

ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΜΕΣΟΛΟΓΓΙΟΥ

**ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ**

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΠΡΟΣ ΣΤΗΝ ΟΝΕ ΣΤΗΝ ΜΕΤΑ
ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ ΕΠΟΧΗ**

ΚΟΝΙΔΑΣ ΧΡΗΣΤΟΣ Α.Μ. 14120

ΠΑΠΑΖΑΦΕΙΡΗΣ ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ Α.Μ. 13373

ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ : ΜΑΡΗΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ

ΜΕΣΟΛΟΓΓΙ 2013

**ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΔΥΤΙΚΗΣ
ΕΛΛΑΔΑΣ**

**ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ & ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ**

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΠΡΟΣ ΣΤΗΝ ΟΝΕ ΣΤΗΝ ΜΕΤΑ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ ΕΠΟΧΗ

ΚΟΝΙΔΑΣ ΧΡΗΣΤΟΣ Α.Μ. 14120

chrikoni@logistiki.teimes.gr

ΠΑΠΑΖΑΦΕΙΡΗΣ ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ Α.Μ. 13373

Basipapa@logistiki.teimes.gr

ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ : ΝΙΚΟΛΑΚΟΠΟΥΛΟΥ ΦΩΤΕΙΝΗ

ΜΕΣΟΛΟΓΓΙ 2013

Εισαγωγή

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, γνωστή και ως *Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, σηματοδότησε την αρχή της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης και καθόρισε το θεσμικό πλαίσιο, το χρονοδιάγραμμα αλλά και τις προϋποθέσεις συμμετοχής των κρατών μελών της ΕΕ στην ΟΝΕ. Όσον αφορά τη νομισματική πολιτική, έθεσε τις κατευθυντήριες γραμμές άσκησης της, παραχωρώντας όλες τις αρμοδιότητες της στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ), ένα νεοϊδρυθέν πανευρωπαϊκό όργανο με έδρα την Φρανκφούρτη. Αναφορικά με την δημοσιονομική πολιτική, σε αντίθεση με την νομισματική, δεν όρισε κάποιο αρμόδιο φορέα υπεύθυνο για την άσκησης της, δίνοντας έτσι στις κυβερνήσεις των κρατών μελών και τα

οικονομικά υπουργεία τους την ευχέρεια να χαράζουν την δική τους δημοσιονομική πολιτική. Μια δημοσιονομική πολιτική, όμως, που έπρεπε να συμβαδίζει με τα δημοσιονομικά κριτήρια της Συνθήκης του Μάαστριχτ για το δημοσιονομικό έλλειμμα και το δημόσιο χρέος και που περιορίστηκε, αργότερα, σε μεγάλο βαθμό με τη θέσπιση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ).

Επισήμανση

Οι διαπιστώσεις, τα αποτελέσματα, τα συμπεράσματα και οι πιθανές προτάσεις της παρούσας πτυχιακής Εργασίας, εκτός των αναφορών που επισημαίνονται ως λήμματα, αποτελούν προσωπικές θεωρητικές ή εμπειρικές διαπιστώσεις της ομάδας των φοιτητών που την επιμελήθηκαν και δεν απηχούν κατ' ανάγκη τη γνώμη του εισηγητή εκπαιδευτικού, ή του Εκπαιδευτικού προσωπικού του Τμήματος Λογιστικής και χρηματοοικονομικής του Τ.Ε.Ι. Δυτικής Ελλάδας.

Πρόλογος

Μέσα από την πτυχιακή μας αυτή θα προσπαθήσουμε να αναδείξουμε την σημασία τόσο για την χώρα μας , αλλά και για την Ευρώπη η συνθήκη του Μάαστριχτ.

Ποιο αναλυτικά γίνεται αναφορά στην Συνθήκη και στις βασικές αλλαγές που έφερε καθώς και σε αυτές που την ακλούθησαν. Γίνεται αναφορά στα στάδια της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης και ποιες πολιτικές ακολουθήθηκαν από τους πολιτικούς για την υιοθέτηση όλων των σημαντικών αλλαγών που έπρεπε να γίνουν σύμφωνα με αυτά που ορίζονταν σε αυτήν.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή	1
Πρόλογος	2
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1	5
ΣΤΑΔΙΑ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ	5
1.1 Εισαγωγή	5
1.2 Η προετοιμασία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.....	6
Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ).....	7
1.3 Τα Τρία στάδια προς την Οικονομική και Νομισματική Ένωση	7
1.3.1 Το Πρώτο Στάδιο της ΟΝΕ	8
1.3.2 Το Δεύτερο Στάδιο της ΟΝΕ	9
1.3.3 Το Τρίτο Στάδιο της ΟΝΕ	10

1.4	Σύγκλιση και Οικονομική και Νομισματική Ένωση.....	11
	Τα βασικά κριτήρια σύγκλισης.....	11
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2		12
ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΜΕΓΕΘΗ		12
2.1	Εισαγωγή	12
2.2	Μακροοικονομικά μεγέθη Ελλάδας	12
2.3	Ανταγωνιστικότητα και προοπτικές στην Ελλάδα	20
2.4	Μακροοικονομικές εξελίξεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	22
2.5	Μακροοικονομικές εξελίξεις σε οικονομίες εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	23
2.6	Γενικά συμπεράσματα γύρω από τις διεθνείς εξελίξεις.....	25
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3		29
ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ.....		29
3.1	Εισαγωγή	29
3.2	Συνθήκη του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση	30
3.3	Βασικοί πυλώνες Ευρωπαϊκής ένωσης.....	30
3.4	Ιστορική αναδρομή	31
3.5	Στόχοι συνθήκης Μάαστριχτ	32
3.6	Δομή της συνθήκης.....	32
3.7	Βασικά όργανα συνθήκης.....	32
3.8	Πολιτικές συνθήκης	36
3.9	Στάδια ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.....	36
3.10	Βασικές αλλαγές που έφερε η συνθήκη του Μάαστριχτ	37
3.11	Αλλαγές μετά την συνθήκη του Μάαστριχτ	38
3.12	Συνθήκη του Μάαστριχτ - Άρθρο 104.....	41
3.13	Από το παρελθόν στο Μέλλον	44
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4		46
ΟΙ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ		46
4.1	Η Συνθήκη του Άμστερνταμ.....	46
4.1.1	Ιστορική αναδρομή	46
4.1.2	Οι στόχοι της συνθήκης	47
4.1.3	Η διάρθρωση της συνθήκης.....	47
4.1.4	Τα βασικά αποτελέσματα	49
4.2	Η Συνθήκη της Νίκαιας	52
4.3	Η συνθήκη της Λισσαβόνας	53
4.3.1	Οι Κύριες Καινοτομίες στο Θεσμικό Πλαίσιο της Ένωσης.....	54
4.3.2	Δομή και Χαρακτηριστικά της νέας Συνθήκης	54
4.3.3	Το Θεσμικό Πλαίσιο της Ένωσης και οι Διαδικασίες Λειτουργίας της.....	55
4.3.4	Αλλαγές σε σχέση με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.....	57
4.3.5	Αλλαγές στη νομοθετική διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στο σύστημα ψηφοφορίας.....	58
4.3.6	Ο ορισμός της ειδικής πλειοψηφίας.....	59
4.3.7	Η Ενισχυμένη Συνεργασία.....	60
4.3.8	Ρήτρα αλληλεγγύης.....	61
4.3.9	Ρήτρα αποχώρησης.....	61
4.3.10	Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων	61
4.3.11	Ειδικές διατάξεις για τα θέματα Δικαστικής και Αστυνομικής Συνεργασίας	61
4.3.12	Πρωτόκολλα για το ειδικό καθεστώς ΗΒ, Ιρλανδίας και Δανίας και πρωτόκολλο μεταβατικών διατάξεων	63
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5		64
ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ		64
5.1	Η Δημοσιονομική πολιτική στα πλαίσια του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης ΣΣΑ	64
5.2	Τα δημοσιονομικά κριτήρια της συνθήκης του Μάαστριχτ και το ΣΣΑ.....	64

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6	70
ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ	70
6.1 Το κοινωνικό κόστος της Οικονομίας	70
6.2 Ο μύθος της «ισχυρής οικονομίας» 2000-2005	74
6.3 Η παγκόσμια κρίση του 2007	75
6.4 Η Κρίση και η Ελληνική Οικονομία.....	76
6.5 Το Πρόγραμμα Οικονομικής Πολιτικής-Οικονομικό Πρόγραμμα Προσαρμογής.....	77
6.6 Σύγκριση 2010-2013 (ομοιότητες)	78
6.7 Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση Μια Αποτίμηση για την Περίοδο 1981-2004.....	78
6.8 Ελλάδα κι Ευρωπαϊκή Ένωση στον 21ο αιώνα.....	82
6.9 Η ανταγωνιστικότητα ύψιστη εθνική προτεραιότητα.....	84
6.10 Η ανταγωνιστικότητα ευθύνη των επιχειρήσεων	85
6.11 Ο ρόλος της συναλλαγματικής πολιτικής.....	86
6.12 Η ανταγωνιστική ανάπτυξη, προϋπόθεση για την αντιμετώπιση της ανεργίας.....	87
6.13 Ο εκσυγχρονισμός και η επέκταση της μεταποίησης, προϋπόθεση της ανταγωνιστικής ανάπτυξης	88
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7	91
Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΕΕ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΤΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ – ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ.....	91
7.1 Η Ευρωπαϊκή ενοποίηση και τα κράτη μέλη.....	91
7.2 Η έννοια του εξευρωπαϊσμού	92
7.3 Ο εξευρωπαϊσμός των διοικήσεων	93
7.4 Το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα	94
7.5 Επιδράσεις στην διοίκηση από την συμμετοχή στην ΕΕ.....	96
7.6 Προσπάθειες προσαρμογής της διοίκησης	97
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8	104
ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΤΑΜΕΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	104
8.1 Εισαγωγή	104
8.2 Διδάγματα από τη διεθνή αναπτυξιακή βοήθεια	108
8.3 Γενικά Συμπεράσματα	111
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	114
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	115

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΣΤΑΔΙΑ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ

1.1 Εισαγωγή

Στο κεφάλαιο αυτό θα παρουσιάσουμε τα βασικά στάδια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της μετάβασης στο ευρώ. Μετά την παρουσίαση των τριών σταδίων θα αναφέρουμε τα μέτρα σύγκλισης που θα έπρεπε να τηρούν όλες οι χώρες για να μπορέσουν να γίνουν μέλος της ευρωπαϊκής ένωσης .

1.2 Η προετοιμασία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης

Από την δεκαετία του 1960 που υπήρχε πρόοδος στην οικονομία δημιουργήθηκε η ιδέα για την δημιουργία ενός κοινού νομίσματος.

Το 1969 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέθεσε ένα σχέδιο (γνωστό ως “σχέδιο Barre”), που είχε να κάνει με την ιδέα του ενιαίου νομίσματος και αυτό λόγω του γεγονότος ότι το σύστημα Bretton Woods είχε αρχίσει να παρουσιάζει αρκετά έντονα σημάδια κόπωσης. Με βάση το **σχέδιο Barre** όλοι οι αρχηγοί κρατών αποφάσισαν και συγκρότησαν το Συμβούλιο των Υπουργών με κύριο στόχο την υλοποίηση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ONE). Μέσα από αυτήν την συνάντηση δημιουργήθηκε η **έκθεση Werner**, η οποία δημοσιεύθηκε το 1970 και σαν βασικό στοιχείο ήταν ότι πρότεινε τη σταδιακή δημιουργία της ONE το αργότερο μέχρι το 1980.

Την εποχή εκείνη επικρατούσε σημαντική συναλλαγματική αστάθεια διεθνώς μετά την κατάρρευση του συστήματος Bretton Woods, που είχε σαν βασικό αποτέλεσμα την αποδυνάμωση της έκθεσης αυτής. Κάτι που βοήθησε σε αυτό ήταν και οι πιέσεις των διαφορετικών αντιδράσεων πολιτικής και οικονομικές διαταραχές εκείνης της περιόδου, ιδιαίτερα κατά την πρώτη πετρελαϊκή κρίση. [1]

Με δεδομένα τα παραπάνω τα εννέα μέλη της τότε ΕΟΚ, στην προσπάθειά τους να αντιμετωπίσουν αυτήν την αστάθεια, ενεργοποίησαν τη διαδικασία νομισματικής συνεργασίας το Μάρτιο του 1979 δημιουργώντας το **Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα (ΕΝΣ)**.

Το ΕΝΣ είχε σαν βασικό χαρακτηριστικό την δημιουργία του μηχανισμού συναλλαγματικών ισοτιμιών (ΜΣΙ), ο οποίος θα εισήγαγε σταθερές αλλά προσαρμόσιμες συναλλαγματικές ισοτιμίες μεταξύ των νομισμάτων των χωρών της ΕΟΚ. Με δεδομένο αυτό απαιτήθηκαν να γίνουν προσαρμογές των νομισματικών και οικονομικών πολιτικών προκειμένου να διασφαλιστεί η σταθερότητα των συναλλαγματικών ισοτιμιών. Στο πλαίσιο του ΕΝΣ, οι συμμετέχοντες κατόρθωσαν να δημιουργήσουν μια ζώνη όπου άρχισε να επικρατεί ολοένα και μεγαλύτερη σταθερότητα, καθώς και να επιτύχουν τη σταδιακή χαλάρωση των ελέγχων κίνησης κεφαλαίων.

Το 1986 υπεγράφη **Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, (ΕΕΠ), που κατάφερε να δώσει** νέα ώθηση στη δημιουργία του ενιαίου νομίσματος και της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Με την πράξη αυτή δημιουργήθηκε το βασικό χρονοδιάγραμμα για την τελική δημιουργία της Ενιαίας Αγοράς και έδειξε το ποσό αναγκαία ήταν η ευρωπαϊκή ένωση

Το 1988 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ανέθεσε στους διοικητές των κεντρικών τραπεζών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας να προτείνουν συγκεκριμένα στάδια που θα οδηγούσαν στην ΟΝΕ και έτσι επιβεβαίωσε το στόχο για την υλοποίηση της ΟΝΕ. Αποτέλεσμα των εργασιών της επιτροπής ήταν η **έκθεση Delors**, σύμφωνα με την οποία η ΟΝΕ θα έπρεπε να επιτευχθεί σε τρία στάδια.

Η έκθεση οδήγησε σε διαπραγματεύσεις οι οποίες κατέληξαν στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), που υπεγράφη στο Μάαστριχτ στις 7 Φεβρουαρίου 1992. Με τη Συνθήκη αυτή ιδρύθηκε η ΕΕ και τροποποιήθηκαν οι ιδρυτικές συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων με την προσθήκη νέου κεφαλαίου σχετικά με την οικονομική και νομισματική πολιτική. Το εν λόγω νέο κεφάλαιο έθετε τα θεμέλια της ΟΝΕ και προέβλεπε τη μέθοδο και το χρονοδιάγραμμα για την υλοποίησή της.¹

Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ)

Μετά την ανάθεση που έγινε στους διοικητές των κεντρικών τραπεζών, τον Ιούνιο του 1988 ανέθεσε σε μια επιτροπή, υπό την προεδρία του Jacques Delors, τότε Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, να μελετήσει και να προτείνει συγκεκριμένα στάδια που θα οδηγούσαν στην εν λόγω ένωση, επιβεβαιώνοντας έτσι τον στόχο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.

Για τον λόγο αυτό δημιουργήθηκε μια επιτροπή η οποία απαρτιζόταν από τους διοικητές των εθνικών κεντρικών τραπεζών της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ), τον Alexandre Lamfalussy, ο οποίος τότε κατείχε τη θέση του γενικού διευθυντή της Τράπεζας Διεθνών Διακανονισμών, τον Niels Thygesen, καθηγητή Οικονομικών στη Δανία, και τον Miguel Boyer, τότε πρόεδρο της Banco Exterior de España. [1]

1.3 Τα Τρία στάδια προς την Οικονομική και Νομισματική Ένωση

Το σχέδιο για την Οικονομική και Νομισματική ένωση θα πέραγε μέσα από τρία βασικά στάδια τα οποία ξεκίνησαν το 1990 και ολοκληρώθηκαν το 1999.

Την 1η Ιουλίου 1990 άρχισε το **Πρώτο Στάδιο** της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ), που σαν βασικό χαρακτηριστικό του ήταν η κατάργηση όλων των εσωτερικών φραγμών στην ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών, ατόμων, υπηρεσιών και κεφαλαίων μεταξύ των

¹ Καπλανης Σωκ. – Ευρωπαϊκή ένωση μια νέα πραγματικότητα. εκδόσεις: πανεπιστήμιο Ιωαννίνων_2007

κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), κάτι που αποτέλεσε πολύ σημαντική αλλαγή για την εποχή εκείνη.

Μετά το πέρας 4 ετών ξεκίνησε το **Δεύτερο Στάδιο** την 1η Ιανουαρίου 1994 με την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ιδρύματος (ΕΝΙ). Βασικό στοιχείο το Δεύτερο Στάδιο είχε :

- στην τεχνική προετοιμασία για τη δημιουργία του ενιαίου νομίσματος,
- την επιβολή δημοσιονομικής πειθαρχίας και
- την ενίσχυση της σύγκλισης των οικονομικών και νομισματικών πολιτικών των κρατών μελών της ΕΕ.

Το Μάιο του 1998, το Συμβούλιο της ΕΕ, συνεργόμενο σε επίπεδο αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων, είχε επιβεβαιώσει ότι 11 από τα 15 κράτη μέλη της ΕΕ την εποχή εκείνη – το Βέλγιο, η Γερμανία, η Ιρλανδία, η Ισπανία, η Γαλλία, η Ιταλία, το Λουξεμβούργο, οι Κάτω Χώρες, η Αυστρία, η Πορτογαλία και η Φινλανδία – πληρούσαν τα κριτήρια για την υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος.

Τέλος την 1η Ιανουαρίου 1999 άρχισε το **Τρίτο Στάδιο**, με τον καθορισμό των συντελεστών μετατροπής των νομισμάτων των 11 κρατών μελών που θα συμμετείχαν αρχικά σε αυτό και με την εισαγωγή του ευρώ ως ενιαίου νομίσματος. Παράλληλα το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ ανέλαβε την αρμοδιότητα άσκησης της ενιαίας νομισματικής πολιτικής στη ζώνη του ευρώ. Πριν από αυτό όμως, Την 1η Ιανουαρίου 2001 εισήλθε στη ζώνη του ευρώ και η Ελλάδα.²

Η πρώτη μετάβαση στο ευρώ σε φυσική μορφή ολοκληρώθηκε την 1η Ιανουαρίου 2002 με την εισαγωγή των τραπεζογραμματίων και των κερμάτων ευρώ. Τον Ιανουάριο του 2007 η Σλοβενία έγινε το δέκατο τρίτο μέλος της ζώνης του ευρώ. Ακολούθησαν η Κύπρος και η Μάλτα την 1η Ιανουαρίου 2008, η Σλοβακία την 1η Ιανουαρίου 2009 και η Εσθονία την 1η Ιανουαρίου 2011. [1]

1.3.1 Το Πρώτο Στάδιο της ΟΝΕ

Με βάση την Έκθεση Delors, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε τον Ιούνιο του 1989 ότι το πρώτο στάδιο υλοποίησης της οικονομικής και νομισματικής ένωσης θα ξεκινούσε την 1η

² Καπλανης Σωκ. – Ευρωπαϊκή ένωση μια νέα πραγματικότητα. εκδόσεις: πανεπιστήμιο Ιωαννίνων_2007

Ιουλίου 1990, ημερομηνία κατά την οποία καταργήθηκαν κατ' αρχήν όλοι οι περιορισμοί στην κίνηση κεφαλαίων ανάμεσα στα κράτη μέλη.

Μέσα από το στάδιο αυτό εκχωρήθηκαν αρμοδιότητες στην Επιτροπή των Διοικητών των κεντρικών τραπεζών των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, η οποία, από την ημερομηνία ίδρυσης της από τη σύστασή της τον Μάιο του 1964, είχε σημαντικό ρόλο στη νομισματική συνεργασία. Αυτές οι αρμοδιότητες καθορίστηκαν με απόφαση του Συμβουλίου της 12ης Μαρτίου 1990 και αφορούσαν, μεταξύ άλλων :

- τη διεξαγωγή διαβουλεύσεων και
- την προώθηση του συντονισμού στον τομέα της νομισματικής πολιτικής των κρατών μελών, με στόχο την επίτευξη της σταθερότητας των τιμών.

Για την υλοποίηση του Δεύτερου και του Τρίτου Σταδίου, θεωρήθηκε αναγκαία η αναθεώρηση της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (η "Συνθήκη της Ρώμης"), προκειμένου έτσι να θεσπιστεί η απαραίτητη θεσμική δομή που ήταν απαραίτητη για την ολοκλήρωση της ένωσης.

Οι διαπραγματεύσεις κατέληξαν στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία εγκρίθηκε τον Δεκέμβριο του 1991 και υπογράφηκε στο Μάαστριχτ στις 7 Φεβρουαρίου 1992 και έτσι ονομάστηκε και συνθήκη του Μάαστριχτ . Κατά την διάρκεια της όλης διαδικασίας παρατηρήθηκαν αρκετές καθυστερήσεις σχετικά με την διαδικασία κύρωσης που οδήγησαν η συνθήκη να τεθεί τελικά σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου 1993. [1]

1.3.2 Το Δεύτερο Στάδιο της ONE

Το δεύτερο στάδιο της Οικονομικής και Νομισματικής ένωσης ξεκίνησε με την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ιδρύματος (ENI) την 1η Ιανουαρίου 1994. Το ENI αποτέλεσε ένα μεταβατικό στάδιο, το οποίο αντανάκλουσε επίσης την κατάσταση της νομισματικής ολοκλήρωσης στο εσωτερικό της Κοινότητας.

Τα δύο κύρια καθήκοντα του ENI ήταν:

- να ενισχύσει τη συνεργασία μεταξύ των κεντρικών τραπεζών και τον συντονισμό των νομισματικών πολιτικών, και
- να αναλάβει τις αναγκαίες προετοιμασίες για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ), για την άσκηση της ενιαίας νομισματικής πολιτικής και για τη δημιουργία ενιαίου νομίσματος στο τρίτο στάδιο.

Το ΕΝΙ εκτός από τα δυο κύρια καθήκοντα του που αναφέρθηκαν παραπάνω στην εργασία μας αποτέλεσε ένα βήμα διαβουλεύσεων, καθώς και ανταλλαγής απόψεων και πληροφοριών για θέματα πολιτικής μεταξύ των κρατών-μελών και προσδιόρισε όλες τις διαδικασίες που έπρεπε να ακολουθηθούν (κανονιστικό, οργανωτικό και υλικοτεχνικό πλαίσιο) που χρειαζόταν το ΕΣΚΤ για την άσκηση των καθηκόντων του κατά το Τρίτο Στάδιο.

Σημαντική ημερομηνία της ΟΝΕ ήταν τον Δεκέμβριο του 1995, όπου το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε να ονομάσει "ευρώ" την ευρωπαϊκή νομισματική μονάδα η οποία επρόκειτο να εισαχθεί κατά την έναρξη του Τρίτου Σταδίου, και επιβεβαίωσε την τελική ημερομηνία έναρξης του τρίτου σταδίου την 1η Ιανουαρίου 1999.

Για την τελική όμως ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης τον Ιούνιο του 1997 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των κρατών-μελών ενέκρινε, καθορίζοντας τους δύο βασικούς κανονισμούς που αποτελούν μέρος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης,

Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης αποσκοπεί στη διασφάλιση δημοσιονομικής πειθαρχίας όσον αφορά την ΟΝΕ. Το Συμβούλιο με δήλωσή του τον Μάιο του 1998 συμπλήρωσε το Σύμφωνο και ενίσχυσε τις αντίστοιχες δεσμεύσεις. Το Σύμφωνο αναθεωρήθηκε το 2005 και το 2011.

Επόμενη σημαντική ημερομηνία για την ΟΝΕ ήταν η 2 Μαΐου 1998, όπου το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – συνεργόμενο σε επίπεδο αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων – αποφάσισε ομόφωνα ότι 11 κράτη μέλη πληρούσαν τα κριτήρια που ήταν απαραίτητα για τη συμμετοχή στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ και την υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος την 1η Ιανουαρίου 1999. Οι χώρες που τηρούσαν τα κριτήρια και αποτελέσαν τον αρχικό κορμό της Ευρωπαϊκής ένωσης ήταν το Βέλγιο, η Γερμανία, η Ισπανία, η Γαλλία, η Ιρλανδία, η Ιταλία, το Λουξεμβούργο, η Ολλανδία, η Αυστρία, η Πορτογαλία και η Φινλανδία. Επιπλέον, οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων κατέληξαν σε συμφωνία σε πολιτικό επίπεδο για τις προσωπικότητες που επρόκειτο να προταθούν ως μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ). [1]

1.3.3 Το Τρίτο Στάδιο της ΟΝΕ

Το τρίτο και τελευταίο στάδιο είχε σαν βασικούς άξονες

- τον αμετάκλητο καθορισμό των συναλλαγματικών ισοτιμιών των νομισμάτων των 11 κρατών μελών που συμμετείχαν αρχικά στη Νομισματική Ένωση και
- την άσκηση ενιαίας νομισματικής πολιτικής υπό την ευθύνη της ΕΚΤ.

Το τρίτο και τελικό στάδιο της ONE ξεκίνησε την 1η Ιανουαρίου 1999 και τα συμμετέχοντα κράτη μέλη έγιναν 12 με την είσοδο της Ελλάδας στο τρίτο στάδιο της ONE την 1η Ιανουαρίου 2001. Η Σλοβενία έγινε το δέκατο τρίτο μέλος της ζώνης του ευρώ την 1η Ιανουαρίου 2007. Ακολούθησαν η Κύπρος και η Μάλτα έναν χρόνο μετά, η Σλοβακία την 1η Ιανουαρίου 2009, και η Εσθονία την 1η Ιανουαρίου 2011. Οι κεντρικές τράπεζες των χωρών που εντάχθηκαν στη ζώνη του ευρώ έγιναν αυτομάτως - από την ημέρα της ένταξης - μέλη του Ευρωσυστήματος.

1.4 Σύγκλιση και Οικονομική και Νομισματική Ένωση

Μετά από όλα τα παραπάνω τελικά δημιουργήθηκε η ζώνη του ευρώ το έτος 1999, που περιελάμβανε 11 κράτη μέλη και με συνολικό πληθυσμό 300 εκατομμύρια πολίτες. Παράλληλα δημιουργήθηκε η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) , που σαν κύρια δραστηριότητα της είχε την άσκηση κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής.

Το παραπάνω δεν άφηνε τις χώρες κράτη-μέλη να χαλαρώσουν, αλλά θα έπρεπε να δίνουν συνεχόμενες προσπάθειες για την κοινή ευρωπαϊκή πολιτική που σαν κύριο αποτέλεσμα θα είχε την δημιουργία σταθερότητας γύρω από την ζώνη του ευρώ. Η τελική προσαρμογή επιτευχτεί χάριν στις προσπάθειες κάποιων από τα βασικά μέλη της ευρωπαϊκής ένωσης, τα οποία είχαν όλα εκείνα τα χαρακτηριστικά που έπρεπε, καθώς και την μεγάλη διάθεση για την επιτυχία αυτής της μεγάλης προσπάθειας.³

Τα βασικά κριτήρια σύγκλισης

Παρακάτω αναφέρουμε τα βασικά κριτήρια που προβλέπονταν από την συνθήκη της Λισαβόνας που θα έπρεπε να πληροί κάθε κράτος- μέλος για να μπορεί έτσι να βρίσκεται εντός της ζώνης του ευρώ.

- Δεν πρέπει να έχει ληφθεί απόφαση του Συμβουλίου που να αφορά την ύπαρξη υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος στο εν λόγω κράτος μέλος.
- Πρέπει να υπάρχει διατηρήσιμος βαθμός σταθερότητας των τιμών και μέσος ρυθμός πληθωρισμού, καταγεγραμμένος επί ένα έτος πριν από τον έλεγχο, που να μην υπερβαίνει εκείνον των τριών κρατών μελών με τις καλύτερες επιδόσεις από άποψη σταθερότητας τιμών, κατά περισσότερο από 1,5 εκατοστιαίες μονάδες.
- Το μέσο μακροπρόθεσμο ονομαστικό επιτόκιο δεν πρέπει να υπερβαίνει εκείνο των τριών κρατών μελών με τις καλύτερες επιδόσεις από άποψη σταθερότητας τιμών κατά περισσότερο από 2 εκατοστιαίες μονάδες.

³ Καπλανης Σωκ. – Ευρωπαϊκή ένωση μια νέα πραγματικότητα. εκδόσεις: πανεπιστήμιο Ιωαννίνων_2007

- Τα κανονικά περιθώρια διακύμανσης που προβλέπει ο μηχανισμός συναλλαγματικών ισοτιμιών πρέπει να τηρούνται χωρίς σοβαρή ένταση κατά τα δύο, τουλάχιστον, τελευταία έτη πριν από τον έλεγχο.
- Κάθε κράτος μέλος πρέπει να διασφαλίζει ότι η εθνική του νομοθεσία, συμπεριλαμβανομένου του καταστατικού της οικείας εθνικής κεντρικής τράπεζας (ΕθνΚΤ), είναι συμβατή τόσο με τα άρθρα 130 και 131 της Συνθήκης όσο και με το Καταστατικό του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ). Η υποχρέωση αυτή που ισχύει και για τα κράτη μέλη με παρέκκλιση αναφέρεται επίσης και ως “νομική σύγκλιση”. [1]

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΜΕΓΕΘΗ

2.1 Εισαγωγή

Η ευρωπαϊκή ένωση αποτέλεσε σημαντικό κομμάτι για τις χώρες της Ευρώπης, αλλά και ολόκληρο τον κόσμο. Με τις αλλαγές που έφερε επηρεάστηκαν όλα τα μακροοικονομικά μεγέθη των χωρών, όπως ΑΕΠ, απασχόληση, πληθωρισμός, δημοσιονομική πολιτική, ανεργία.

Στο κεφάλαιο αυτό θα παρουσιάσουμε την εξέλιξη των μακροοικονομικών μεγεθών στην Ελλάδα, στην Ευρωπαϊκή ένωση αλλά και σε χώρες εκτός ΕΕ, χρησιμοποιώντας σαν βάση στοιχεία για το έτος 2012.

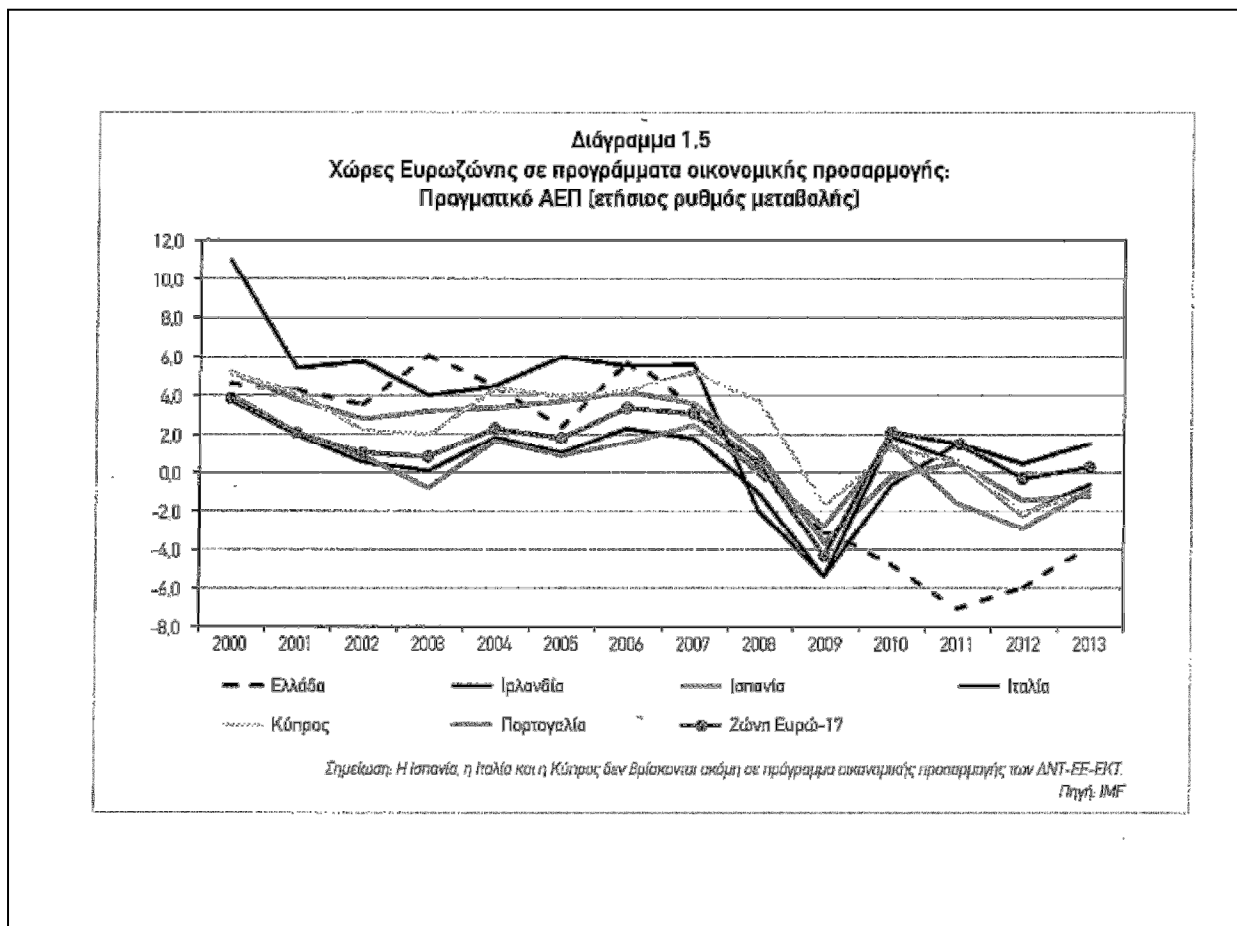
2.2 Μακροοικονομικά μεγέθη Ελλάδας

Η ελληνική οικονομία παρέμεινε σε βαθιά ύφεση και το 2012 και το ΑΕΠ υποχώρησε για πέμπτο συνεχόμενο έτος, ενώ η ανεργία σκαρφάλωσε σε νέα ιστορικά υψηλά. Η δημοσιονομική προσαρμογή και οι εφαρμοζόμενες δομικές μεταρρυθμίσεις, που ουσιαστικά είχαν

επιβραδυνθεί ή ανασταλεί το 2011, συνεχίστηκαν εντονότερα το 2012 ώστε να εξασφαλιστεί η απομείωση του δημόσιου χρέους, αλλά και το νέο πρόγραμμα χρηματοδοτικής στήριξης από την τριμερή (ΕΕ-27, ΔΝΤ και ΕΚΤ). Η κορύφωση όμως της πολιτικής αστάθειας και της οικονομικής αβεβαιότητας ως προς τις πιθανές εξελίξεις το πρώτο εξάμηνο το έτους, η μειωμένη αξιοπιστία στο εσωτερικό και το εξωτερικό της χώρας, καθώς και η συνέχιση της μη «οικειοποίησης» από τις πολιτικές δυνάμεις των αναγκαίων διαρθρωτικών μέτρων, επέτειναν τις υφεσιακές επιπτώσεις της εφαρμογής του σταθεροποιητικού προγράμματος. Αρνητικά επέδρασε επίσης η αδυναμία του εγχώριου τραπεζικού συστήματος να ανταποκριθεί στις ανάγκες χρηματοδότησης του ιδιωτικού τομέα λόγω των ζημιών που υπέστη τόσο από την εφαρμογή του προγράμματος απομείωσης του δημόσιου χρέους (Private Sector Involvement – PSI), όσο και από την αναμενόμενη μεγάλη αύξηση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, λόγω της βαθιάς και πολυετούς ύφεσης. [2]

Επιπλέον, οι φόβοι για τον κίνδυνο άτακτης χρεοκοπίας και εξόδου από τη Ζώνη του Ευρώ έπληξαν καίρια την εμπιστοσύνη, έχοντας δραματική επίπτωση τόσο στη συνολική ζήτηση όσο και στη συνολική προσφορά της οικονομίας. Επιβάρυναν περαιτέρω αφενός την εγχώρια ζήτηση, μέσω της αναστολής πραγματοποίησης δαπανών για διαρκή καταναλωτικά και επενδυτικά αγαθά, και αφετέρου την εκροή των καταθέσεων και τη διαθέσιμη για την πραγματική οικονομία ρευστότητα του τραπεζικού συστήματος.

