδέθηκαν με την εντονότερη παρακολούθηση, με το πέρασμα του χρόνου, η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων συγκρίνεται με την εφαρμογή των συστάσεων του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου που δεν συνδέονται με την ΔΜΑ. Η πρόοδος αναφορικά με την διόρθωση των ανισορροπιών επιβραδύνθηκε λόγω της μειωμένης πίεσης των χρηματαγορών και του βραδύτερου ρυθμού υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020). Η ΔΜΑ πέτυχε πιο πολύ να μειώσει τα ελλείμματα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών παρά να μειώσει τα συνεχιζόμενα και μεγάλα πλεονάσματα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020). Στα κράτη μέλη που εμφανίζουν μεγάλα ελλείμματα και έλλειψη ανταγωνιστικότητας η ανάγκη μέτρων ήταν επιτακτική δεδομένου της ανησυχίας για την βιωσιμότητα των χρεών τους και τους κινδύνους της αφερεγγυότητας. Η

κόστος πρόσληψης του προσωπικού που απαιτείται για την παροχή εξατομικευμένης στήριξης σε περισσότερα από έξι εκατομμύρια ανέργους ήταν συνεπές με τους δημοσιονομικούς περιορισμούς που είχε ζητήσει να επιβληθούν στην πρώτη σύστασή της.

ΔΜΑ δεν μπόρεσε να στηρίξει την προσαρμογή των μεγάλων και συνεχιζόμενων πλεονασμάτων του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, τα οποία δεν μπορούν να εξηγηθούν πλήρως από τα θεμελιώδη οικονομικά μεγέθη. Τα μεγάλα και συνεχιζόμενα πλεονάσματα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών δεν δημιουργούν μεν άμεσους κινδύνους για την εθνική οικονομική σταθερότητα, μπορούν όμως να επηρεάσουν την εύρυθμη λειτουργία της ζώνης του ευρώ. Η προσαρμογή τους θα συνέβαλε στην αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ στα οικεία κράτη μέλη και θα είχε θετικές δευτερογενείς επιπτώσεις στην υπόλοιπη ζώνη του ευρώ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020). Παρότι έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος αναφορικά με την βιωσιμότητα του χρέους για την διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών, η πρόοδος αυτή υπήρξε ανεπαρκής καθώς υπήρχαν σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών. Για τον λόγο αυτό χρειάζεται η δημιουργία ενός αποτελεσματικού πλαισίου για την βιωσιμότητα του δημοσίου χρέους, καθώς και για την πρόληψη και διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020).

Γενικά Συμπεράσματα

Σκοπός της παρούσας εργασίας ήταν η διαπίστωση του τρόπου εφαρμογής και του βαθμού συμμόρφωσης των νέων δημοσιονομικών κανόνων του εξαπτύχου sixpack από τις χώρες P.I.G.S. τα έτη 2012-2018 αντλώντας στοιχεία από τα έγγραφα των Προγραμμάτων Σταθερότητας των χωρών και των Συστάσεων Ανά Χώρα της Επιτροπής στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου καθώς και των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής των χωρών που έλαβαν χρηματοδοτική ενίσχυση από την ΕΕ. Για την ποσοτικοποίηση των αποτελεσμάτων χρησιμοποιήθηκε η εφαρμογή Compliance Tracker του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου.

Πριν από περίπου 25 χρόνια, η ΕΕ ενέκρινε, με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, ένα σύνολο κοινών δημοσιονομικών κανόνων. Ο κύριος στόχος του ήταν να διατηρήσει τα εθνικά δημόσια οικονομικά σε βιώσιμη πορεία και να διασφαλίσει την αποτελεσματικότητα της συγκεντρωτικής χάραξης νομισματικής πολιτικής. Η συμμόρφωση με τους κανόνες του ΣΣΑ δεν είναι αυτοσκοπός. Σκοπός του είναι να διασφαλιστεί η ομαλή λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) και να συμβάλλει στην συνολική σταθερότητα της ευρωζώνης. Μια νέα βάση δεδομένων από τη Γραμματεία του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου τεκμηριώνει το ιστορικό των κρατών μελών της ΕΕ σε σχέση με τους αριθμητικούς περιορισμούς που ορίζονται από κανόνες και προσφέρει την ευκαιρία να κατανοηθούν καλύτερα οι καθοριστικοί παράγοντες. Στα πρώτα χρόνια του δείγματός μας, ο

κανόνας των δαπανών παρουσίαζε το χαμηλότερο ποσοστό συμμόρφωσης: μόνο ένα μικρό μέρος των κρατών μελών εφάρμοζε δημοσιονομικές πολιτικές συνεπείς με τον περιορισμό που αγκυλώνει την καθαρή αύξηση των δαπανών σε έναν συνετό ρυθμό μεσοπρόθεσμης δυναμικής αύξησης της παραγωγής. Το χάσμα συμμόρφωσης μειώθηκε μετά τη θέσπιση του εξάπτυχου το 2011 για τη μεταρρύθμιση του ΣΣΑ. Έκτοτε, το διαρθρωτικό ισοζύγιο και ο κανόνας των δαπανών ακολουθούν πολύ παρόμοιο μοτίβο. Η ανάλυσή δείχνει ότι σε γενικές γραμμές οι χώρες τείνουν να ακολουθούν τους κανόνες αναφορικά με το όριο 3% του ΑΕΠ για το έλλειμμα και τον ικανοποιητικό ρυθμό προσαρμογής προς την τιμή αναφοράς 60% του ΑΕΠ για το δημόσιο χρέος. Ωστόσο, η συμμόρφωση με αυτούς τους περιορισμούς είναι εξαιρετικά προκυκλική. Στέλνει παραπλανητικά μηνύματα για την κατάσταση των δημόσιων οικονομικών και παρακινεί ορισμένες κυβερνήσεις να αυξήσουν τις δαπάνες ή να μειώσουν τους φόρους όταν θα έπρεπε να δημιουργήσουν αποθέματα ασφαλείας. Ως αποτέλεσμα, το υψηλό δημόσιο χρέος δεν είναι μόνο συνέπεια της θλιβερής συμμόρφωσης των οικονομιών του Νότου βαραίνει επίσης την ικανότητα των χωρών να ακολουθούν κανόνες που προορίζονται να μειώσουν τον κύκλο και να σταθεροποιήσουν την παραγωγή (Larch, M., J. Malzubris, S. Santacroce, 2023).

Ίσως τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να αναθεωρήσουν τους υπάρχοντες δημοσιονομικούς κανόνες λαμβάνοντας υπόψη τους όλες τις παραμέτρους και τις ιδιαιτερότητες των οικονομιών των χωρών αποκομίζοντας τα μέγιστα δυνατά οφέλη. Ειδικότερα για την Διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισορροπιών συμπεραίνεται από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ότι δεν διασφαλίζεται αποτελεσματική διόρθωση και πρόληψη με τον τρόπο εφαρμογής της Επιτροπής και συνιστώνται διορθώσεις ορισμένων πτυχών της ΔΜΑ. Σε αυτό άλλωστε καταλήγει και η ίδια η Επιτροπή καθώς παραδέχεται ότι παρόλο που το ευρωπαϊκό εξάμηνο ευθυγραμμίζει με επιτυχία τα ποικίλα σκέλη επιτήρησης και συμβάλλει στον συγχρονισμό των εθνικών διαδικασιών, ενδέχεται να υπάρχει περιθώριο περαιτέρω ενίσχυσης της ΔΜΑ ως εργαλείο συντονισμού της πολιτικής για την ολοκληρωμένη εποπτεία εν μέσω των συνεχών προκλήσεων. Ειδικότερα επισημαίνει ότι σε περιπτώσεις που η βιωσιμότητα του χρέους μιας χώρας σχετίζεται με την δημοσιονομική πειθαρχία και τα διαρθρωτικά εμπόδια στην δυναμική ανάπτυξη, θα μπορούσε να γίνει χρήση των υφιστάμενων δεσμών μεταξύ της ΔΜΑ και του ΣΣΑ ώστε να αξιολογηθεί κατά πόσον θα μπορούσαν να υλοποιηθούν από κοινού αποτελεσματικότερα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020).