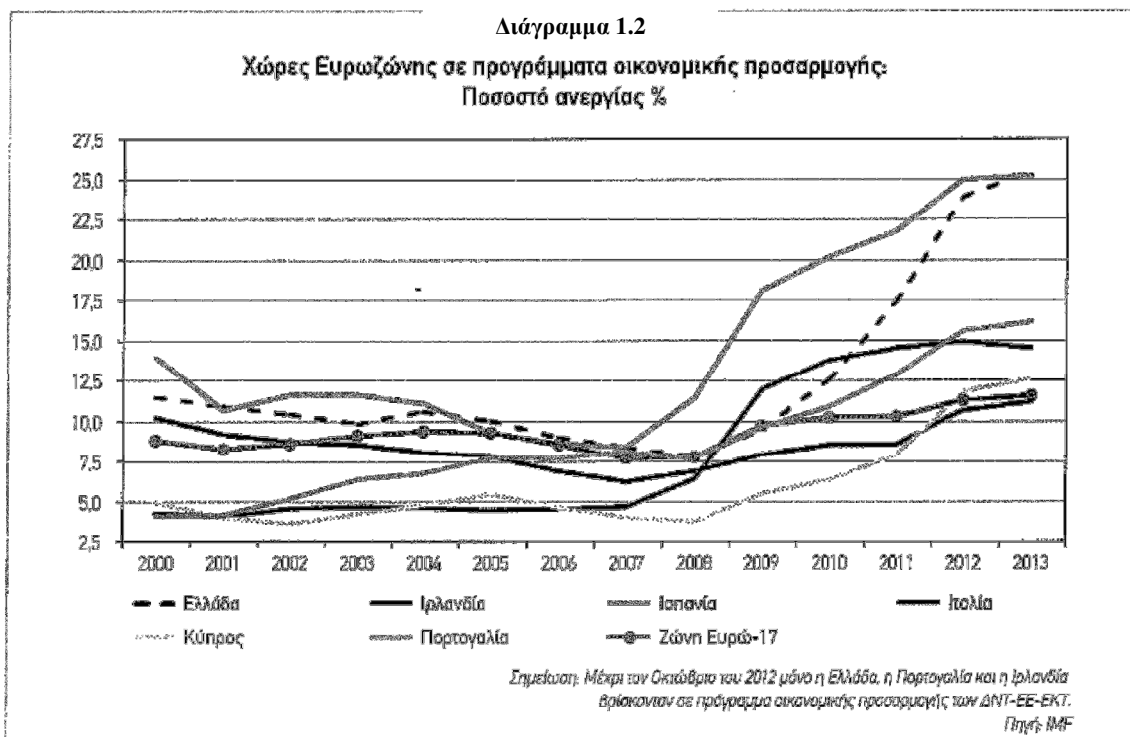
Διάγραμμα 1.1



Το ΑΕΠ εκτιμάται ότι θα υποχωρήσει κατά 6,0% το 2012, έναντι υποχώρησης κατά 7,1% το 2011. Από όλες τις χώρες της Ζώνης του Ευρώ, μόνο η Ελλάδα και η Πορτογαλία βρέθηκαν σε ύφεση και το 2011 και το 2012 (βλ. Διάγραμμα 1.1). Στην Ελλάδα η μεγάλη πτώση όλων των συνιστωσών της εγχώριας ζήτησης αντισταθμίστηκε, εν μέρει, από τη θετική συμβολή των καθαρών εξαγωγών και των αποθεμάτων. Η ιδιωτική κατανάλωση εκτιμάται ότι υποχώρησε κατά 5,7% και η δημόσια περί 11% το 2012 (σε σταθερές τιμές). Αντιθέτως, η μεγάλη ύφεση περιόρισε δραστικά το εμπορικό έλλειμμα. Ο όγκος των εισαγωγών αγαθών και υπηρεσιών εκτιμάται ότι μειώθηκε κατά 18,9%, ενώ ο όγκος των εξαγωγών ενισχύθηκε κατά 7,9%. Ως αποτέλεσμα το εμπορικό έλλειμμα θα περιοριστεί δραστικά στο 3% του ΑΕΠ. [2]

Η συνολική απασχόληση επλήγη δραματικά και το 2012, αφού εκτιμάται ότι μειώθηκε περαιτέρω κατά 8,6%. Η μείωση της απασχόλησης έπληξε αποκλειστικά τον ιδιωτικό τομέα και ήταν το αποτέλεσμα του κλεισίματος ή της συρρίκνωσης πολλών επιχειρήσεων λόγω της αβεβαιότητας, της βαθιάς ύφεσης και των έκτακτων φορολογικών μέτρων. Μόνον οι εγγεγραμμένοι άνεργοι στον ΟΑΕΔ έφθασαν το Σεπτέμβριο του 2012 τις 892.000. Το ποσοστό ανεργίας εκτιμάται ότι αυξήθηκε σε νέο ιστορικό υψηλό, στο 23,8%, έναντι 17,3% το 2011 και μόλις 7,7% το 2008. Το 44% της ανεργίας αυτής υπολογίζεται ότι αφορά μακροχρόνια

ανέργους. Η Ελλάδα το 2011 και το 2012 έχει το δεύτερο υψηλότερο ποσοστό ανεργίας σε όλη την ΕΕ-27, μετά την Ισπανία (βλ. Διάγραμμα 1.2). [2]



Ως προς επιμέρους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας, ο όγκος των λιανικών πωλήσεων το πρώτο εξάμηνο του 2012 μειωνόταν κατά 11,8%, έναντι της ίδιας περιόδου πέρυσι. Το 2011 ο δείκτης αυτός είχε υποχωρήσει κατά 11,7%. Οι κατηγορίες ένδυση-υπόδηση καθώς και τα διαρκή καταναλωτικά αγαθά (έπιπλα, ηλεκτρικά είδη, οικιακός εξοπλισμός) σημείωσαν τη μεγαλύτερη πτώση, τόσο το 2011 όσο και το πρώτο εξάμηνο του 2012. Ο αριθμός νέων επιβατικών αυτοκινήτων που τέθηκαν σε κυκλοφορία μειώνεται για πέμπτο συνεχόμενο έτος το 2012. Το Σεπτέμβριο του 2012 ο αριθμός των νέων ΙΧ αυτοκινήτων σημείωνε ετήσια πτώση κατά 44,2%, ενώ το 2011 είχε μειωθεί κατά 29,8%. Σε ετήσια βάση, τα νέα αυτοκίνητα που τίθενται σε κυκλοφορία είναι πλέον λιγότερα από το 25% του αντίστοιχου αριθμού τους το 2007. [2]

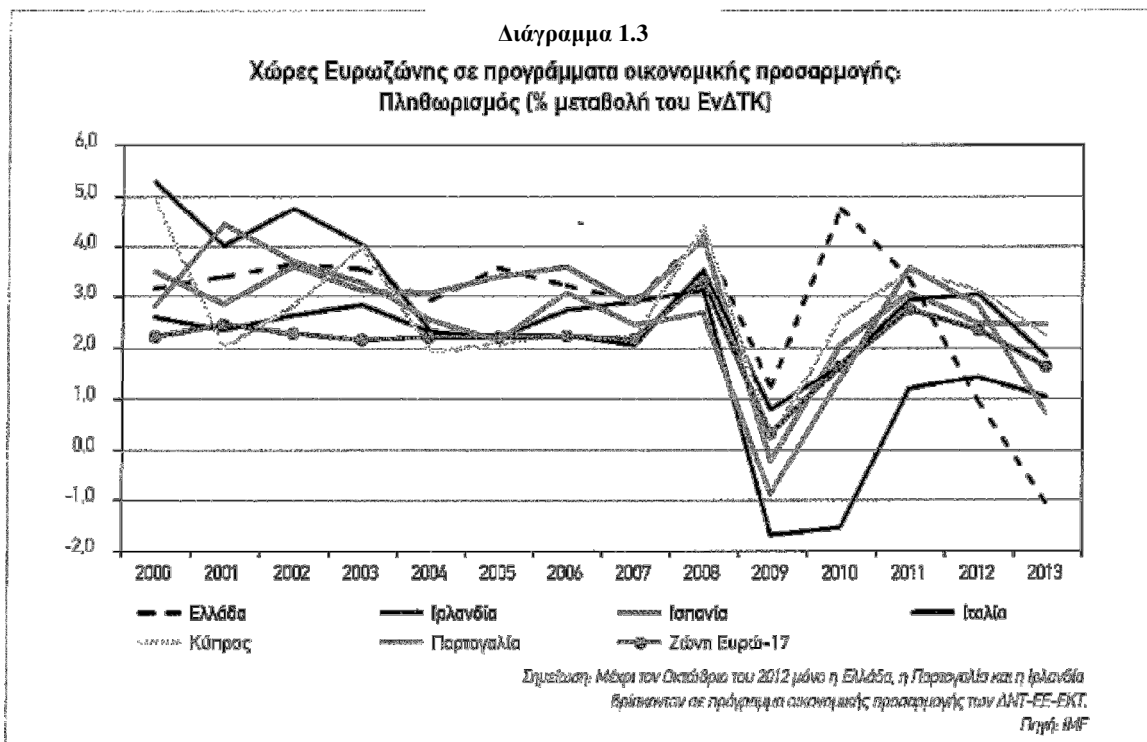
Από την πλευρά της συνολικής προσφοράς, η συνολική ακαθάριστη προστιθέμενη αξία της οικονομίας, σύμφωνα με την ΕΛΣΤΑΤ, μειώθηκε ταχύτερα το 2011, κατά 6,6% έναντι μείωσης κατά 5,2% το 2010 σε σταθερές τιμές του 2005. Ως χαρακτηριστικότερη μεταβολή επισημαίνεται η περαιτέρω σοβαρή υποχώρηση της δραστηριότητας των κατασκευών (κατά 28,4% το 2011), κλάδος που, ενώ προ κρίσης συνεισέφερε περί το 7-8% της συνολικής προστιθέμενης αξίας της οικονομίας, το 2011 περιορίστηκε στο 2,5%! Η προστιθέμενη αξία του τριτογενούς τομέα (των υπηρεσιών) υποχώρησε κατά 5,7%, ωστόσο η προστιθέμενη αξία του

κλάδου χονδρικό, λιανικό εμπόριο, μεταφορές & αποθήκευση κ.λπ., ως του μεγαλύτερου σε κύκλο εργασιών κλάδου του τριτογενούς τομέα, υποχώρησε με σχεδόν διπλάσιο ρυθμό (-10,9%), με αποτέλεσμα η ποσοστιαία συμβολή του στο σύνολο της ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας της ελληνικής οικονομίας να υποχωρήσει και πάλι στο χαμηλό επίπεδο του 2009 (25,0%) (βλ. Πίνακα Α5, Παράρτημα Α). Το πρώτο εξάμηνο του 2012 η προστιθέμενη αξία του κλάδου του εμπορίου κ.λπ. υποχωρούσε κατά 11,7% (ετήσιος ρυθμός).⁴

Ο πληθωρισμός (βάσει του Εναρμονισμένου ΔTK) υποχώρησε το 2012 στο 0,9% από 3,3% το 2011 κυρίως λόγω της πτώσης της τελικής ζήτησης και της επικράτησης συνθηκών υπερβάλλουσας προσφοράς, αλλά και της σταδιακής εξάλειψης της επίδρασης βάσης από τις αυξήσεις των έμμεσων φόρων και καυσίμων την προηγούμενη περίοδο. Λόγω της μεγάλης υποαπασχόλησης των παραγωγικών συντελεστών, το «παραγωγικό κενό», δηλαδή η ποσοστιαία απόσταση μεταξύ δυνητικού και πραγματικού προϊόντος, διευρύνθηκε στο 6,7% το 2012 από 2,1% το 2011.

Στην πτώση της εγχώριας ζήτησης και του πληθωρισμού συνέβαλε η σημαντική μείωση του κόστους εργασίας ανά μονάδα προϊόντος (κατά 8,1%). Αυτή προήλθε αφενός από τις μειώσεις στις αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων και των υπαλλήλων των ΔΕΚΟ λόγω της δημοσιονομικής προσαρμογής, αφετέρου από τις πτωτικές πιέσεις που ασκεί στις αποδοχές του ιδιωτικού τομέα ο μεγάλος αριθμός ανέργων που αναζητεί εργασία, όσο και οι θεσμικές αλλαγές στο καθεστώς των συλλογικών διαπραγματεύσεων που επέφερε η εφαρμογή των δεσμεύσεων του Μνημονίου. Το γενικό επίπεδο τιμών δεν υποχώρησε ούτε το 2012, παρά την υποχώρηση του μισθολογικού κόστους, διότι οι επιχειρήσεις βρέθηκαν με μικρότερα ή και αρνητικά περιθώρια κέρδους λόγω πολλών άλλων έκτακτων επιβαρύνσεων, όπως το υψηλότερο κόστος εισαγόμενων πρώτων υλών, οι δυσχέρειες στη χρηματοδότηση, η αύξηση των φορολογικών επιβαρύνσεων, η μη επιστροφή ΦΠΑ κ.λπ. Η συνέχιση της μεγάλης ύφεσης και το 2013 εκτιμάται ότι θα έχει ως αποτέλεσμα η Ελλάδα να σημειώσει για πρώτη φορά αρνητικό πληθωρισμό, όπως σημείωσαν η Ισπανία και η Πορτογαλία το 2009, αλλά και η Ιρλανδία το 2009 και το 2010 (βλ. Διάγραμμα 1.3). [2]

⁴ <http://europa.eu/legislation>

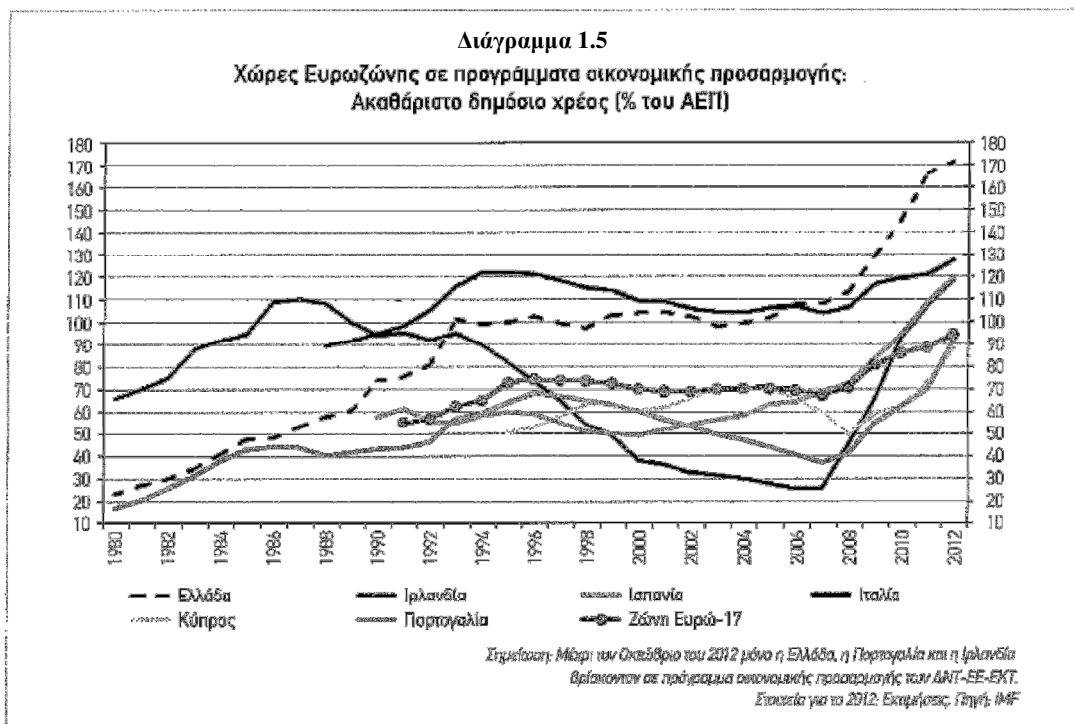


Η δημοσιονομική προσαρμογή συνεχίστηκε εντονότερα το 2012, χωρίς τις παλινδρομήσεις και τις παλινωδίες του προηγούμενου έτους, ωστόσο με υψηλότερο κόστος και μικρότερη των προσδοκιών αποτελεσματικότητα, λόγω της βαθιάς πλέον ύφεσης και του ήδη εξαιρετικά αρνητικού οικονομικού κλίματος για νοικοκυριά και επιχειρήσεις. Οι καθυστερήσεις του 2010 και του 2011 στον τομέα των ιδιωτικοποιήσεων, του περιορισμού του Δημοσίου, του περιορισμού της φοροδιαφυγής και των άλλων δομικών αλλαγών, επέβαλαν τελικά ευκολότερη πολιτικά προσφυγή και το 2012 στην περαιτέρω αύξηση των φορολογικών βαρών και στη μείωση της δαπάνης για μισθούς και συντάξεις στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, τακτική που επέτεινε την ύφεση.

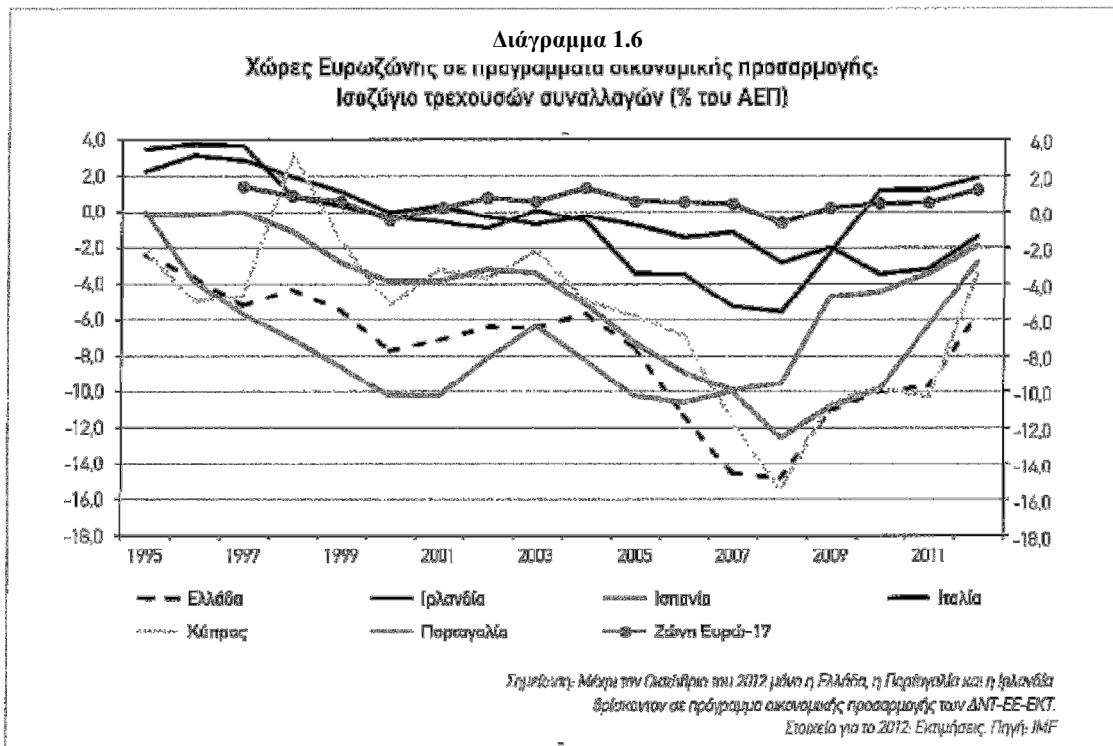
Το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης προβλέπεται ότι θα μειωθεί στο 7,5% το 2012 από 9,1% το 2011 (βλ. Διάγραμμα 1.4). Σημαντικό όφελος στο σκέλος των δαπανών προήλθε από την εφαρμογή του προγράμματος απομείωσης της αξίας των ελληνικών ομολόγων (PSI), που εκτιμάται ότι μείωσε κατά 3-4% του ΑΕΠ το έλλειμμα το 2012. Το πρωτογενές έλλειμμα, το οποίο είχε ανέλθει το 2009 στο απαράδεκτα υψηλό επίπεδο του 10,4% του ΑΕΠ, μειώνεται σταδιακά, και το 2012 προβλέπεται ότι θα φθάσει στο 1,7% του ΑΕΠ ή και χαμηλότερα (από 2,2% το 2011).



Το ακαθάριστο δημόσιο χρέος, παρά την απομείωσή του, λόγω του υψηλού ακόμη ελλείμματος και της μεγάλης ύφεσης, συνέχισε να αυξάνει και προβλέπεται ότι θα φθάσει το 171% του ΑΕΠ το 2012, έναντι 165,4% το 2011 και 129% το 2009. Παρατηρώντας σε χρονικό βάθος τα δημοσιονομικά στοιχεία και ιδίως την εξέλιξη του δημόσιου χρέους των χωρών της Ευρωζώνης που βρίσκονται σε προγράμματα οικονομικής προσαρμογής (Ελλάδα, Πορτογαλία, Ιρλανδία), αλλά και της Ιταλίας, της Ισπανίας και της Κύπρου, προκύπτουν δύο ενδιαφέροντα συμπεράσματα για το πώς έφθασε η Ελλάδα στη μη διατηρησιμότητα του δημόσιου χρέους και στον αποκλεισμό της από τις κεφαλαιαγορές το 2010: α) η Ελλάδα μετατράπηκε σε υπερχρεωμένη δημοσιονομικά χώρα μόλις σε μια 10ετία (1981-1993) και β) παρά τους συνεχείς και υψηλούς ρυθμούς ανόδου του πραγματικού ΑΕΠ την περίοδο 1994-2007, η δημοσιονομική σταθεροποίηση έκτοτε ήταν περιορισμένη και το ήδη εξαιρετικά υψηλό χρέος δεν μειώθηκε ως ποσοστό του ΑΕΠ, όπως συνέβη σε πολλές άλλες χώρες (π.χ. Ιταλία και Ισπανία), με αποτέλεσμα να μην υπάρχουν περιθώρια επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής από το 2008 και μετά, όταν δηλαδή εμφανίστηκε η διεθνής κρίση (βλ. Διάγραμμα 1.5). [2]



Το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, μετά την περιορισμένη του βελτίωση το 2010 και το 2011, εκτιμάται ότι θα βελτιωθεί σημαντικά το 2012, κατά 4 εκατοστιαίες μονάδες, στο 5,8% του ΑΕΠ (βλ. Διάγραμμα 1.6). Η βαθιά εγχώρια ύφεση, που μείωσε δραστικά τις εισαγωγές, σε συνδυασμό με το υψηλό όφελος (4-5 δις., δηλαδή περί το 2,5% του ΑΕΠ) από τη μείωση των τόκων του εξωτερικού χρέους λόγω της εφαρμογής του PSI το Μάρτιο του 2012, συνέβαλαν αποφασιστικά στην εξέλιξη αυτή. Με βάση τα νέα δεδομένα, δηλαδή το μικρό έλλειμμα στο ισοζύγιο εισοδημάτων και τη μικρή πλέον θετική συμβολή του ισοζυγίου τρεχουσών μεταβιβάσεων από την ΕΕ, η περαιτέρω μείωση του συνολικού ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών απαιτεί πλέον όχι μόνο τη δραστική περαιτέρω μείωση του ελλείμματος του ισοζυγίου αγαθών πλην καυσίμων, αλλά και τη σταδιακή μετατροπή του σε πλεονασματικό. [2]



2.3 Ανταγωνιστικότητα και προοπτικές στην Ελλάδα

Το δεύτερο εξάμηνο του 2012, εν μέσω ακόμη βαθιάς ύφεσης αλλά σταδιακής άρσης της καχυποψίας των αγορών για πιθανή στάση πληρωμών ή/και έξοδο της Ελλάδας από την Ευρωζώνη, άρχισαν να εμφανίζονται τα πρώτα σημάδια ομαλοποίησης του εγχώριου και του διεθνούς κλίματος. Παράλληλα, εντάθηκε η βελτίωση βασικών μακροοικονομικών ανισορροπιών της Ελλάδας, με τη σημαντική υποχώρηση των δίδυμων ελλειμμάτων (δημοσιονομικού και ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών), αλλά και η βελτίωση στη διεθνή ανταγωνιστικότητα κόστους και στη συνολική.

Σύμφωνα με νεότερα στοιχεία, η βελτίωση στα δημόσια οικονομικά το δεύτερο εξάμηνο του έτους είναι σημαντικότερη των προβλέψεων, και σύμφωνα με ταμειακά στοιχεία ήδη στο 9μηνο του 2012 είχε επιτευχθεί πρωτογενές πλεόνασμα και στην κεντρική και στη γενική κυβέρνηση. Παράλληλα, το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών αποκλιμακώνεται ταχύτερα των προβλέψεων. Ήδη τον Αύγουστο το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών χωρίς καύσιμα & τόκους γενικής κυβέρνησης ήταν σημαντικά πλεονασματικό (3,2% επί του προβλεπόμενου ΑΕΠ για το 2012). [12]

Οι δείκτες της διεθνούς ανταγωνιστικότητας ως προς το κόστος εργασίας στο σύνολο της οικονομίας επίσης δείχνουν μια θεαματική βελτίωση μέσα στο 2012. Η συσσωρευμένη απώλεια

ανταγωνιστικότητας ως προς τους σχετικούς δείκτες της ΕΚΤ (HCIs) και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε σχέση με το 2000 φαίνεται ότι έχει σχεδόν εξαλειφθεί ήδη από το δεύτερο τρίμηνο του 2012. Παράλληλα, η συνολική διεθνής ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, αν και παραμένει χαμηλή, φαίνεται ότι αρχίζει να βελτιώνεται. Σύμφωνα με τον σύνθετο δείκτη της Παγκόσμιας Τράπεζας «Ευκολία του Επιχειρείν», η Ελλάδα θα βελτιώσει τη σχετική της θέση το 2013 (78η από 89η το 2012).⁵

Υπό την προϋπόθεση ότι θα συνεχιστεί η επίπονη αλλά αναγκαία περαιτέρω δημοσιονομική προσαρμογή, με στόχο να επιτευχθεί πρωτογενές πλεόνασμα το 2013, ότι θα εφαρμοστεί απaréγκλιτα το πρόγραμμα δομικών αλλαγών και ότι θα συνεχιστεί η χρηματοδότηση από το πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής, οι διεθνείς οργανισμοί εκτιμούν περαιτέρω ύφεση το 2013, αλλά σταθεροποίηση το 2014.

Για το 2013 προβλέπεται ότι η ελληνική οικονομία θα συρρικνωθεί περαιτέρω κατά 4%, ενώ το ποσοστό ανεργίας θα αυξηθεί περαιτέρω στο 25,4%. Η αύξηση της ανεργίας στον ιδιωτικό τομέα και η περαιτέρω μείωση των αποδοχών εκτιμάται ότι θα οδηγήσουν στην αύξηση της απόστασης (απόκλιση) του κατά κεφαλήν εισοδήματος σε όρους αγοραστικής δύναμης (στο 58,4% από 60,4% το 2012 και 75,0% το 2009) από τον μέσο όρο της ΕΕ, δηλαδή προβλέπεται «επιστροφή» στο επίπεδο του 2002 (βλ. Διάγραμμα 1.7).__



⁵ <http://europa.eu/legislation>

2.4 Μακροοικονομικές εξελίξεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 27 (ΕΕ-27) σημειώθηκε κάμψη της οικονομικής δραστηριότητας το 2012 κυρίως λόγω της μεγάλης αβεβαιότητας που ενέσκηψε από την κρίση χρέους στη Ζώνη του Ευρώ και τους πρόσκαιρους φόβους πιθανής διάλυσής της το δεύτερο τρίμηνο του 2012. Η αβεβαιότητα αυτή κορυφώθηκε όταν μετά την εφαρμογή της απομείωσης τμήματος του ελληνικού δημόσιου χρέους οι αποδόσεις των κρατικών ομολόγων Ιταλίας και Ισπανίας αλλά και άλλων κρατών της Ζώνης του Ευρώ άρχισαν να αυξάνουν πάλι. Οι φόβοι ότι το πιθανό βάρος της διάσωσης των κρατών αυτών πλέον θα ήταν δυσβάστακτο για τις υπόλοιπες χώρες, αλλά και η σχετικά βραδεία αντίδραση των ευρωπαϊκών θεσμών και η ανυπομονησία των αγορών διαμόρφωσαν εξαιρετικά δυσμενές οικονομικό κλίμα. Επιπλέον, ανασχετικά στην ανάπτυξη επέδρασε η αναγκαία⁴ εφαρμογή προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής, μέσα σε συνθήκες ήδη εξαιρετικά χαλαρής νομισματικής πολιτικής, σχεδόν σε όλες τις οικονομίες της Ζώνης του Ευρώ για τον ισοσκελισμό των κρατικών προϋπολογισμών τους και τον έλεγχο του ήδη υψηλού δημόσιου χρέους, έπειτα από τις επεκτατικές παρεμβάσεις στις οποίες είχαν προβεί προκειμένου να αντιμετωπιστεί η κρίση του 2008-09.

Τα παραπάνω από κοινού συνέτειναν στη δημιουργία ενός φαύλου κύκλου μεταξύ δημοσιονομικής θέσης, χρηματοπιστωτικού συστήματος και πραγματικής οικονομίας. Ως συνέπεια η υποχώρηση της δημόσιας δαπάνης δεν αντικαταστάθηκε από αύξηση αλλά από υποχώρηση της ιδιωτικής, λόγω αναβολής της καταναλωτικής και επενδυτικής δαπάνης.

Το ΑΕΠ της ΕΕ-27 εκτιμάται ότι υποχώρησε κατά 0,2% το 2012, έναντι αύξησης κατά 1,6% το 2011. Η υποχώρηση όλων των συνιστωσών της εγχώριας ζήτησης υποκαταστάθηκε εν μέρει από τη βελτίωση των καθαρών εξαγωγών. Το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών βελτιώθηκε και το πλεόνασμά του διευρύνθηκε στο 1,1% του ΑΕΠ από 0,4% το 2011, εξέλιξη που ασφαλώς σχετίζεται και με τη βελτίωση της σταθμισμένης συναλλαγματικής ισοτιμίας του ευρώ από το 2010 και μετά. Δέκα από τις 27 οικονομίες βρέθηκαν σε ύφεση το 2012, ενώ όλες οι υπόλοιπες σημείωσαν οικονομική επιβράδυνση, καθώς η μετάδοση της κρίσης ήταν αναπόφευκτη λόγω του υψηλού βαθμού ενοποίησης μέσω των διαύλων του χρηματοπιστωτικού τομέα και του διεθνούς εμπορίου.

Ο πληθωρισμός, ο οποίος είχε αυξηθεί το προηγούμενο έτος λόγω της μεγάλης ποσοστιαίας ανόδου των τιμών των βασικών εμπορευμάτων, υποχώρησε το 2012. Το ποσοστό ανεργίας ωστόσο συνέχισε να αυξάνει, ενώ σε ορισμένες χώρες (Ισπανία, Ελλάδα, Πορτογαλία) έφθασε σε πολύ υψηλά πλέον επίπεδα (βλ. Πίνακα Α2, Παράρτημα Α). Στην ΕΕ-27 το ποσοστό

ανεργίας εκτιμάται ότι θα αυξηθεί στο 10,3% το 2012, έναντι 9,7% το 2011 και μόλις 7,1% το 2008.

Η ιδιωτική κατανάλωση, η οποία επιδρά καθοριστικά στην εξέλιξη της ζήτησης στον τομέα του λιανικού και χονδρικού εμπορίου, εκτιμάται ότι υποχώρησε στην ΕΕ-27 κατά 0,3% το 2012, έναντι αύξησης κατά 0,4% το 2011. Στη Ζώνη του Ευρώ, όπου η αβεβαιότητα των νοικοκυριών και το πρόβλημα της ανεργίας υπήρξαν εντονότερα, η υποχώρηση ήταν μεγαλύτερη (-0,6% από +0,1% το 2011). Μεταξύ των χωρών της Ευρώπης, η Ελλάδα και η Πορτογαλία εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν οξύτερο πρόβλημα στην ιδιωτική κατανάλωση (υποχώρηση του όγκου κατά 5,7% και 6,1% αντίστοιχα). Αντιθέτως, τις συγκριτικά καλύτερες επιδόσεις σημείωσαν και πάλι οι τρεις χώρες της Βαλτικής, καθώς και η Τουρκία (βλ. Πίνακα Α3, Παράρτημα Α).

Η συνολική προστιθέμενη αξία των κλάδων Εμπορίου, Εστιατορίων, Ξενοδοχείων και Μεταφορών, σύμφωνα με τα ετήσια στοιχεία, σημείωσε επιβράδυνση στην ΕΕ-27 στο 1,6% από 2,0% το 2010. Στην Ελλάδα, όπως αναμενόταν, καταγράφηκε το 2011 η μεγαλύτερη πτώση της προστιθέμενης αξίας των κλάδων αυτών. Αντιθέτως, η ταχύτερη άνοδος της δραστηριότητάς τους σημειώθηκε στις τρεις χώρες της Βαλτικής και στη Σουηδία (βλ. Πίνακα Α4, Παράρτημα Α). [12]

2.5 Μακροοικονομικές εξελίξεις σε οικονομίες εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Στις ΗΠΑ ο ρυθμός ανόδου του ΑΕΠ εκτιμάται ότι επιταχύνθηκε φέτος στο 2,2%, από 1,8% το 2011, ως αποτέλεσμα της επιτάχυνσης της εγχώριας ζήτησης και της αύξησης των αποθεμάτων, ενώ μηδενική υπήρξε φέτος η συμβολή των καθαρών εξαγωγών. Η δημόσια κατανάλωση μειώθηκε για δεύτερο συνεχόμενο έτος, ενώ οι επενδύσεις παγίου κεφαλαίου αυξήθηκαν σημαντικά και η αγορά ακινήτων σταθεροποιήθηκε. Η ανεργία υποχώρησε σημαντικά στο 8,2% από 9,0% το 2011, και σε συνδυασμό με την υποχώρηση του πληθωρισμού βελτίωσε το διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών. Το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών παρέμεινε στα ίδια επίπεδα (3,1% του ΑΕΠ), καθώς η ευνοϊκή επίδραση της υποχώρησης του δημοσιονομικού ελλείμματος αντισταθμίστηκε από την επίπτωση της συνεχούς ανατίμησης από το δεύτερο εξάμηνο του 2011 και μετά την ονομαστική και πραγματική συναλλαγματική ισοτιμία του δολαρίου. Η νομισματική πολιτική παρέμεινε εξαιρετικά χαλαρή, με διατήρηση των σχεδόν μηδενικών επιτοκίων, ενώ το Σεπτέμβριο του 2012 ανακοινώθηκε και τρίτο πρόγραμμα ποσοτικής χαλάρωσης για να αντισταθμίσει εν μέρει την επίπτωση της προβλεπόμενης απότομης δημοσιονομικής περιστολής («fiscal cliff»). Τα έκτακτα

δημοσιονομικά μέτρα τόνωσης της ζήτησης που ελήφθησαν για την αντιμετώπιση της κρίσης ολοκληρώνονται στα τέλη του 2012 και το μέγεθος της προγραμματισμένης αυτής δημοσιονομικής περιστολής, αν δεν ληφθούν νέα μέτρα, υπολογίζεται σε 4,1% του ΑΕΠ.

Στην Ιαπωνία η δραστηριότητα αποκατάστασης των υποδομών και των εγκαταστάσεων από τον καταστροφικό σεισμό και τις πλημμύρες του Μαρτίου του 2011 είχε ευνοϊκή για την οικονομία επίδραση και το ΑΕΠ εκτιμάται ότι αυξήθηκε κατά 2,2%, έναντι μείωσής του κατά 0,8% το 2011. Η εγχώρια ζήτηση επιταχύνθηκε σημαντικά (2,6% από 0,6% το 2011) ωθούμενη κυρίως από τις επενδύσεις παγίου κεφαλαίου και την ιδιωτική κατανάλωση. Οι καθαρές εξαγωγές είχαν αρνητική συμβολή και το 2012 στο ΑΕΠ (-0,4%), ενώ το πλεόνασμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών υποχώρησε περαιτέρω, στο 1,6% του ΑΕΠ από 2,0% το 2011.

Η σταθμισμένη συναλλαγματική ισοτιμία του γεν βρίσκεται σε ανατιμητική πορεία από το δεύτερο εξάμηνο του 2011. Η βελτίωση της οικονομικής δραστηριότητας είχε ως αποτέλεσμα την ελαφρά μείωση του ήδη εξαιρετικά χαμηλού ποσοστού ανεργίας, στο 4,5%, ενώ το γενικό επίπεδο τιμών μάλλον σταθεροποιήθηκε (ο ΔΤΚ παρουσίασε μηδενική μεταβολή, έναντι μείωσής του κατά 0,3% το 2011). Το δημοσιονομικό έλλειμμα παρέμεινε εξαιρετικά υψηλό (10% του ΑΕΠ) λόγω των έκτακτων συνθηκών που η κυβέρνηση εκλήθη να αντιμετωπίσει, με συνέπεια το ακαθάριστο δημόσιο χρέος της Ιαπωνίας, το ήδη υψηλότερο στον κόσμο, να αυξηθεί περαιτέρω, στο 236,6% του ΑΕΠ από 229,6% το 2011. Ωστόσο το καθαρό δημόσιο χρέος (που προκύπτει όταν αφαιρεθεί από το ακαθάριστο η αξία των χρηματοπιστωτικών περιουσιακών στοιχείων που κατέχει το ιαπωνικό Δημόσιο) εκτιμάται στο 135% του ΑΕΠ.

Στην Κίνα η οικονομική δραστηριότητα, αν και επιβραδύνθηκε στο 7,8%, από 9,2% το 2011, παρέμεινε ισχυρή. Η επιβράδυνση οφείλεται στην υποχώρηση των καθαρών εξαγωγών ως αποτέλεσμα της μειωμένης διεθνούς ζήτησης, αλλά και στην περιοριστική νομισματική πολιτική του 2011 για τον έλεγχο του πληθωρισμού, η οποία, με χρονική υστέρηση, συνέβαλε στην εξασθένηση της εγχώριας ζήτησης. Η υποχώρηση του πληθωρισμού το 2012 (3,0% από 5,4% το 2011), κυρίως λόγω της υποχώρησης των διεθνών τιμών των βασικών εμπορευμάτων, επέτρεψε τη μείωση του βασικού επιτοκίου νομισματικής πολιτικής τον Ιούνιο και τον Ιούλιο του 2012 για τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας. Το πλεόνασμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, λόγω της επιβράδυνσης του παγκόσμιου εμπορίου, εκτιμάται ότι υποχώρησε στο 2,3% του ΑΕΠ από 2,8% το 2011. [12]

Στην Ινδία ο ρυθμός ανόδου του ΑΕΠ επιβραδύνθηκε στο 4,9% από 6,8% το 2011, ο πληθωρισμός αυξήθηκε το 2012 στο 10,2% και το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών διευρύνθηκε στο 3,8% του ΑΕΠ. Η Ινδία αποτελεί μια χώρα όπου υπάρχουν

σημαντικές εμπορικές και επενδυτικές ευκαιρίες για τις ελληνικές επιχειρήσεις, οι οποίες όμως δεν αξιοποιούνται, και οι οικονομικές σχέσεις παραμένουν σε εμβρυακό επίπεδο.

Στη Ρωσία ο ρυθμός ανόδου της οικονομίας επιβραδύνθηκε στο 3,7% από 4,3%, ο πληθωρισμός υποχώρησε στο 5,1%, όπως και το ποσοστό ανεργίας στο 6,0%, ενώ το πλεόνασμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών παρέμεινε υψηλό, στο 5,2% του ΑΕΠ. [2]

2.6 Γενικά συμπεράσματα γύρω από τις διεθνείς εξελίξεις

Η παγκόσμια οικονομία επιβραδύνθηκε περαιτέρω το 2012, τόσο υπό το βάρος της ασυνήθιστα υψηλής αβεβαιότητας που τροφοδοτήθηκε από την αναζωπύρωση της κρίσης χρέους στη Ζώνη του Ευρώ και τους πρόσκαιρους φόβους πιθανής διάλυσής της το δεύτερο τρίμηνο του 2012, όσο και από τις ευρύτερες γεωγραφικές επιπτώσεις σε εγχώρια και διεθνή ζήτηση από τα εφαρμοζόμενα στις περισσότερες προηγμένες χώρες προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής, αλλά και από την επικράτηση νέων ιστορικά υψηλών διεθνών τιμών στα βασικά εμπορεύματα, κυρίως στα καύσιμα και στα τρόφιμα.

Στις προηγμένες οικονομίες η επιβράδυνση του ΑΕΠ το 2012 οφειλόταν κυρίως στις αρνητικές εξελίξεις στη Ζώνη του Ευρώ και στους φόβους για τη διάχυση των αρνητικών επιπτώσεων από την κρίση χρέους ακόμη και στις οικονομικά ισχυρότερες χώρες. Τα ήδη εξαιρετικά χαμηλά επιτόκια των Κεντρικών Τραπεζών τους και οι απαραίτητες προσπάθειες του ακόμη εύθραυστου τραπεζικού τομέα για απομόγχευση και αύξηση της κεφαλαιακής του επάρκειας απέτρεψαν την περαιτέρω συμβολή της νομισματικής πολιτικής στην ανάσχεση των επιπτώσεων στο εισόδημα από την εφαρμογή των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής.

Το παγκόσμιο ΑΕΠ εκτιμάται ότι θα επιβραδυνθεί περαιτέρω, στο 3,3% το 2012 από 3,8% το 2011. Στις 35 προηγμένες οικονομίες ως σύνολο προβλέπεται επιβράδυνση του ΑΕΠ στο 1,3% από 1,6% το 2011 και μικρή περαιτέρω υποχώρηση της συμβολής τους στο παγκόσμιο ΑΕΠ σε ισοτιμίες αγοραστικών δυνάμεων (PPP). Ωστόσο, η επιβράδυνση στις προηγμένες οικονομίες το 2012 αντανάκλα εξαιρετικά διαφοροποιημένες εξελίξεις κατά οικονομικές περιοχές και χώρες (βλ. Διάγραμμα 1.1). Στις ΗΠΑ σημειώθηκε επιτάχυνση της ανάπτυξης, η Ιαπωνία εξήλθε δυναμικά από την ύφεση του 2011, ενώ η Ζώνη του Ευρώ και το Ηνωμένο Βασίλειο εισήλθαν σε ήπια ύφεση. Στις αναδυόμενες και αναπτυσσόμενες οικονομίες, αν και σημειώνεται επιβράδυνση του ΑΕΠ (με εξαίρεση της χώρας της Μέσης Ανατολής και της Βορείου Αφρικής όπου σημειώνεται επιτάχυνση), κυρίως λόγω της επιβράδυνσης της εξωτερικής ζήτησης από τις προηγμένες οικονομίες και του διεθνούς εμπορίου, οι ρυθμοί

ανάπτυξης παραμένουν υψηλοί. Ο ρυθμός ανόδου του ΑΕΠ στο σύνολο των οικονομιών αυτών εκτιμάται ότι θα επιβραδυνθεί στο 5,3% από 6,2% το 2011.

Οι 27 αναδύομενες οικονομίες της Ασίας συνεχίζουν να απολαμβάνουν τις συγκριτικά καλύτερες επιδόσεις και το ΑΕΠ εκεί εκτιμάται ότι θα επιβραδυνθεί στο 6,7% από 7,8% το 2011. Οι χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης, ενώ είχαν κατορθώσει να αποφύγουν τις γεωγραφικές επιπτώσεις της επιβράδυνσης της ΕΕ-27 το 2011, το 2012 επηρεάστηκαν αρνητικά, τόσο μέσω του διεθνούς εμπορίου όσο και μέσω του χρηματοπιστωτικού τομέα, καταγράφοντας σημαντική επιβράδυνση του ΑΕΠ, η οποία εκτιμάται στο 2,0% το 2012 από 5,3% το 2011 (βλ. Πίνακα Α1, Παράρτημα Α).