Βιβλιογραφία

- Alphandery Edmond. (2012). The Euro Crisis. Foundation Robert Schuman. Ανάκτηση 01 15, 2024, από <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/240-the-euro-crisis>
- Anselm Küsters, E. G. (2020). Mining PIGS. A structural topic model analysis of Southern Europe based on the German newspaper Die Zeit (1946-2009). *Journal of Contemporary European Studies*. Ανάκτηση 02 14, 2024, από <https://doi.org/10.1080/14782804.2020.1784112>
- Borzel, T. A. (2010). *European governance: negotiation and competition in the shadow of hierarchy*. *Journal of Common Market Studies*. Ανάκτηση 01 05, 2024, από <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.02049.x>
- Efstathiou K., Wolff, Guntram B. (2018). *Is the European Semester effective and useful?* Bruegel Policy Contribution, No. 2018/09, Bruegel, Brussels . Ανάκτηση 12 10, 2023, από <http://hdl.handle.net/10419/208014>
- ESM. (2020). *The 2012 private sector involvement in Greece*. Ανάκτηση από <https://www.esm.europa.eu/system/files/document/esmdp11.pdf>
- ESM. (n.d.). *Financial Assistance*. Ανάκτηση από <https://www.esm.europa.eu/financial-assistance>
- ESM. (n.d.). *Who we are*. Ανάκτηση από History: <https://www.esm.europa.eu/about-us/history>
- EUR Lex. (2010). Χρηματοδοτική συνδρομή στην Ιρλανδία Εκτελεστική απόφαση 2011/77/EE. Ανάκτηση 12 28, 2023, από https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:14030102_7
- Eur-Lex . (2024, 01 20). *Οδηγία 2011/85/EE του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών*. Ανάκτηση από <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0085>
- Eur-Lex. (2024, 01 20). *Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1173/2011 για την αποτελεσματική επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ*. Ανάκτηση από <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32011R1173>
- Eur-Lex. (2024, 01 20). *Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1175/2011 για την ενίσχυση της εποπτείας των δημοσιονομικών θέσεων και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών*. Ανάκτηση από <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011R1175>

- Eur-Lex. (2024, 01 20). *Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1176/2011 για την πρόληψη και τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών*. Ανάκτηση από <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011R1176>
- Eur-Lex. (2024, 01 20). *Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1177/2011 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 για την επιτάχυνση και την αποσαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος*. Ανάκτηση από <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011R1177>
- Eur-Lex. (2024, 01 20). *Κανονισμός (ΕΕ) αριθμ. 1174/2011 σχετικά με τα μέτρα επιβολής για τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών στη ζώνη του ευρώ*. Ανάκτηση από <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32011R1174>
- European Commission. (2023). *Post-Programme Surveillance Report. Ireland, Autumn 2023*. Ανάκτηση από Publications: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/post-programme-surveillance-report-ireland-autumn-2023_en
- European Commission. (2016). *The Macroeconomic Imbalance Procedure Rationale, Process, Application: A Compendium*. Ανάκτηση 01 25, 2024, από https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/c2789728-1580-4a8a-bc84-be028a3bfca8_en?filename=ip039_en.pdf
- European Commission. (2023). *Ex-Post Evaluation of the Economic Adjustment Programmes of Greece during the period 2010-2018*. Ανάκτηση από https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/56c17101-8825-4bfe-b9ad-e53dd3d67c77_en?filename=ip207_en.pdf
- European Parliament. (2019). *A decade on from the crisis*. Ανάκτηση 12 15, 2023, από https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642253/EPRS_BRI%282019%29642253_EN.pdf
- European Parliament. (2023). *Το πλαίσιο δημοσιονομικών πολιτικών της ΕΕ*. Ανάκτηση 02 20, 2024, από Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση - 2023: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_2.6.6.pdf
- FDIC. (2020). *Αποτυχημένες πληροφορίες τράπεζας: Πληροφορίες για IndyMac Bank, F.S.B. και IndyMac Federal Bank. F.S.B., Pasadena, CA*. Ανάκτηση 12 15, 2023, από <https://www.fdic.gov/resources/resolutions/bank-failures/failed-bank-list/indymac.html>
- Gärtner M. et al. (2011). *PIGS or Lambs? The European Sovereign Debt Crisis and the Role of Rating Agencies*. doi:DOI: 10.2139/ssrn.1816582