Η απασχόληση, μετά την πρόσκαιρη ανάκαμψή της το 2011, σημείωσε μικρή περαιτέρω αύξηση το 2012 στις προηγμένες οικονομίες ως σύνολο. Αν και υποχώρησε στη Ζώνη του Ευρώ και την Ιαπωνία (-0,8% και στις δύο περιπτώσεις), στις ΗΠΑ, στο Ηνωμένο Βασίλειο και τις λοιπές προηγμένες οικονομίες αυξήθηκε σημαντικά (+1,8%, +0,9% και +0,9% αντιστοίχως). Το ποσοστό ανεργίας εκτιμάται ότι υποχώρησε για δεύτερο συνεχές έτος το 2012 στις ΗΠΑ (στο 8,2%) και για τρίτο στην Ιαπωνία (στο 4,5%) ως αποτέλεσμα των έκτακτων δημοσιονομικών μέτρων που συνέχισαν να ωθούν την ανάπτυξη στις ΗΠΑ και ως αποτέλεσμα της υποχώρησης της προσφοράς εργασίας στην Ιαπωνία. Αντιθέτως, στην Ευρωζώνη η αβεβαιότητα έφερε ύφεση και περαιτέρω αύξηση της ανεργίας (βλ. Διάγραμμα 1.2), το ποσοστό της οποίας το 2012 βρέθηκε 3,6 μονάδες πάνω από το ιστορικό χαμηλό του 2007 (7,6%).

Ο πληθωρισμός (με βάση τον ΔΤΚ) υποχώρησε το 2012 τόσο λόγω της επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας όσο και λόγω της σταθεροποίησης των διεθνών τιμών των καυσίμων σε υψηλά επίπεδα. Στις προηγμένες οικονομίες, όπου επιπλέον παρατηρήθηκε μικρή υποχώρηση του κόστους εργασίας ανά μονάδα προϊόντος (με εξαίρεση τη Ζώνη του Ευρώ όπου αυξήθηκε κατά 1,8%), ο πληθωρισμός υποχώρησε στο 1,9% από 2,7%, ενώ στις αναπτυσσόμενες οικονομίες υποχώρησε στο 6,1% από 7,2% το 2011. Η υποχώρηση του πληθωρισμού ήταν πιο αισθητή στις ΗΠΑ σε σχέση με την ΕΕ-27, ενώ στην Ιαπωνία το γενικό επίπεδο τιμών σταμάτησε να υποχωρεί το 2012 (βλ. Διάγραμμα 1.3).

Η δημοσιονομική πολιτική στις προηγμένες οικονομίες συνέχισε να έχει περιοριστική κατεύθυνση και τα διαρθρωτικά ελλείμματα μειώθηκαν για δεύτερο συνεχές έτος το 2012 με εξαίρεση την Ιαπωνία— με στόχο τον περιορισμό των κινδύνων που απορρέουν από το εξαιρετικά υψηλό και ακόμη αυξανόμενο δημόσιο χρέος. Αν και ο βαθμός δημοσιονομικής προσαρμογής ποικίλλει αρκετά ανά χώρα, οι δημοσιονομικοί πολλαπλασιαστές υπήρξαν

υψηλότεροι σε σχέση με το παρελθόν και η ασκούμενη συσταλτική δημοσιονομική πολιτική γενικά υπήρξε περισσότερο ανασχετική της ανάπτυξης σε σχέση με τις προβλέψεις.

Αυτό συνέβη λόγω της διάχυτης αβεβαιότητας σχετικά με τις εξελίξεις στη Ζώνη του Ευρώ, ιδίως μετά την απομείωση του δημοσίου χρέους της Ελλάδας το Μάρτιο του 2012, η οποία συνέβαλε στην εκ νέου άνοδο των επιτοκίων των κρατικών ομολόγων Ισπανίας και Ιταλίας.

Η γενικευμένη αυτή αβεβαιότητα αλλά και τα ήδη σχεδόν μηδενικά βασικά επιτόκια, καθώς και οι δυσκολίες του τραπεζικού τομέα για απρόσκοπτη χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας απέτρεψαν την υποκατάσταση της μειούμενης δημόσιας δαπάνης από την ιδιωτική κατανάλωση και επένδυση.² Παρά τις αναμενόμενες επιπτώσεις επί του εισοδήματος, η ταχεία εξάλειψη των πρωτογενών δημοσιονομικών ελλειμμάτων, ιδίως στις χώρες της Ευρωζώνης, με έλλειψη αξιοπιστίας ή αδυναμίας δανεισμού από τις αγορές με χαμηλά επιτόκια (λ.χ. οι χώρες του Μηχανισμού Στήριξης) είναι αναπόφευκτη.

Το δημοσιονομικό έλλειμμα στις ΗΠΑ εκτιμάται ότι θα υποχωρήσει στο 8,7% του ΑΕΠ το 2012 από 10,1% το 2011, ενώ στην Ιαπωνία θα αυξηθεί στο 10,0% από 9,8%. Στη Ζώνη του Ευρώ το δημοσιονομικό έλλειμμα θα υποχωρήσει για τρίτο έτος το 2012 φθάνοντας στο 3,3% από 4,1% το 2011, γεγονός που αντανακλά το χαμηλό έλλειμμα κυρίως σε Γερμανία, Ιταλία και Φινλανδία (-0,4%, -2,7% και -1,4% 2. Βλ. σχετικά τα σημαντικά Πλαίσια 1.1, 1.2 και 1.3 στο IMF, *World Economic Outlook*, Οκτώβριος 2012.

3. Η εναλλακτική πρόταση για στάση πληρωμών και έξοδο από το κοινό νόμισμα στερείται λογικής βάσης στην περίπτωση μικρών ανοικτών οικονομιών οι οποίες: α) δεν είναι πλεονασματικές στο εξωτερικό τους ισοζύγιο, β) δεν έχουν πρωτογενές δημοσιονομικό πλεόνασμα και γ) και δεν έχουν πολιτική και οικονομική παράδοση νομισματικής σταθερότητας.

Το ακαθάριστο δημόσιο χρέος θα αυξηθεί περαιτέρω το 2012 στο 107,2% στις ΗΠΑ, στο 236,6% στην Ιαπωνία και στο 93,6% στη Ζώνη του Ευρώ.

Η νομισματική πολιτική παρέμεινε εξαιρετικά χαλαρή στις προηγμένες οικονομίες ενισχύοντας την προσπάθεια της οικονομικής πολιτικής για δημοσιονομική προσαρμογή με το μικρότερο δυνατό αναπτυξιακό κόστος. Οι Κεντρικές Τράπεζες όχι μόνο διατήρησαν σχεδόν μηδενικά τα βασικά τους επιτόκια, αλλά συνέχισαν να πειραματίζονται και με μη συμβατικά μέτρα νομισματικής πολιτικής. Στην Ιαπωνία και στο Ηνωμένο Βασίλειο οι Κεντρικές Τράπεζες επέκτειναν κατά το 2012 τα προγράμματα αγοράς ομολόγων κατά 36 τρισ. γεν και κατά

συνολικά 100 δισ. στερλίνες αντιστοίχως. Στη Ζώνη του Ευρώ, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ), μετά τις τέσσερις διαδοχικές μειώσεις του βασικού της επιτοκίου μέσα στο 2011, προέβη σε νέα μείωσή του κατά 25 μονάδες βάσης στις 11 Ιουλίου του 2012, καθορίζοντάς το στο 0,75%. Στα τέλη του 2011 αποφάσισε να προβεί σε δύο πράξεις μακροπρόθεσμης αναχρηματοδότησης (Long-Term Refinancing Operations – LTRO), μία που πραγματοποιήθηκε το Δεκέμβριο του 2011 και μία δεύτερη το Φεβρουάριο του 2012, οι οποίες ενίσχυσαν σημαντικά τη ρευστότητα και είχαν θετικό αντίκτυπο στις χρηματοπιστωτικές αγορές.

Επίσης, η ΕΚΤ προχώρησε σε αγορές κρατικών ομολόγων στη δευτερογενή αγορά, βελτίωσε τους όρους μακροπρόθεσμης αναχρηματοδότησης και διέυρυνε τα κριτήρια καταλληλότητας όσον αφορά τους τίτλους που γίνονται αποδεκτοί για την άντληση ρευστότητας από το Ευρωσύστημα. Επιπλέον, στις αρχές Σεπτεμβρίου ανακοίνωσε τους όρους και τις προϋποθέσεις εφαρμογής του νέου προγράμματος αγοράς κρατικών ομολόγων διάρκειας μέχρι τριών ετών (Πρόγραμμα OMT – Outright Monetary Transactions). [2]

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ

3.1 Εισαγωγή

Η συνθήκη του Μάαστριχτ αποτέλεσε την θεμέλια λίθο της ευρωπαϊκής ένωσης, μιας και μέσα από αυτή ξεκίνησε η ένωση των χωρών μελών και η πολιτική ολοκλήρωση της. Παράλληλα αποτέλεσε την πρώτη προσπάθεια των πολιτικών για την δημιουργία μιας κοινής πολιτικής με συγκεκριμένα κριτήρια και υποχρεώσεις των κρατών μελών ενώ ταυτόχρονα τέθηκαν και στόχοι της:

1) Η οικονομική πρόοδος όλων των κρατών μελών με την κατάργηση των μεταξύ τους συνόρων καθώς και η επίτευξη της οικονομικής συνοχής και η δημιουργία οικονομικής και νομισματικής ένωσης(ευρωζώνη) με απώτερο σκοπό το κοινό νόμισμα(ecu και στην συνέχεια ευρώ).

2) Η ενίσχυση της εξωτερικής εικόνας της με την εφαρμογή κοινής εξωτερικής και αμυντικής πολιτικής και άμυνας έχοντας ως στόχο την προάσπιση των συμφερόντων της σε διεθνείς και περιφερειακές υποθέσεις.

3) Η προστασία των δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών με την θέσπιση για πρώτη φορά της κοινής ευρωπαϊκής ταυτότητας ή ιθαγένειας της Ε.Ε.

4) Η στενότερη συνεργασία των κρατών-μελών στην διαμόρφωση ενός κοινού ευρωπαϊκού δικαίου

Επιγραμματικά ή συνθήκη περιλαμβάνει τα κάτωθι χωρισμένα σε επτά κεφάλαια ή Τόμους:

Το πρώτο **κεφάλαιο(ΤΟΜΟΣ Ι)** περιλαμβάνει γενικές διατάξεις για την ίδρυση της ευρωπαϊκής ένωσης, τους σκοπούς της αλλά και για την σύσταση ενός από τους φορείς διοίκησης της, του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Το δεύτερο κεφάλαιο επικεντρώνεται στην τροποποίηση των συνθηκών που ρύθμιζαν την έως τότε λειτουργία της οικονομικής κοινότητας(Ε.Ο.Κ) και επιπρόσθετα περιλαμβάνει διατάξεις για την οικονομική και νομισματική ένωση(ευρωζώνη ή ζώνη του ευρώ).

Το τρίτο κεφάλαιο αναφέρεται στην τροποποίηση της συνθήκης της ένωσης χάλυβα που αποτέλεσε την πρώιμη μορφή της Ε.Ο.Κ στην μεταπολεμική Ευρώπη.

Το τέταρτο κεφάλαιο περιλαμβάνει άρθρα για την αλλαγή της συνθήκης ίδρυσης της ευρωπαϊκής κοινότητας ατομικής ενέργειας(EYPATOM)

Το πέμπτο κεφάλαιο επικεντρώνεται στην δημιουργία κοινής εξωτερικής και πολιτικής άμυνας, ένας εκ των τριών πυλώνων της ενοποίησης που δημιούργησε η συνθήκη.

Το έκτο κεφάλαιο πραγματεύεται τον τομέα Δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων της κοινότητας που αποτελείται τον τρίτο και τελευταίο πυλώνα της νέας κοινότητας.

Το έβδομο και τελευταίο κεφάλαιο της συνθήκης του Μάαστριχτ περιλαμβάνει τις τελικές διατάξεις.

3.2 Συνθήκη του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση

Η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) αντιπροσωπεύει ένα νέο στάδιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δεδομένου ότι ανοίγει το δρόμο για την πολιτική ολοκλήρωση. Η συνθήκη δημιουργεί μία Ευρωπαϊκή Ένωση που αποτελείται από τρεις πυλώνες : τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) και την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις (ΔΕΥ). Η συνθήκη : εισάγει την έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, ενισχύει τις αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και εγκαινιάζει την Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ). Εξάλλου, η ΕΟΚ γίνεται Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΕΚ). [12]

3.3 Βασικοί πυλώνες Ευρωπαϊκής ένωσης

Η συνθήκη του Maastricht αφορά τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία αποτελείται από τρεις πυλώνες : τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, την κοινή εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας και την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις.

Ο πρώτος πυλώνας αποτελείται από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, την Ευρωπαϊκή Κοινότητα άνθρακα και χάλυβα (ΕΚΑΧ)) και Euratom και αφορά τους τομείς στους οποίους τα κράτη μέλη ασκούν από κοινού την ηγεμονία τους μέσω των κοινοτικών οργάνων. Η εφαρμοζόμενη διαδικασία είναι αυτή που είναι γνωστή ως κοινοτική μέθοδος, δηλ. πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, έγκριση από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και έλεγχος της τήρησης του κοινοτικού δικαίου από το Δικαστήριο.

Ο δεύτερος πυλώνας καθιερώνει την κοινή εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) που προβλέπεται στον Τίτλο V της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η πολιτική αυτή αντικαθιστά τις διατάξεις της ενιαίας ευρωπαϊκής πράξης και επιτρέπει στα κράτη μέλη να

αναλαμβάνουν από κοινού δράσεις στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής. Στον πυλώνα αυτό η διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι διακυβερνητική και στηρίζεται σε πολύ μεγάλο βαθμό στην ομοφωνία. Η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο διαδραματίζουν μικρό ρόλο και το Δικαστήριο δεν έχει δικαιοδοσία σ' αυτό τον τομέα.

Ο τρίτος πυλώνας αφορά τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων που προβλέπεται στον τίτλο VI της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Εννοείται ότι η Ένωση αναλαμβάνει κοινή δράση για να παρέχει στους πολίτες υψηλό επίπεδο προστασίας σε ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Η διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι επίσης διακυβερνητικού χαρακτήρα.

3.4 Ιστορική αναδρομή

Η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), η οποία υπεγράφη στο Maastricht στις 7 Φεβρουαρίου 1992, ετέθη σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου 1993. Η συνθήκη αυτή είναι αποτέλεσμα εξωτερικών και εσωτερικών στοιχείων. Στο εξωτερικό επίπεδο, η κατάρρευση του κομμουνισμού στην Ανατολική Ευρώπη και η προοπτική της γερμανικής επανένωσης οδήγησαν στην ανάληψη δέσμευσης για την ενίσχυση της διεθνούς θέσης της Κοινότητας. Στο εσωτερικό επίπεδο, τα κράτη μέλη επιθυμούσαν να συνεχίσουν την πρόοδο που επετεύχθη από την ενιαία ευρωπαϊκή πράξη μέσω άλλων μεταρρυθμίσεων.

Τα στοιχεία αυτά οδήγησαν στη σύγκληση δύο διακυβερνητικών διασκέψεων, μιας για την ΟΝΕ και μιας για την πολιτική ένωση. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ανόβερου της 27ης και της 28ης Ιουνίου 1988 ανέθεσε σε μία ομάδα εμπειρογνομόνων υπό την προεδρία του Jacques Delors το έργο της προετοιμασίας μιας έκθεσης που θα πρότεινε τα συγκεκριμένα στάδια τα οποία θα οδηγούσαν στην οικονομική ένωση. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δουβλίνου της 28ης Απριλίου 1990, βάσει ενός βελγικού μνημονίου για τη μεταρρύθμιση των θεσμών και μιας γαλλογερμανικής πρωτοβουλίας που καλούσε τα κράτη μέλη να επιταχύνουν την πολιτική οικοδόμηση της Ευρώπης, αποφάσισε να εξετάσει την ανάγκη τροποποίησης της συνθήκης ΕΚ για να προχωρήσει στον δρόμο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Ρώμης της 14ης και 15ης Δεκεμβρίου 1990 συγκάλεσε τελικά τις δύο διακυβερνητικές διασκέψεις. Οι εργασίες κατέληξαν ένα χρόνο αργότερα στη διάσκεψη κορυφής του Maastricht της 9ης και 10ης Δεκεμβρίου 1991.

3.5 Στόχοι συνθήκης Μάαστριχτ

Με τη συνθήκη του Maastricht, η Κοινότητα προχώρησε σαφώς πέραν του αρχικού οικονομικού της στόχου, δηλ. την υλοποίηση μιας κοινής αγοράς, και οι πολιτικές της φιλοδοξίες ήρθαν στο προσκήνιο.

Σ' αυτό το πλαίσιο, η συνθήκη του Maastricht ανταποκρίνεται σε πέντε βασικούς στόχους:

- την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμότητας των οργάνων·
- τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των οργάνων·
- την εγκαθίδρυση μιας οικονομικής και νομισματικής ένωσης·
- την ανάπτυξη της κοινωνικής διάστασης της Κοινότητας·
- τη θέσπιση μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. [3]

3.6 Δομή της συνθήκης

Η δομή της συνθήκης είναι σύνθετη. Μετά από το Προοίμιο, περιλαμβάνει τέσσερις τίτλους. Ο τίτλος I περιλαμβάνει τις κοινές διατάξεις για τις Κοινότητες, για την κοινή εξωτερική πολιτική και για τη δικαστική συνεργασία. Ο τίτλος II περιλαμβάνει τις διατάξεις που τροποποιούν τη συνθήκη ΕΟΚ και οι τίτλοι III και IV τις διατάξεις που τροποποιούν τις συνθήκες ΕΚΑΧ και ΕΚΑΕ αντιστοίχως. Ο τίτλος V εισάγει τις διατάξεις που αφορούν την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ). Ο τίτλος VI περιλαμβάνει τις διατάξεις για τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (ΔΕΥ). Οι τελικές διατάξεις περιλαμβάνονται στον τίτλο VII. [12]

3.7 Βασικά όργανα συνθήκης

Στην προέκταση της ενιαίας ευρωπαϊκής πράξης, ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αυξήθηκε ακόμη περισσότερο με τη συνθήκη του Maastricht. Το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας συνεργασίας και της διαδικασίας σύμφωνης γνώμης επεκτάθηκε σε νέους τομείς. Εξάλλου, η συνθήκη δημιουργεί μία νέα διαδικασία συναπόφασης, η οποία επιτρέπει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να θεσπίζει πράξεις από κοινού με το Συμβούλιο. Η διαδικασία αυτή συνεπάγεται ενίσχυση των επαφών μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για να καταλήξουν σε συμφωνία. Εξάλλου, η συνθήκη συνδέει το Κοινοβούλιο με τη διαδικασία διορισμού της Επιτροπής. Αναγνωρίζεται ο ρόλος που διαδραματίζουν τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Τα πολιτικά κόμματα συμβάλλουν στη διαμόρφωση μιας ευρωπαϊκής συνείδησης και στην έκφραση της πολιτικής βούλησης των Ευρωπαίων. Όσον

αφορά την Επιτροπή, η διάρκεια της θητείας της αυξάνεται από τέσσερα σε πέντε έτη με σκοπό την ευθυγράμμιση της με αυτήν του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Όπως και η ενιαία πράξη, η συνθήκη αυτή διευρύνει την προσφυγή στη ψήφο με ειδική πλειοψηφία στο πλαίσιο του Συμβουλίου για τις περισσότερες αποφάσεις που λαμβάνονται με διαδικασία συναπόφασης και για όλες τις αποφάσεις που λαμβάνονται σύμφωνα με τη διαδικασία συνεργασίας.

Για να αναγνωριστεί η σημασία της περιφερειακής διάστασης, η συνθήκη συστήνει την επιτροπή περιφερειών. Η επιτροπή περιφερειών απαρτίζεται από αντιπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης και έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα.

Πιο αναλυτικά για την εφαρμογή της κοινής οικονομικής και όχι μόνο πολιτικής θεσπίστηκαν μέσω της συνθήκης του Μάαστριχτ και ορισμένα όργανα ή έλαβαν επιπλέον εξουσίες κάποια ήδη υπάρχοντα. Τα υπερεθνικά αυτά όργανα αποφασίστηκε να εκπροσωπούν την ένωση σαν σύνολο και το κάθε κράτος-μέλος ξεχωριστά χωρίς να μεροληπτούν υπέρ ή κατά ενός κράτους μέλους. [3]

Το **Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο** είναι ένας από τους κύριους και παλαιότερους φορείς της Ευρωπαϊκής Ένωσης και σήμερα αποτελεί τον μοναδικό άμεσα εκλεγμένο φορέα εξουσίας στην ένωση. Κατά την διάρκεια της λειτουργίας του πραγματοποιήθηκαν αρκετές αλλαγές μέσω διάφορων συνθηκών στις οποίες έλαβε και επιπλέον εξουσίες και υποχρεώσεις. Ιδρύθηκε ουσιαστικά την 10η Σεπτεμβρίου 1952 ως “κοινή συνέλευση” της Ευρωπαϊκής κοινότητας χάλυβα και άνθρακα, του προπομπού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αποτελείτο από βουλευτές των εθνικών κοινοβουλίων και δεν είχε νομοθετικές εξουσίες. Με την συνθήκη της ρώμης το 1958 μετονομάστηκε σε “Ευρωπαϊκή κοινοβουλευτική συνέλευση” και έδρα του ορίστηκε το δουκάτο του Λουξεμβούργου. Το 1962 πήρε την σημερινή του ονομασία και το 1970 πήρε ένα κομμάτι της οικονομικής εξουσίας στην ευρωπαϊκή κοινότητα τότε, καθότι του δόθηκε εξουσία πάνω στον προϋπολογισμό της κοινότητας. **Το 1979 για πρώτη φορά τα μέλη του εκλέχτηκαν απευθείας από τους πολίτες της κοινότητας** και είχαν την δυνατότητα να ψηφίζουν προτάσεις για την λειτουργία της κοινότητας και να ψηφίζουν τον πρόεδρο του ευρωπαϊκής επιτροπής. Η συνθήκη του Μάαστριχτ αποτέλεσε ορόσημο για την ιστορία του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου καθώς πλην των άλλων συμφωνήθηκε να δοθούν επιπλέον εξουσίες στο κοινοβούλιο. Απέκτησε ίση νομοθετική εξουσία με το συμβούλιο των υπουργών σε σημαντικούς τομείς όπως τις μεταφορές, το περιβάλλον και την προστασία των καταναλωτών. Έδινε επίσης η συνθήκη του Μάαστριχτ στο ευρωπαϊκό κοινοβούλιο το δικαίωμα να ψηφίζει τον πρόεδρο της ευρωπαϊκής επιτροπής έπειτα από πρόταση των κρατών-μελών, όριζε την θητεία των μελών του

κοινοβουλίου στα 5 χρόνια. Επιπλέον η συνθήκη όριζε ότι ο πρόεδρος της Ευρωπαϊκής κεντρικής τράπεζας θα παραδίδει στους ευρωβουλευτές ετήσια αναφορά. Τέλος το κοινοβούλιο απέκτησε την δυνατότητα να ζητά από τις ηγεσίες άλλων οργανισμών της ένωσης να παρουσιαστούν μπροστά του σε περίπτωση παραβίασης των συνθηκών.

Η συνθήκη του Μάαστριχτ αποτέλεσε ορόσημο για την ιστορία του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου καθώς πλην των άλλων συμφωνήθηκε να δοθούν επιπλέον εξουσίες στο κοινοβούλιο. Απέκτησε ίση νομοθετική εξουσία με το συμβούλιο των υπουργών σε σημαντικούς τομείς όπως τις μεταφορές, το περιβάλλον και την προστασία των καταναλωτών. Έδινε επίσης η συνθήκη του Μάαστριχτ στο ευρωπαϊκό κοινοβούλιο το δικαίωμα να ψηφίζει τον πρόεδρο της ευρωπαϊκής επιτροπής έπειτα από πρόταση των κρατών-μελών, όριζε την θητεία των μελών του κοινοβουλίου στα 5 χρόνια. Επιπλέον η συνθήκη όριζε ότι ο πρόεδρος της Ευρωπαϊκής κεντρικής τράπεζας θα παραδίδει στους ευρωβουλευτές ετήσια αναφορά. Τέλος το κοινοβούλιο απέκτησε την δυνατότητα να ζητά από τις ηγεσίες άλλων οργανισμών της ένωσης να παρουσιαστούν μπροστά του σε περίπτωση παραβίασης των συνθηκών. [3]

Η **Ευρωπαϊκή επιτροπή** με την υιοθέτηση της συνθήκης του Μάαστριχτ διατήρησε τον οικονομικό έλεγχο στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συγκροτήθηκε για πρώτη φορά το 1951 υπο τον Jean Monnet. Η ανώτατη αρχή, όπως ονομαζόταν τότε η επιτροπή, αποτελούσε την εκτελεστική αρχή της ευρωπαϊκής κοινότητας άνθρακα και χάλυβα. Την 1η Ιουλίου του 1967 οι επιτροπές των τριών ανεξάρτητων πανευρωπαϊκών οργανισμών συγχωνεύθηκαν σε μια κοινή, την ευρωπαϊκή επιτροπή ξεκινώντας ταυτόχρονα το σύστημα του ενός επιτρόπου ανά κράτος-μέλος. Η Ευρωπαϊκή επιτροπή δρα ανεξάρτητα από τις εθνικές κυβερνήσεις και είναι η μοναδική από τις κύριες αρχές της ένωσης που από την ίδρυση της λειτουργεί ανεξάρτητα από τα κράτη μέλη καθώς το κοινοβούλιο ψηφίζεται απευθείας από τους πολίτες ενώ στο συμβούλιο αντιπροσωπεύονται οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών.

Η **Ευρωπαϊκή κεντρική τράπεζα** ιδρύθηκε με βάση την συνθήκη του Μάαστριχτ (ΤΙΤΛΟΣ II της συνθήκης). Αποτελεί τον διάδοχο του ευρωπαϊκού νομισματικού ινστιτούτου το οποίο είχε συσταθεί στο προηγούμενο επίπεδο του σχεδίου οικονομικής ολοκλήρωσης για τον έλεγχο των μεταβατικών θεμάτων. Το Ευρωπαϊκό νομισματικό ινστιτούτο αποτέλεσε τον προπομπό της ευρωπαϊκής κεντρικής τράπεζας (ΕΚΤ) με απώτερο σκοπό να επιτευχθεί μια πιο ομαλή μετάβαση στο ευρώ και να προετοιμάσει την δημιουργία της ΕΚΤ. Η ΕΚΤ δημιουργήθηκε επίσημα την 1η Ιουλίου 1998 και αποτελεί το κύριο όργανο σχεδίασης και εφαρμογής της κοινής οικονομικής και νομισματικής πολιτικής αλλά και τον μοναδικό νόμιμο εκδότη των ευρωπαϊκών τραπεζογραμματίων. Η Ε.Κ.Τ απέκτησε την τελική σημερινή της μορφή με την

εισαγωγή του ευρώ το 1999.Βασικές λειτουργίες και αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής κεντρικής τράπεζας είναι:

1)Η Διατήρηση σταθερού επιπέδου τιμών στην ζώνη του ευρώ. Το 1998 τέθηκε στόχος διατήρησης του πληθωρισμού κάτω του 2% ετησίως.

2)Η εφαρμογή συναλλαγών συναλλάγματος.

3)Η διαχείριση των συναλλαγματικών αποθεμάτων του ευρωπαϊκού συστήματος κεντρικών τραπεζών(ΕΣΚΤ).

4)Η έκδοση τραπεζογραμματίων του ευρώ[όπως αναφέρθηκε προτύτερα].Αλλά και θέσπιση ορίου στα κράτη μέλη στην έκδοση κερμάτων του ευρώ.

Η ευρωπαϊκή κεντρική τράπεζα παρόλο που δεν λειτουργεί ως μια κοινή κερδοσκοπική εταιρία, έχει μετόχους και καταβληθέν μετοχικό κεφάλαιο. Μέτοχοι της είναι οι κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών της Ε.Ε εκτός της ζώνης του ευρώ. Η μετοχική σύνθεση της ΕΚΤ και η αντίστοιχη καταβολή του κεφαλαίου ορίστηκε το 1998 κατά την δημιουργία της, με βάση τον πληθυσμό και το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν [Α.Ε.Π] της κάθε χώρας-μέλους.Η συνθήκη επιπρόσθετα απαγόρευσε οποιαδήποτε διευκόλυνση της ΕΚΤ ή κεντρικής τράπεζας ενός κράτους-μέλους προς οποιαδήποτε νομικό πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου όπως την κεντρική κυβέρνηση ή την τοπική αυτοδιοίκηση, επιχείρηση δημόσιας ωφέλειας κ.α ή την απευθείας αγοράς χρεογράφων του αλλά και οποιαδήποτε προνομιακή πρόσβαση τους στο χρηματοπιστωτικό σύστημα. [3]

Το **Ευρωπαϊκό δικαστήριο** παρόλο που ιδρύθηκε ακριβώς 4 δεκαετίες προ της συνθήκης του Μάαστριχτ(έτος ίδρυσης το 1952) ήταν το μοναδικό όργανο της ευρωπαϊκής κοινότητας που διατήρησε την ονομασία και τις αρμοδιότητες του μπαίνοντας στον πρώτο από τους τρεις βασικούς άξονες της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής. Σήμερα αποτελείται συνολικά από έναν δικαστή από κάθε κράτος-μέλος της Ε.Ε και είναι το ανώτατο δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι αποφάσεις του Ε.Δ στηρίζονται αποκλειστικά στο ευρωπαϊκό δίκαιο και η εφαρμογή τους, ανεξάρτητα με το ότι αποτελεί το ανώτατο δικαστήριο της Ε.Ε, είναι αρμοδιότητα των ανωτάτων εθνικών δικαστηρίων του κράτους-μέλους τα οποία είχαν προσφύγει στο Ε.Δ για μία συγκεκριμένη υπόθεση (όπως ο Άρειος πάγος στην Ελλάδα).Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο αναμφίβολα αποτελεί ένα από τα σπουδαιότερα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς είναι ο κύριος εκφραστής του ευρωπαϊκού δικαίου και μαζί με την

ΕΚΤ, την επιτροπή και το κοινοβούλιο αποτελούν τους πυλώνες εφαρμογής του μακρόπνου σχεδίου οικονομικής και πολιτικής ενοποίησης.

Το **ευρωπαϊκό ελεγκτικό συνέδριο** με επίσημο έτος ίδρυσης το 1977 μέχρι την συνθήκη του Μάαστριχτ δεν είχε επίσημη νομική υπόσταση και έως τότε ήταν ένα ανεπίσημο όργανο ελέγχου των οικονομικών δεδομένων της ευρωπαϊκής κοινότητας. Η συνθήκη του Μάαστριχτ ,πλην του επίσημου ρόλου της, έδωσε στο ελεγκτικό συνέδριο επιπλέον αρμοδιότητες. Ο κύριος ρόλος του ελεγκτικού συνεδρίου της Ε.Ε είναι να ελέγχει τον προϋπολογισμό της ένωσης ώστε να εφαρμόζεται όπως ψηφίστηκε. Για την επίτευξη αυτού του σκοπού το συνέδριο έχει πρόσβαση στις εργασίες όλων όσων εργάζονται για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης και όσων διαχειρίζονται ή έχουν σχέση με κεφάλαια της. Σε περίπτωση που εντοπίσει κάποια παρασπονδία αναφέρει το περιστατικό στα κράτη-μέλη και στα αρμόδια όργανα της Ένωσης. Το ελεγκτικό συνέδριο ακολουθεί το διοικητικό μοντέλο της ευρωπαϊκής ένωσης [ενός μέλους από κάθε κράτος-μέλος]. Η θητεία των μελών του συνεδρίου είναι εξαετής και για η εκλογή τους απαιτεί την ομόφωνη επιλογή τους από το συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και η πλειοψηφία σε ονομαστική ψηφοφορία στην αρμόδια επιτροπή ελέγχου του προϋπολογισμού αλλά και στην ολομέλεια του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου. Τα μέλη του ελεγκτικού συνεδρίου της Ε.Ε επιλέγονται μεταξύ των ατόμων που έχουν εργαστεί στους αντίστοιχους εθνικούς φορείς, έχουν τα απαιτούμενα προσόντα και δεν έχουν νομικά ή άλλα κωλύματα. Κατά την διάρκεια της θητείας τους τα μέλη απαγορεύεται να έχουν οποιαδήποτε επαγγελματική δραστηριότητα και έργο τους είναι ο συνεχής και αδιάλειπτος έλεγχος όλων των κοινών ευρωπαϊκών οργανισμών αλλά και αυτών των κρατών-μελών. [3]

3.8 Πολιτικές συνθήκης

Η συνθήκη καθιερώνει κοινοτικές πολιτικές σε έξι νέους τομείς :

- Διευρωπαϊκά δίκτυα·
- Βιομηχανική πολιτική·
- Προστασία των καταναλωτών·
- Εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση·
- Νεολαία·
- Πολιτισμός·

3.9 Στάδια ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης

Η ενιαία αγορά ολοκληρώθηκε με την καθιέρωση της ΟΝΕ. Η οικονομική πολιτική αποτελείται από τρεις συνιστώσες. Τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίζουν το συντονισμό των οικονομικών

πολιτικών τους, να καθιερώσουν την πολυμερή εποπτεία αυτού του συντονισμού και υπόκεινται σε κανόνες οικονομικής και δημοσιονομικής πειθαρχίας. Στόχος της νομισματικής πολιτικής είναι να δημιουργηθεί ένα ενιαίο νόμισμα και να εξασφαλιστεί η σταθερότητα αυτού του νομίσματος χάρη στη σταθερότητα των τιμών και την τήρηση της οικονομίας της αγοράς.

Η συνθήκη προβλέπει την καθιέρωση ενός ενιαίου νομίσματος σε τρία διαδοχικά στάδια :

- Το πρώτο στάδιο, το οποίο ελευθερώνει την κίνηση των κεφαλαίων, αρχίζει την 1η Ιουλίου 1990.
- Το δεύτερο στάδιο αρχίζει την 1η Ιανουαρίου 1994 και επιτρέπει τη σύγκλιση των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών.
- Το τρίτο στάδιο πρέπει να αρχίσει το αργότερο την 1η Ιανουαρίου 1999 με τη δημιουργία ενός ενιαίου νομίσματος και την ίδρυση μιας Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ).

Η νομισματική πολιτική βασίζεται στο ευρωπαϊκό σύστημα κεντρικών τραπεζών (ΕΣΚΤ), που αποτελείται από την ΕΚΤ και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες. Τα ιδρύματα αυτά είναι ανεξάρτητα από τις εθνικές και κοινοτικές πολιτικές αρχές.

Υπάρχουν ιδιαίτερες διατάξεις για δύο κράτη μέλη. Το Ηνωμένο Βασίλειο δεν ανέλαβε τη δέσμευση της μετάβασης στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ. Η Δανία εξασφάλισε ένα πρωτόκολλο το οποίο ορίζει ότι η δέσμευσή της για το τρίτο στάδιο θα αποφασιστεί με δημοψήφισμα. [3]

3.10 Βασικές αλλαγές που έφερε η συνθήκη του Μάαστριχτ

Με το κοινωνικό πρωτόκολλο που προσαρτάται στη συνθήκη, οι κοινοτικές αρμοδιότητες επεκτείνονται και στον κοινωνικό τομέα. Το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχει σε αυτό το πρωτόκολλο. Οι στόχοι του πρωτοκόλλου είναι:

- η προώθηση της απασχόλησης·
- η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας·
- η κατάλληλη κοινωνική προστασία·
- κοινωνικός διάλογος·
- η ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων για να διασφαλιστεί υψηλό και βιώσιμο επίπεδο απασχόλησης·
- η ένταξη των ατόμων που αποκλείονται από την αγορά εργασίας.

Ιθαγένεια

Μία από τις μεγάλες καινοτομίες της συνθήκης είναι η καθιέρωση ευρωπαϊκής ιθαγένειας η οποία προστίθεται στην εθνική ιθαγένεια. Κάθε πολίτης που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους είναι ταυτόχρονα και πολίτης της Ένωσης. Αυτή η ιθαγένεια συνεπάγεται νέα δικαιώματα για τους Ευρωπαίους, ήτοι:

- το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στην Κοινότητα·
- το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι για τις ευρωπαϊκές και τις δημοτικές εκλογές·
- το δικαίωμα διπλωματικής και προξενικής προστασίας ενός κράτους μέλους άλλου από το κράτος μέλος καταγωγής στο έδαφος μιας τρίτης χώρας όπου δεν αντιπροσωπεύεται το κράτος μέλος καταγωγής·
- το δικαίωμα αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και υποβολής καταγγελίας στον ευρωπαϊό διαμεσολαβητή.

Αρχή της επικουρικότητας

Στη συνθήκη για την Ένωση επαναλαμβάνεται ως γενικός κανόνας η αρχή της επικουρικότητας, η οποία εφαρμόζοταν στην πολιτική για το περιβάλλον στην ενιαία ευρωπαϊκή πράξη. Η αρχή αυτή διευκρινίζει ότι, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες μία αρμοδιότητα δεν είναι αποκλειστική της Κοινότητας, η Κοινότητα ενεργεί μόνον εάν οι στόχοι μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα στο κοινοτικό επίπεδο από ότι στο εθνικό. Το άρθρο Α προβλέπει ότι η Ένωση λαμβάνει αποφάσεις «όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες».

[12]

3.11 Αλλαγές μετά την συνθήκη του Μάαστριχτ

Η συνθήκη του Maastricht αντιπροσωπεύει ένα καθοριστικής σημασίας στάδιο στην οικοδόμηση της Ευρώπης. Ιδρύοντας την Ευρωπαϊκή Ένωση, δημιουργώντας οικονομική και νομισματική ένωση και ανοίγοντας την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση σε νέους τομείς, η Κοινότητα αποκτά πολιτική διάσταση.

Τα κράτη μέλη έχοντας επίγνωση της εξέλιξης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, των μελλοντικών διευρύνσεων και των αναγκαίων θεσμικών τροποποιήσεων συμπεριέλαβαν στη συνθήκη μία ρήτρα αναθεώρησης. Για το σκοπό αυτό, το άρθρο N προβλέπει τη σύγκληση διακυβερνητικής διάσκεψης το 1996.

Η διάσκεψη αυτή είχε ως αποτέλεσμα την υπογραφή της συνθήκης του Άμστερνταμ, το 1997.

- **Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997)**

Η συνθήκη του Άμστερνταμ καθιστά δυνατή την αύξηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης με τη δημιουργία μιας κοινοτικής πολιτικής για την απασχόληση, την κοινοτικοποίηση ενός μέρους των τομέων που υπάγονταν προηγουμένως στη συνεργασία στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, τα μέτρα που προορίζονται στο να πλησιάσουν περισσότερο την Ένωση στους πολίτες της, τη δυνατότητα στενότερης συνεργασίας μεταξύ ορισμένων κρατών μελών (ενισχυμένη συνεργασία). Επίσης, η συνθήκη επεκτείνει τη διαδικασία συναπόφασης καθώς και την εφαρμογή της ψήφου με ειδική πλειοψηφία και απλουστεύει και αριθμεί εκ νέου τα άρθρα των συνθηκών.

- **Συνθήκη της Νίκαιας (2001)**

Η συνθήκη της Νίκαιας αφιερώνεται κυρίως στα θεσμικά προβλήματα που συνδέονται με τη διεύρυνση τα οποία δεν είχαν επιλυθεί το 1997 με τη συνθήκη του Άμστερνταμ. Πρόκειται για τη σύνθεση της Επιτροπής, τη στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο και τη διεύρυνση των περιπτώσεων εφαρμογής της ειδικής πλειοψηφίας. Απλουστεύει την προσφυγή στη διαδικασία ενισχυμένης συνεργασίας και καθιστά αποτελεσματικότερο το δικαστικό σύστημα.

- **Συνθήκη της Λισσαβόνας (2007)**

Η συνθήκη της Λισσαβόνας προβαίνει σε εκτεταμένες μεταρρυθμίσεις. Θέτει τέλος στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, καταργεί την παλαιά αρχιτεκτονική της ΕΕ και προβαίνει σε νέα κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ ΕΕ και κρατών μελών. Ο τρόπος λειτουργίας των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και η διαδικασία λήψης αποφάσεων έχουν επίσης υποστεί τροποποιήσεις. Στόχος είναι να βελτιωθεί η διαδικασία λήψης αποφάσεων σε μία διευρυμένη Ένωση των 27 κρατών μελών. Επίσης, η συνθήκη της Λισσαβόνας μεταρρυθμίζει πολλές εσωτερικές και εξωτερικές πολιτικές της ΕΕ. Πιο συγκεκριμένα, επιτρέπει στα θεσμικά όργανα να νομοθετούν και να εγκρίνουν μέτρα σε νέους τομείς πολιτικών.

Η παρούσα συνθήκη τροποποιήθηκε επίσης από τις ακόλουθες συνθήκες ένταξης:

- **Συνθήκη ένταξης της Αυστρίας, της Φινλανδίας και της Σουηδίας (1994)**, με την οποία τα κράτη μέλη της Κοινότητας γίνονται δέκα πέντε.

- **Συνθήκη ένταξης της Κύπρου, της Εσθονίας, της Ουγγαρίας, της Λετονίας, της Λιθουανίας, της Μάλτας, της Πολωνίας, της Δημοκρατίας της Τσεχίας, της Σλοβακίας και της Σλοβενίας (2003).** [3]

Με την εν λόγω συνθήκη αυξάνεται ο αριθμός των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας από δεκαπέντε σε είκοσι πέντε.

Συνθήκη ένταξης της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας (2005).

Με την εν λόγω συνθήκη αυξάνεται ο αριθμός των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας από είκοσι πέντε σε είκοσι επτά. [12]

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ

Συνθήκες	Ημερομηνία υπογραφής	Θέση ισχύ	σε Επίσημη Εφημερίδα
Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (συνθήκη του Maastricht)	7.2.1992	1.11.1993	EE C 191 της 29.7.1992
Συνθήκη του Amsterdam	2.10.1997	1.5.1999	EE C 340 της 10.11.1997
Συνθήκη της Νίκαιας	26.2.2001	1.2.2003	EE C 80 της 10.3.2001
Συνθήκη της Λισσαβόνας	13.12.2007	1.2.2009	EE C 306 της 17.12.2007
Συνθήκες ένταξης	Ημερομηνία υπογραφής	Θέση ισχύ	σε Επίσημη Εφημερίδα
Συνθήκη ένταξης της Αυστρίας, της Φινλανδίας και της Σουηδίας	24.6.1994	1.1.1995	EE C 241 της 29.8.1994
Συνθήκη ένταξης των δέκα νέων κρατών μελών	16.4.2003	1.5.2004	EE L 236 της 23.9.2003
Συνθήκη ένταξης της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας	25.4.2005	1.1.2007	EE L 157 της 21.6.2005

3.12 Συνθήκη του Μάαστριχτ - Άρθρο 104⁶

Παρακάτω αναφέρουμε τα προβλεπόμενα από την συνθήκη που αναφέρονται στο άρθρο 104

1. Τα κράτη μέλη αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα.

2. Η Επιτροπή **παρακολουθεί την εξέλιξη** της δημοσιονομικής κατάστασης και το ύψος του δημοσίου χρέους στα κράτη μέλη προκειμένου να εντοπίζει τις μεγάλες αποκλίσεις. Ειδικότερα, εξετάζει την τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, με βάση τα ακόλουθα δύο κριτήρια:
α) κατά πόσον ο λόγος του προβλεπομένου ή υφισταμένου δημοσιονομικού ελλείμματος προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν υπερβαίνει μια τιμή αναφοράς, εκτός εάν:

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

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

β) κατά πόσον ο λόγος του δημοσίου χρέους προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν υπερβαίνει μια τιμή αναφοράς, εκτός εάν ο λόγος μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό.

Οι τιμές αναφοράς ορίζονται στο πρωτόκολλο για τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, που προσαρτάται στην παρούσα συνθήκη.

3. Εάν ένα κράτος μέλος δεν εκπληρώνει τους όρους ενός από τα κριτήρια αυτά ή αμφοτέρων των κριτηρίων, η Επιτροπή συντάσσει έκθεση. Η έκθεση της Επιτροπής λαμβάνει επίσης υπόψη το κατά πόσον το δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει τις δαπάνες δημοσίων επενδύσεων, καθώς και όλους τους άλλους σχετικούς παράγοντες, συμπεριλαμβανομένης της μεσοπρόθεσμης οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης του κράτους μέλους.

Η Επιτροπή μπορεί επίσης να συντάξει έκθεση εάν, μολονότι εκπληρώνονται οι όροι των κριτηρίων, θεωρεί ότι υπάρχει σε ένα κράτος μέλος ο κίνδυνος υπερβολικού ελλείμματος.

⁶ <http://www.eurocapital.gr/index.php/permalink/3813.html>

4. Η επιτροπή του άρθρου 114 διατυπώνει γνώμη για την έκθεση της Επιτροπής.
5. Εάν η Επιτροπή κρίνει ότι υπάρχει ή ότι μπορεί να εμφανισθεί υπερβολικό έλλειμμα σε ένα κράτος μέλος, τότε απευθύνει τη γνώμη της στο Συμβούλιο.
6. Το Συμβούλιο, με ειδική πλειοψηφία, μετά από σύσταση της Επιτροπής και αφού λάβει υπόψη τυχόν παρατηρήσεις του εν λόγω κράτους μέλους, αποφασίζει, μετά από συνολική εκτίμηση, εάν υφίσταται ή όχι υπερβολικό έλλειμμα.
7. Εάν το Συμβούλιο αποφασίσει, σύμφωνα με την παράγραφο 6, ότι υπάρχει υπερβολικό έλλειμμα, απευθύνει **συστάσεις** στο εν λόγω κράτος μέλος προκειμένου να τερματιστεί η κατάσταση αυτή εντός καθορισμένου χρονικού διαστήματος. Με την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 8, οι συστάσεις αυτές δεν ανακοινώνονται δημοσία.
8. Εάν το Συμβούλιο διαπιστώσει ότι **δεν ανελήφθη αποτελεσματική δράση** σε εφαρμογή των συστάσεών του, εντός του καθορισμένου χρονικού διαστήματος, τότε μπορεί να τις ανακοινώσει δημοσία.
9. Εάν ένα κράτος μέλος **επιμένει να μην εφαρμόζει τις συστάσεις του Συμβουλίου**, τότε το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει να ειδοποιήσει το κράτος μέλος να λάβει, εντός συγκεκριμένης προθεσμίας, μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος την οποία το Συμβούλιο κρίνει αναγκαία για να αντιμετωπιστεί η κατάσταση αυτή.

Σε αυτή την περίπτωση, το Συμβούλιο μπορεί να ζητήσει από το κράτος μέλος αυτό, **να υποβάλλει εκθέσεις σύμφωνα με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα, για να εξετάσει τις προσπάθειες προσαρμογής που καταβάλλει αυτό το κράτος μέλος.**
10. Τα δικαιώματα προσφυγής που προβλέπονται στα άρθρα 226 και 227 δεν μπορούν να ασκηθούν στα πλαίσια των παραγράφων 1 έως 9 του παρόντος άρθρου.
11. Το Συμβούλιο, εφόσον ένα κράτος μέλος δεν συμμορφώνεται με απόφαση που έχει ληφθεί σύμφωνα με την παράγραφο 9, μπορεί να αποφασίσει να εφαρμόσει ή να εντείνει ένα ή περισσότερα από τα ακόλουθα μέτρα:

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

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

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

- να επιβάλει πρόστιμα εύλογου ύψους.

Ο πρόεδρος του Συμβουλίου ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τις αποφάσεις τις οποίες λαμβάνει.

12. Το Συμβούλιο καταργεί ορισμένες ή όλες τις αποφάσεις του που αναφέρονται στις παραγράφους 6 έως 9 και στην παράγραφο 11, **εφόσον**, κατά τη γνώμη του, έχει διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμμα στο οικείο κράτος μέλος. Εάν το Συμβούλιο έχει προηγουμένως ανακοινώσει δημοσία συστάσεις, τότε, μόλις καταργηθεί η απόφαση που αναφέρεται στην παράγραφο 8, προβαίνει σε δημόσια δήλωση περί του ότι δεν υφίσταται πλέον υπερβολικό έλλειμμα στο οικείο κράτος μέλος.

13. Το Συμβούλιο λαμβάνει τις αποφάσεις, που αναφέρονται στις παραγράφους 7 έως 9 και στις παραγράφους 11 και 12, μετά από σύσταση της Επιτροπής και με πλειοψηφία των **δύο τρίτων των ψήφων** των μελών του, οι οποίες σταθμίζονται σύμφωνα με το άρθρο 205 παράγραφος 2, εκτός των ψήφων του αντιπροσώπου του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους.

14. Περαιτέρω διατάξεις για την εφαρμογή της διαδικασίας του παρόντος άρθρου προβλέπονται στο πρωτόκολλο για τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, που προσαρτάται στην παρούσα συνθήκη.

Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομοφώνως προτάσει της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την ΕΚΤ, θεσπίζει τις κατάλληλες διατάξεις που θα αντικαταστήσουν το εν λόγω πρωτόκολλο.

Με την επιφύλαξη των άλλων διατάξεων της παρούσας παραγράφου, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία προτάσεις της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, προσδιορίζει, πριν από την 1η Ιανουαρίου 1994, λεπτομερείς κανόνες και ορισμούς για την εφαρμογή του εν λόγω πρωτοκόλλου.

3.13 Από το παρελθόν στο Μέλλον⁷

Η συνθήκη του Μάαστριχτ αποτελεί καθοριστικής σημασίας συνθήκη για την ολοκλήρωση του Ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, με την οποία ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση το Φεβρουάριο του 1992, είναι το αποτέλεσμα εξωτερικών και εσωτερικών παραγόντων. Ως προς τους εξωτερικούς παράγοντες, το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, η κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού και η διεθνής οικονομική κρίση του 1992 δημιούργησαν νέα δεδομένα στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ). Συγκεκριμένα, αριθμός χωρών του πρώην ανατολικού μπλοκ επιθυμούσαν την ένταξή τους στο επιτυχημένο πλέον μοντέλο οικονομικής ευημερίας, αυτό της ΕΟΚ, ώστε να πετύχουν την οικονομική ανάπτυξη και ευημερία και να επαναβεβαιώσουν τις δυτικές τους καταβολές. Παράλληλα, η διεθνής οικονομική κρίση του 1992 απέδειξε, με τον πλέον εμφαντικό τρόπο, ότι το σύστημα των σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών που βρισκόταν σε ισχύ δεν ήταν ικανό να ανταποκριθεί στις ανάγκες της ΕΟΚ για μια σταθερή οικονομική ανάπτυξη και συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών.

Στο εσωτερικό επίπεδο, η ενοποίηση της Γερμανίας δημιούργησε φόβους στα κράτη μέλη και κυρίως στην Γαλλία για την ανάδυσή της ως ηγεμονικής δύναμης στην Ευρώπη μετά την πολιτική ενοποίηση της Γερμανικής επικρατείας. Επίσης, τα κράτη μέλη της ΕΟΚ επιθυμούσαν να συνεχίσουν την θεσμική πρόοδο που είχε επιτευχθεί με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ), το 1986. Η Ενιαία αγορά που συμφωνήθηκε με την ΕΕΠ δεν ήταν δυνατόν να πραγματοποιηθεί όσο υπήρχαν νομισματικά εμπόδια στις συναλλαγές, παρά την κατάργηση των τελωνειακών φραγμών και των διοικητικών και τεχνικών εμποδίων στο ενδοκοινοτικό εμπόριο. Έτσι ανέκυψε η ανάγκη για την δημιουργία μιας Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ), με την κυκλοφορία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού νομίσματος, το οποίο μάλιστα θα καθιστούσε και τους φόβους των δυτικών κρατών για την υπεροχή της Γερμανίας, αφού θα αντικαθιστούσε το μάρκο και την έμμεση νομισματική και συναλλαγματική επικυριαρχία του επί των εθνικών νομισμάτων των κρατών μελών.

Τα παραπάνω νέα δεδομένα κατέστησαν αναγκαία την δημιουργία μιας Συνθήκης η οποία θα προνοούσε την οικονομική και πολιτική ολοκλήρωση της ΕΟΚ. Ωστόσο, κάποια κράτη μέλη ήταν ιδιαίτερα επιφυλακτικά σε μια πολιτική ολοκλήρωση που θα τα υποχρέωνε να

⁷ Άρθρο της Ιωάννας Νικολάου (<http://magazine.apopsi.com.cy/2009/02/1303>)

εκχωρήσουν αρμοδιότητες στην Κοινότητα, σε θέματα ζωτικής σημασίας για την εθνική τους κυριαρχία.

Η συμβιβαστική λύση δόθηκε με την Συνθήκη του Μάαστριχτ, με τον διαμελισμό της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σε δυο συνθήκες: Την Συνθήκη την ιδρύουσα την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ). Οι δύο αυτές Συνθήκες διαχώρισαν το ευρωπαϊκό οικοδόμημα σε τρεις πυλώνες. Η πρώτη Συνθήκη και ο πρώτος πυλώνας αναφέρονταν στην οικονομική και νομισματική ολοκλήρωση, χρησιμοποιώντας την κοινοτική μέθοδο λήψης των αποφάσεων. Η ΣΕΕ και ο δεύτερος και τρίτος πυλώνας αναφερόταν στην πολιτική ολοκλήρωση της ΕΕ και, συγκεκριμένα, στην συνεργασία στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, καθώς και στην συνεργασία σε τομείς δικαιοσύνης και αστικών υποθέσεων, χρησιμοποιώντας την διακυβερνητική διαδικασία λήψεως αποφάσεων.

Η συνθήκη του Μάαστριχτ έθετε επίσης τις βάσεις για την δημιουργία της ΟΝΕ. Ουσιαστικά προέβλεπε τον οικονομικό συντονισμό των κρατών μελών πάνω σε δημοσιονομικά και νομισματικά κριτήρια, ώστε να δημιουργηθεί μια ομοιογενής οικονομική περιφέρεια η οποία θα έχει ένα κοινό νόμισμα, ικανό να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της διεθνούς οικονομικής αγοράς, στην σταθερότητα των τιμών και στην οικονομική ανάπτυξη της Ευρωζώνης. Συνεπώς, η Συνθήκη του Μάαστριχτ συνέβαλε, μέσω της ΟΝΕ, στον μετασχηματισμό της ΕΕ στον σημερινό «οικονομικό γίγαντα», ενώ έθεσε και τα θεμέλια για την πολιτική ολοκλήρωση της Ένωσης και για μια δυναμικότερη παρουσία στο διεθνές σκηνικό.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΟΙ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ

4.1 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ

4.1.1 Ιστορική αναδρομή

Η συνθήκη του Άμστερνταμ, που συνάφθηκε με πολιτική συμφωνία στις 17 Ιουνίου και υπογράφηκε στις 2 Οκτωβρίου 1997, είναι το αποτέλεσμα μελετών δύο ετών και έπεται διαπραγματεύσεων στο πλαίσιο της διάσκεψης των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών. Τέθηκε σε ισχύ αφού επικυρώθηκε από τα δεκαπέντε κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες.

Η σύγκληση της διακυβερνητικής διάσκεψης είχε ρητά προβλεφθεί στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (παλαιό άρθρο N) προκειμένου να αναθεωρήσει ορισμένες από τις διατάξεις της. Κατά το πρώτο εξάμηνο του 1995, κάθε όργανο κατάρτισε έκθεση σχετικά με τη λειτουργία της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Το δεύτερο εξάμηνο αφιερώθηκε στη σε βάθος ανάλυση των πιθανών επιλογών από την "ομάδα προβληματισμού", της οποίας πρόεδρος ήταν ο Ισπανός Υφυπουργός για τις ευρωπαϊκές υποθέσεις Carlos Westendorp. Η έκθεση της ομάδας αυτής υποβλήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης το Δεκέμβριο του 1995.

Έπειτα από διαβούλευση με την Επιτροπή και το Κοινοβούλιο, των οποίων οι γνώμες είναι ουσιώδους σημασίας πριν την έναρξη μιας διακυβερνητικής διάσκεψης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τορίνου άρχισε επίσημα τις διαπραγματεύσεις στις 29 Μαρτίου 1996, με φιλόδοξους στόχους προσανατολισμένους στην Ευρώπη των Πολιτών, στο ρόλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διεθνή σκηνή, στη βελτίωση της λειτουργίας των οργάνων και στην προοπτική της διεύρυνσης.

Τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια της Φλωρεντίας (21-22 Ιουνίου 1996), του Δουβλίνου I (5 Οκτωβρίου 1996) και του Δουβλίνου II (13-14 Δεκεμβρίου 1996), όπως και το άτυπο Συμβούλιο του Noordwijk (23 Μαΐου 1997), εξέτασαν και διαπραγματεύθηκαν τις διάφορες προτάσεις. Έτσι, μετά από 15 μήνες εργασίας επιτεύχθηκε η συναίνεση σχετικά με τη συνθήκη του Άμστερνταμ. [14]

4.1.2 Οι στόχοι της συνθήκης

Το αντικείμενο των εργασιών ήταν σαφές. Σκοπός ήταν να δημιουργηθούν οι αναγκαίες θεσμικές και πολιτικές συνθήκες που θα επιτρέψουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση να αντιμετωπίσει μελλοντικές προκλήσεις όσον αφορά, μεταξύ άλλων, την ταχεία εξέλιξη της διεθνούς κατάστασης, τη διεθνοποίηση της οικονομίας και των επιπτώσεών της στην απασχόληση, την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, της διεθνούς εγκληματικότητας και του εμπορίου ναρκωτικών, τις οικολογικές ανισορροπίες και τις απειλές για τη δημόσια υγεία.

Η αποστολή της διακυβερνητικής διάσκεψης είχε εν μέρει καθοριστεί από τις ίδιες τις Συνθήκες, αλλά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο πρόσθεσε ορισμένα συγκεκριμένα θέματα που αφορούσαν τη λειτουργία των οργάνων, όπως η σύνθεση της Επιτροπής και η στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο. Επιπλέον, κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, η ημερήσια διάταξη εμπλουτίστηκε με άλλα ζητήματα που έθεσαν τα κοινοτικά όργανα και τα κράτη μέλη.
[14]

4.1.3 Η διάρθρωση της συνθήκης

Η συνθήκη του Άμστερνταμ αποτελείται από τρία μέρη, ένα παράρτημα και δεκατρία πρωτόκολλα. Παράλληλα, η διακυβερνητική διάσκεψη θέσπισε πενήντα μία δηλώσεις που έχουν προσαρτηθεί στην τελική πράξη της. Έλαβε εξάλλου υπό σημείωση οκτώ δηλώσεις, που διατύπωσαν διάφορα κράτη μέλη, οι οποίες έχουν επίσης προσαρτηθεί στην τελική πράξη.

Το πρώτο μέρος περιλαμβάνει τις ουσιαστικές τροποποιήσεις. Είναι τα ακόλουθα πέντε άρθρα:

- το άρθρο 1, που περιλαμβάνει τις τροποποιήσεις που πραγματοποιήθηκαν στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση,
- το άρθρο 2, που περιλαμβάνει τις τροποποιήσεις της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας,
- το άρθρο 3, που περιλαμβάνει τις τροποποιήσεις της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα,
- το άρθρο 4, που περιλαμβάνει τις τροποποιήσεις της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας,
- το άρθρο 5, που περιλαμβάνει τις τροποποιήσεις της πράξης, που προσαρτάται στην απόφαση του Συμβουλίου της 20ης Σεπτεμβρίου 1976, η οποία αφορά την εκλογή των αντιπροσώπων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με άμεση και καθολική ψηφοφορία.

Το δεύτερο μέρος της Συνθήκης συγκεντρώνει τα άρθρα 6 έως 11 και αφορά την απλοποίηση των συνθηκών για την ίδρυση των τριών Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, συμπεριλαμβανομένων των παραρτημάτων και των πρωτοκόλλων, ώστε να απαλειφθούν διατάξεις άνευ αντικειμένου και να προσαρμοστεί αναλόγως το κείμενο ορισμένων διατάξεων (άρθρα 6, 7 και 8). Προβλέπει επίσης την κατάργηση της σύμβασης της 25ης Μαρτίου 1957 σχετικά με ορισμένα κοινά όργανα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της συνθήκης συγχώνευσης της 8ης Απριλίου 1965 (άρθρο 9). Διευκρινίζει ωστόσο ότι η προσπάθεια απλοποίησης δεν επηρεάζει τα νομικά αποτελέσματα των εν λόγω κειμένων ούτε των εν ισχύ πράξεων οι οποίες έχουν εκδοθεί βάσει αυτών (άρθρο 10). Εξάλλου, διευκρινίζεται ότι το Δικαστήριο έχει πλήρη αρμοδιότητα όσον αφορά την ερμηνεία των διατάξεων του μέρους αυτού της συνθήκης (άρθρο 11). [14]

Το τρίτο μέρος περιλαμβάνει τα άρθρα 12 έως 15 που είναι οι γενικές και τελικές διατάξεις της συνθήκης, και αφορούν τη νέα αρίθμηση των διατάξεων της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (άρθρο 12), τη σύναψη της συνθήκης για απεριόριστο χρονικό διάστημα (άρθρο 13), την επικύρωση και τη θέση σε ισχύ (άρθρο 14) όπως και τον κατάλογο των γλωσσικών αποδόσεων (άρθρο 15).

Το παράρτημα της συνθήκης του Άμστερνταμ περιλαμβάνει τους πίνακες αντιστοιχιών που αφορούν τη νέα αρίθμηση των διατάξεων της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Όσον αφορά τα πρωτόκολλα, πρόκειται για τα ακόλουθα κείμενα:

- πρωτόκολλο για το άρθρο 17 (πρώην I.7) της συνθήκης για την ΕΕ που αφορά τη Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση και τον προοδευτικό καθορισμό μιας κοινής πολιτικής άμυνας,
- πρωτόκολλο για την ενσωμάτωση του κεκτημένου του Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
- πρωτόκολλο για την εφαρμογή ορισμένων πτυχών του άρθρου 14 (πρώην 7Α) της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία,
- πρωτόκολλο για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας όσον αφορά το νέο τίτλο "θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές που συνδέονται με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων" της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας,

- πρωτόκολλο για τη θέση της Δανίας όσον αφορά το νέο τίτλο "θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές που συνδέονται με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων" της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ορισμένες πτυχές που αφορούν την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας,
 - πρωτόκολλο για το άσυλο υπηκόων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
 - πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας,
 - πρωτόκολλο για τις εξωτερικές σχέσεις των κρατών μελών όσον αφορά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων,
 - πρωτόκολλο για το σύστημα δημόσιας ραδιοτηλεόρασης στα κράτη μέλη,
 - πρωτόκολλο για την προστασία και την καλή διαβίωση των ζώων,
 - πρωτόκολλο σχετικά με τα όργανα εν όψει της διεύρυνσης.
 - πρωτόκολλο για τον καθορισμό της έδρας των οργάνων και ορισμένων οργανισμών και υπηρεσιών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων καθώς και της Ευρώπης
 - πρωτόκολλο σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.
- [14]

4.1.4 Τα βασικά αποτελέσματα

Ο παρών πρακτικός οδηγός της συνθήκης του Άμστερνταμ ασχολείται κυρίως με τις τροποποιήσεις που πραγματοποιήθηκαν στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Για λόγους σαφήνειας, ο οδηγός χωρίζεται σε τέσσερα μεγάλα κεφάλαια που καλύπτουν τις ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις που επέφερε η συνθήκη του Άμστερνταμ.

Ελευθερία, ασφάλεια και δικαιοσύνη

Το τμήμα αυτό έχει ως στόχο να διευκρινίσει τις εγγυήσεις που παρέχει η συνθήκη του Άμστερνταμ όσον αφορά την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως σχετικά με την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών, την εξάλειψη των διακρίσεων και την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

Το τμήμα αυτό συγκεφαλαιώνει τις αλλαγές στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως την εισαγωγή ενός νέου τίτλου στη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ο οποίος αφορά τις θεωρήσεις, το άσυλο, τη μετανάστευση και τις λοιπές πολιτικές που συνδέονται με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.

Παράλληλα, παρουσιάζεται ο νέος τίτλος VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, που αφορά την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, καθώς και οι όροι για την ενσωμάτωση του κεκτημένου του Σένγκεν στο νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Ένωση και ο πολίτης

Στο τμήμα αυτό, τα επτά επεξηγηματικά δελτία περιγράφουν τις βελτιώσεις που προκύπτουν από τη συνθήκη του Άμστερνταμ στους τομείς που αφορούν άμεσα τα δικαιώματα, τα συμφέροντα και την ευημερία των πολιτών. Οι βελτιώσεις αυτές συνδέονται με τις ακόλουθες μεταρρυθμίσεις:

- ανάπτυξη της έννοιας της ευρωπαϊκής ιθαγένειας προκειμένου να συμπληρωθεί ο κατάλογος των πολιτικών δικαιωμάτων των πολιτών της Ένωσης και να αποσαφηνιστεί η σχέση μεταξύ εθνικής ιθαγένειας και ευρωπαϊκής ιθαγένειας,
- εισαγωγή στη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ενός κεφαλαίου σχετικά με την απασχόληση, το οποίο προβλέπει τον καθορισμό κοινών στρατηγικών υπέρ της απασχόλησης καθώς και το συντονισμό των εθνικών πολιτικών,
- ενσωμάτωση στη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ενός ενισχυμένου κοινωνικού συμφώνου, το οποίο προβλέπει, μεταξύ άλλων, την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και την ενίσχυση της ίσης μεταχείρισης μεταξύ ανδρών και γυναικών,
- παγίωση της περιβαλλοντικής πολιτικής χάρη στην έμφαση που δίνεται στην αειφόρο ανάπτυξη, στην συμπερίληψη των περιβαλλοντικών ζητημάτων σε όλες τις τομεακές πολιτικές και στην απλοποίηση της λήψης των κοινοτικών αποφάσεων,
- βελτίωση των μέσων που διαθέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση προκειμένου να προωθήσει ένα υψηλό επίπεδο δημόσιας υγείας,
- αποσαφήνιση των στόχων σε θέματα προστασίας των καταναλωτών και καλύτερη ενσωμάτωση των σχετικών μέτρων στις λοιπές πολιτικές,
- εξασφάλιση του δικαιώματος πρόσβασης για όλους τους πολίτες στα έγγραφα των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της επικοινωνίας με αυτά στη γλώσσα τους. Έμφαση δίνεται εξάλλου στην ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας ώστε να γίνει πιο κατανοητή και ευκολότερη στην εφαρμογή της.

Αποτελεσματική και συνεκτική εξωτερική πολιτική

Το κεφάλαιο αυτό έχει ως στόχο να διευκρινίσει τις βελτιώσεις που επιφέρει η συνθήκη του Άμστερνταμ ώστε να μπορέσει η Ευρωπαϊκή Ένωση να υποστηρίξει καλύτερα τα συμφέροντά

της σε διεθνές επίπεδο. Περιλαμβάνει ένα οικονομικό μέρος που αφορά την επέκταση του πεδίου της κοινής εμπορικής πολιτικής, και ένα πολιτικό μέρος που αφορά τη μεταρρύθμιση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ).

Σε οικονομικό επίπεδο, παρουσιάζονται τα διακυβευόμενα και οι διαδικασίες της επέκτασης του πεδίου εφαρμογής της κοινής εμπορικής πολιτικής προκειμένου να συμπεριληφθούν οι διεθνείς συμφωνίες σχετικά με τις υπηρεσίες και τα δικαιώματα της πνευματικής ιδιοκτησίας. 1/4σον αφορά την ΚΕΠΠΑ, περιγράφονται οι ακόλουθες μεταρρυθμίσεις:

- η δημιουργία ενός νέου μέσου δράσης: η κοινή στρατηγική,
- η βελτίωση της λήψης αποφάσεων χάρη στη μεγαλύτερη χρησιμοποίηση της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία στο πλαίσιο του Συμβουλίου,
- η δημιουργία μιας θέσης Υπατού Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ, έτσι ώστε να βελτιωθεί η ευκρίνεια και η συνεκτικότητα αυτής της πολιτικής,
- η συγκρότηση μιας μονάδας σχεδιασμού της πολιτικής και έγκαιρης προειδοποίησης προκειμένου να διευκολυνθεί η συλλογική ανάλυση των διεθνών γεγονότων και των επιπτώσεών τους,
- η εισαγωγή των αποστολών Petersberg στον τίτλο V (ΚΕΠΠΑ) της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση ώστε να υλοποιηθεί η κοινή βούληση των κρατών μελών για τη διασφάλιση της ασφάλειας στην Ευρώπη μέσω της ανάληψης δράσεων όπως οι αποστολές ανθρωπιστικής βοήθειας ή αποκατάστασης της ειρήνης,
- η απλοποίηση των διαδικασιών των σχετικών με τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ.

Θεσμικά ζητήματα

Το κεφάλαιο αυτό ανακεφαλαιώνει και εξηγεί τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις που προβλέπει η συνθήκη του Άμστερνταμ ενόψει της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Διευκρινίζονται πολλά ζητήματα, και ιδίως:

- το πεδίο εφαρμογής και η λειτουργία της διαδικασίας συναπόφασης, η οποία ενισχύει τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,
- η στάθμιση των ψήφων στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η επέκταση της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία,
- η διάρθρωση και η λειτουργία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ειδικότερα το βέλτιστο μέγεθος του σώματος των επιτρόπων, οι δυνατότητες πρωτοβουλίας και ο ρόλος του προέδρου,

- ο ρόλος του Δικαστηρίου σε τομείς όπως τα θεμελιώδη δικαιώματα και ορισμένες πτυχές που αφορούν στενά την εσωτερική ασφάλεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
- η ενίσχυση του ρόλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής όπως και της Επιτροπής των Περιφερειών,
- η μεγαλύτερη συμμετοχή και ενημέρωση των εθνικών κοινοβουλίων σχετικά με τις δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
- η παγίωση της αρχής της επικουρικότητας με την προσάρτιση πρωτοκόλλου που περιλαμβάνει κατευθυντήριες γραμμές δεσμευτικές από νομική άποψη,
- η δυνατότητα εμβάθυνσης της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών που το επιθυμούν.

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές αποτελούν ένα πρώτο στάδιο. Η γενική αναθεώρηση των θεσμικών διατάξεων των συνθηκών θα αποτελέσει το αντικείμενο μιας νέας διακυβερνητικής διάσκεψης πριν να απαριθμεί η Ευρωπαϊκή Ένωση είκοσι κράτη μέλη. [14]

4.2 Η Συνθήκη της Νίκαιας

Η συνθήκη της Νίκαιας, που εγκρίθηκε τον Δεκέμβριο του 2000 στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας και υπεγράφη στις 26 Φεβρουαρίου 2001, τέθηκε σε ισχύ την 1η Φεβρουαρίου 2003.

Αποτελεί καρπό της Διακυβερνητικής Διάσκεψης (ΔΚΔ) που είχε αρχίσει τον Φεβρουάριο του 2000 με αντικείμενο την προσαρμογή του τρόπου λειτουργίας των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων πριν από την προσχώρηση νέων κρατών μελών.

Η συνθήκη της Νίκαιας προετοίμασε επομένως το έδαφος για την απαραίτητη θεσμική μεταρρύθμιση ενόψει της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς τις χώρες της Ανατολικής και Νότιας Ευρώπης. Ορισμένες από τις διατάξεις της προσαρμόστηκαν με τη συνθήκη προσχώρησης των δέκα νέων κρατών μελών, η οποία υπεγράφη τον Απρίλιο του 2003 στην Αθήνα, και τη συνθήκη του Λουξεμβούργου για την προσχώρηση της Ρουμανίας και της Βουλγαρίας, η οποία υπεγράφη τον Απρίλιο του 2005. Από την 1η Ιανουαρίου 2007, ημερομηνία κατά την οποία πραγματοποιήθηκε η τελευταία διεύρυνση, θεμέλιοι λίθοι της Ένωσης είναι οι συνθήκες ΕΕ και ΕΚ, όπως τροποποιήθηκαν τελευταία με τις συνθήκες της Νίκαιας, των Αθηνών και του Λουξεμβούργου.

Οι κυριότερες αλλαγές που επέφερε η συνθήκη της Νίκαιας αφορούν τον περιορισμό του μεγέθους και τη σύνθεση της Επιτροπής, την επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας, τη στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο Υπουργών και την απλούστευση του μηχανισμού της ενισχυμένης

συνεργασίας. Η «Δήλωση για το μέλλον της Ένωσης» που προσαρτήθηκε στην εν λόγω συνθήκη καθορίζει τα επόμενα βήματα προς την εμβάθυνση των θεσμικών μεταρρυθμίσεων, έτσι ώστε η συνθήκη της Νίκαιας να αποτελεί απλώς ένα στάδιο αυτής της πορείας.

Το σχέδιο Συντάγματος, το οποίο υπεγράφη τον Οκτώβριο του 2004, θεωρήθηκε η συνέχιση της διαδικασίας των θεσμικών μεταρρυθμίσεων που ξεκίνησε με τη συνθήκη της Νίκαιας.

Η συνταγματική συνθήκη, για να αρχίσει να ισχύει, έπρεπε να επικυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τους συνταγματικούς τους κανόνες, είτε με ψήφιση στο Κοινοβούλιο είτε με δημοψήφισμα. Λόγω των δυσχερειών που ανέκυψαν κατά την επικύρωση της συνθήκης αυτής σε ορισμένα κράτη μέλη, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων αποφάσισαν, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 16ης και 17ης Ιουνίου 2005, να υπάρξει μια «περίοδος προβληματισμού» σχετικά με το μέλλον της Ευρώπης.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 21ης και της 22ας Ιουνίου 2007, οι Ευρωπαίοι ηγέτες κατέληξαν σε ένα συμβιβασμό. Δόθηκε εντολή για έναρξη Διακυβερνητικής Διάσκεψης με αντικείμενο την οριστικοποίηση και τη θέσπιση όχι ενός Συντάγματος αλλά μιας «μεταρρυθμιστικής συνθήκης» για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Εάν η συνθήκη αυτή επικυρωθεί, θα τεθεί σε ισχύ τον Ιούνιο του 2009 πριν από τις προσεχείς εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

4.3 Η συνθήκη της Λισσαβόνας

Τον Οκτώβριο του 2005, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε το «**Σχέδιο Δ για Δημοκρατία, Διάλογο και Συζήτηση**» με στόχο τη δημιουργία μιας ευρύτερης συζήτησης μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των Ευρωπαίων πολιτών. Το Σχέδιο Δ παρέθετε μια δομημένη διαδικασία, η οποία στόχευε να εστιάσει την προσοχή των πολιτών στο μέλλον της Ευρώπης, μέσα από τη μελέτη των προσδοκιών τους και τη συζήτηση της επιπρόσθετης αξίας και των συγκεκριμένων ωφελημάτων από την κοινοτική δράση. Τον Ιούνιο του 2006, αφού το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έλαβε υπόψη την πρώτη φάση της «περιόδου προβληματισμού», απεφάσισε να παρατείνει την περίοδο για ακόμα ένα χρόνο, κάλεσε δε την επικείμενη Γερμανική Προεδρία να ετοιμάσει έκθεση για τα περαιτέρω.

Η έκθεση αυτή, μαζί με την εργασία που είχε αναλάβει η Γερμανική Προεδρία το πρώτο εξάμηνο του 2007, επέτρεψε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατά την συνάντησή του στις 21-22 Ιουνίου 2007, να συμφωνήσει στην σύγκληση μιας ΔΔ, με σκοπό τη σύνταξη μιας «Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης» που να τροποποιεί τις υφιστάμενες συνθήκες, ώστε να ενισχύεται η αποτελεσματικότητα και η δημοκρατική νομιμότητα της διευρυμένης Ένωσης,

καθώς και η συνοχή της εξωτερικής δράσης της. Ως προς τούτο, η Ευρωπαϊκή Ένωση συμφώνησε σε συγκεκριμένους όρους εντολής για τη διεξαγωγή των εργασιών της ΔΔ. Το έργο αυτής της Διακυβερνητικής Διάσκεψης ήταν η σύνταξη μια Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης [15]

Η Πορτογαλική Προεδρία (δεύτερο εξάμηνο του 2007) προχώρησε πάρα πέρα την εργασία που είχε γίνει από τη Γερμανική Προεδρία και στις 19 Οκτωβρίου 2007, το άτυπο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Λισαβόνα υιοθέτησε το τελικό κείμενο της Συνθήκης, όπως αυτή συντάχθηκε από την ΔΔ. Οι Αρχηγοί Κρατών και Κυβερνήσεων των 27 Κρατών Μελών της ΕΕ υπέγραψαν την Συνθήκη της Λισαβόνας, στην Πορτογαλική πρωτεύουσα, στις 13 Δεκεμβρίου 2007.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009, αφού επικυρώθηκε και από το 27 Κράτη Μέλη της ΕΕ, σύμφωνα με τις Συνταγματικές πρόνοιες του καθενός από αυτά. Η επικύρωση της Συνθήκης της Λισαβόνας από την Κύπρο έγινε με ψηφοφορία στη Βουλή των Αντιπροσώπων, στις 3 Ιουλίου 2008. [16]

4.3.1 Οι Κύριες Καινοτομίες στο Θεσμικό Πλαίσιο της Ένωσης

Μετά τις αποφάσεις που λήφθηκαν κατά τη σύνοδο των Αρχηγών Κρατών στο πλαίσιο του άτυπου Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισαβόνας τον Οκτώβρη του 2007, οι εργασίες για την μεταρρυθμιστική Συνθήκη της ΕΕ ολοκληρώθηκαν και τυπικά στις 13 Δεκεμβρίου 2007 στη Λισαβόνα με την υπογραφή της σχετικής τελικής πράξης. Η Συνθήκη της Λισαβόνας δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ στις 17 Δεκεμβρίου 2007.

Ο τελικός στόχος που ήταν η επικύρωση της νέας Συνθήκης από όλα τα Κράτη Μέλη το συντομότερο δυνατό (κατά προτίμηση εντός του πρώτου εξαμήνου του 2008), έτσι ώστε η νέα Συνθήκη να μπορέσει να εφαρμοστεί από το 2009, φαίνεται σήμερα να μην είναι εφικτός μετά το αρνητικό αποτέλεσμα του Ιρλανδικού δημοψηφίσματος. Σημειώνεται ότι η Συνθήκη της Λισαβόνας έχει μέχρι σήμερα επικυρωθεί από 24 χώρες.

Το μέλλον της Συνθήκης, παρά τη συνέχιση των κυρώσεων από τα ΚΜ, παραμένει στο παρόν στάδιο αδιευκρίνιστο και τα επόμενα βήματα της Ένωσης αναμένεται να απασχολήσουν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Σύνοδο του επόμενου Οκτωβρίου, αλλά και του Δεκεμβρίου.

4.3.2 Δομή και Χαρακτηριστικά της νέας Συνθήκης

Η συνταγματική προσέγγιση που είχε ακολουθηθεί το 2004 και η οποία συνίστατο στην κατάργηση των Συνθηκών και στην αντικατάστασή τους από το Σύνταγμα εγκαταλείφθηκε. Αντί αυτού ακολουθήθηκε η κλασική μέθοδος τροποποίησης των υφιστάμενων Συνθηκών στις

οποίες εντάσσονται όλες οι ουσιαστικές ρυθμίσεις που περιλαμβάνονταν και στο Σύνταγμα με ελάχιστες τροποποιήσεις ή συμπληρώσεις.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποκτά πλέον νομική προσωπικότητα και ο όρος Ένωση αντικαθιστά τον όρο Κοινότητα. Το Άρθρο 1 της Συνθήκης ΕΕ προβλέπει ότι η Ένωση αντικαθιστά και διαδέχεται την Κοινότητα και ότι βασίζεται στις δύο Συνθήκες (Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης) οι οποίες έχουν το ίδιο νομικό κύρος. Σε αυτές περιλαμβάνονται οι τροποποιήσεις των υφιστάμενων Συνθηκών.

Η πρώτη κατηγορία διατάξεων περιλαμβάνεται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (η οποία διατηρεί τη σημερινή της ονομασία) και αφορά τις θεμελιώδεις διατάξεις (όπως αξίες και σκοπούς της Ένωσης, θεσμικές διατάξεις) καθώς και τις διατάξεις για την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ).