- Glencross A. (2016). *Η πολιτική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*. Ι. Σιδέρης.
- Guy Van Gyes. Thorsten Schulten. (2015). *Wage bargaining under the new European Economic Governance: Alternative strategies for inclusive growth*. ETUI.
- Harold J. (2024). *The IMF and the European Debt Crisis*. IMF. doi: <https://doi.org/10.5089/9798400231902.071>
- IMF. (2023). The Economics of Sovereign Debt, Bailouts, and the Eurozone Crisis. Ανάκτηση 01 10, 2024, από <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/08/25/The-Economics-of-Sovereign-Debt-Bailouts-and-the-Eurozone-Crisis-534763>
- IMF. (2023). Toward a Fiscal Union for the Euro Area. Ανάκτηση 01 10, 2024, από <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1309.pdf>
- Jaumotte, F., Morsy H. (2012). *Determinants of Inflation in the Euro Area: The role of Product and Labour Market Institutions*. IMF Working Paper No 12/37. Ανάκτηση 12 15, 2023, από <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Determinants-of-Inflation-in-the-Euro-Area-The-Role-of-Labor-and-Product-Market-Institutions-25690>
- Katseli Louka. (2014). *Recent Fiscal and labor Market Adjustment Experiences in Europe: Lessons for the Low Income Countries*. Bangladesh.
- Katseli Louka. (2016). “Lessons for the Greek Crisis”, in *Global Fiscal Systems: From Crisis to Sustainability*. Global Agenda Council on Public Finance and Social Protection Systems .
- Kinga Jasiak. (2019). *The International Monetary Fund’s Role in Overcoming Economic Crisis in PIIGS*. Ανάκτηση 12 10, 2023, από <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=841153>
- Krugman Paul. Robin Wells. (2018). *Οικονομική σε διδακτικές ενότητες*. Gutenberg.
- PICARD G. ROBERT. (2015). THE EURO CRISIS IN THE MEDIA JOURNALISTIC COVERAGE OF ECONOMIC CRISIS AND EUROPEAN INSTITUTIONS. Ανάκτηση 12 15, 2023, από <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/research/files/The%20Euro%20Crisis%20in%20the%20Media%20%20Journalistic%20Coverage%20of%20Economic%20Crisis%20and%20European%20Institutions.pdf>
- Pissany-Ferry J. (2012). *Η αφύπνιση των Δαιμόνων. Η κρίση του ευρώ και πώς θα βγούμε από αυτή*. Πόλις.

- Pissany-Ferry J. (2012). *The euro crisis and the new impossible trinity*. Bruegel. Ανάκτηση 01 10, 2024, από https://www.bruegel.org/sites/default/files/wp_attachments/pc_2012_01_.pdf
- Sacadura V. (2017). *The Six-Pack as a Test for the New Intergovernmentalism and Supranationalism Theories*. doi:DOI: 10.1590/0034-7329201800106
- Stiglitz J. (2016). *Ευρώ Πώς ένα κοινό νόμισμα απειλεί το μέλλον της Ευρώπης*. Παπαδόπουλος.
- Terzi N., Ulucay K. (2011). *The Role of Credit Default Swaps on Financial Market Stability*. Ανάκτηση 12 15, 2023, από <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.09.066>
- Vanheuverzwijn Pierre. (2017). *How the Commission fills in the blanks of the European Semester*. Ανάκτηση 01 05, 2024, από <https://doi.org/10.3917/roeu.055.0008>
- WAMI WEST AFRICAN INSTITUT MONETAIRE DE MONETARY INSTITUTE. (2015). THE GREEK DEBT CRISIS – LESSONS FOR THE ECOWAS SINGLE CURRENCY PROJECT. Ανάκτηση 12 10, 2023, από https://wami-imao.org/sites/default/files/2021-04/Greek%20Debt%20Crises_November%202015_English_0.pdf
- YILMAZ B. (2013). , *REFLECTIONS OF THE GLOBAL ECONOMIC CRISIS ON THE COUNTRIES OF PIIGS AND TURKEY'S MACROECONOMIC VARIABLES*. Ανάκτηση 12 10, 2023, από <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/3817>
- Βαρουφάκης Ι. (2011). *Κρίσης Λεξιλόγιο*. Ποταμός.
- Βαρουφάκης Ι. (2012). *Παγκόσμιος Μινώταυρος*. Λιβάνη.
- ΒΑΡΟΥΦΑΚΗΣ Ι. et al. (2011). *Η οικονομική κρίση στην Ελλάδα και την Ευρώπη το 2011*. ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΣΕΕ, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων. Ανάκτηση 12 18, 2023, από , <https://www.inegsee.gr/wp-content/uploads/2014/04/files/study-17.pdf>
- Επιτροπή, Ε. (n.d.). *Υπηρεσία εκδόσεων της ΕΕ*. Ανάκτηση από Ελλάδα Πρώτο Πρόγραμμα Προσαρμογής: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/64c89a77-ddc4-46f4-9bb0-18d7e80f6f0c/language-en>
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2020). *Έκθεση για την εφαρμογή των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011*. Ανάκτηση 01 25, 2024, από {SWD(2020) 210 final} - {SWD(2020) 211 final}: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0055&qid=1613536504822&from=E>
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2020). Έκθεση για την εφαρμογή των κανονισμών ΕΕ αρ.1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 472/2013 και 473/2013 καθώς και για