Η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (αποτελεί μετονομασία της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας) περιλαμβάνει διατάξεις και λεπτομέρειες εφαρμογής για τη λειτουργία της Ένωσης όπως και για τις πολιτικές της Ένωσης. [10]

4.3.3 Το Θεσμικό Πλαίσιο της Ένωσης και οι Διαδικασίες Λειτουργίας της

Οι θεσμικές αλλαγές που ενσωματώνονται και στις δύο Συνθήκες επιφέρουν σημαντικές καινοτομίες στο τρόπο λειτουργίας της ΕΕ. Οι βασικότερες από αυτές, που σχετίζονται με τα θεσμικά όργανα και τον τρόπο λειτουργίας τους καθώς και με τον τρόπο λήψης των αποφάσεων, μπορούν να συνοψιστούν ως ακολούθως:

- Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ανάγεται σε θεσμικό όργανο.
- Καθιερώνεται η θέση του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ο οποίος εκλέγεται για θητεία δύομισι ετών, από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία. Αυτό στην πράξη σημαίνει ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν θα προεδρεύεται πλέον από τον αρχηγό του κράτους που κατέχει την εξάμηνη προεδρία.
- Ενισχύεται η θέση του Υπάτου Εκπροσώπου για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. Διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία και με συμφωνία του Προέδρου της Επιτροπής. Ο Υπάτος Εκπρόσωπος εκ της θέσεως του, κατέχει και μία εκ των θέσεων αντιπροέδρου της Επιτροπής. Και πάλι συνέπεια αυτής της τροποποίησης η Προεδρία των ομάδων εργασίας του Συμβουλίου που αφορά στην ΚΕΠΠΑ δεν θα ασκείται από τα κράτη αλλά από την Υπηρεσία της οποίας ο Υπάτος Εκπρόσωπος θα προΐσταται.

- Το σύστημα της Προεδρίας των επί μέρους Συμβουλίων παραμένει το ίδιο δηλαδή η ισότιμη εναλλαγή. Η εναλλαγή αυτή θα εξακολουθήσει να εφαρμόζεται με το σημερινό σύστημα, δηλαδή εξάμηνες Προεδρίες από τα προκαθορισμένα «τρίο προεδρίας» για την εφαρμογή του κοινού 18μηνου προγράμματος. Εξαιρέση στα πιο πάνω αποτελεί η Προεδρία του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων που θα ασκείται από τον Ύπατο Εκπρόσωπο.
- Ο αριθμός των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μειώνεται σε 750 μέλη συν τον Πρόεδρο του με αναλογική αριθμητική εκπροσώπηση των κρατών μελών με ελάχιστο όριο τους 6 (αριθμός που ισχύει και για την Κύπρο) και ανώτατο τους 96.
- Η Επιτροπή θα έχει μειωμένο αριθμό μελών, ίσο με τον αριθμό των δύο τρίτων των κρατών μελών από το 2014. Το σύστημα με βάση το οποίο θα ορίζονται οι Επίτροποι είναι αυτό της ισότιμης εναλλαγής. Πρακτικά, αυτό σημαίνει ότι σε κάθε τρεις θητείες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η Κύπρος θα εκπροσωπείται μόνο στις 2. Η μείωση στοχεύει στο να καταστεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ευέλικτη και αποτελεσματικότερη. Το ισχύον σύστημα (ένας Επίτροπος ανά κράτος μέλος) θα ισχύσει μεταβατικά για την πρώτη Επιτροπή που θα διοριστεί το 2009. Αυτό βέβαια με την προϋπόθεση ότι η νέα συνθήκη θα υιοθετηθεί πριν το διορισμό της επόμενης Επιτροπής (Νοέμβρη του 2009), διαφορετικά τίθενται σε εφαρμογή οι μεταβατικές διατάξεις της Νίκαιας και η μείωση του αριθμού των Επιτρόπων είναι άμεση.
- Καταργούνται οι τρεις πυλώνες και τηρουμένου του ειδικού καθεστώτος της ΚΕΠΠΑ, όλα τα θέματα μεταφέρονται στον πρώτο πυλώνα. Ως αποτέλεσμα το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποκτά αρμοδιότητες στους τομείς που ενέπιπταν προηγούμενα στον τρίτο πυλώνα (αστυνομική συνεργασία, δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις)
- Η ομοφωνία στο Συμβούλιο ισχύει κατά κανόνα μόνο στην ΚΕΠΠΑ και σε μια σειρά από άλλους τομείς οι οποίοι θεωρούνται ότι άπτονται συνταγματικών θεμάτων (πχ προσχώρηση νέων κρατών στην ΕΕ) ή είναι ιδιαίτερα ευαίσθητοι (πχ τη φορολογία).
- Διευρύνονται οι τομείς στους οποίους οι αποφάσεις λαμβάνονται με διαδικασία ειδικής πλειοψηφίας ή συναπόφασης (η οποία μετονομάζεται σε συνήθη νομοθετική διαδικασία) [5]

Το ποσοστό της ειδικής πλειοψηφίας ορίζεται σε 55% των μελών του Συμβουλίου το οποίο περιλαμβάνει τουλάχιστον 15 κράτη μέλη που συγκεντρώνουν ποσοστό 65% του πληθυσμού της Ένωσης. Το σύστημα αυτό θα ισχύει από το 2014. Μεταβατικές διατάξεις θα ισχύσουν μέχρι το 2014 οι οποίες βασίζονται στο ισχύον σύστημα της Νίκαιας, ενώ μεταξύ 2014 και

2017 θα ισχύει άλλο μεταβατικό στάδιο στηριζόμενο στο Συμβιβασμό των Ιωαννίνων. Μηχανισμός ανάλογος με αυτό των Ιωαννίνων θα ισχύει και μετά το 2017[10]

4.3.4 Αλλαγές σε σχέση με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

Όπως έχει αναφερθεί, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθιερώνεται ως θεσμικό όργανο της Ένωσης. Αποστολή του είναι να καθορίζει τους γενικούς πολιτικούς προσανατολισμούς και προτεραιότητες της Ένωσης. Δεν ασκεί όμως νομοθετικό έργο.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προεδρεύεται πλέον από μόνιμο Πρόεδρο που εκλέγεται από το ίδιο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία για θητεία δύομισι ετών, η οποία είναι για μία φορά ανανεώσιμη. Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου εκπροσωπεί την Ένωση διεθνώς σε επίπεδο αρχηγών κρατών σε θέματα ΚΕΠΠΑ. Προεδρεύει και διευθύνει τις εργασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, προετοιμάζει τις εργασίες του σε συνεργασία με τον Πρόεδρο της Επιτροπής και στη βάση των εργασιών του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, καταβάλλει προσπάθειες για συνοχή και συναίνεση στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και τέλος παρουσιάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έκθεση για τα πεπραγμένα της κάθε συνόδου. Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου δεν μπορεί να ασκεί άλλα εθνικά καθήκοντα.

Εκτός από τον εκλεγμένο Πρόεδρο του, η λοιπή σύνθεση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου παραμένει η ίδια εφόσον αυτό απαρτίζεται από τους αρχηγούς των κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών και τον Πρόεδρο της Επιτροπής. Στις εργασίες του μπορεί να συμμετέχει και ο Υπατος Εκπρόσωπος.

Οι σύνοδοι του έχουν συχνότητα δύο φορές το εξάμηνο και συγκαλούνται από τον Πρόεδρο του ο οποίος έχει και το δικαίωμα σύγκλησης έκτακτου Συμβουλίου εάν αυτό απαιτείται.

Στην πράξη, με τη θεσμοθέτηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου οι μέχρι σήμερα αρμοδιότητες του δεν μεταβάλλονται ούτε και αυξάνονται. Μπορούμε όμως να ισχυριστούμε ότι οροθετούνται σαφέστερα. Σε αυτό συντείνει και η αυτονόμηση του στην ουσία από το Συμβούλιο. Σημαντικό επίσης να σημειωθεί η σχέση που η θεσμοθέτηση αυτή του προσδίδει με το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα μπορεί ως θεσμικό όργανο να ελεγχθεί από το Δικαστήριο στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του.

4.3.5 Αλλαγές στη νομοθετική διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στο σύστημα ψηφοφορίας

Βασικές αλλαγές υιοθετούνται στον τρόπο και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Οι αλλαγές αυτές αφορούν την επέκταση της διαδικασίας συναπόφασης ως τη συνήθη πλέον νομοθετική διαδικασία, τον περιορισμό της ομοφωνίας σε συγκεκριμένα μόνο θέματα και την ευρεία χρήση της ειδικής πλειοψηφίας .

Με τη νέα Συνθήκη η ομοφωνία στο Συμβούλιο διατηρείται σε ελάχιστες περιπτώσεις. Κατά κανόνα διατηρείται στα θέματα που άπτονται συνταγματικών διατάξεων (όπως για παράδειγμα ο διορισμός μελών στα θεσμικά όργανα, η σύνθεση συμβουλευτικών οργάνων, το γλωσσικό καθεστώς, η ιδιότητα μέλους της Ένωσης και ιδίως η έναρξη διαπραγματεύσεων για την προσχώρηση η σύνδεση, η αναθεώρηση των Συνθηκών κλπ.)

Όσον αφορά τους εξειδικευμένους τομείς η ομοφωνία διατηρείται στα θέματα:

- κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας ,
- κοινής πολιτική ασφάλειας και άμυνας εκτός από τη δημιουργία μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας,
- στα θέματα φορολογίας,
- στα θέματα κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής προστασίας,
- στα οικονομικά θέματα της Ένωσης (ίδιοι πόροι, πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο)
- θέματα σχετικά με την ιθαγένεια, τη χορήγηση δικαιωμάτων στους ευρωπαίους πολίτες και τα μέτρα κατά των διακρίσεων
- θέματα πνευματικής ιδιοκτησίας
- θέματα που αφορούν την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία
- θέματα οικογενειακού δικαίου
- θέματα που αφορούν την επιχειρησιακή αστυνομική συνεργασία
- τη ρήτρα ευελιξίας που επιτρέπει στην Ένωση να ενεργεί για την επίτευξη ενός από τους στόχους της σε περίπτωση που δεν προβλέπεται ειδική νομική βάση για τον σκοπό αυτό (άρθρο 308)

Μια εκ των κυριότερων αλλαγών της Συνθήκης είναι η επέκταση της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία σε συγκεκριμένους τομείς (π.χ κοινή πολιτική μεταφορών, άσυλο, μετανάστευση, πρόληψη εγκλήματος, έλεγχοι στα σύνορα, αστυνομική συνεργασία σε μη επιχειρησιακούς τομείς, θέματα ποινικού δικαίου, θέματα πολιτισμού, πρόσβαση σε μη μισθωτές

δραστηριότητες, υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, συντονισμός οικονομικών πολιτικών).

Στις πιο πολλές από αυτές τις περιπτώσεις η επέκταση αυτή συνοδεύεται από την εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας (δηλαδή της διαδικασίας συναπόφασης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όπως ακολουθείτο μέχρι σήμερα με κάποιες διαδικαστικές τροποποιήσεις).

Σε τρεις περιπτώσεις (ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων (άρθρο 42ΣΛΕΕ), συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις και προσέγγιση ποινικών κανόνων (άρθρα 69 Α και 69 Β)) εισάγεται ειδική ρήτρα διασφάλισης που λειτουργεί ως δικλείδα ασφαλείας με βάση την οποία ένα κράτος μέλος μπορεί να ζητήσει την αναστολή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας και την παραπομπή του θέματος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όταν το προτεινόμενο μέτρο θίγει θεμελιώδεις πτυχές του εθνικού του συστήματος. Η αναστολή τερματίζεται μετά τη συζήτηση και λήψη απόφασης στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (emergency break clause).

Τέλος εισάγονται νέες πολιτικές και νέες διατάξεις για τομείς στους οποίους δεν υπήρχε πρόνοια στις ιδρυτικές συνθήκες (πχ. ενέργεια, αθλητισμός, τουρισμός, πολιτική διαστήματος, διοικητική συνεργασία). Για τους οποίους προβλέπεται λήψη απόφασης με ειδική πλειοψηφία.
[10]

4.3.6 Ο ορισμός της ειδικής πλειοψηφίας

Ο ορισμός της ειδικής πλειοψηφίας που ακολουθείται είναι αυτός της διττής πλειοψηφίας που είχε συμφωνηθεί στο Σύνταγμα. Ακολουθείται δηλαδή ένα σύστημα που λαμβάνει υπόψη το κριτήριο του αριθμού των κρατών μελών αλλά και ως δεύτερο κριτήριο το πληθυσμιακό. Συγκεκριμένα το ποσοστό της ειδικής πλειοψηφίας ορίζεται σε 55% των μελών του Συμβουλίου το οποίο περιλαμβάνει τουλάχιστον 15 κράτη μέλη που συγκεντρώνουν ποσοστό 65% του πληθυσμού της Ένωσης. Σε περίπτωση που η απόφαση του Συμβουλίου λαμβάνεται όχι μετά από πρόταση της Επιτροπής αλλά μετά από πρόταση του Υπατού Εκπροσώπου τότε τα ποσοστά διαφοροποιούνται σε 72% των μελών του Συμβουλίου και 65% του πληθυσμού της Ένωσης.

Επιπλέον στα νέα αυτά όρια προστίθενται δύο άλλοι παράγοντες. Πρώτον, η μειοψηφία αρνησικυρίας απαιτεί τουλάχιστον τη συμμετοχή τεσσάρων κρατών μελών και αυτό για να αποφευχθεί το ενδεχόμενο να μπορούν τρία μεγάλα κράτη μέλη από μόνα τους να εμποδίζουν λήψη απόφασης στο Συμβούλιο. Δεύτερον, όταν μία απόφαση λαμβάνει μικρή μόνο

πλειοψηφία, τα μειοψηφούντα κράτη μπορούν υπό συγκεκριμένους όρους να ζητήσουν συνέχιση των συζητήσεων (η μέθοδος αυτή βασίζεται στο συμβιβασμό των Ιωαννίνων).

Η μέθοδος αυτή αρχίζει να εφαρμόζεται από τη 1^η Νοεμβρίου του 2014.

Στο μεταξύ μεταβατικά μέχρι την 31^η Οκτωβρίου του 2014 ισχύει το υφιστάμενο καθεστώς της Νίκαιας(διατάξεις περιλαμβάνονται στο πρωτόκολλο για μεταβατικές διατάξεις).

Οι μεταβατικές διατάξεις συμπεριλήφθηκαν στη Δήλωση Αρ. 7 ως πολιτικός συμβιβασμός για να ικανοποιηθούν οι θέσεις της Πολωνίας. Με βάση τις διατάξεις αυτές από τη 1^η Νοεμβρίου 2014 μέχρι τη 31^η Μαρτίου 2017 ενεργοποιείται ένας μηχανισμός που παρέχει τη δυνατότητα σε αριθμό Κρατών Μελών (δεδομένου ότι αντιπροσωπεύουν τα τρία τέταρτα του πληθυσμού ή τα τρία τέταρτα των ΚΜ που απαιτούνται για τη σύσταση μειοψηφίας αρνησικυρίας) τα οποία διαφωνούν με τη λήψη συγκεκριμένης απόφασης με ειδική πλειοψηφία, να ζητούν από το Συμβούλιο να συζητήσει περαιτέρω το ζήτημα. Η συζήτηση συνεχίζεται στο Συμβούλιο για εύλογο χρονικό διάστημα, μέχρι την εξεύρεση ικανοποιητικής λύσης για όλα τα Κράτη Μέλη.

Από την 1^η Απριλίου 2017 και μετά ο μηχανισμός ενεργοποιείται, εάν 55% του πληθυσμού ή 55% των Κρατών Μελών που απαιτούνται για τη σύσταση μειοψηφίας αρνησικυρίας γνωστοποιήσουν την αντίθεσή τους ως προς τη λήψη της απόφασης με ειδική πλειοψηφία.

4.3.7 Η Ενισχυμένη Συνεργασία

Η νέα Συνθήκη καθιερώνει διαδικασία ενισχυμένης συνεργασίας, σε τομείς μη αποκλειστικής αρμοδιότητας της ΕΕ. Ο ελάχιστος αριθμός των κρατών μελών που απαιτείται για την υιοθέτηση μέτρων με τη διαδικασία της ενισχυμένης συνεργασίας είναι 9 ΚΜ (ανεξαρτήτως μελλοντικής αύξησης των ΚΜ). Η ενισχυμένη συνεργασία μπορεί να υιοθετηθεί μόνο ως έσχατη λύση και δεδομένου ότι υπηρετεί τους στόχους της Ένωσης, προστατεύει τα συμφέροντά της και ενισχύει τη διαδικασία ολοκλήρωσης. Οι ήδη θεσπισθείσες συνεργασίες θα είναι ανοιχτές σε ΚΜ που θα θέλουν να προστεθούν, ανά πάσα στιγμή.

Μια άλλη μόνιμη μορφή ενισχυμένης συνεργασίας προβλέπεται και για την Κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας, η οποία ονομάζεται «μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία» και αφορά τις στρατιωτικές επιχειρήσεις, και για την οποία δεν απαιτείται ελάχιστος αριθμός κρατών μελών που συμμετέχουν. (Στις υφιστάμενες Συνθήκες ο τομέας ασφάλειας και άμυνας αποκλείεται από τις ενισχυμένες συνεργασίες.)

4.3.8 Ρήτρα αλληλεγγύης

Για πρώτη φορά, εισάγεται στη Συνθήκη ρήτρα αμοιβαίας βοήθειας και συνδρομής. Η ρήτρα αλληλεγγύης έχει περιορισμένο πεδίο εφαρμογής και αφορά τρομοκρατικές επιθέσεις, και φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή.

4.3.9 Ρήτρα αποχώρησης

Η Συνθήκη προβλέπει για πρώτη φορά τη δυνατότητα αποχώρησης ΚΜ από την Ένωση, με βάση τους εσωτερικούς συνταγματικούς κανόνες του Κράτους αυτού. [10]

4.3.10 Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

Το νέο άρθρο 6 της Συνθήκης για την ΕΕ περιέχει παραπομπή στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων προσδίδοντας του νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα. Η λύση της παραπομπής ήταν συμβιβαστική λύση που προέκυψε από τις συζητήσεις εμπειρογνομόνων, δεδομένου ότι το ΗΒ δεν αποδεχόταν τη συμπερίληψη του Χάρτη σαν πρωτόκολλο ή παράρτημα της Συνθήκης. Σημειώνεται επίσης ότι ΗΒ και Πολωνία πέτυχαν μέσω ειδικού πρωτοκόλλου εξαίρεση με βάση την οποία τα δικαιώματα που διασφαλίζει ο χάρτης δεσμεύουν τα δύο κράτη, μόνο στο βαθμό που ήδη ισχύουν ή αναγνωρίζονται από το δίκαιο ή την πρακτική των κρατών αυτών.

Ο Χάρτης υιοθετήθηκε από τα όργανα της ΕΕ στις 12 Δεκεμβρίου 2007 και δημοσιεύτηκε στην επίσημη εφημερίδα της ΕΕ. Το άρθρο προβλέπει επίσης τη δυνατότητα της Ένωσης να προσχωρήσει στην ΕΣΔΑ. . [10]

4.3.11 Ειδικές διατάξεις για τα θέματα Δικαστικής και Αστυνομικής Συνεργασίας

Οι περισσότερες αλλαγές που επιφέρει η Συνθήκη της Λισσαβόνας σε επίπεδο επιμέρους πολιτικών αφορούν τον τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων. Βασικότερη αλλαγή αποτελεί η κατάργηση του σημερινού τρίτου πυλώνα και η εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων στα θέματα ποινικής και αστυνομικής συνεργασίας. Ταυτόχρονα θα προωθηθούν νέες ρυθμίσεις και θα τροποποιηθούν υφιστάμενες με στόχο τη υλοποίηση πλέον κοινών πολιτικών σε επίπεδο ΕΕ. Κατά συνέπεια εφόσον το σύστημα των πυλώνων καταργείται οι υφιστάμενες αποφάσεις πλαίσιο, κοινές θέσεις και συμβάσεις θα αντικατασταθούν με κανονισμούς ή οδηγίες.

Οι σημαντικότερες αλλαγές γενικής φύσης σε αυτούς τους τομείς μπορούν να συνοψιστούν ως ακολούθως:

- Εγκαταλείπεται η διαδικασία διαβούλευσης και η ομοφωνία (με ελάχιστες εξαιρέσεις) και γενικά θα ακολουθείται η συνήθης νομοθετική διαδικασία με ειδική πλειοψηφία σε επίπεδο Συμβουλίου.
- Η Επιτροπή αποκτά δικαιοδοσία να ασκεί προσφυγή λόγω παράβασης ενώπιον του ΔΕΚ και για τα θέματα του τωρινού τρίτου πυλώνα διαδραματίζοντας έτσι πλήρως το ρόλο της ως θεματοφύλακα των Συνθηκών.
- Το γενικό σύστημα δικαιοδοσίας του ΔΕΚ επεκτείνεται πλήρως και στα θέματα του τωρινού τρίτου πυλώνα περιλαμβανομένων και των πράξεων των οργάνων της Ένωσης σε αυτό τον τομέα. Η Συνθήκη καταργεί τους περιορισμούς και τις παρεκκλίσεις που προβλέπονται σήμερα, σχετικά με τις παραβιάσεις των Κρατών Μελών. Παραμένουν οι εξαιρέσεις που αφορούν την αναλογικότητα επιχειρησιακών δράσεων της αστυνομίας, τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια (άρθρο 240 β ΣΛΕΕ)
- Δημιουργείται στο πλαίσιο του Συμβουλίου μια Μόνιμη Επιτροπή για το συντονισμό της επιχειρησιακής συνεργασίας σε ψηλό τεχνικό επίπεδο. Παρόλο που η Συνθήκη δεν είναι ξεκάθαρη στο θέμα αυτό φαίνεται ότι κατά συνέπεια η Επιτροπή του άρθρου 36 (CATS) καταργείται.

Ειδικότερα για τα θέματα ποινικής συνεργασίας επιπρόσθετα των πιο πάνω γενικών σχολίων μπορεί να αναφερθούν τα ακόλουθα:

- Προβλέπεται ειδική νομική βάση για την εφαρμογή της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης δικαστικών αποφάσεων, τους τομείς του ουσιαστικού ποινικού δικαίου, για την συνεργασία μεταξύ αρχών των κρατών μελών, την προσέγγιση κανόνων ποινικής δικονομίας και τέλος για μέτρα προς πρόληψη του εγκλήματος.
- Η Eurojust αποκτά περισσότερες επιχειρησιακές εξουσίες, και
- Προβλέπεται δυνατότητα σύστασης Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας με διευρυμένο πεδίο δράσης.

Όσον αφορά τη δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις αξίζει να σημειωθεί ότι σχετικά με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων συνεχίζει να ισχύει το νυν καθεστώς, δηλαδή τα νομοθετικά μέτρα θα λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία και τη διαδικασία συναπόφασης εκτός από τα θέματα του οικογενειακού δικαίου για τα οποία διατηρείται η ομοφωνία και η διαβούλευση με το κοινοβούλιο. Εισάγεται μάλιστα και ένα αυστηρότερο κριτήριο για τα οικογενειακά θέματα αφού ενδυναμώνεται ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων μέσω ειδικής διάταξης που προβλέπει

ότι αρκεί η αρνητική γνώμη ενός εθνικού κοινοβουλίου για να εμποδιστεί η υιοθέτηση προτεινόμενων μέτρων στο οικογενειακό δίκαιο.

Τέλος, διευρύνονται οι τομείς αστικού δικαίου στους οποίους η ΕΕ έχει αρμοδιότητα να υιοθετήσει μέτρα.

Τέλος στα θέματα αστυνομικής συνεργασίας, οι αρμοδιότητες της ΕΕ δεν μεταβάλλονται σε σχέση με την ισχύουσα Συνθήκη εφόσον το πεδίο εφαρμογής παραμένει ταυτόσημο. Εξαιρέση αποτελούν τα θέματα της Europol όπου οι διατάξεις διευρύνονται για να περιλάβουν επιχειρησιακές δραστηριότητες της Europol, το πλαίσιο των οποίων οριοθετείται αυστηρά. Ισχύουν βέβαια και οι θεσμικής φύσεως αλλαγές (ειδική πλειοψηφία, συναπόφαση, αρμοδιότητα ΔΕΚ).

4.3.12 Πρωτόκολλα για το ειδικό καθεστώς ΗΒ, Ιρλανδίας και Δανίας και πρωτόκολλο μεταβατικών διατάξεων

Το υφιστάμενο πρωτόκολλο για τη θέση του ΗΒ και της Ιρλανδίας, και το πρωτόκολλο για τη Δανία διευρύνονται και στο ειδικό καθεστώς περιλαμβάνονται τώρα και τα θέματα ποινικής και αστυνομικής συνεργασίας. Επιπρόσθετα, προβλέπεται πλέον και μια πολύπλοκη διαδικασία για τις χώρες αυτές να αποχωρούν και από μέτρα από τα οποία ήδη δεσμεύονται. Οι περιπτώσεις αυτές αφορούν τροποποιήσεις υφιστάμενων πράξεων στις οποίες οι χώρες έχουν προσχωρήσει (opt in) αλλά δεν επιθυμούν τώρα να υιοθετήσουν την νέα τροποποιητική πράξη. Σε αυτή την περίπτωση δεν θα μπορούσε να συνεχίσει να εφαρμόζεται το αρχικό μέτρο για τις χώρες αυτές επομένως με βάση την πολύπλοκη διαδικασία που προβλέπεται το αρχικό μέτρο παύει να δεσμεύει τις εν λόγω χώρες.

Το Πρωτόκολλο για μεταβατικές διατάξεις περιλαμβάνει ειδικές ρυθμίσεις για τις πράξεις που εκδόθηκαν με βάση τον τρίτο πυλώνα πριν την έναρξη ισχύος της συνθήκης της Λισσαβόνας, και προβλέπει ότι στις περιπτώσεις αυτές τα έννομα αποτελέσματα των πράξεων αυτών διατηρούνται μέχρι οι πράξεις να τροποποιηθούν ή να καταργηθούν. Περαιτέρω όσον αφορά τις αρμοδιότητες της Επιτροπής με βάση το άρθρο 226 και του Δικαστηρίου για τις πράξεις αυτές προβλέπεται μια μεταβατική περίοδος 5 χρόνων. Σημειώνεται ότι το ΗΒ πέτυχε κατά τις διαπραγματεύσεις περαιτέρω εξαιρέση η οποία στην ουσία αποτελεί επ' αόριστων παράταση της πενταετούς μεταβατικής περιόδου (σχετικές οι παράγραφοι 4 και 5 του άρθρου 10 το Πρωτοκόλλου). [10]

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ

5.1 Η Δημοσιονομική πολιτική στα πλαίσια του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης ΣΣΑ

Η δημοσιονομική πολιτική αποτελεί το δεύτερο σκέλος της μακροοικονομικής πολιτικής της ΟΝΕ. Σε αντίθεση με την νομισματική πολιτική η οποία, με την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ και τη δημιουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ), μεταφέρθηκε στη δικαιοδοσία της Ένωσης και της ΕΚΤ, η δημοσιονομική πολιτική παρέμεινε στην αρμοδιότητα των εθνικών κυβερνήσεων.

Δυο ήταν οι κυρίαρχες και αντικρουόμενες τάσεις, κατά τη διάρκεια των διαβουλεύσεων του Μάαστριχτ, αναφορικά με την διαμόρφωση ενός πλαισίου μέσα στα περιθώρια του οποίου θα κινούνταν η δημοσιονομική πολιτική των κρατών μελών.

Η πρώτη αφορούσε τη θεωρία των άριστων νομισματικών περιοχών σύμφωνα με την οποία οι εθνικές δημοσιονομικές αρχές πρέπει να διατηρούν ένα σημαντικό βαθμό ευελιξίας και αυτονομίας καθώς όταν λείπει το εργαλείο της συναλλαγματικής ισοτιμίας, οι εθνικοί κρατικοί προϋπολογισμοί (με το ρόλο των αυτόματων σταθεροποιητών) είναι τα μόνα διαθέσιμα εργαλεία των κρατών-μελών για την αντιμετώπιση των ασύμμετρων διαταραχών. Αντιθέτως, η δεύτερη επισημαίνει την ανάγκη εφαρμογής δημοσιονομικών πολιτικών σύμφωνα με τις οποίες τα κράτη – μέλη πρέπει να πειθαρχούν στη βάση σαφών κανόνων σχετικά με το μέγεθος των εθνικών ελλειμμάτων των προϋπολογισμών καθώς η διατήρηση εθνικών χρεών και ελλειμμάτων μιας χώρας-μέλους, έχει επιπτώσεις που μπορούν να βλάψουν άλλα κράτη-μέλη και ενδεχομένως να ασκήσουν αδικαιολόγητες πιέσεις στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.

Τελικώς, προκρίθηκε η δεύτερη η οποία και εφαρμόστηκε με το θέσπιση των δημοσιονομικών κριτηρίων (το δημοσιονομικό έλλειμμα κάθε υπό ένταξη χώρας δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 3% του ΑΕΠ και το δημόσιο χρέος να μην υπερβαίνει το 60% του ΑΕΠ) που προβλέπονταν στη Συνθήκη του Μάαστριχτ και εν συνεχεία του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. [4]

5.2 Τα δημοσιονομικά κριτήρια της συνθήκης του Μάαστριχτ και το ΣΣΑ

Με τα δημοσιονομικά κριτήρια του Ελλείμματος και του Χρέους που τίθενται στη Συνθήκη, *«επιδιώκεται η παρεμπόδιση των χωρών της Νομισματικής Ένωσης να υποσκάψουν και να καταστήσουν αδύναμη την ασκούμενη νομισματική πολιτική της ΕΚΤ, μέσω μιας επεκτατικής*

δημοσιονομικής πολιτικής»⁵⁹. Με λίγα λόγια, δηλαδή, η Συνθήκη του Μάαστριχτ υποχρεώνει τα κράτη μέλη να αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα καθώς ενδεχόμενη αύξηση των ελλειμμάτων μιας χώρας, μπορεί να έχει αρνητικές επιπτώσεις στη σταθερότητα που έχει επιτευχθεί σε άλλες χώρες. Η ύπαρξη υψηλών δημόσιων ελλειμμάτων και χρέους, σηματοδοτεί ισχυρές πιέσεις στην ενιαία χρηματοοικονομική αγορά, με αποτέλεσμα την άνοδο των επιτοκίων. Λόγω αυτών, αρνητικές θα είναι οι συνέπειες στην οικονομική σταθερότητα μιας χώρας και τις αναπτυξιακές της προοπτικές, επειδή η αντιμετώπιση των υψηλών ελλειμμάτων και του χρέους σημαίνει σε μεγάλο βαθμό αύξηση της φορολογίας.

Οι χώρες, επίσης, με μεγάλα ελλείμματα και υψηλό χρέος αντιμετωπίζουν σε μια περίπτωση κρίσης, είτε λόγω εξωτερικών απρόβλεπτων συνθηκών, είτε λόγω εσωτερικών διαταραχών ζήτησης ή άλλων προβλημάτων, μεγαλύτερο κίνδυνο να μην μπορέσουν να ανταποκριθούν στην κρίση. Ο κίνδυνος αυτός μπορεί να διαχυθεί και στα υπόλοιπα κράτη- μέλη. Έτσι, αν τους επιτραπεί η ένταξη στην ένωση, αυτό θα ενέχει τον κίνδυνο αύξησης των πιέσεων για «εξαγορά». Ο φόβος μήπως και συμβεί αυτό εξηγεί, επίσης, τον όρο περί μη εξαγοράς που περιελήφθη στην Συνθήκη του Μάαστριχτ, δηλαδή, τον όρο σύμφωνα με τον οποίο ούτε οι εθνικές κυβερνήσεις ούτε η ΕΚΤ μπορούν να υποχρεωθούν να εξαγοράσουν άλλες χώρες κράτη με ελλείμματα και χρέη.

Με λίγα λόγια η ΣΕΕ απαγορεύει ρητά την δυνατότητα χρηματοδότησης, ώστε να διασωθεί μια χώρα που βρίσκεται σε κατάσταση οικονομικής δυσπραγίας. Έτσι, η επιβολή του κριτηρίου γίνεται, και για να αποφευχθεί η περίπτωση του εκβιασμού πτώχευσης από μια υπερχρεωμένη χώρα μέλος, καθώς όλα τα κράτη μέλη γνωρίζουν καλά ότι δεν μπορούν να δανειστούν κεφάλαια από πουθενά. Ιδιαίτερα οι Γερμανοί, οι οποίοι κυρίως επέβαλαν την αυστηρή τήρηση των κριτηρίων, φοβούμενοι τις πιέσεις που ενδεχομένως ασκηθούν από τις υπερχρεωμένες χώρες προς την ΕΚΤ για μείωση επιτοκίων. Κάτι που σημαίνει φθηνό χρήμα και κατ' επέκταση πληθωρισμό που δεν το επιθυμούν. [4]

Συνεπώς, ο περιορισμός του ελλείμματος και του χρέους των κρατών μελών μέσω των δημοσιονομικών κριτηρίων του Μάαστριχτ, κρίθηκε απαραίτητος για τη επιδιωκόμενη σταθεροποίηση.

Με τη σειρά του το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης προέκυψε από το φόβο και τον ορατό κίνδυνο των μη διατηρήσιμων χρεών και ελλειμμάτων και τις γενικές ανησυχίες σχετικά με τη συνέχεια της δημοσιονομικής πειθαρχίας στην οικονομική και νομισματική ένωση. Η θεσμοθέτησή του διαμόρφωσε ένα σύστημα για τον συντονισμό και την επιτήρηση των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών και αποτέλεσε ένας σύστημα προστασίας της ΕΚΤ από ενδεχόμενες

πληθωριστικές κρίσεις δημοσιονομικών χρεών των εθνικών κυβερνήσεων με επιπτώσεις στη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού τομέα της Ευρωζώνη. Οι χώρες σε αντίθεση με την οικονομική πολιτική που ασκούσανε πριν από την ένταξη τους στην ΟΝΕ, δεν έχουν πλέον τη δυνατότητα χρηματοδότησης των ελλειμμάτων τους με έκδοση νέου χρήματος ενώ καθίσταται αδύνατη η πρόσβαση στους αυτόματους σταθεροποιητικούς μηχανισμούς που στο παρελθόν συνέβαλλαν στον περιορισμό της έντασης και της διάρκειας των υφέσεων της οικονομίας. Έτσι, καθίστανται αυστηρότεροι οι περιορισμοί των προϋπολογισμών και αποδυναμώνονται τα κίνητρα για δημιουργία μεγάλων ελλειμμάτων.

Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης εγκρίθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Άμστερνταμ στις 17 Ιουνίου του 1997. Τα βασικά σημεία του Συμφώνου παρατίθενται παρακάτω με την συνοπτική παρουσίαση του θεσμικού του πλαισίου.

Το θεσμικό πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Μεγέθυνσης

Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Μεγέθυνσης χωρίζεται σε δυο μέρη. Το πρώτο σχετίζεται με την επιτήρηση και το δεύτερο μέρος σχετίζεται με την αποτροπή. Το πρώτο μέρος του Συμφώνου, το προληπτικό, που σχετίζεται με την επιτήρηση, περιλαμβάνει ένα σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης, το οποίο σκοπεύει στον περιορισμό των ελλειμμάτων στους προϋπολογισμούς των χωρών μελών, πριν αυτά αποκτήσουν υπερβολικό μέγεθος. Τα βασικά χαρακτηριστικά του είναι τα ακόλουθα.

Οι χώρες μέλη της Ευρωζώνης είναι υποχρεωμένες να υποβάλουν προγράμματα Σταθερότητας, τα οποία εστιάζουν στη χρηματοδότηση των δημόσιων δαπανών, *«επιδιώκουν την ισοσκέλιση του προϋπολογισμού ή τη δημιουργία πλεονάσματος στον προϋπολογισμό και περιγράφουν την πορεία προσαρμογής, μέχρι την επίτευξη αυτού του στόχου»*⁶⁰. Παρουσιάζουν δηλαδή τους τρόπους με τους οποίους σκοπεύουν να επιτύχουν ή να διατηρήσουν υγιή τα δημόσια οικονομικά τους μεσοπρόθεσμα.

Το Συμβούλιο μετά από προτάσεις της Επιτροπής εξετάζει τα προγράμματα Σταθερότητας και διαμορφώνει τη γνώμη του, για τα όρια ασφάλειας του δημοσιονομικού προγράμματος κάθε χώρας μέλους και τη δυνατότητα να αποτρέψει τη δημιουργία υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Το συμβούλιο παρακολουθεί την εκτέλεση Προγραμμάτων Σταθερότητας και είτε α) μπορεί να απευθύνει έγκαιρη προειδοποίηση για την αποφυγή του υπερβολικού ελλείμματος, είτε β) μέσω του συστήματος έγκαιρης συμβουλευτικής πολιτικής σε θέματα πολιτικής, προτείνει τη λήψη των απαραίτητων διορθωτικών μέτρων, όταν τα δημοσιονομικά

μεγέθη κάποιας χώρας μέλους αποκλίνουν αρκετά από τους μεσοπρόθεσμους στόχους, κάνοντας τη παράλληλα σύσταση να τηρεί τις υποχρεώσεις του Συμφώνου Σταθερότητας.

Υποβολή των προγραμμάτων σταθερότητας

Σύμφωνα με τις διατάξεις του προληπτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ), τα κράτη μέλη της ευρωζώνης καταρτίζουν ετήσια προγράμματα σταθερότητας, ενώ τα υπόλοιπα κράτη μέλη καταρτίζουν προγράμματα σύγκλισης τα οποία υποβάλλουν κατά κανόνα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο μέχρι την 1η Δεκεμβρίου κάθε έτους. Στόχος τους είναι η διασφάλιση αυστηρότερης δημοσιονομικής πειθαρχίας μέσω της επιτήρησης και του συντονισμού των δημοσιονομικών πολιτικών στην ευρωζώνη και την ΕΕ γενικότερα.

Τα προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης περιλαμβάνουν τα εξής:

ένα μεσοπρόθεσμο στόχο που αντιστοιχεί σε μια δημοσιονομική κατάσταση στην οποία δεν υπάρχει κίνδυνος υπέρβασης του ορίου 3% του ΑΕΠ που καθορίζει η Συνθήκη ΕΚ για το δημοσιονομικό έλλειμμα, ούτως ώστε να διασφαλίζεται η μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών), την πορεία προσαρμογής για την επίτευξη αυτού του μεσοπρόθεσμου στόχου (ετήσιοι αριθμητικοί στόχοι) και την αναμενόμενη εξέλιξη του ποσοστού του χρέους στο ΑΕΠ τις βασικές οικονομικές παραμέτρους (ανάπτυξη, απασχόληση, πληθωρισμός και άλλες σημαντικές οικονομικές μεταβλητές) περιγραφή και αξιολόγηση των μέτρων πολιτικής για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος ανάλυση των επιπτώσεων τυχόν μεταβολών των βασικών οικονομικών παραδοχών στην κατάσταση των δημοσίων οικονομικών και στο χρέος τους μεσοπρόθεσμους στόχους νομισματικής πολιτικής σε συνάρτηση με τη σταθερότητα των τιμών και των συναλλαγματικών ισοτιμιών (μόνο για τις χώρες εκτός της ευρωζώνης). Τα στοιχεία που παρέχονται αφορούν το προηγούμενο και το τρέχον έτος καθώς και τρία τουλάχιστον προσεχή έτη. Εξέταση και παρακολούθηση των προγραμμάτων (Πηγή ec.europa.eu/economy_finance)

Το δεύτερο σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Μεγέθυνσης, το αποτρεπτικό, σχετίζεται με την αποτροπή και τίθεται σε εφαρμογή όταν το πρώτο μέρος, που σχετίζεται με την επιτήρηση, είναι αναποτελεσματικό ή όταν δημιουργούνται υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα εξαιτίας απρόβλεπτων λόγων.

Το δεύτερο μέρος του Συμφώνου Σταθερότητας και Μεγέθυνσης περιλαμβάνει «την διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος». Ο ορισμός του υπερβολικού ελλείμματος βασίζεται στο Άρθρο 104 της Συνθήκης του Μάαστριχτ.

Σύμφωνα με αυτό το άρθρο, το έλλειμμα του προϋπολογισμού είναι υπερβολικό όταν ξεπερνάει το 3% του ΑΕΠ (ποσοστό αναφοράς), «εκτός αν το έλλειμμα οφείλεται σε ειδικούς λόγους, είναι προσωρινό και δεν αποκλίνει ιδιαίτερα από το ποσοστό αναφοράς»⁶¹. Ωστόσο, η Συνθήκη του Μάαστριχτ δεν αποφασίζει τους «ειδικούς λόγους». Αυτό το κάνει το Σύμφωνο Σταθερότητας και Μεγέθυνσης με τον ακόλουθο τρόπο. Το έλλειμμα του προϋπολογισμού που υπερβαίνει το 3% του ΑΕΠ, μπορεί να αποδοθεί σε «ειδικούς λόγους», σε δυο περιπτώσεις.

Πρώτον, αν η διόγκωση του ελλείμματος είναι αποτέλεσμα ασυνήθιστου γεγονότος, το οποίο είναι αδύνατο να ελεγχθεί από την εξεταζόμενη χώρα – μέλος (για παράδειγμα μια φυσική καταστροφή).

Δεύτερον, αν η διόγκωση του ελλείμματος είναι αποτέλεσμα μιας σοβαρής οικονομικής ύφεσης (ετήσια μείωση του πραγματικού ΑΕΠ τουλάχιστον 2%). Σε αυτές τις περιπτώσεις, το Συμβούλιο αποφασίζει ότι το έλλειμμα δεν είναι υπερβολικό και η διαδικασία που προβλέπεται από το δεύτερο μέρος του Συμφώνου δεν ενεργοποιείται. Όταν η ετήσια μείωση του πραγματικού ΑΕΠ είναι μεταξύ 0,75% με 2%, η εξεταζόμενη χώρα μέλος μπορεί να επικαλεσθεί άλλους «ειδικούς λόγους», να παρουσιάσει τα επιχειρήματα της και να δικαιολογήσει το «υπερβολικό έλλειμμα».

Όταν η ετήσια μείωση του πραγματικού ΑΕΠ είναι μικρότερη από 0,75%, η εξεταζόμενη χώρα δεν επιτρέπεται να δικαιολογήσει το «υπερβολικό έλλειμμα» επικαλούμενη «ειδικούς λόγους».

Μετά από πρόταση της Επιτροπής, το Συμβούλιο αποφασίζει αν ο προϋπολογισμός της εξεταζόμενης χώρας μέλους έχει ή δεν έχει «υπερβολικό έλλειμμα». Αν το Συμβούλιο διαπιστώσει την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος, 61 ΣΕΕ Μάαστριχτ 1992. Άρθρο 104 της ΣΕΕ. Βλ. “ΣΕΕ [Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 191 της 29^{ης} Ιουλίου 1992]”. προτείνει στη χώρα μέλος να λάβει κάποια διορθωτικά για τη μείωση του ελλείμματος, εντός τεσσάρων μηνών. Αν η χώρα μέλος δεν συμμορφωθεί με τις υποδείξεις αυτές, το Συμβούλιο παρατείνει κατά δυο μήνες την περίοδο λήψης διορθωτικών μέτρων, με γραπτή ειδοποίηση του. Μετά το τέλος αυτής της περιόδου, αν η χώρα μέλος δεν έχει λάβει τα αναγκαία διορθωτικά μέτρα, το Συμβούλιο μπορεί να επιβάλλει κυρώσεις εντός δυο μηνών.

Αν το Συμβούλιο αποφασίσει να επιβάλλει κυρώσεις, η εμπλεκόμενη χώρα μέλος υποχρεώνεται να καταθέσει ατόκως συγκεκριμένο ποσό², για ορισμένο χρονικό διάστημα.

Αν το υπερβολικό έλλειμμα του προϋπολογισμού δεν μειωθεί ικανοποιητικά εντός δυο ετών, η υποχρεωτική κατάθεση μετατρέπεται σε πρόστιμο. Αντιθέτως αν το Συμβούλιο αποφασίσει ότι το «υπερβολικό έλλειμμα» μειώθηκε ικανοποιητικά πριν από το τέλος της περιόδου των δυο ετών, το ποσό της κατάθεσης επιστρέφεται στην εμπλεκόμενη χώρα μέλος. [4]

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ

6.1 Το κοινωνικό κόστος της Οικονομίας

Η σύγκλιση της χώρας με το δυτικοευρωπαϊκό μοντέλο οργάνωσης και λειτουργίας της κοινωνίας και της οικονομίας αποτελεί την πεμπτοσύνη του εκσυγχρονισμού. Αν δει κανείς την ελληνική ιδιαιτερότητα στην ιστορική της εξέλιξη θα διαπιστώσει ότι, παρ' όλες τις ολιγορίες και αγκυλώσεις, η χώρα μας συγκλίνει σταθερά (αν και ασθμαίνοντας, είναι η αλήθεια) με τη θεσμική πραγματικότητα της Δυτικής Ευρώπης. Οι συμπεριφορές βέβαια αλλάζουν πιο δύσκολα, είναι όμως προφανές ότι κάτι κινείται.

Τη δεκαετία του 1990 κυρίαρχη θέση στην εκσυγχρονιστική πορεία της χώρας κατέχει το πρόγραμμα σύγκλισης για την είσοδο της Ελλάδας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) των χωρών-μελών της ΕΕ. Η ένταξη στην ΟΝΕ απέκτησε τέτοια προτεραιότητα ώστε η γενική έννοια της «σύγκλισης» να ταυτιστεί με την πιο εξειδικευμένη έννοια της «οικονομικής σύγκλισης». Αν κρατήσουμε όμως διακριτές τις δύο αυτές έννοιες, μπορούμε να θέσουμε το εξής ενδιαφέρον ερώτημα:

Από τη διαφαινόμενη επιτυχημένη οικονομική σύγκλιση τι είδους συμπεράσματα μπορούμε να συνάξουμε ώστε να προωθήσουμε, ως χώρα, εξίσου επιτυχημένα ένα ευρύτερο μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα που θα προαγάγει τη γενικότερη σύγκλιση της χώρας με αυτές της ΕΕ;

Δυστυχώς το ερώτημα αυτό σπανίως τίθεται. Πιο συχνά γίνεται η διάκριση μεταξύ «ονομαστικής» και «πραγματικής» σύγκλισης, η οποία, ενώ δεν στερείται βασιμότητας, δεν προάγει σημαντικά την κατανόηση του φαινομένου της σύγκλισης της χώρας με αυτές της ΕΕ. Το ουσιώδες ερώτημα δεν είναι αν η οικονομική σύγκλιση συνοδεύτηκε από «πραγματικές» αλλαγές στους θεσμούς οργάνωσης της κοινωνίας και της οικονομίας (η απάντηση είναι: και ναι και όχι), αλλά πώς μπορούμε να αξιοποιήσουμε τη συσσωρευθείσα εμπειρία από το πρόγραμμα οικονομικής σύγκλισης προκειμένου να προωθήσουμε μεταρρυθμίσεις και σε άλλους τομείς. [11]

Μια επιτυχημένη προσπάθεια

Η οικονομική και νομισματική σύγκλιση συνθέτει από μόνη της μια επιτυχημένη μεταρρυθμιστική προσπάθεια. Μετά από πολλή επιμονή, μεθοδικότητα και κόπο η ελληνική οικονομία σχεδόν πληροί σήμερα τα κριτήρια για τη συμπερίληψη της χώρας στην ΟΝΕ. Αυτό το επίτευγμα συνήθως το θεωρούμε αυτονόητο και τείνουμε να αποσιωπούμε τη διαδικασία της επίτευξής του. Η ελληνική οικονομία δεν ήταν στον αυτόματο πιλότο! Η οικονομική και νομισματική σύγκλιση συνιστά μια επιτυχημένη (και κατά τούτο αξιοπρόσεκτη) μεταρρυθμιστική προσπάθεια, η ανάλυση της οποίας θα μας προϊδεάσει ως προς τα προαπαιτούμενα μιας επιτυχημένης μεταρρυθμίσεως. Τέτοια γνώση θα είναι χρήσιμη για την προώθηση της άλλης σύγκλισης, δηλαδή της εισαγωγής μεταρρυθμίσεων σε άλλους τομείς πλην αυτού της οικονομίας.

Τι συνέβη λοιπόν στο θέμα της οικονομικής σύγκλισης που να την καθιστά ενδιαφέρουσα για ανάλυση και διδακτική εξαγωγή συμπερασμάτων; Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 η Ελλάδα επέλεξε να ενταχθεί στην ΟΝΕ και, για τον σκοπό αυτόν, έθεσε σε εφαρμογή ένα μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα έτσι ώστε η οικονομία της να ικανοποιήσει τα μακροοικονομικά κριτήρια που θεσπίστηκαν από την ΕΕ. Το πρόγραμμα οικονομικής σύγκλισης προωθήθηκε από τρεις κυβερνήσεις (Μητσοτάκη, Παπανδρέου, Σημίτη), υπέστη καθ' οδόν προσαρμογές και, απ' ό,τι φαίνεται, η έκβασή του είναι θετική.

Το πρόγραμμα οικονομικής σύγκλισης (εφεξής: ΠΟΣ) αποτέλεσε μια σημαντική αυτοδέσμευση της χώρας να ικανοποιήσει τα μακροοικονομικά κριτήρια που τέθηκαν από την ΕΕ. Ο βαθμός προόδου ήταν υπό τον έλεγχο των οργάνων της ΕΕ. Παράλληλα η ελληνική οικονομία βρισκόταν υπό τον έλεγχο τόσο του ΔΝΤ όσο και του ΟΟΣΑ προκειμένου να διαπιστωθεί η τήρηση ανάλογων δεσμεύσεων.

Οι στόχοι του ΠΟΣ ήταν συγκεκριμένοι και ποσοτικοί (π.χ. δημόσιο χρέος, πληθωρισμός, έλλειμμα του κρατικού προϋπολογισμού κτλ.), το δε χρονοδιάγραμμα για την επίτευξή τους (από 1.1.1992 ως 1.1.2001) επίσης σαφές και συγκεκριμένο. Στο τέλος του 2000 θα μπορεί να απαντηθεί με ένα «ναι» ή με ένα «όχι» αν η Ελλάδα πληροί το καθένα από τα κριτήρια με βάση τα οποία δεσμεύθηκε να κριθεί.

Στην πορεία του χρόνου, η έμφαση στην υλοποίηση των μακροοικονομικών στόχων διαφοροποιήθηκε, αν και η τροχιά ήταν ανοδική. Την πρώτη περίοδο, λ.χ., δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στα ελλείμματα του προϋπολογισμού και του δημόσιου τομέα. Στη δεύτερη περίοδο τονίστηκε περισσότερο η απελευθέρωση των αγορών, ο πληθωρισμός και οι ιδιωτικοποιήσεις.

Οι πολιτικές με βάση τις οποίες θα επιτυγχάνονταν τα κριτήρια οικονομικής σύγκλισης ήταν οι κλασικές στο είδος τους δημοσιονομικές και νομισματικές πολιτικές, συνοδευόμενες από μια γενικότερη φιλοσοφία σχετικού περιορισμού του κράτους και απελευθέρωσης των αγορών.

Το ΠΟΣ είχε χαλαρή πολιτική υποστήριξη τα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του 1990, αλλά με τον χρόνο, ιδιαίτερα μετά το 1996, απέκτησε ισχυρή πολιτική υποστήριξη και αναδείχθηκε στο κυρίαρχο συστατικό στοιχείο της πολιτικής για τον εκσυγχρονισμό της χώρας. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι η ένταξη στην ΟΝΕ είχε ευρύτατη συγκατάθεση από τον πολιτικό κόσμο της χώρας και ιδιαίτερα τα δύο κόμματα εξουσίας. Η εντυπωσιακή συναίνεση και από τις δύο βασικές συνιστώσες του πολιτικού φάσματος του προσέδωσε ακαταμάχητη δυναμική, σταθερότητα και διάρκεια. Η διαχείριση του ΠΟΣ, σε όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, από ικανούς τεχνοπολιτικούς, με ομοιογένεια στις απόψεις τους, του προσέδωσε σοβαρότητα και, κατά συνεπείαν, πειστικότητα και αξιοπιστία.

Παράλληλα, ιδιαίτερα μετά το 1996, εμπεδώνεται ένα κλίμα εμπιστοσύνης μεταξύ της ΕΕ και των ελληνικών κυβερνήσεων. Βλέποντας την ακλόνηση υποστήριξη του ΠΟΣ από τις τελευταίες, τα όργανα της Ένωσης (και άλλοι διεθνείς οργανισμοί) αντιλαμβάνονται τη σοβαρότητα των δεσμεύσεων που ανέλαβε η χώρα και δίδουν την πολιτική υποστήριξή τους στο Πρόγραμμα, κάτι που τόνωσε τη βιωσιμότητά του και ενδυνάμωσε την πολιτική του πειθώ. Η εμπιστοσύνη των οργάνων της ΕΕ στο ΠΟΣ ενίσχυσε περαιτέρω την ελληνική οικονομία, έτσι ώστε αυτή να αποκτήσει τη δική της δυναμική, με τη βελτίωση του επενδυτικού κλίματος, την ενίσχυση του Χρηματιστηρίου και την εν γένει καλλιέργεια θετικών προσδοκιών από τους οικονομικούς δρώντες. Συγχρόνως, μερικές σημαντικές οικονομικές πρωτοβουλίες, όπως η πρώτη μετοχοποίηση του ΟΤΕ, οι πρωτοβουλίες της Εθνικής Τράπεζας, η είσοδος ελληνικών επιχειρήσεων στις βαλκανικές χώρες και η είσοδος της δραχμής στον μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών, συνεισέφεραν περαιτέρω στη δημιουργία ενός θετικού κλίματος στην οικονομία. [11]

Χρήσιμα συμπεράσματα

Αναμφίβολα, τα ανωτέρω είναι επιγραμματικά και, κατ' ανάγκην, ελλειπτικά. Μια βαθύτερη ανάλυση του ΠΟΣ είναι αντικείμενο της ερευνητικής μας ενασχόλησης. Εστω όμως και από αυτά τα επιγραμματικά στοιχεία που προαναφέρθηκαν συνάγονται μερικά γενικότερα συμπεράσματα, τα οποία έχουν ευρύτερη εφαρμογή. Τέσσερα είναι, κατά τη γνώμη μας, τα στοιχεία που προσδιόρισαν την επιτυχία του ΠΟΣ:

Πρώτον, η αυτο-δέσμευση της κυβέρνησης να ικανοποιήσει μερικούς πολύ συγκεκριμένους ποσοτικούς στόχους, εντός μιας επίσης πολύ συγκεκριμένης προθεσμίας, και να κριθεί με βάση τα επιτεύγματά της. Φαντάζεσθε κάτι ανάλογο στην υγεία ή στην εκπαίδευση; Φαντάζεσθε, λ.χ., την κυβέρνηση να δεσμεύεται ότι θα επιτύχει συγκεκριμένα μετρήσιμα αποτελέσματα, ακολουθώντας ένα δεσμευτικό χρονοδιάγραμμα, και να κριθεί με βάση τις δεσμεύσεις αυτές; Ακούγεται απλό και όμως δεν είναι. Η καινούργια σχολική χρονιά στη μέση εκπαίδευση ξεκινά ξανά με ελλείψεις σε καθηγητές, βιβλία και υλικοτεχνική υποδομή. Και όμως όλα αυτά είναι πράγματα που μπορούν σχετικώς εύκολα να αντιμετωπισθούν ορθολογικά. Απαιτείται όμως συστηματική και αθόρυβη εργασία, και προσήλωση σε αποτελέσματα. Δυστυχώς το πολιτικό μας σύστημα δεν είναι προσανατολισμένο στην επίτευξη αποτελεσμάτων (οι πολιτικοί σπανίως κρίνονται με βάση την αποτελεσματικότητά τους), αλλά στη δημιουργία εντυπώσεων για την εξυπηρέτηση είτε προσωπικών είτε κομματικών στρατηγικών.

Δεύτερον, η διακομματική πολιτική υποστήριξη είναι ουσιώδης προϋπόθεση για την πραγματοποίηση ρηξικέλευθων μεταρρυθμίσεων. Αν αυτή απουσιάζει, η μεταρρύθμιση δεν θα έχει το στέρεο υπόβαθρο που απαιτείται προκειμένου να εξουδετερωθούν οι αντιδράσεις, ενώ η διάρκειά της θα είναι αβέβαιη. Συγκρίνατε την αβεβαιότητα που προκαλούν οι εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις (αβεβαιότητα που προέρχεται κυρίως από τη συχνότητα εμφάνισής τους και, άρα, από τις συνεχείς αλλαγές που επιφέρουν) με τη σταθερότητα που προσέδωσε στην οικονομία η δέσμευση των δύο κομμάτων εξουσίας στο ΠΟΣ. Όταν το πλαίσιο λειτουργίας ενός θεσμού μεταβάλλεται διαρκώς, τα άτομα τείνουν να μην εμπιστεύονται κάθε καινούργια μεταρρύθμιση, όσο αναγκαία κι αν είναι, και να προσπαθούν να την ακυρώσουν ή να την παρακάμψουν. Επιπλέον, η θεσμική ρευστότητα εξουδετερώνει τον μακροχρόνιο σχεδιασμό και συρρικνώνει δραματικά τον χρονικό ορίζοντα σκέψης και δράσης των πολιτικών.

Τρίτον, η έξωθεν πίεση και επιτήρηση συμβάλλει αποφασιστικά στην επιτυχημένη διεκπεραίωση των μεταρρυθμίσεων. Στην περίπτωση του ΠΟΣ, η έξωθεν πίεση και επιτήρηση προήλθε από την ΕΕ. Σε άλλες περιπτώσεις είναι επίσης δυνατόν να προέλθει από διεθνείς οργανισμούς. Για παράδειγμα, σχετικές εκθέσεις διεθνών οργανισμών (όπως του ΟΟΣΑ ή του Παγκόσμιου Συμβουλίου Υγείας) θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν από μεταρρυθμιστές πολιτικούς. Όταν μια χώρα δεσμεύεται να ακολουθήσει τα καλύτερα διεθνή πεπραγμένα, το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα αποκτά χαρακτηριστικά αμεροληψίας, ενώ η σχετική δέσμευση λειτουργεί ως μηχανισμός αυτο-πειθαρχίας. Οι αλλαγές, π.χ., στην Ολυμπιακή είναι απίθανο να δρομολογούνταν χωρίς τη συστηματική πίεση της ΕΕ. Οι βραχυπρόθεσμες απαιτήσεις του status quo τείνουν να υπερισχύουν έναντι των μακροχρόνιων (και άρα αβέβαιων) απαιτήσεων μιας ορθολογικής πολιτικής. Όταν όμως πιέξουν και δίνεις λογαριασμό σε τρίτους, για πολύ

συγκεκριμένα θέματα, είσαι πολύ πιο προσεκτικός στη συμπεριφορά σου. Φυσικά, σε μια δημοκρατία το «λόγον διδόναι» μιας κυβέρνησης είναι πρωτίστως στο εκλογικό σώμα. Ωστόσο η ουσιαστική εφαρμογή του έχει να κάνει με την ποιότητα της λειτουργίας μιας δημοκρατίας, πρωτεύον στοιχείο της οποίας είναι η συμπεριφορά των κομμάτων. Σε χώρες όπως η Ελλάδα, όπου τα κόμματα ούτε (συνήθως) δεσμεύονται ούτε (συνήθως) ελέγχονται για την πραγματοποίηση συγκεκριμένων επαγγελιών τους, η καλύτερη εναλλακτική λύση είναι η πίεση από διεθνείς οργανισμούς.

Τέταρτον, η συστηματικότητα και η μεθοδικότητα στην προπαρασκευή και εκτέλεση μιας μεταρρύθμισης είναι κρίσιμοι παράγοντες της επιτυχίας της, εξ ου και η ανάθεσή της στο κατάλληλο επιτελείο ανθρώπων είναι πολύ σημαντική. Αν σκεφθεί κανείς ότι π.χ. ο νόμος για τον διορισμό μάντζερ στα νοσοκομεία άλλαξε ξανά ή ότι εισάγονται φοιτητές σε πανεπιστημιακά τμήματα που ακόμη δεν έχουν αρχίσει να λειτουργούν, αντιλαμβάνεται πόσο εντυπωσιακή είναι η μεθοδικότητα που επέδειξαν οι τεχνοπολιτικοί στην υλοποίηση του ΠΟΣ. Είναι στοιχειώδες, βέβαια, και υπό κανονικές συνθήκες δεν θα έπρεπε να τονίζεται καν: χωρίς συστηματική προπαρασκευή, έμφαση σε συγκεκριμένους στόχους και μεθοδικότητα στην υλοποίησή τους, είναι αδύνατον να πραγματοποιηθούν σημαντικές μεταρρυθμίσεις με διάρκεια.

Εν κατακλείδι, πιστεύουμε ότι η ανάλυση που προηγήθηκε φωτίζει μερικές όψεις της επιτυχίας του ΠΟΣ και, κυρίως, μας επιτρέπει να δούμε σε τι οφείλεται αυτή η επιτυχία έτσι ώστε, μεταφερόμενη σε άλλους τομείς, με προσοχή βέβαια στα εκάστοτε συμφραζόμενα, να προωθηθούν με επιτυχία σημαντικές μεταρρυθμίσεις που τόσο έχει ανάγκη η χώρα. [11]

6.2 Ο μύθος της «ισχυρής οικονομίας» 2000-2005

Προβλήθηκε έντονα ο μύθος της «ισχυρής ελληνικής οικονομίας» και καλλιεργήθηκαν προσδοκίες για την ευημερία του λαού, αν η Ελλάδα επετύγχανε να γίνει ισότιμο μέλος της Ε.Ε. Μύθος και προσδοκίες που διαψεύστηκαν την επόμενη τετραετία, αφού όμως είχαν συμβάλει αποφασιστικά στην, νίκη του «εκσυγχρονιστικού» κόμματος στις εκλογές 2000.

ΑΝΟΔΟΣ ΑΕΠ 2000-2004: Ο ετήσιος ρυθμός ανόδου του πραγματικού ΑΕΠ κυμάνθηκε γύρω στο 4%. Ο υψηλός ρυθμός προήλθε κυρίως από τη δραστηριότητα του κατασκευαστικού τομέα ενώ συνολικά ήταν το φυσικό επακόλουθο αυξημένης τελικής ζήτησης βασισμένης σε υπέρμετρο δανεισμό. Ο υψηλός ρυθμός ανόδου του ΑΕΠ, διέυρνε το έλλειμμα του ισοζυγίου πληρωμών, αύξησε το παραγωγικό κενό και διατηρώντας υψηλή ανεργία.

ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΡΕΟΣ: Η πορεία του εμφανιζόταν σταθερά πτωτική, με τάσεις να κατέλθει σε ποσοστό χαμηλότερο του 100% του ΑΕΠ. Απαιτούνταν, ο ελεγκτικός μηχανισμός της Eurostat και η απογραφή Αλογοσκούφη για να αποκαλυφθεί η πραγματικότητα που κρυβόταν πίσω από τον μύθο της «ισχυρής οικονομίας». Το 2001 από το ΠΑΣΟΚ εκτιμάται ότι το δημόσιο χρέος έχει κατέλθει στο 99,6% του ΑΕΠ, ο έλεγχος της Eurostat το ανεβάζει στο 106,9% του ΑΕΠ και η απογραφή Αλογοσκούφη το εξακοντίζει στο 114,4% του ΑΕΠ. Το 2004 αν και είχε προϋπολογισθεί ότι θα έπεφτε στο 98,5% του ΑΕΠ, τελικά διαμορφώθηκε στο 109,3%, συμπτωματικά στο ύψος που βρισκόταν το έτος 1994. Κατά το 2005 εκτιμάται ότι το δημόσιο χρέος έχει πέσει στο 107,9% του ΑΕΠ . 10

Εξελίξεις 2001-2006: Κατά το έτος 2006 το δημόσιο χρέος έχει φτάσει τα 204 δις. Από το 2001 έως το 2006 σημείωσε αύξηση κατά 34,47% και προσέγγισε περίπου το 105% του ΑΕΠ. Η προβλεπόμενη τιμή αναφοράς όπως είναι το 60% του ΑΕΠ, τιμή η οποία υπήρχε στην Ελλάδα κατά το 1986-1987. Η Ελλάδα χαρακτηρίζεται ως «χώρα υψηλού κινδύνου» για την σταθερότητα των δημόσιων οικονομικών παρόλο που το Επικαιροποιημένο Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης της χώρας (2006-2009) προβλέπει έως το 2015 μειώσεις. Μετά τη συναλλαγματική ρύθμιση του 2001 και τη μείωση του εξωτερικού δημοσίου χρέους, το δημόσιο χρέος της χώρας ελέγχεται ως εσωτερικό χρέος κατά 99,3%.

6.3 Η παγκόσμια κρίση του 2007

Προς το τέλος του 2007, μια εξαετία συνεχούς παγκόσμιας οικονομικής μεγέθυνσης, έφτανε στο τέλος της, καθώς η κάμψη στην αγορά κατοικιών των Η.Π.Α. απειλούσε τις ήδη ανεπτυγμένες αλλά και αναδυόμενες οικονομίες. Επρόκειτο για μια κάμψη που απειλούσε να βυθίσει στην ύφεση την παγκόσμια οικονομία.

Για αρκετά χρόνια η FED, η κεντρική τράπεζα των ΗΠΑ, ακολουθούσε πολιτική χαμηλών επιτοκίων παρέχοντας φθηνή πρόσβαση σε χρηματοδότηση. Παράλληλα, η συνεχής αύξηση στις τιμές των ακινήτων παρείχε στα τραπεζικά ιδρύματα ασφάλεια για τα δάνεια που χορηγούσαν. Έτσι, οι δύο κύριες κατηγορίες δανειοληπτών για ακίνητα ιδιοχρησία ή για πώληση σε υψηλότερη τιμή, αύξησαν τη ζήτηση τους για δάνεια. Όταν η FED αποφάσισε να αυξήσει τα επιτόκια για να αποφύγει τον πληθωρισμό, ανατράπηκαν όλα, δυσκολεύοντας έτσι την αποπληρωμή των δανείων. Οι πρώτες καθυστερήσεις στις καταβολές των δόσεων και η αύξηση των επισφαλειών αύξησαν τις κατασχέσεις και τους πλειστηριασμούς ακινήτων. Η προσφορά κατοικίας αυξήθηκε ενώ οι τιμές μειώθηκαν. Σε τιλοποίηση των κατοικιών που είχαν στο χαρτοφυλάκιο τους, προχώρησαν οι τράπεζες, πουλώντας τους τίτλους σε επενδυτικές τράπεζες και σε απλούς επενδυτές. Όμως, οι τίτλοι αυτοί αξιολογήθηκαν ως ένα

απολύτως φερέγγυο προϊόν και οι τράπεζες που επένδυσαν σε τέτοια ομόλογα άρχισαν να παρουσιάζουν προβλήματα βιωσιμότητας και τελικά να κλείνουν. Η FED αντέδρασε πρώτη μειώνοντας τα επιτόκια και παρέχοντας ενέσεις ρευστότητας στο χρηματοπιστωτικό σύστημα. Παράλληλα, διατέθηκαν πολλά δισεκατομμύρια ευρώ και δολάρια από τις κεντρικές τράπεζες των κρατών ως ένεση ρευστότητας στη διατραπεζική αγορά, καθώς οι εμπορικές τράπεζες έδειχναν απρόθυμες να δανείσουν η μια στην άλλη. Παρά τις παρεμβάσεις των νομισματικών αρχών, η ομαλότητα στις αγορές χρήματος και κεφαλαίου ακολουθούσε αργή και εύθραυστη πορεία.

6.4 Η Κρίση και η Ελληνική Οικονομία

Η κρίση μεταφέρθηκε από τις ΗΠΑ μέσω των τοξικών χρεογράφων της στην ΕΕ και ιδίως στην Ελλάδα και έπληξε το ευρώ, που αναγκάστηκε να αναζητήσει δανεισμό το 2010, για να χρηματοδοτήσει ένα εξαιρετικά υψηλό χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ (126% το 2009) συνοδευόμενο από ένα εξίσου υψηλό έλλειμμα του προϋπολογισμού (15,4% του ΑΕΠ για το 2009), τη στιγμή που η οικονομία της κατέγραψε ύφεση 2%. Πυροδοτήθηκε μια σειρά υποβαθμίσεων της πιστοληπτικής ικανότητάς της από τους διεθνείς οίκους αξιολόγησης (Moody's, S&P, Fitch), διευρύνοντας το spread των ελληνικών ομολόγων έναντι των γερμανικών και επιβαρύνοντας το κόστος δανεισμού και την εξυπηρέτηση του χρέους της. Αυτό δυσχέρανε τη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας, δυσκόλεψε περαιτέρω τη δημοσιονομική προσαρμογή και επιβάρυνε τον τραπεζικό τομέα. Η Κρίση βρήκε την Ελληνική οικονομία να είναι ήδη εξασθενημένη, εφόσον είχε ήδη εξαντλήσει σε μεγάλο βαθμό τον παραδοσιακό τρόπο αντιμετώπισης μιας κλασικής ύφεσης που είναι η άσκηση επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής.

Ήδη από το 2007, είχαν κάνει την εμφάνισή τους ενδείξεις για την εξασθένηση της οικονομίας μας, μέσω της μείωσης των επενδύσεων που ήταν απόρροια την υπερδιόγκωσης των ιδιωτικών επενδύσεων σε κατοικίες το έτος 2006. Παράλληλα, παρουσιάζεται μια γενικότερη χαλάρωση σε εισπρακτικούς μηχανισμούς-δημόσια οικονομικά με αποτέλεσμα τα δημόσια χρέη έως το 2008 να αυξάνονται με ρυθμούς μικρότερους σε σύγκριση με τις δημόσιες δαπάνες. Έτσι αυξήθηκε δραματικά και το ταμειακό έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης όπου το 2008 άγγιξε τα 18,25 δις ευρώ.

Το τραπεζικό σύστημα διαχειρίζεται βραχυπρόθεσμα την κρίση μέσω της περικοπής των δανείων με απρόβλεπτες συνέπειες για τη ρευστότητα των επιχειρήσεων.

Τα δημοσιευμένα οικονομικά στοιχεία των επιχειρήσεων δεν αντέχουν τον έλεγχο και συνθέτουν μια εικονική πραγματικότητα της οικονομίας. Η επιλεκτικά σκληρή εισπρακτική συμπεριφορά του δημοσίου και του ΙΚΑ σε συνδυασμό με την αδυναμία πάταξης της φοροδιαφυγής και της εισφοροδιαφυγής επιδεινώνουν την έλλειψη ρευστότητας. Εκκρεμεί εγκληματικά η υποστήριξη της ανάπτυξης με ταχείς ρυθμούς, επιχειρήσεων και οικονομίας με ιδιαίτερα χαμηλή ανταγωνιστικότητα. Η οικονομία λειτουργεί στο πλαίσιο εκτεταμένης διαφθοράς, τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. [11]

6.5 Το Πρόγραμμα Οικονομικής Πολιτικής-Οικονομικό Πρόγραμμα Προσαρμογής

Τον Μάιο του 2010 πραγματοποιήθηκε η ένταξη της Ελληνικής Οικονομίας στο Οικονομικό Πρόγραμμα Προσαρμογής, έχοντας ως στόχο την αποκατάσταση των σχέσεων εμπιστοσύνης, είτε πρόκειται για σχέσεις φυσικών προσώπων με τράπεζες, επιχειρήσεις, κράτος είτε για τις διαμεσολαβητικές σχέσεις τραπεζών και επιχειρήσεων διεθνώς. Στόχος ήταν η δημοσιονομική συρρίκνωση και η χρηματοοικονομική σταθερότητα, η δημοσιονομική προσαρμογή και ύφεση. Κρίθηκε αναγκαία η αύξηση εσόδων και μείωση δαπανών με προσδοκώμενα αποτελέσματα τη μείωση της εσωτερικής ζήτησης και άρα μείωση των τιμών, τη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημοσίου χρέους, τη μείωση του ελλείμματος ισοζυγίου, τη μείωση της σκιώδους οικονομίας. Η υποτίμηση νομίσματος θα οδηγούσε σε αύξηση της ανταγωνιστικότητας και άρα αύξηση των εξαγωγών, τη σταθεροποίηση τιμών σε αποπληθωριστικό περιβάλλον, τη μείωση του ελλείμματος του ισοζυγίου πληρωμών.

Η Ελληνική Οικονομία σε αριθμούς 2007-2010

Ετήσια στοιχεία	2007	2008	2009	2010*
ΑΕΠ σταθ.τιμές	4,5	1,3	-2,3	-3,7
Ιδιωτική καταν.	3,1	3,2	-1,8	-3,7
Δημ. καταν.	9,2	1,0	7,6	-9,0
Ακαθάρ. επενδ.	4,3	-7,6	-11,4	-16,3
Μεταποίηση	2,2	-4,7	-11,2	-5,0
Ανεργία (%)	8,0	7,4	9,5	12,5
Συνολ. απασχόλ.	1,3	1,2	-1,1	-2,6
Δ.Τ.Κ. μέσα επίπεδα	2,9	4,2	1,2	4,5
Κόστ. εργ/μον.πρ.	3,5	3,9	5,8	1,4
Πιστωτ.επέκταση προς ιδιωτικό τομέα	20,0	15,9	3,3	-1,5

Έλλειμ.γεν.κυβέρνησης (% ΑΕΠ)		-3,6	-7,8	-13,6	-9,0
Ισοζύγιο Συν/γων	Τρεχ.	-12,4	-12,6	-9,9	-8,0

Πηγή: Alpha Bank (Δεκέμβριος 2010) , Σημείωση: *Προβλέψεις 14

6.6 Σύγκριση 2010-2013 (ομοιότητες)

Το πρόβλημα βιωσιμότητας του δημόσιου χρέους παρά την προοπτική για δημιουργία πρωτογενών πλεονασμάτων.

Το πρόβλημα χρηματοδότησης της οικονομίας.

Το πρόβλημα διαπραγμάτευσης, καθώς συνεχίζουμε να διαπραγματευόμαστε από αδύναμη θέση και σε συνθήκες έλλειψης ρευστότητας.

Η κατεστημένη αντίληψη ότι η Ελλάδα, πρέπει να περάσει ένα μακρύ δρόμο προσαρμογής και αλλαγής του επιχειρηματικού της μοντέλου σε σύντομο χρόνο, ανεξάρτητα από κοινωνικές συνέπειες.

6.7 Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση Μια Αποτίμηση για την Περίοδο 1981-2004

Φέτος συμπληρώθηκαν 53 χρόνια από την υπογραφή της πρώτης (ΕΚΑΧ) εκ των ιδρυτικών συνθηκών της ΕΚ/ ΕΕ. Περισσότερο από μισός αιώνας επιτυχημένης και εξελίξιμης ευρωπαϊκής ενοποίησης, είναι μια πολύ καλή αφορμή για να εκτιμήσει κάποιος την απόφαση που έλαβε η (τότε) ελληνική πολιτική ηγεσία να κάνει την Ελλάδα μέλος αυτής της Υπερεθνικής Οντότητας. Η συμφωνία τελωνειακής σύνδεσης Ελλάδας- ΕΟΚ υπογράφηκε μόλις το 1961, αλλά η χώρα έγινε πλήρες μέλος ύστερα από μια εικοσαετία, λόγω αλλεπάλληλων κι έντονων κρίσεων του πολιτικού της βίου. Στα 23 αυτά χρόνια ευρωπαϊκής πορείας, η Ελλάδα διεκδίκησε, έχασε, κέρδισε, πέτυχε, άλλαξε περισσότερο κι από την ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η παρούσα εργασία αποτελεί μια σύντομη επισκόπηση της πορείας αυτής, που ήταν αποτέλεσμα μιας επιλογής, η οποία σίγουρα καθόρισε τις τύχες πολλών γενεών Ελλήνων.

Λόγοι ένταξης της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Η ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα υπήρξε αναμφίβολα μια από τις σημαντικότερες στιγμές της Ιστορίας του Ελληνικού Έθνους. Δεν ήταν τόσο η πολιτική επιλογή ενός διορατικού ηγέτη, όσο η ιστορική ανάγκη ενός ολόκληρου λαού. Οι λόγοι, λοιπόν, της ένταξης ήταν κάθε άλλο, παρά απλοί.

Ένας από τους σημαντικότερους (αν όχι ο κυρίαρχος) λόγους της ένταξης αφορούσε σε αυτή καθαυτή την (νεοσύστατη) ελληνική δημοκρατία. Οι τραγικές μνήμες της εφτάχρονης δικτατορίας των Συνταγματαρχών ήταν ακόμη νωπές στα μέσα της δεκαετίας του 1970. Ο πολύπαθος ελληνικός λαός είχε βαθιά ανάγκη την εδραίωση ενός ουσιαστικού δημοκρατικού καθεστώτος, βασισμένου στα ιδεώδη της λαϊκής κυριαρχίας και του σεβασμού όλων των πολιτών, ανεξαρτήτου πολιτικού- και όποιου άλλου- φρονήματος. Η θεσμική λειτουργία ενός τέτοιου πολιτικού συστήματος θα μπορούσε να διασφαλιστεί με τον καλύτερο τρόπο στα πλαίσια μιας υπερεθνικής οργάνωσης, της οποίας θεμέλιο ήταν η Δημοκρατία και η ελεύθερη βούληση λαών και πολιτών.

Ένα άλλο ισχυρό κίνητρο για την ένταξη υπήρξε, αναμφίβολα, η ανάγκη στρατηγικής αναβάθμισης της χώρας. Η επιθετική Τουρκία, ειδικά μετά την κατάληψη μέρους της Κύπρου και την έναρξη μιας τακτικής καθημερινών παραβιάσεων και προκλήσεων στο Αιγαίο, ανάχθηκε σε μείζονα εθνικό κίνδυνο για τη ζαλισμένη, από την εφτάχρονη Χούντα, Ελλάδα. Η συμμετοχή της τελευταίας σ' έναν Συνασπισμό Κρατών (ΕΚ) θεωρήθηκε ότι θα την ενίσχυε γεωπολιτικά, θεσμικά και νομικά, στα πλαίσια της σχεδιαζόμενης Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και της Πολιτικής Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ). Εξάλλου, η συμμετοχή της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες της προσέδιδε κι ένα επιπλέον (διπλό) πλεονέκτημα: μετρίαζε την εξάρτησή της από την Υπερδύναμη ΗΠΑ και το ΝΑΤΟ (στο οποίο συμμετείχε ήδη η Τουρκία).

Έπειτα, η ιδιότητα του κράτους--μέλους μιας υπερεθνικής οντότητας, όπως η ΕΚ, με πυρήνα της την οικονομική συνεργασία (ΕΟΚ) δημιουργούσε μια αξιολάτρευτη οικονομική δυναμική, ιδιαίτερα για τις ασθενέστερες ευρωπαϊκές χώρες. Η ελληνική οικονομία, σαφέστατα καθυστερημένη, μπορούσε να πετύχει την απαγκίστρωση και τον πολυπόθητο εκσυγχρονισμό, μόνο αν εκμεταλλευόταν την ιστορική ευκαιρία που της δόθηκε ως μέλος μιας μέλλουσας οικονομικής (υπερ)δύναμης.

Τέλος, η μετάβαση σε μια νέα εποχή με την αποδοχή --μέσω της ένταξης και των επιπτώσεών της στην καθημερινότητα του Έλληνα πολίτη-- του δυτικού τρόπου ζωής και δράσης,

ικανοποιούσε την ανάγκη για πολιτισμική ανανέωση και αποσαφήνιση της πολιτισμικής ταυτότητας ολόκληρου του ελληνικού λαού. [5]

Η πρώτη δεκαετία (1981- 1990)

Η πρώτη δεκαετία της Ελλάδας στην (τότε) Ευρωπαϊκή Κοινότητα ήταν περίοδος πολιτικής κυριαρχίας του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος.

Κατά τα πρώτα χρόνια της παραμονής του στην εξουσία της χώρας, το ΠΑ.ΣΟ.Κ., το οποίο ως αντιπολίτευση είχε καταψηφίσει τη συμμετοχή της Ελλάδας ως πλήρους μέλους στην ΕΚ, κράτησε μια αρκετά επιφυλακτική στάση απέναντι στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Αποτέλεσμα αυτής της επιφυλακτικότητας ήταν να ασκήσει η ελληνική κυβέρνηση το δικαίωμα αρνησικυρίας (veto) σε θέματα Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας (ΕΠΣ), γεγονός που προκάλεσε διεθνή δυσφορία.