- την καταλληλότητα της οδηγίας 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου (SWD(2020) 210 - SWD(2020) 211). Ανάκτηση 01 10, 2024, από <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0055&qid=1613536504822&from=E>
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2024, 01 25). *Διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισορροπιών*. Ανάκτηση από https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester/framework/macroeconomic-imbalance-procedure_el
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (n.d.). *Οικονομική βοήθεια στην Ελλάδα*. Ανάκτηση 2 15, 2024, από https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/euro-area-countries/financial-assistance-greece_en#secondeconomicadjustmentprogrammeforgreece
- Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. (n.d.). *Η ΕΚΤ, το ΕΣΚΤ και το Ευρωσύστημα*. Ανάκτηση από <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/index.el.html>
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. (2009). Ευρωπαϊκό Σχέδιο για την Ανάκαμψη της Οικονομίας. Ανάκτηση 12 10, 2023, από https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2009-0063_EL.html
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. (2009). Ευρωπαϊκό Σχέδιο για την Ανάκαμψη της Οικονομίας. Ανάκτηση 12 15, 2023, από https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2009-0063_EL.html
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. (n.d.). *Το πλαίσιο δημοσιονομικών πολιτικών της ΕΕ*. Ανάκτηση 01 25, 2024, από <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/89/the-eu-framework-for-fiscal-policies>
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. (2012). *Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατά το 2011*. doi:doi:10.2860/36239 ISSN 1977-317X
- Η.Π.Α. Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς. (2008). Τα αίτια και τα αποτελέσματα της χρεοκοπίας της Lehman Brothers. Ανάκτηση 12 15, 2023, από <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-110hrg55766/html/CHRG-110hrg55766.htm>
- Μηλιώνης Ν. (2015). *Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο ως μέσο συντονισμού των οικονομικών πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Ανάκτηση 01 20, 2024, από https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2016/05/Milionis_evropaiko-examino.pdf
- Σαββαΐδου Κ. (2019). Παρουσίαση της δεύτερης έκθεσης του Δημοσιονομικού Συμβουλίου. Ανάκτηση 01 15, 2024, από <https://jeanmonnetchair.eubga.uom.gr/wp->

content/uploads/2019/03/%CE%95%CE%B9%CF%83%CE%AE%CE%B3%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CE%9A.-
%CE%A3%CE%B1%CE%B2%CE%B2%CE%B1%CF%8A%CE%B4%CE%BF%CF%85.pdf

Σίσκου Θ. (2014). Ο ρόλος του καθεστώτος συναλλαγματικής ισοτιμίας στην οικονομική ανάπτυξη των ευρωπαϊκών χωρών σε μετάβαση. Εθνικό Αρχείο Διδακτορικών Διατριβών.

Ταμουραντζής Α. (2019). *Οικοδομώντας μια ατελή νομισματική ένωση*. Επίκεντρο.

Τράπεζα της Ελλάδας, Ευρωσύστημα και ζώνη του ευρώ . (2024, 01 15). Ανάκτηση από <https://www.bankofgreece.gr/trapeza/eyrwsysthma-kai-zwnh-toy-eyrw>

Χειλάς Ν. . (2012). *Το υπερεθνικό νόμισμα που διχάζει*. Το Βήμα Ένθετο Ανάπτυξη.

Ψυχάλης Μ. (2020). Οικονομική διακυβέρνηση στην ευρωζώνη, οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις στην οικονομική και τη νομισματική πολιτική και η αποτελεσματικότητά τους μετά την έναρξη της οικονομικής κρίσης. Εθνικό αρχείο Διδακτορικών Διατριβών.