Παράλληλα, όμως, η ελληνική κυβέρνηση επεδίωξε να εκμεταλλευτεί την ιδιότητα του κράτους μέλους της Κοινότητας, προκειμένου να αποκομίσει οικονομικά οφέλη και να αναβαθμίσει τη διεθνή εικόνα της χώρας. Έτσι, το Μάρτη του 1982, η σοσιαλιστική κυβέρνηση του ΠΑ.ΣΟ.Κ. υπέβαλε υπόμνημα, με το οποίο ζητούσε, αφενός την εφαρμογή κοινοτικών αποκλίσεων-ειδικών καθεστώτων (αναφορικά με τα κρατικά μονοπώλια και τις σχέσεις Κράτους-Κοινωνίας), αφετέρου οικονομική υποστήριξη για την αναδιάρθρωση της ελληνικής οικονομίας. Το μεν πρώτο αίτημα απορρίφθηκε, το δε δεύτερο έγινε δεκτό και οδήγησε, το 1985, στην έγκριση των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ), μέσω των οποίων διατέθηκαν στην Ελλάδα, από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, πόροι ύψους άνω των 2 δισ. ECU (Ευρωπαϊκών Νομισματικών Μονάδων). Με τα προγράμματα αυτά εγκαινιάστηκε, στην πράξη, η νέα διαρθρωτική πολιτική της Ε.Κ.(πακέτα Delors).

Η υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, το Φεβρουάριο του 1986, την οποία κύρωσε το ελληνικό Κοινοβούλιο, σηματοδοτούσε τη δημιουργία μιας Ενιαίας εσωτερικής αγοράς κι έθετε τα θεμέλια μιας πολιτικής ενοποίησης της Γηραιάς Ηπείρου, με τη συμμετοχή και της Ελλάδας.

Κατά το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980, η κυβέρνηση του ΠΑ.ΣΟ.Κ. μετέβαλε οριστικά τις θέσεις της, υποστηρίζοντας πλέον όλο και θερμότερα, όχι μόνο την ευρωπαϊκή ενοποίηση, αλλά και την προοπτική μιας Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας. Στη μεταστροφή αυτή συνέβαλε και η εκδήλωση ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος εκ μέρους της γείτονος Τουρκίας μετά το 1986, και η συνακόλουθη συνειδητοποίηση της διαπραγματευτικής υπεροχής μιας βαθιά ευρωπαϊκής Ελλάδας, σε αντίθεση με εκείνη μιας αντίστοιχης απομονωμένης από τις διεθνείς κι ευρωπαϊκές

εξελίξεις και ζυμώσεις. Για τον ίδιο λόγο, η Ελλάδα υπέβαλε, το Φεβρουάριο του 1987, αίτημα για προσχώρηση στη Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση.

Η δεύτερη δεκαετία (1990- 2000)

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, κυβέρνηση στην Ελλάδα ήταν και πάλι- μετά από 10 χρόνια- η Νέα Δημοκρατία, υπό τον Κωνσταντίνο Μητσοτάκη. Η παράταξη, που ίδρυσε ο Κωνσταντίνος Καραμανλής, και που οδήγησε τη χώρα στην ΕΚ, δεν μπορούσε, παρά να παραμείνει συνεπής στον ευρωπαϊκό της προσανατολισμό. Για το λόγο αυτό, προσπάθησε να παρέμβει ενεργά στη συζήτηση για το μέλλον της Ευρώπης, υποβάλλοντας ένα υπόμνημα για την πολιτική ένωση. Τον Οκτώβριο του 1990 η Ελλάδα προσχώρησε- στη Ρώμη- στη Συμφωνία των 11 , για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ).

Το Φεβρουάριο του 1992 υπογράφηκε, ανάμεσα στα 12 κράτη μέλη της κοινότητας και τα 5 της Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών (ΕΖΕΣ), η περίφημη Συνθήκη του Μάαστριχτ, που ίδρυε την Ευρωπαϊκή Ένωση. Από την 1η Ιανουαρίου 1993, χρόνος έναρξης της εφαρμογής της, η Συνθήκη του Μάαστριχτ καθιέρωνε έναν ευρωπαϊκό χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα, με ελεύθερη μετακίνηση πολιτών κι εμπορευμάτων. Η ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς ωφέλησε, μέσα στα πλαίσια του διεθνούς ανταγωνισμού, τις φτωχότερες χώρες, όπως η Ελλάδα. Την ίδια περίοδο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που το 1988 είχε αποφασίσει το διπλασιασμό των διαρθρωτικών ταμείων της (τότε) Κοινότητας, ενέκρινε το λεγόμενο πακέτο Delors II. Πρακτικά, αυτό περιλάμβανε τους πόρους των διαρθρωτικών ταμείων μαζί με τους πόρους του Ταμείου Συνοχής (κι αυτό ιδρύθηκε το 1993) και αποτελούσε οικονομική ενίσχυση προς τις φτωχότερες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία) για το 1993- 1994, ύψους διπλάσιου από εκείνο του πρώτου πακέτου Delors.

Το 1993 η Ελλάδα έγινε το δέκατο μέλος της Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), η οποία, σύμφωνα με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, καθίστατο αναπόσπαστο μέρος και αμυντική συνιστώσα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αξία αυτής της προσχώρησης δεν ήταν τόσο πρακτικού χαρακτήρα (αμυντική θωράκιση)- τουλάχιστον σε εκείνη τη χρονική περίοδο- όσο θέμα ευρωπαϊκού γοήτρου, αφού δε γινόταν να μην συμμετέχει η Ελλάδα, ως μέλος της ΕΕ, και να συμμετέχει (έστω και ως συνδεδεμένο κράτος) η Τουρκία.

Επίσης, το 1993 υπήρξε για την Ελλάδα έτος κυβερνητικής αλλαγής, αφού, μετά την πτώση της κυβέρνησης Μητσοτάκη και τις εθνικές εκλογές, την εξουσία ανακατέλαβε το ΠΑ.ΣΟ.Κ. Η νέα κυβέρνηση, υπό τον γηραιό, πλέον, Α. Παπανδρέου συνέχισε την ευρωπαϊκή πολιτική της προηγούμενης. Όμως, ορισμένα αγκάθια στις σχέσεις με τη FYROM και την Αλβανία, κατά

την περίοδο 1994-95, εμπόδισαν την Ελλάδα να διαδραματίσει έναν ενεργότερο ρυθμιστικό ρόλο στα ευρύτερα Βαλκάνια και σε σχέση με το ζήτημα της επικείμενης ένταξης, στην ΕΕ, των χωρών της Νοτιανατολικής Ευρώπης. Από το 1996, η κυβέρνηση του Κ. Σημίτη, έχοντας απαγκιστρωθεί από πολλά από τα τρέχοντα εμπόδια της εξωτερικής πολιτικής, εφήρμοσε ίσως την πιο φιλοευρωπαϊκή πολιτική ελληνικής κυβέρνησης, κατορθώνοντας, ταυτόχρονα, να αποκομίσει σημαντικά οφέλη για την ίδια την Ελλάδα. [5]

Στη Διακυβερνητική Διάσκεψη του Τορίνο το Μάρτιο του 1996, η οποία οδήγησε στην Συνθήκη του Άμστερνταμ, τον Ιούνιο του 1997, η Ελλάδα πέτυχε τη μεγιστοποίηση των ελληνικών συμφερόντων και θέσεων. Με το υπόμνημά της στη Διακυβερνητική, η ελληνική κυβέρνηση συμπεριέλαβε ουσιαστικές προτάσεις για την εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (π.χ. ενίσχυση του ρόλου του ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου), καθώς και ευνοϊκούς για την Ελλάδα στόχους της ΚΕΠΠΑ, όπως η προστασία των συνόρων και της εδαφικής ακεραιότητας των κρατών μελών, αλλά και δέσμες μέτρων για την ανάπτυξη νησιωτικών περιοχών, τη θέσπιση πολιτικών μέτρων για τον τουρισμό, το περιβάλλον, τα ανθρώπινα δικαιώματα κ.α.

Παράλληλα, η κυβέρνηση Σημίτη αναγκάστηκε να εφαρμόσει ένα αυστηρό πρόγραμμα οικονομικής πολιτικής (λιτότητας), για να επιτευχθεί η σύγκλιση με τα κριτήρια Μάαστριχτ (μείωση πληθωρισμού, επιτοκίων, ελλειμμάτων, εξωτερικού χρέους), με απώτερο στόχο την πλήρη συμμετοχή της χώρας στην τρίτη φάση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.

Στο τέλος της δεκαετίας, το Δεκέμβριο του 1999, στις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Ελσίνκι, η ελληνική κυβέρνηση πέτυχε να ενισχύσει την ευρωπαϊκή πορεία της Τουρκίας, καθιστώντας τα ελληνοτουρκικά προβλήματα ευρωπαϊκά ζητήματα. [5]

6.8 Ελλάδα κι Ευρωπαϊκή Ένωση στον 21ο αιώνα

Η νέα χιλιετία βρήκε την Ελλάδα μια από τις χώρες του σκληρού πυρήνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η οικονομική πολιτική της κυβέρνησης Σημίτη πέτυχε τον σκοπό της. Από την 1η Ιανουαρίου 2002 η Ελλάδα είναι πλήρες μέλος της ΟΝΕ, υιοθετώντας το Ευρώ, ταυτόχρονα με τις άλλες 11 χώρες μέλη. Πρόκειται για ένα τεράστιο βήμα στον ευρύτερο εκσυγχρονισμό του ελληνικού κράτους, που σε συνδυασμό με τα 17 τρις δρχ. του τρίτου κοινοτικού πλαισίου στήριξης (Γ ΚΠΣ), θα δώσουν- μακροπρόθεσμα- μια σημαντική ώθηση στην ελληνική οικονομία.

Στις 26 Φεβρουαρίου 2001 υπογράφηκε, μεταξύ των 15 της Ένωσης, η Συνθήκη της Νίκαιας. Η Συνθήκη αυτή αποτέλεσε αναθεώρηση όλων των ιδρυτικών συνθηκών της ΕΚ και της ΕΕ, πρόσθεσε έναν σημαντικότερο λίθο στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα και- αφού κυρώθηκε από τα εθνικά κοινοβούλια των χωρών μελών- άρχισε να ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2003.

Η Ελλάδα, μετά την κυβερνητική αλλαγή του Μαρτίου 2004 και την ανάληψη της εξουσίας από την κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας, υπό τον Κώστα Καραμανλή, συνέχισε να συμμετέχει ενεργά στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και στην ομοσπονδιακή προοπτική της Ευρώπης, μέσω της έγκρισης του ευρωπαϊκού Συντάγματος, ενισχύοντας κατά το μέγιστο δυνατό τα ελληνικά συμφέροντα.

Το Μάιο του 2004 η Ευρωπαϊκή Ένωση διευρύνθηκε με τη συμμετοχή 10 νέων χωρών. Η συμπερίληψη, της Κύπρου στις χώρες αυτές συνιστά εκπλήρωση ενός από τους κυριότερους στόχους της ελληνικής εξωτερικής (ευρωπαϊκής) πολιτικής.

Αποτίμηση

Είναι, πραγματικά, πολλά τα οφέλη της Ελλάδας από τη συμμετοχή της στην Ευρωπαϊκή Ενοποίηση.

Το ελληνικό κράτος εκσυγχρονίστηκε σημαντικά. Από μία από τις φτωχότερες περιοχές της Ευρώπης, αυτή τη στιγμή συγκαταλέγεται στον κεντρικό πυρήνα της. Με τους τεράστιους πόρους, οι οποίοι εισέρευσαν- όλ αυτά τα χρόνια- από τα κοινοτικά ταμεία, η Ελλάδα άλλαξε μορφή. Μεταβλήθηκε σε ένα σύγχρονο δυτικό κράτος με ισχυρούς δημοκρατικούς θεσμούς και δυναμική οικονομία, αρκετά πιο ευέλικτη γραφειοκρατία και ισχυρούς περιφερειακούς μηχανισμούς (ΟΤΑ). Η επίμονη προσπάθεια σύγκλισης της οικονομίας, για την είσοδο στην τρίτη φάση της ΟΝΕ, είχε ως αποτέλεσμα τη σημαντική μείωση του εθνικού χρέους, του δημόσιου ελλείμματος και του πληθωρισμού. Η δημοσιονομική διαχείριση βρίσκεται, πλέον, σε τροχιά βελτίωσης. Το βιοτικό επίπεδο έχει αναβαθμιστεί σημαντικά και λόγω της εισαγωγής νέων τεχνολογιών και μεθόδων παραγωγής. Η αγοραστική δύναμη των ελληνικών νοικοκυριών αλλά κι επιχειρήσεων ελευθερώθηκε- με την εισαγωγή του Ευρώ- από το καθεστώς διαρκούς απειλής των κερδοσκόπων. Το Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν (ΑΕΠ) σημείωσε από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 --μέσω των κοινοτικών πακέτων και πλαισίων στήριξης-- ραγδαία αύξηση.

Μια γενικότερη δυναμική χαρακτηρίζει πλέον το ελληνικό κράτος. Από την ανταγωνιστικότητα των ελληνικών επιχειρήσεων και προϊόντων μέχρι τον τουρισμό και την εμπορική Ναυτιλία. Η πρόσφατη διεύρυνση και το άνοιγμα της ΕΕ στις χώρες του πρώην Συμφώνου της Βαρσοβίας, πολλές από τις οποίες διαθέτουν ισχυρούς πλουτοπαραγωγικούς πόρους, εγκαινιάζει μια νέα

εποχή και για τις ελληνικές επιχειρήσεις. Επιπλέον, η προοπτική μιας- πρακτικά- Ευρασίας (κατά το Ζ. Μπρεζίνσκι) και η σύνδεση με τον Εύξεινο Πόντο ενισχύει ακόμη περισσότερο τη γεωπολιτική αξία της Ελλάδας. [5]

Εξάλλου, ένα συναφές ζήτημα με τα προηγούμενα είναι κι αυτό της εθνικής ασφάλειας. Ο ελληνικός λαός έχει, πλέον, μια ουσιαστική αίσθηση αυτοπεποίθησης και ασφάλειας, κάτι που- λόγω της ταραχώδους ιστορίας του- το χρειαζόταν απελπισμένα. Η εδαφική ακεραιότητα, αλλά και όλα τα κυριαρχικά διεθνή δικαιώματα της Ελλάδας στα πλαίσια μιας ισχυρής ομοσπονδιακής Ευρώπης, είναι εξασφαλισμένα. Για αυτόν, ακριβώς, το λόγο συμφέρει στην Ελλάδα να επιδιώξει- στο μερίδιο ευθύνης της- και την πολιτική ένωση των ευρωπαϊκών κρατών, απαραίτητη προϋπόθεση για τη δημιουργία μιας ισχυρής Ευρώπης.

Η Ευρώπη του 21ου αιώνα είναι, αναμφίβολα, μια ανερχόμενη δύναμη στο παγκόσμιο στερέωμα. Μια τέτοια προοπτική αποτελεί εγγύηση ευημερίας (και) του ελληνικού λαού. [5]

6.9 Η ανταγωνιστικότητα ύψιστη εθνική προτεραιότητα

Η ελληνική οικονομία βρίσκεται ήδη σε μια πορεία προϊούσας διεθνοποίησης, καθώς αποτελεί μέρος μιας υπερεθνικής Ενιαίας Αγοράς. Μέσα σ'αυτή την αγορά υπάρχει ήδη μια σαφής τάση που δεν μπορούμε να αγνοήσουμε: το μερίδιο των ελληνικών προϊόντων και πολλών υπηρεσιών στη δική μας, την εγχώρια αγορά, θα συρρικνώνεται καθώς τα προϊόντα μας θα εκτοπίζονται από αντίστοιχα, ευρωπαϊκά και μη. Αυτό σημαίνει ότι η δυνατότητα της εγχώριας αγοράς να τροφοδοτεί την ανάπτυξη θα εξασθενεί.

Η τάση αυτή δεν αφορά μόνο την ελληνική οικονομία αλλά όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι οποίες, με διαφορετική φυσικά ένταση, θα αντιμετωπίσουν προβλήματα στις εθνικές τους αγορές. Συνεπώς, μόνη διέξοδος για όλους είναι οι αγορές του εξωτερικού μέσα και έξω από την Ευρωπαϊκή Ένωση, με αποτέλεσμα τη συνεχή όξυνση του ανταγωνισμού.

Και αν μεν η παγκόσμια και η ευρωπαϊκή οικονομία αναπτύσσονται με ταχείς ρυθμούς, ο καθένας μπορεί να αποσπάσει ένα καινούργιο κομμάτι από μια πίτα που μεγαλώνει. Αν όμως η ανάπτυξη είναι βραδεία, τότε ο ανταγωνισμός γίνεται ένα «παίγνιο μηδενικού αποτελέσματος»: το κέρδος του ενός είναι απώλεια του άλλου.

Η ελληνική οικονομία, με κατά κεφαλή εισόδημα κάτω από το μισό του μέσου όρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρέπει να αναπτύσσεται με ρυθμούς κατά 3 τουλάχιστον ποσοστιαίες μονάδες ταχύτερα για να προσεγγίσει τους υπολοίπους στο ορατό μέλλον.

6.10 Η ανταγωνιστικότητα ευθύνη των επιχειρήσεων

Η ευθύνη για τη συνεχή βελτίωση της ανταγωνιστικότητας τους ανήκει στις επιχειρήσεις. Και θα πετύχουν αυτές που θα παρακολουθούν από κοντά τις εξελίξεις, θα προσαρμόζουν την προσφορά τους στη διαρκώς μεταβαλλόμενη ζήτηση, θα καινοτομούν και όχι μόνο, θα κατακτούν το προβάδισμα σε νέες αγορές, αλλά και θα το διατηρούν στον χρόνο.

Οι εξωγενείς παράγοντες ευθύνη της πολιτικής εξουσίας. Οι επιχειρήσεις όμως δεν λειτουργούν στο κενό. Δραστηριοποιούνται μέσα σε μια συγκεκριμένη οικονομία και κοινωνία, μέσα σ' ένα περιβάλλον το οποίο καθορίζει σε μεγάλο βαθμό και την ικανότητα τους να ανταποκριθούν με επάρκεια στον ανταγωνισμό, πραγματοποιώντας τις αλλαγές που απαιτούνται. Όμως, στην Ελλάδα σήμερα οι συνθήκες που επικρατούν όχι μόνο δεν ενθαρρύνουν τις επιχειρήσεις, αλλά αντίθετα θέτουν σοβαρούς φραγμούς στην προσπάθεια που καταβάλλουν για να εκσυγχρονισθούν. Είναι ευθύνη της πολιτικής αλλά και των κοινωνικών εταίρων να αλλάξουν αυτές τις συνθήκες.

Το επιχειρηματικό περιβάλλον διαμορφώνεται υπό την επιρροή ενός μεγάλου πλήθους παραγόντων, οι οποίοι συνδέονται με την ανταγωνιστικότητα. Γι' αυτό και δεν υπάρχει μια μοναδική λύση στο πρόβλημα, μια συνταγή που εφαρμοζόμενη μπορεί να δώσει την απάντηση.

Εκείνο που χρειάζεται είναι μια βαθειά αλλαγή του αποσπασματικού τρόπου με τον οποίο αντιμετωπίζεται έως σήμερα το μεγάλο ζήτημα της ανταγωνιστικότητας.

Μια πολιτική, που θέτει τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας υψηλά στην κλίμακα των προτεραιοτήτων της, οφείλει να συνεκτιμά όλους τους παράγοντες που την επηρεάζουν και να εξετάζει τις επιμέρους αποφάσεις της σε όλους τους τομείς με βάση τις πιθανές επιπτώσεις τους σ' αυτήν.

Δεν αρκεί δηλαδή να λαμβάνονται μέτρα για την ενίσχυση π.χ. των εξαγωγών, όταν ταυτόχρονα εφαρμόζονται και πολιτικές που έχουν μεν άλλες επιδιώξεις και στόχους, αλλά και σοβαρές παρενέργειες στην ανταγωνιστικότητα. Οι κυριότερες περιοχές, όπου οι παρενέργειες αυτές εμφανίζονται με οξύτητα, είναι:

- Το κόστος παραγωγής που επηρεάζεται από μια σειρά αποφάσεων, για μισθούς, κοινωνική ασφάλιση, επιτόκια, χρηματοδότηση, ισοτιμίες.
- Το κόστος των κανονιστικών διαδικασιών που προκύπτει από τη συσσώρευση άχρηστων κανόνων που επιβαρύνουν τη λειτουργία των επιχειρήσεων.

- Το κόστος της ανεπαρκούς υποδομής, που δημιουργείται τόσο από τη χαμηλή ποιότητα των προσφερομένων υπηρεσιών όσο και από τις μεγάλες καθυστερήσεις που δημιουργεί η ανεπάρκεια αυτή.
- Η λειτουργία της αγοράς εργασίας, που λόγω των ακαμψιών που την χαρακτηρίζουν, επιβαρύνει ακόμη περισσότερο το κόστος. [5]

6.11 Ο ρόλος της συναλλαγματικής πολιτικής

Τα τελευταία χρόνια έχει επιρριφθεί στη συναλλαγματική πολιτική δυσανάλογο βάρος και ευθύνη για την αποκατάσταση μακροοικονομικής σταθερότητας, επειδή υστερεί σημαντικά η οικονομική πολιτική στους λοιπούς καίριους τομείς της, δηλαδή τον δημοσιονομικό, εισοδηματικό και διαρθρωτικό. Έτσι, επειδή το Κράτος αδυνατεί να αλλάξει τους δικούς του όρους λειτουργίας, μεταθέτει - μέσω της συναλλαγματικής πολιτικής το κόστος προσαρμογής της οικονομίας στον Ιδιωτικό τομέα, όπου εργαζόμενοι και επιχειρήσεις υφίστανται τις συνέπειες από τη συνεχιζόμενη απώλεια ανταγωνιστικότητας.

Η συναλλαγματική πολιτική δεν μπορεί να υποκαταστήσει τα οφέλη επιχειρηματικής ανταγωνιστικότητας που στηρίζονται στη βελτίωση της παραγωγικότητας και της ποιότητας. Αλλά και αντίστροφα, η όποια βελτίωση της παραγωγικότητας στην επιχείρηση, που είναι απαραίτητη για την επιβίωση της στον διεθνή στίβο, δεν πρέπει να εξουδετερώνεται από ανατιμήσεις του νομίσματος που δεν αντανakλούν τις πραγματικές συνθήκες κόστους.

Η επί μακρόν διατήρηση συναλλαγματικών ισοτιμιών, που δεν αντισταθμίζουν τις δυσμενείς τάσεις του μέσου εθνικού συγκριτικού κόστους ανά μονάδα προϊόντος, συνεπάγεται σώρευση απωλειών ανταγωνιστικότητας, που τελικά αποβαίνουν σε βάρος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, της εγχώριας παραγωγής και της απασχόλησης.

Από την άλλη πλευρά, βεβαίως, συνεχείς ή περιοδικές προς τα κάτω προσαρμογές της ισοτιμίας δεν θεραπεύουν κατά τρόπο μόνιμο τις απώλειες ανταγωνιστικότητας, οι οποίες οφείλονται στις βασικές αδυναμίες του Κράτους και στην ανεπαρκή προώθηση της παραγωγικότητας και της ποιότητας. Αντίθετα, μπορεί να οδηγήσουν σε αναζωπύρωση του πληθωρισμού και σε αποσταθεροποίηση της οικονομίας, εάν δεν προηγηθεί η δημοσιονομική εξυγίανση.

Τα περιθώρια επιλογών της συναλλαγματικής πολιτικής στενεύουν ακόμη περισσότερο, καθώς πλησιάζει η ημερομηνία έναρξης του τελικού σταδίου της ΟΝΕ. Ο μακροχρόνιος σχεδιασμός της συναλλαγματικής πολιτικής πρέπει, συνεπώς, να στηρίζεται στο δεδομένο ότι η εξωτερική

ισοτιμία θα παύσει να αποτελεί διαθέσιμο εργαλείο εθνικής οικονομικής πολιτικής, ακόμη και για χώρες που δεν θα ανήκουν στον αρχικό πυρήνα της Νομισματικής Ένωσης.

Ο αντιπληθωριστικός προσανατολισμός της νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής αποτελεί πρωταρχικό καθήκον και ευθύνη της κεντρικής τράπεζας. Για να μην τροχοπεδεί, όμως, την εξωστρέφεια και ανάπτυξη της οικονομίας, η συναλλαγματική πολιτική πρέπει να αποτελεί συστατικό μέρος ενός ολοκληρωμένου, εσωτερικά συνεπούς και συμμετρικά υλοποιούμενου μίγματος συνολικής οικονομικής πολιτικής.

Το μίγμα αυτό πρέπει να δώσει την απαιτούμενη μεγαλύτερη έμφαση στις δημοσιονομικές και διαρθρωτικές προσαρμογές του κράτους και στα ελλείμματα του ευρύτερου Δημόσιου τομέα. Είναι βέβαιο ότι, υπό την προϋπόθεση αυτή, υπάρχουν ικανά περιθώρια για μια συναλλαγματική πολιτική που δεν θα επιβαρύνει την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και δεν θα συμπιέζει τους ρυθμούς της παραγωγής και της απασχόλησης. [5]

6.12 Η ανταγωνιστική ανάπτυξη, προϋπόθεση για την αντιμετώπιση της ανεργίας

Η ανεργία αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα της ελληνικής οικονομίας, γιατί είναι η χειρότερη μορφή κοινωνικής αδικίας και γιατί αποτελεί σπατάλη του πολυτιμότερου πόρου που διαθέτουμε, του ανθρώπινου δυναμικού.

Η ανεργία στην Ελλάδα σήμερα βρίσκεται στα ίδια περίπου επίπεδα με εκείνα του μέσου όρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα πρέπει ωστόσο να ληφθούν υπόψη ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν την Ελλάδα από τις άλλες χώρες της Ένωσης στο θέμα της απασχόλησης και επηρεάζουν τις προοπτικές για την εξέλιξη της ανεργίας.

Ιδιομορφίες της απασχόλησης

- Ο αγροτικός πληθυσμός στην Ελλάδα προσεγγίζει το 25% του συνολικού ενεργού πληθυσμού, είναι δηλαδή τρεις φορές υψηλότερος από τον κοινοτικό μέσο όρο.
- Οι απασχολούμενοι με σχέση εξαρτημένης εργασίας αντιπροσωπεύουν μόνο το 1/3 του ενεργού πληθυσμού, οι περισσότεροι δε από αυτούς απασχολούνται στον ευρύτερο Δημόσιο τομέα.
- Υπάρχει ένας μεγάλος αριθμός αυτοαπασχολούμενων, περίπου ίσος με αυτόν των μισθωτών. Το ποσοστό των αυτοαπασχολούμενων στον ενεργό πληθυσμό είναι επίσης το υψηλότερο στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

- Παρατηρείται εκτεταμένη προσφυγή στη διπλή απασχόληση, συνήθως στη μεγάλη παραοικονομία, που δεν καταγράφεται.

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά έχουν σημαντικές επιδράσεις στις προοπτικές της απασχόλησης και της ανεργίας. Εκτιμάται ότι:

Ο αγροτικός πληθυσμός θα συνεχίσει να συρρικνώνεται στο μέλλον καθώς είναι βέβαιο ότι οποιαδήποτε αύξηση της παραγωγής στον τομέα θα επιτευχθεί με αύξηση της παραγωγικότητας και μείωση της απασχόλησης, όπως συμβαίνει ήδη τα τελευταία χρόνια. Αυτό θα περιορίσει το ποσοστό των αυτοαπασχολουμένων και θα δημιουργήσει αυξημένες ανάγκες για νέες θέσεις εργασίας στον δευτερογενή και τριτογενή τομέα της οικονομίας.

Εξάλλου, ο Δημόσιος τομέας, που χρησιμοποιήθηκε για μια μακρά περίοδο ως υποδοχέας ενός μεγάλου αριθμού ανέργων δεν μπορεί πλέον να λειτουργήσει σε αυτή την κατεύθυνση. Αλλά ούτε και η παραοικονομία μπορεί να παίξει αυτό τον ρόλο, καθώς οι δυνατότητες της να αναπτυχθεί περιορίζονται. Αντίθετα, είναι πιθανότερο να μειωθεί ο αριθμός των απασχολουμένων τόσο στον Δημόσιο τομέα όσο και στην παραοικονομία, διευρύνοντας ακόμη περισσότερο τις ανάγκες για νέες θέσεις εργασίας στους παραγωγικούς τομείς της οικονομίας.

6.13 Ο εκσυγχρονισμός και η επέκταση της μεταποίησης, προϋπόθεση της ανταγωνιστικής ανάπτυξης

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, στις συνθήκες που επικρατούν και αναμένεται να επικρατήσουν στο μέλλον, η ελληνική οικονομία θα αναπτυχθεί μόνο αν επιτύχει να βελτιώνει συνεχώς την ανταγωνιστικότητά της. Προτεραιότητα, συνεπώς, θα πρέπει να δοθεί στη διεύρυνση της παραγωγής διεθνώς εμπορευσίμων προϊόντων και υπηρεσιών.

Τέτοια προϊόντα παράγονται από όλους τους τομείς της ελληνικής οικονομίας, ο κύριος όγκος τους όμως προέρχεται από τη μεταποίηση, η οποία παράγει πάνω από το 50% των ελληνικών εξαγωγών. Είναι δε εξίσου σημαντικό ότι το μερίδιο της βιομηχανίας στις εξαγωγές αυξάνει, παρά το γεγονός ότι υποχωρεί η συμμετοχή της στο Εθνικό Προϊόν.

Για να επιτύχουμε στο μέλλον ανάπτυξη στηριγμένη στην παρουσία ελληνικών προϊόντων στις διεθνείς αγορές είναι απαραίτητο να υπάρχει ένας ανταγωνιστικός και εύρωστος βιομηχανικός τομέας.

Σήμερα, μετά από μακρά κρίση, της οποίας οι επιπτώσεις είναι ακόμα ορατές, η ελληνική βιομηχανία βρίσκεται σε δύσκολο σημείο και μπορεί αντί να αναπτυχθεί να διολισθήσει σε

ακόμα εντονότερη φθίνουσα πορεία. Από την άλλη πλευρά, όμως, υπάρχουν σαφείς ενδείξεις ότι, παρά τις αντίξοες συνθήκες, ένα μεγάλο μέρος της βρίσκεται σε μια δημιουργική διαδικασία εκσυγχρονισμού και επέκτασης στις αγορές του εξωτερικού. Η διαδικασία αυτή πρέπει να ενθαρρυνθεί και να ενισχυθεί, με στόχο την αναδιάρθρωση του τομέα στο σύνολο του και την ποσοτική του διεύρυνση.

Η συρρίκνωση της ελληνικής βιομηχανίας θεωρείται από πολλούς ότι εντάσσεται σε μια διεθνή τάση υποχώρησης του καθαρά μεταποιητικού τομέα προς όφελος των υπηρεσιών. Η τάση αυτή που παρατηρείται κυρίως στις ανεπτυγμένες βιομηχανικές χώρες, συνοδεύεται όμως από μια παράλληλη εξέλιξη εξίσου σημαντική: την εξελικτική αλλαγή τόσο της βιομηχανίας όσο και των υπηρεσιών.

Η βιομηχανική βάση που υπήρχε ήδη στις χώρες αυτές προσαρμόζεται τις νέες συνθήκες, καθώς ένα συνεχώς αυξανόμενο μέρος των δραστηριοτήτων της συναρτάται πλέον με τις υπηρεσίες. Παραδοσιακή μεταποίηση και υπηρεσίες συμπλέκονται σε ένα αλληλοσυμπληρούμενο σύνολο. Εξ αιτίας αυτής ακριβώς της στενής σχέσης αλλάζει και η φύση των υπηρεσιών και γίνεται δυνατή η ταχύτερη ανάπτυξη τους.

Η κατάσταση, όμως, στην Ελλάδα εμφανίζεται σαφώς διαφορετική. Κατ' αρχήν η βιομηχανική βάση δεν υπήρξε ποτέ τόσο ισχυρή για να τροφοδοτήσει αυτόνομη ανάπτυξη των υπηρεσιών. Έτσι οι ρυθμοί ανόδου του ΑΕΠ εξακολουθούν να επηρεάζονται καθοριστικά από την πορεία της μεταποίησης και όχι από τις εξελίξεις στις υπηρεσίες.

Η διασύνδεση μεταποίησης - υπηρεσιών παραμένει χαλαρή, με αποτέλεσμα οι δεύτερες να μη μπορούν να επωφεληθούν από τις αναδιαρθρώσεις που πραγματοποιούνται στην πρώτη. Γι' αυτό στην Ελλάδα σήμερα η ανάπτυξη και των υπηρεσιών προϋποθέτει τον εκσυγχρονισμό και τη διεύρυνση της βιομηχανικής βάσης.

Η βιομηχανική πολιτική θα έχει νόημα και αποτελεσματικότητα μόνο αν αποτελέσει αναπόσπαστο μέρος μιας γενικότερης οικονομικής πολιτικής, με στόχο τη δημιουργία συνθηκών που ευνοούν την ανάληψη επενδυτικών πρωτοβουλιών σε όλους τους τομείς της οικονομίας και όλους τους κλάδους της βιομηχανίας, με μέτρα διαρθρωμένα σε επίπεδο οριζοντίων δράσεων.

Μια τέτοια πολιτική μεταξύ άλλων επιδιώκει:

- Τη δημιουργία συνθηκών που ευνοούν τη στροφή πόρων στις παραγωγικές επενδύσεις, με την αποκατάσταση ίσων όρων ανταγωνισμού για όλες τις παραγωγικές δραστηριότητες. Στην

κατεύθυνση αυτή θα συμβάλουν αποφασιστικά η προσέλκυση της παραοικονομίας στην επίσημη οικονομία, η μείωση των επιτοκίων και η ανάπτυξη της κεφαλαιαγοράς.

- Την άρση των εμποδίων που έχουν δημιουργήσει η διόγκωση του Δημόσιου τομέα και ο πολλαπλασιασμός των παρεμβατικών του λειτουργιών.
- Τη δραστική βελτίωση της υποδομής, η ανεπάρκεια της οποίας αποτελεί σήμερα βασικό ανασχετικό παράγοντα για την πραγματοποίηση παραγωγικών επενδύσεων.
- Την αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού με την εκπαίδευση, επανεκπαίδευση και κατάρτιση.
- Τη δημιουργία και ενίσχυση αναπτυξιακών πόλων με στρατηγικές επιλογές για την υποδομή που θα ευνοούν τις βιομηχανικές συγκεντρώσεις. [5]

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΕΕ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΤΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ – ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

7.1 Η Ευρωπαϊκή ενοποίηση και τα κράτη μέλη

Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης έχει επηρεάσει σε σημαντικό βαθμό τα κράτη μέλη της ΕΕ. Η επίδραση αυτή αφορά τόσο το ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα (σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών) όσο και το εσωτερικό πολιτικό σύστημα κάθε χώρας. Όσον αφορά το εσωτερικό της χώρας μία σειρά από αλλαγές έχουν συντελεστεί τόσο σε επίπεδο τομεακών πολιτικών όπως οικονομία, γεωργία κτλ., όσο και σε επίπεδο θεσμών/ πολιτικών δομών ιδιαίτερα εκείνων που αφορούν την διαμόρφωση, διαχείριση και υλοποίηση κοινοτικών πολιτικών.

Η επίδραση της ενοποιητικής προσπάθειας διαφοροποιείται μεταξύ κρατών μελών. Κάποια κράτη έχουν επηρεαστεί περισσότερο και κάποια λιγότερο από την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η επίδραση της ΕΕ διαφέρει επίσης, μεταξύ των διαφόρων πολιτικών (και των θεσμών που είναι υπεύθυνοι για την διαχείριση τους σε εθνικό επίπεδο). Σε τομείς όπου οι κοινοτικές πολιτικές είναι αναπτυγμένες και τα κοινοτικά όργανα συμμετέχουν άμεσα ή είναι αποκλειστικά αρμόδια για την διαμόρφωση και διαχείριση τους η επίδραση σε εθνικό επίπεδο είναι μεγαλύτερη τόσο στο περιεχόμενο, στον τρόπο και στα μέσα άσκησης της εθνικής πολιτικής, όσο και στις δομές που ασκούν την συγκεκριμένη πολιτική.

Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω η επίδραση της ενοποιητικής προσπάθειας διαφέρει από χώρα σε χώρα. Η διαφοροποίηση όσον αφορά την επίδραση είναι αποτέλεσμα των διαφορετικών δομών της συγκεκριμένης χώρας και της δεκτικότητας της σε εξωτερικές επιδράσεις. Σημαντικό ρόλο ακόμη έχει η θέση (χαρακτήρας) μίας χώρας στο ευρωπαϊκό σύστημα. Αν δηλαδή μία χώρα είναι περιφερειακή ή ανήκει στον πυρήνα του ευρωπαϊκού συστήματος διακυβέρνησης. Μία περιφερειακή χώρα αναμένεται να είναι περισσότερο δεκτική εξωτερικών επιδράσεων από ότι μία χώρα που βρίσκεται στον πυρήνα της ΕΕ. Σημαντικό ρόλο επίσης παίζει οι αντιλήψεις που έχουν η πολιτική ηγεσία αλλά και το σύνολο του πληθυσμού μιας χώρας για το χαρακτήρα και τη θέση της χώρας σε σχέση με την ΕΕ. Αν αντιλαμβάνονται τη συμμετοχή της χώρα στην ΕΕ ως ευκαιρία για οικονομική ανάπτυξη και εκσυγχρονισμό θα είναι πιο δεκτικοί σε εξωτερικές/ ευρωπαϊκές επιδράσεις και θα προσπαθήσουν να προσαρμοστούν σε αυτές.

Αναμφισβήτητα πάντως, η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι μια σημαντική μεταβλητή που προκαλεί αρκετές από τις μεταβολές που λαμβάνουν χώρα στο εσωτερικό των κρατών μελών τόσο επίπεδο πολιτικού συστήματος όσο και δημοσίων πολιτικών.

Τα κράτη μέλη για να διαχειριστούν αποτελεσματικά την συμμετοχή τους στην ΕΕ θα πρέπει να πραγματοποιήσουν μεταβολές στους πολιτικούς και διοικητικούς θεσμούς τους. Ωστόσο, η θεσμική προσαρμογή δεν είναι μια ορθολογική διαδικασία όπου επιλέγεται η καλύτερη λύση για την διαχείριση της συμμετοχής στην ΕΕ. Ο τρόπος με τον οποίο γίνεται αντιληπτή μια πρόκληση, η έκταση των πιθανών προσαρμογών, η επιλογή μιας συγκεκριμένης θεσμικής λύσης θα εξαρτηθεί από μια σειρά παραγόντων διαφορετικών για κάθε κράτος μέλος. Τέτοιοι παράγοντες είναι οι επικρατούσες θεσμικές παραδόσεις, η ισορροπία δυνάμεων μεταξύ εκείνων που επιδιώκουν την ευρωπαϊκή προσαρμογή και εκείνων που αντιδρούν, τα οργανωμένα τα συμφέροντα που επηρεάζονται από την συμμετοχή στην ΕΕ, η πολιτική κουλτούρα της χώρας.

7.2 Η έννοια του εξευρωπαϊσμού

Η διαδικασία του εξευρωπαϊσμού αφορά τόσο τις πολιτικές δομές και τις δημόσιες πολιτικές των κρατών μελών. Οι εθνικές πολιτικές δομές στις οποίες ασκεί επίδραση η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης είναι:

1. Οι πολιτικοί θεσμοί, όπως τα Εθνικά Κοινοβούλια, η εκτελεστική εξουσία.
2. Η δημόσια διοίκηση
3. Οι ενδοκυβερνητικές σχέσεις, σχέσεις κεντρικής κυβερνήσεις και περιφερειακών διοικήσεων.
4. Τα νομικά συστήματα των κρατών μελών
5. Οι δομές αντιπροσώπευσης, όπως πολιτικά κόμματα ή ομάδες συμφερόντων.
6. Ο δημόσιος διάλογος τις επικρατούσες αντιλήψεις και κανόνες στα κράτη μέλη.

Η ενοποιητική προσπάθεια ασκεί έμμεσες και άμεσες επιδράσεις στα κράτη μέλη τόσο σε επίπεδο θεσμών όσο και πολιτικών. Στον τομέα των πολιτικών η επιδράσεις αυτές τείνουν να έχουν άμεσο χαρακτήρα καθώς αποτελούν πολιτικές, κανονισμούς, οδηγίες που υιοθετούνται στο υπερεθνικό επίπεδο και στις οποίες τα κράτη μέλη καλούνται να προσαρμοστούν. Στον τομέα των θεσμών η επιδράσεις τείνουν μάλλον να έχουν έμμεσο χαρακτήρα, καθώς σπάνια η

ΕΕ δεν προσδιορίζει με δεσμευτικούς κανόνες τον χαρακτήρα θεσμικών διευθετήσεων σε εθνικό επίπεδο.

7.3 Ο εξευρωπαϊσμός των διοικήσεων

Η ευρωπαϊκής ενοποίησης επιδρά στις δημόσιες διοικήσεις των κρατών μελών, αν και όχι δεν φθάνει στο βαθμό και στην έκταση που φθάνει η επίδραση της σε άλλα μέρη του πολιτικού συστήματος. Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση όπως αναφέρει η Σπανού(2001, 21-22): «...τείνει να επιφέρει προσαρμογές στον τρόπο λειτουργίας των διοικήσεων τόσο σε οριζόντιο, επιτελικό επίπεδο όσο και σε τομεακό επίπεδο.»

Το ευρωπαϊκό σύστημα διακυβέρνησης χαρακτηρίζεται από πολυπλοκότητα. Η πολυπλοκότητα αυτή είναι συνάρτηση, όπως αναφέρει η Σπανού (2001, 22) του αριθμού και της ποικιλίας των χωρών που μετέχουν στην ενοποιητική προσπάθεια. Μία σειρά από διευρύνσεις έχουν αυξήσει το βαθμό διαφοροποίησης μεταξύ των κρατών μελών τόσο όσον αφορά το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης όσο και τις πολιτικές και διοικητικές παραδόσεις. Η ανομοιογένεια των διοικητικών παραδόσεων έγινε ιδιαίτερα αισθητή μετά την τρίτη και την τέταρτη διεύρυνση στις Μεσογειακές χώρες. [6]

Η ομαλή λειτουργία του ευρωπαϊκού συστήματος και η διαδικασία ευρωπαϊκή ενοποίησης προϋποθέτει την μείωση της πολυπλοκότητας. Δημιουργεί έτσι «σημαντική απαίτηση προβλεψιμότητας στις σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών, ώστε να εξακολουθεί να είναι δυνατή η λήψη αποφάσεων σ' ένα πλαίσιο πολλαπλών οικονομικών δρώντων και συμφερόντων αφ' ενός και ποικίλων τομέων πολιτικής αφετέρου.» (Σπανού, 2001, 23) Η απαίτηση προβλεψιμότητας είναι η κυριότερη απαίτηση που θέτει η ευρωπαϊκή ενοποίηση στα κράτη-μέλη και τις διοικήσεις τους.

Η ΕΕ επιδρά στις διοικήσεις μέσω της συμμετοχής των εθνικών διοικήσεων στο ευρωπαϊκό σύστημα διακυβέρνησης (κάτι που επηρεάζει τις δομές, διαδικασίες και προσωπικό των διοικήσεων) κατά την λήψη αποφάσεων αλλά και κατά την διαδικασίας εφαρμογής ευρωπαϊκών πολιτικών σε εθνικό επίπεδο. Μάλιστα σε κάποιο βαθμό ενισχύεται η θέση των διοικήσεων σε σχέση με την πολιτικής ηγεσίας. Η εφαρμογή των πολιτικών θεωρείται ότι επηρεάζεται από, αλλά και επηρεάζει, τις εθνικές διοικητικές παραδόσεις κάθε χώρας.

Η επίδραση της ευρωπαϊκής ενοποίησης διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών και των διοικήσεων τους. Η επίδραση της επίσης διαφέρει μεταξύ τομέων πολιτικής μέσα στο ίδιο κράτος και κατά συνέπεια και στις διοικητικές δομές, διαδικασίες κτλ. που είναι υπεύθυνες για

τη διαχείριση της συγκεκριμένης πολιτικής. Η διαφοροποίηση στην επίδραση θα εξαρτηθεί από το χαρακτήρα τις συγκεκριμένης πολιτικής, σε τι βαθμό διαμορφώνεται σε ευρωπαϊκό ή εθνικό επίπεδο. Η επίδραση της ΕΕ θα είναι μεγαλύτερη εφόσον συμμετέχουν τα ευρωπαϊκά όργανα στην διαμόρφωση της. Σημαντικό ρόλο επίσης θα έχει και η διακριτική ευχέρεια που διαθέτει μια διοίκηση όταν καλείται να υλοποιήσει μια ευρωπαϊκή πολιτική. Όσο μεγαλύτερη η ευχέρεια (παρά το χαρακτήρα της πολιτικής ως ευρωπαϊκής) τόσο μικρότερη η επίδραση που θα έχει στο εθνικό διοικητικό σύστημα. Δεύτερος παράγοντας που θα επηρεάσει την επίδραση είναι τα χαρακτηριστικά του συστήματος διαμόρφωσης/ υλοποίησης της συγκεκριμένης πολιτικής καθώς και του συγκεκριμένου υποσυστήματος του διοικητικού συστήματος που καλείται να υλοποιήσει την συγκεκριμένη πολιτική. Πιο συγκεκριμένα, πόσο ανοικτά είναι στις εξωτερικές επιδράσεις και πόσο εύκολο είναι να υιοθετήσουν νέες πρακτικές, διαδικασίες ή ακόμη και δομές. Αυτό θα εξαρτηθεί από τον αριθμό σημείων βέτο (veto points) που υπάρχουν και, από την ικανότητα της πολιτικής εξουσίας να επιβάλει συγκεκριμένες ρυθμίσεις/ επιλογές.

7.4 Το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα

Οι πολιτικό-διοικητικές δομές, το ύψος, οι παραδόσεις, η κουλτούρα, οι διαθέσιμοι πόροι και περιορισμοί παίζουν καθοριστικό ρόλο, στον τρόπο με τον οποίο γίνονται αντιληπτές οι απαιτήσεις του εξευρωπαϊσμού, σε τι βαθμό γίνεται προσπάθεια συμμόρφωσης/ προσαρμογής προς αυτές και γενικά στον τρόπο επίδρασης της ευρωπαϊκής ενοποίησης στα κράτη μέλη.

Το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη ενός συγκεντρωτικού κράτους, τόσο σε χωρικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο. Ωστόσο η κρατική εξουσία εμφανίζεται αδύναμη να επιβάλλει τις επιλογές της. Οι τυπικές δομές και διαδικασίες που προσδιορίζουν το σύστημα ως συγκεντρωτικό παρακάμπτονται από τους διάφορους δρώντες μέσω άτυπων πρακτικών και διαδικασιών.

Παράλληλα το κράτος και η δημόσια διοίκηση αντιμετωπίζουν «έλλειμμα νομιμοποίησης» το οποίο είναι αποτέλεσμα της ιστορικής εξέλιξης του πολιτικό-διοικητικού συστήματος. Όπως αναφέρει η Σπανού (2001, 62):

Το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα χαρακτηρίζεται από χαμηλό βαθμό νομιμοποίησης και θεσμοποίησης. Το έλλειμμα νομιμοποίησης της δημόσιας διοίκησης εντοπίζεται στη ίδια τη διαδικασία οικοδόμησης του κράτους και ενισχύεται από τη μετέπειτα εμπειρία.

Ο χαμηλός βαθμός νομιμοποίησης και θεσμοποίησης είναι αποτέλεσμα μια σειράς παραγόντων «όπως η ταραγμένη πολιτική ζωή, ο εμφύλιος πόλεμος, ο πολιτικός αυταρχισμός των

μεταπολεμικών κυβερνήσεων, ο αποκλεισμός ενός σημαντικού μέρους της κοινωνίας από την πολιτική ζωή.» [6]

Η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει τα χαρακτηριστικά μιας «οιονεί-Βεμπεριανής γραφειοκρατίας» [6]). Εμφανίζει κάποια στοιχεία του Βεμπεριανού προτύπου, ωστόσο απουσιάζουν άλλα εξίσου κάποια σημαντικά στοιχεία του. Επιπλέον ακόμη και αυτά τα χαρακτηριστικά που φαίνεται να ταυτίζονται με τα αντίστοιχα χαρακτηριστικά του πρότυπου στην πραγματικότητα παρουσιάζουν αποκλίσεις.

Η διοίκηση είναι δέσμια της κυριαρχίας από την πολιτική/ κομματική εξουσία. Οι ανώτατες και ανώτερες θέσεις είναι ως ένα βαθμό πολιτικοποιημένες με αποτέλεσμα να υπάρχει εναλλαγή προσώπων με τις αλλαγές κυβερνήσεων, αλλά και στα πλαίσια της ίδιας κυβέρνησης, της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου. Συνέπεια αυτής της πρακτικής είναι η έλλειψη συνέχειας που χαρακτηρίζει τη διοίκηση καθώς και αδύνατη διοικητική μνήμη. Η πολιτική επικυριαρχία επίσης υπονομεύει την τεχνική ικανότητα της διοίκησης. Η διοίκηση συχνά αντιμετωπίζεται ως τμήμα της πολιτικής δομής και ταυτίζεται με την κυβέρνηση και το κυβερνών κόμμα. Η ταύτιση της διοίκησης με την πολιτική εξουσία την αποστερεί από την όποια νομιμοποίηση της καθώς εξαιτίας της ταύτισης χάνει των εργαλειακό της χαρακτήρα. Η διοίκηση μόνο έμμεσα νομιμοποιείται με την αποτελεσματική υλοποίηση των πολιτικών επιλογών. Παράλληλα παρουσιάζει έντονη προσκόλληση σε νομικούς κανόνες και τυπικές διαδικασίες. Ωστόσο, η πρακτική αυτή δεν οδηγεί σε αύξηση της προβλεψιμότητας καθώς η αναφορά σε νομικούς κανόνες και τυπικές διαδικασίες γίνεται επιλεκτικά. Πολύ συχνότερα η διοικητική λειτουργία βασίζεται σε άτυπους κανόνες και διαδικασίες. Ένας λόγος για την χρήση άτυπων διαδικασιών είναι ότι η τήρηση των κανόνων και τύπων συχνά είναι δύσκολη γιατί δεν υπάρχουν η αναγκαίοι πόροι ή γιατί οι τυπικές ρυθμίσεις δεν ανταποκρίνονται στις υπάρχουσες συνθήκες. Τέλος, στην διοίκηση εμφανίζονται ισχυρές φυγόκεντρες τάσεις που συχνά ακυρώνουν όποιες πρωτοβουλίες λαμβάνονται στο κέντρο από την πολιτική εξουσία, καθιστώντας δύσκολη την πραγματοποίηση αλλαγών.

Η ελληνική διοίκηση χαρακτηρίζεται, επίσης, από τον μεγάλο αριθμό άτυπων σημείων βέτο που εμποδίζουν την υλοποίηση των κυβερνητικών επιλογών. Παρότι με τυπικούς όρους ο χαρακτήρας του πολιτικό-διοικητικού συστήματος είναι έντονα συγκεντρωτικός, στην πραγματικότητα ο χαρακτήρας του είναι αποκεντρωμένος. Ο αποκεντρωμένος χαρακτήρας του συστήματος και ο μεγάλος αριθμός σημείων βέτο εμποδίζει την υλοποίηση των πολιτικών επιλογών με τις οποίες δεν συμφωνεί ενώ παράλληλα έχει την ικανότητα προστατεύεται ακυρώνοντας προσπάθειες αλλαγής του χαρακτήρα του συστήματος.

7.5 Επιδράσεις στην διοίκηση από την συμμετοχή στην ΕΕ

Ο εξευρωπαϊσμός δεν έχει την ίδια επίδραση σε όλα τα κράτη μέλη καθώς φιλτράρεται, διαθλάται μέσα από το πολιτικό-διοικητικό σύστημα, τις παραδόσεις και την κουλτούρα της κάθε χώρας. Μια σημαντική διαφοροποίηση στον τρόπο επίδρασης του εξευρωπαϊσμού προέρχεται από τη διάσταση πυρήνα – περιφέρειας. Για τις πιο αδύνατες χώρες της περιφέρειας, η ΕΕ διαμεσολαβεί τις επιδράσεις της παγκοσμιοποίησης, αλλά η επίδραση της συμμετοχής παραμένει έντονη και διαφορετικής μορφής από αυτή που υφίστανται μέσα στον πυρήνα. Οι μικρές χώρες με αδύναμες οικονομίες στην περιφέρεια έχουν περιορισμένη δυνατότητα πρωτοβουλιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο η Ελλάδα είναι αναγκασμένη να αντιδράσει στις ευρωπαϊκές εξελίξεις από τα να πάρει πρωτοβουλίες. Σε εθνικό επίπεδο η (ελληνική) κυβέρνηση γίνεται υπηρεσία (agency) υλοποίησης πολιτικών στην σύνταξη των οποίων έπαιξε μικρό μόνο ρόλο.

Η επίδραση της ευρωπαϊκής ενοποίησης δεν ήταν ομοιόμορφη σε όλα τα μέρη του ελληνικού πολιτικού –διοικητικού συστήματος. Το γεγονός αυτό οφείλεται σε δυο λόγους. Πρώτον, διότι υπάρχουν διαφορετικά επίπεδα ενοποίησης/ εξευρωπαϊσμού ανάμεσα στους διάφορους τομείς πολιτικής. Κάποιες πολιτικές είναι πιο ανεπτυγμένες σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Κάποιες πολιτικές μπορεί να στοχεύουν στην διαμόρφωση μιας αγοράς/ τομέα (market-shaping policies), να έχουν δηλαδή χαρακτήρα θετικής ολοκλήρωσης, με αποτέλεσμα να δημιουργούν μεγαλύτερες απαιτήσεις σε εθνικό επίπεδο. Σε αντίθεση με άλλες πολιτικές που έχουν χαρακτήρα αρνητική ολοκλήρωσης (market-making policies). Ένας δεύτερος λόγος είναι ο κατατμημένος χαρακτήρας του πολιτικό-διοικητικού συστήματος. Έτσι διαφορετικά τμήματα τις διοικήσεις αντιλαμβάνονται και επηρεάζονται σε διαφορετικό βαθμό από την συμμετοχής χώρας στην ΕΕ. Υπάρχει, κατά κάποιο τρόπο, ένας ασύμμετρος εξευρωπαϊσμός της ελληνικής διοίκησης.

Η βασική απαίτηση που θέτει στην ελληνική διοίκηση η συμμετοχή της χώρας στην ΕΕ, όπως άλλωστε και από τις υπόλοιπες διοικήσεις, είναι η αύξηση της προβλεψιμότητας της. Για επιτευχθεί αυτό θα πρέπει να μειωθεί ο βαθμός αβεβαιότητας που προέρχεται από τις άτυπες πρακτικές. Όπως αναφέρει η Σπανού (Σπανού 2001, Σελ. 80): « Για την Ελλάδα η διαδικασία ολοκλήρωσης σε διοικητικούς όρους αντιστοιχεί σε μία προσπάθεια γεφύρωσης του χάσματος μεταξύ των τυπικών κανόνων και των άτυπων πρακτικών.»

Η συμμετοχή στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση δημιουργεί την ανάγκη μεταρρυθμίσεων τόσο σε πολιτικές όσο και στο πολιτικό διοικητικό-σύστημα. Δημιουργεί την ανάγκη συντονισμού στο εσωτερικό επίπεδο και αύξηση της προβλεψιμότητας τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό ώστε να μπορεί η χώρα να επιδιώξει και αν προωθήσει αποτελεσματικότερα τα

συμφέροντα της. Στην ΕΕ η έλλειψη αποφάσεων βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στην διαπραγμάτευση και στην επίτευξη συμφωνιών πακέτο (package deals, horse-trading) για να είναι αποτελεσματική η κυβέρνηση και η διοίκηση σε αυτή την διαδικασία διαπραγμάτευσης πρέπει να εμφανίζει συνεκτική και συγκεκριμένη στρατηγική.

Η αύξηση της προβλεψιμότητας της διοίκησης που είναι αίτημα και της ελληνικής κοινωνίας προϋποθέτει την βελτίωση της λειτουργίας του διοικητικού συστήματος. Απαιτεί λοιπόν «... μηχανισμούς συντονισμού και σχεδιασμού, επαναπροσδιορισμό των σχέσεων διοίκησης-πολιτικής, εξασφάλιση συνέχειας, σεβασμό των τυπικών κανόνων και υποχρεώσεων, αποκέντρωση, αποτελεσματικούς μηχανισμούς παρακολούθησης και ελέγχου και ενίσχυση της διαφάνειας» [6]

7.6 Προσπάθειες προσαρμογής της διοίκησης

Η προσαρμογή των διοικήσεων των κρατών μελών στην ΕΕ δεν έχει οδηγήσει στη διαμόρφωση κοινού οργανωτικού προτύπου για τη διαχείριση της ευρωπαϊκής πολιτικής. Η διαφοροποίηση αυτή είναι αποτέλεσμα των πολιτικών και διοικητικών παραδόσεων, αλλά και των αντιλήψεων των κυρίαρχων πολιτικών δυνάμεων σχετικά με τη συμμετοχή, τον ρόλο και τις επιδιώξεις της κάθε χώρας στο πλαίσιο της ΕΕ.. Τα χαρακτηριστικά αυτά καθορίζουν τον βαθμό της επιτυχίας του εγχειρήματος ενώ προσδιορίζουν την απόσταση που πρέπει να καλυφθεί ώστε να επιτευχθεί ο εξευρωπαϊσμός.. Στην περίπτωση της Ελλάδας η απόσταση αυτή είναι σημαντική εξαιτίας των χαρακτηριστικών του.

Στην Ελλάδα, μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980, δεν υπήρξε συναίνεση γύρω από τη συμμετοχή στην ενοποιητική προσπάθεια. Η διαφοροποίηση αυτή αφορούσε το πολιτικό επίπεδο αλλά διαχέονταν και στο κοινωνικό πεδίο. Οι ασυνέχειες που παρατηρήθηκαν στην πολιτική των κυβερνήσεων σε συνδυασμό με τα χαρακτηριστικά του πολιτικό-διοικητικού συστήματος είχαν ως αποτέλεσμα να αναπτυχθούν στρεβλές αντιλήψεις και συμπεριφορές απέναντι στην Κοινότητα – ελληνοκεντρισμός, δημοσιονομική και αμυντική αντίληψη – δυσκολεύοντας την προσαρμογή της, του συνόλου του πολιτικού συστήματος και της δημόσιας διοίκησης ιδιαίτερα, στις απαιτήσεις που δημιούργησε η συμμετοχή στην ΕΚ/ΕΕ.

Ένα από τα πρώτα θέματα που τέθηκαν με τα την ένταξη στην ΕΚ/ΕΕ αφορούσε την δημιουργία ενός αποτελεσματικού συστήματος για το συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής της χώρας. Τα χαρακτηριστικά του συστήματος που υιοθετήθηκε αντανάκλασαν τα βασικά χαρακτηριστικά του πολιτικό-διοικητικού συστήματος της χώρας. Ο συντονισμός ανατέθηκε αρχικά στο Υπουργείο Συντονισμού και στην συνέχεια μετά την ένταξη στο Υπουργείο

Συντονισμού (Εθνικής Οικονομίας) και στο Υπουργείου Εξωτερικών. Το ΥΠΕΞ ανέλαβε τον κύριο ρόλο στο πεδίο της ευρωπαϊκής πολιτικής ενώ το ΥΠΕΘΟ διατήρησε κάποιες συντονιστικές αρμοδιότητες σε θέμα οικονομικής πολιτικής.

Με την άνοδο στην εξουσία του ΠΑΣΟΚ το θεσμικό σχήμα που δημιούργησε ο νόμος 1104/80 ουσιαστικά καταργήθηκε χωρίς να αντικατασταθεί από κάποιο άλλο. Ο τρόπος διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής αντανάκλούσε την αντίληψη του ΠΑΣΟΚ για τις σχέσεις με την ΕΚ. Την πρώτη περίοδο (1981-85) το μεγαλύτερο μέρος του συντονιστικού έργου πραγματοποιούνταν στο ΥΠΕΞ. Αρχικά από τον υφυπουργό και στην συνέχεια από τον αναπληρωτή Υπουργό αρμόδιο για ευρωπαϊκές υποθέσεις. [7]

Σταδιακά και κατά ένα εμπειρικό τρόπο διαμορφώθηκε ένας συγκυριακός καταμερισμός μεταξύ του ΥΠΕΞ και του ΥΠΕΘΟ. Το ΥΠΕΞ ανέλαβε τις πολιτικές πτυχές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και το ΥΠΕΘΟ τον εσωτερικό συντονισμό των ευρωπαϊκών πολιτικών καθώς τον χειρισμό θεμάτων οικονομικής πολιτικής. Ωστόσο βαθμιαία και αυτή η άτυπη ρύθμιση ατόνησε με αποτέλεσμα η διαχείριση της Ευρωπαϊκής πολιτικής να διαμοιράζεται μεταξύ αρκετών κυβερνητικών υπηρεσιών.

Αρχικά ο κυβερνητικός συντονισμός ανατέθηκε στην Οικονομική Επιτροπή η οποία για το σκοπό αυτό συνεδρίασε με διευρυμένη σύνθεση. Με τον νόμο 1558/85 ο συντονισμός της κυβερνητικής πολιτικής ανατέθηκε στον Πρωθυπουργό, στο Υπουργικό Συμβούλιο, και στο Κυβερνητικό Συμβούλιο. Στην συνέχεια επί ΝΔ η διαμόρφωση και συντονισμός της ευρωπαϊκής πολιτικής σε κυβερνητικό επίπεδο ανατέθηκε είτε στο Υπουργικό συμβούλιο ή στην Κυβερνητική Επιτροπή. Ωστόσο, όλη την περίοδο από την ένταξη μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980, τα κυβερνητικά όργανα ασχολήθηκαν σε περιορισμένες περιπτώσεις με θέματα ευρωπαϊκής πολιτικής

Η νέα κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ διατήρησε την Κυβερνητική Επιτροπή ως μέσο συντονιστικό μηχανισμό της κυβερνητικής πολιτικής, στην οποία συμμετείχαν πλέον και οι δύο ΥΠΕΞ. Παράλληλα δημιουργήθηκε μια Διυπουργική Επιτροπή Συντονισμού για τον συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής σε κυβερνητικό επίπεδο. Προεδρεύεται από τον Υπουργό Εξωτερικών και περιλαμβάνει τα οικονομικά και τα κύρια τεχνικά υπουργεία. Οι συναντήσεις μπορεί να γίνονται και σε επίπεδο Γενικών ή Ειδικών Γραμματέων όπως συμβαίνει συνήθως. Ενώ προβλέφθηκε η δημιουργία Επιτροπής Οργάνωσης και Συντονισμού των Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων της χώρας, της οποίας το αντικείμενο περιλαμβάνει και ευρωπαϊκά θέματα. Για σημαντικά θέματα προβλέπονται ad hoc συσκέψεις υπό τον πρωθυπουργό. «Η επιτροπή

αναδείκνυε τη συνειδητοποίηση της ανάγκης βελτίωσης του συντονισμού. Το σπουδαιότερο πάντως είναι η μεταβολή στις κυβερνητικές προτεραιότητες μετά το 1995-6». [6] [5]

Για τον συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής σε διοικητικό επίπεδο δημιουργήθηκαν δύο επιτροπές μια στο ΥΠΕΞ και μια στο ΥΠΣΥΝ/ΥΠΕΘΟ. Στο ΥΠΕΞ δημιουργήθηκε η Επιτροπή Κοινοτικών (Ευρωπαϊκών) Υποθέσεων, η οποία συγκροτούνταν από ανώτατους υπαλλήλους των εμπλεκόμενων στην κοινοτική διαδικασία υπουργείων¹¹. Στο ΥΠ.ΕΘ.Ο. δημιουργήθηκε μία Διυπουργικής Συντονιστικής Επιτροπής για το συντονισμό και τον καθορισμό σε συνεργασία με τα αλλά υπουργεία των οικονομικών πτυχών της ευρωπαϊκής πολιτικής.

Καμία από τις επιτροπές δεν λειτούργησαν με αποτέλεσμα να μη υπάρχει πλέον κανένα θεσπισμένο και γνωστό πλαίσιο συντονισμού. Ο συντονισμός ήταν περιορισμένος και πραγματοποιούνταν μέσω διυπουργικών συσκέψεων σε επίπεδο Γενικών Γραμματέων των υπουργείων, στις οποίες συμμετείχαν, σύμβουλοι και υπηρεσιακοί παράγοντες. Ενώ κάποιες προσπάθειες που έγιναν για ad hoc συσκέψεις στο ΥΠΕΞ για να προετοιμαστούν οι ελληνικές θέσεις στα θέματα προς συζήτηση στο COREPER σταδιακά ατόνησαν.

Έτσι ο συντονισμός βασίζεται σε ad hoc συσκέψεις και στην προσωπική επικοινωνία και συνεργασία μεταξύ των χειριστών των ευρωπαϊκών θεμάτων χωρίς να εντάσσονται σε κάποιο θεσμικό οργανωτικό πλαίσιο. «Καταλήγει να είναι ανεξέλεγκτος, ευκαιριακός και ελάχιστα αποτελεσματικός.» [8]

Σε διοικητικό επίπεδο δημιουργήθηκαν διοικητικές μονάδες οριζόντιας αρμοδιότητας σε όλα τα Υπουργεία¹². Με σκοπό την στήριξη και επεξεργασία ευρωπαϊκών θεμάτων. Η επιλογή αυτή κρίθηκε αναγκαία λόγω της έλλειψης εξειδικευμένου προσωπικού στις καθ' ύλη αρμόδιες (κάθετες) υπηρεσίες. Θεωρήθηκε επίσης ότι έτσι θα αυξάνονταν η συνολικά αποτελεσματικότητα της Υπηρεσίας. Η αποστολή τους ήταν να εκτελούν συντονισμός των υπηρεσιών του υπουργείου για να διαμορφωθούν οι ελληνικές θέσεις στα θέματα αρμοδιότητας του και η επικοινωνία με τις ανάλογες υπηρεσίες που ήταν αρμόδιες για τη διαχείριση της ευρωπαϊκής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο και η εκπροσώπηση του υπουργείου στα αντίστοιχα κοινοτικά όργανα.

Η Ε.Ε.Π., οι νέοι κανονισμοί που συμφωνήθηκαν ως μέρος της Κοινής Αγοράς και η επέκταση της συνεργασίας σε νέους τομείς όπως το περιβάλλον, ο τουρισμός, η προστασία καταναλωτών η μετανάστευση οδήγησαν την περίοδο 1988-9 στην αναμόρφωση του κυβερνητικού και διοικητικού μηχανισμού. Την περίοδο αυτή όλα τα κύρια υπουργεία καθιέρωσαν νέες διευθύνσεις και τμήματα ή αναμόρφωσαν τις υπάρχουσες μονάδες. Όστε να μπορέσει η χώρα

αν αντιμετωπίσει τις νέες προκλήσεις. Χωρίς πάντως να αλλάξει η διάκριση μεταξύ οριζόντιων και κάθετων υπηρεσιών.

Αποτέλεσμα αυτή της ρύθμισης είναι οι υπηρεσιακές δομές να συμμετέχουν ελάχιστα στην διαμόρφωση της πολιτικής και ο ρόλος τους να παράμεινε απλά εκτελεστικός/ διαχειριστικός,. Ενώ η ευρωπαϊκή πολιτική στον συγκεκριμένο τομέα να διαμορφώνεται από την πολιτική κυρίως ηγεσία. [8]

Στο ΥΠΕΞ που είχε τον κεντρικό ρόλο στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτική με τον νόμο 1104/80 δημιουργήθηκε Γενική Διεύθυνση Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων με 4 Διευθύνσεις¹³ καθώς και μία Υπηρεσία Μελετών και Ερευνών για την σύνταξη μελετών σε θέματα κοινοτικού και ελληνικού ενδιαφέροντος. Το ΠΑΣΟΚ κατήργησε την Γενική Διεύθυνση και την μετέτρεψε σε διοικητικό τομέα με το όνομα Υπηρεσία Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΥΕΚ), υπό την άμεση ευθύνη του αρμοδίου υφυπουργού και τη εποπτεία ειδικού συμβούλου¹⁵. Η μεταβολή στην στάση του ΠΑΣΟΚ απέναντι στην ΕΚ/ΕΕ οδήγησε στην τοποθέτηση ειδικού γραμματέα στην ΥΕΚ και την δημιουργία της ΕΝΥΕΚ ενώ την αντιμετώπιση του αυξανόμενο όγκου παραβάσεων και παραβιάσεων του κοινοτικού δικαίου¹⁶. Με τη επιστροφή της ΝΔ στην κυβέρνηση η Η Γ.Δ. Κοινοτικών Υποθέσεων επανασυστάθηκε με επικεφαλής διπλωμάτη. Η ΓΔΚΥ είχε τρεις Διεύθυνσης, την ΕΝΥΕΚ και ένα Γραφείο Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Στην συνέχεια η νέα κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ δημιούργησε μια Γενική Γραμματεία και θέση Γενικού Γραμματέα Ευρωπαϊκών Υποθέσεων στο ΥΠΕΞ μετατοπίζοντας το κέντρο εξουσίας προς τα πάνω και διευκολύνοντας τον πολιτικό έλεγχο. Δημιουργήθηκε Γενική Διεύθυνση Υποθέσεων ΕΕ αποτελούμενη από 4 διευθύνσεις¹⁷ καθώς και Ειδική Νομική Υπηρεσία (ΕΝΥ) υπό την άμεση εποπτεία του υπουργού (ενώ η ΕΝΥΕΚ συγχωνεύτηκε με την ΕΝΥ)/

Το ελληνικό μοντέλο εξελίχθηκε σε ένα διάχυτο σύστημα συντονισμού. Όπως αναφέρει η Σπανού (2001, 105) οι οργανωτικές ρυθμίσεις θα μπορούσαν να θεωρηθούν και ως «εγχωριοποίηση» της ευρωπαϊκής πολιτικής, αφού καμία ιδιαίτερη δομή υπουργικού ή κυβερνητικού επιπέδου (αλλά και διοικητικού) δεν δημιουργήθηκε. Η έλλειψη κεντρικού συντονιστικού οργάνου σε κυβερνητικό επίπεδο επέτεινε τα προβλήματα συντονισμού τη ευρωπαϊκής πολιτικής. Διάφορες ad hoc υπουργικές επιτροπές συγκροτήθηκαν και λειτούργησαν για περιορισμένο χρονικό διάστημα. Ενώ το Υπουργικό Συμβούλιο ασχολήθηκε σε ελάχιστες περιπτώσεις και μόνο με θέματα ελληνικού ενδιαφέροντος. Εντάσεις που δημιουργούνταν από αυτές τις εξελίξεις επιλύονταν το Υπουργικό Συμβούλιο ή από τον ίδιο των Πρωθυπουργό. [5]

Η αυξανόμενη αυτονόμηση των υπουργείων και των υπηρεσιών τους εξαιτίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σε συνδυασμό με την υποχώρηση του συντονιστικού ρόλου του ΥΠΕΞ, του ΥΠΕΘΟ και της ΜΕΑ επιτείνει τα προβλήματα συντονισμού και προκαλεί προβλήματα στην διαχείριση των σχέσεων της χώρας με την ΕΕ.

Για τα κοινοτικά θέματα αρμοδιότητας τους τα αρμόδια υπουργεία έχουν αναπτύξει εντελώς αυτόνομη δυνατότητα να διαμορφώνουν θέσεις και να τις παρουσιάζουν στα κοινοτικά όργανα. Ενώ τα οριζόντια υπουργεία βρίσκονται αντιμέτωπα με την εντεινόμενη διεύρυνση και εξειδίκευση της κοινοτικής διαπραγμάτευσης που διαφεύγει από την ικανότητα ελέγχου και επιτυχούς χειρισμού τους με αποτέλεσμα ο συντονιστικός τους ρόλος να περιορίζεται. [8] Τόσο το ΥΠΕΞ, στην εξωτερική διάσταση, όσο και το ΥΠΕΘΟ στην εσωτερική διάσταση του συντονισμού έχουν περιοριστεί σε σημαντικό βαθμό, σε ρόλο.

Οι εξελίξεις αυτές ενισχύουν τον κατακερματισμένο χαρακτήρα του διοικητικού συστήματος και δυσκολεύοντας τον συντονισμό δημιουργώντας προβλήματα συνοχής της ελληνικής ευρωπαϊκής πολιτικής. Τα προβλήματα εκπροσώπησης αφορούν ιδίως τα χαμηλότερα επίπεδα διαμόρφωση πολιτικών και λήψη αποφάσεων στην ΕΕ (που αποστερούν την διοίκηση από την δυνατότητα συμμετοχής στα προδικαστικά ή διαδικαστικά στάδια προετοιμασίας, δόμησης επεξεργασίας των πολιτικών), τα οποία επιτείνονται από την έλλειψη ικανών χειριστών σε επίπεδο υπουργείων, τις ασυνέχειες στην εκπροσώπηση καθώς υπάρχουν συχνές αλλαγές στα πρόσωπα.

Πρόβλημα επίσης δημιουργείται στην ενσωμάτωση των πολιτικών οι οποίες συχνά είναι αποσπασματικές και επιφανειακές. Η αποτελεσματικότητα της διοίκησης στην διαχείριση της ευρωπαϊκής πολιτικής μειώνεται επίσης από την έντονη πολιτικοποίηση σε κεντρικό, τουλάχιστον, επίπεδο. Την δεκαετία του 1980 στις ανώτερες βαθμίδες της διοίκησης διορίστηκαν πολιτικά πρόσωπα ή στελέχη της διοίκησης με κομματικές ταυτίσεις. Στόχος του κυβερνώντος κόμματος ήταν να έχει πιο άμεσο έλεγχο της διοίκησης αλλά και να ενισχύσει την αποτελεσματικότητά της. [7] Η πρακτική αυτή συνεχίστηκε τα επόμενα χρόνια αν και σε μικρότερο βαθμό.

Αποτέλεσμα ήταν η παρακολούθηση και χειρισμός των ευρωπαϊκών θεμάτων

«... να υπόκειται στους κανόνες του πολιτικό-διοικητικού συστήματος όπου κυριαρχούν οι πελατειακές σχέσεις και η έντονη κινητικότητα και μεταβλητότητα των χειριστών κοινοτικών θεμάτων.» [7]. Αναπαράγοντας με αυτό τον τρόπο το πρόβλημα της γραφειοκρατικής αναποτελεσματικότητας τόσο στην εκπροσώπηση της χώρας στα όργανα της ΕΕ όσο και στη

γενικότερη διαχείριση της ευρωπαϊκής πολιτικής. Η διοίκηση παραμένει εξαρτημένη από την πολιτική ηγεσία (τα πολιτικά στελέχη, συμβούλους, εμπειρογνώμονες) για το χειρισμό των κοινοτικών θεμάτων, δυσκολεύει ανάπτυξη και τη διατήρηση «θεσμική μνήμης» για τη διαρκή και συστηματική παρακολούθηση των θεμάτων, και κομματικοποίηση της Διοίκησης. [7]

Η διεύρυνση του κράτους αιτία των σημερινών προβλημάτων

Η δημοσιονομική κρίση, τα ελλείμματα, το τεράστιο δημόσιο χρέος, τα υψηλά επιτόκια και ο πληθωρισμός, όλα δηλαδή τα μεγέθη που περιγράφουν την «απόκλιση» της ελληνικής οικονομίας αποτελούν απλώς όψεις ενός κεντρικού πολιτικού προβλήματος: της σχέσης του Κράτους με την οικονομία και την κοινωνία, όπως διαμορφώθηκε σε όλη σχεδόν τη μεταπολεμική περίοδο, αλλά με ιδιαίτερη ένταση από τα τέλη της δεκαετίας του '70 μέχρι πρόσφατα.

Σήμερα, ο δημόσιος τομέας εξακολουθεί να κυριαρχεί στην οικονομική ζωή της χώρας: Διατηρεί τη δεσπόζουσα και συχνά μονοπωλιακή θέση του στον ηλεκτρισμό, στην ενέργεια, στα ταχυδρομεία, στις χερσαίες και εναέριες μεταφορές, στην υγεία, στην εκπαίδευση, στο τραπεζικό σύστημα, στην κοινωνική ασφάλιση. Έχει εξάλλου τον άμεσο έλεγχο, ή, έμμεσα μέσω του τραπεζικού συστήματος, ενός μεγάλου αριθμού επιχειρήσεων στη γεωργία, τη βιομηχανία και τον τουρισμό. Και για να εξυπηρετήσει αυτό το αναπαραγόμενο σύστημα, το Κράτος χρησιμοποιεί ένα πυκνό πλέγμα παρεμβατικών μηχανισμών και απασχολεί έναν τεράστιο αριθμό εργαζομένων.

Στη μεταπολεμική περίοδο, σε όλη την Ευρώπη κυριάρχησαν τάσεις επέκτασης του Κράτους και πολιτικές στηριγμένες στη θεωρία της ελλειμματικής ενίσχυσης της ενεργού ζήτησης. Και πολλά από τα προβλήματα που εξακολουθεί να αντιμετωπίζει η Ευρώπη, κυρίως στον κρίσιμο τομέα της ανταγωνιστικότητας, ανάγονται σε εκείνες τις αποφάσεις, παρά το γεγονός ότι οι σχετικές πολιτικές έχουν εγκαταλειφθεί προ πολλού. Στην Ελλάδα η εξάπλωση του Κράτους δεν στηρίχθηκε μόνο σε ιδεολογικές επιλογές ανάλογες με αυτές που οδήγησαν στην επέκταση του Κράτους στην υπόλοιπη Ευρώπη. Εδώ η διεύρυνση του Κράτους υπαγορεύθηκε και από τις ανάγκες ενός πελατειακού πολιτικού συστήματος, τροφοδοτήθηκε από αυτό και το ανατροφοδότησε.

Η ιδιομορφία αυτή είχε δύο σημαντικές επιπτώσεις: Πρώτον, δεν δημιουργήθηκε ποτέ στη χώρα ένα κράτος κοινωνικής προστασίας ανάλογο με αυτό της Ευρώπης. Δεύτερον, το Κράτος δεν στελεχώθηκε με κριτήρια αποτελεσματικότητας και συνέχειας.

Το σύστημα αυτό, ανεξάρτητα από τις όποιες θετικές ή αρνητικές επιδράσεις του στην οικονομική πρόοδο, είναι φανερό πως έχει εξαντλήσει πλέον τα όρια του και ήδη δρα ανασταλτικά στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας, καθώς δεσμεύει πόρους τους οποίους σπαταλά για την αναπαραγωγή του, πόρους που, αν χρησιμοποιηθούν παραγωγικά, θα μπορούσαν να επιταχύνουν δραματικά την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση.

Τα σημερινά συνεπώς προβλήματα δεν είναι απλό συγκυριακό φαινόμενο που μπορεί να αντιμετωπισθεί με ανάλογες πολιτικές. Είναι, όπως αναφέρθηκε, όψεις του γενικότερου δομικού προβλήματος που προέρχεται από τον ίδιο τον ρόλο του Κράτους στην ελληνική κοινωνία. Ο ρόλος αυτός πρέπει να αλλάξει. Η ελληνική οικονομία για να προχωρήσει στον 21ο αιώνα πρέπει να απαλλαγεί από τις δουλείες του παρελθόντος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8

ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΤΑΜΕΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

8.1 Εισαγωγή

Την 1η Ιανουαρίου 2011 η Ελλάδα γιόρτασε τα 30 χρόνια από την ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ήταν μια πικρή γιορτή. Πολλά χρόνια ανεξέλεγκτων δαπανών, φθηνού δανεισμού και μη εφαρμογής δημοσιονομικών και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων άφησαν τη χώρα εκτεθειμένη όταν η παγκόσμια οικονομική κρίση έφτασε στην Ευρώπη, το 2009. Η κυβέρνηση, μη μπορώντας να στηριχθεί στις διεθνείς αγορές για εξωτερικό δανεισμό, υιοθέτησε ένα σκληρό πρόγραμμα λιτότητας σε αντάλλαγμα € 110 δισεκατομμυρίων από την ΕΕ και το ΔΝΤ.

Για την Ελλάδα, το 2009 ήταν το τέλος μιας μακράς περιόδου αισιοδοξίας. Ήταν επίσης μια ευκαιρία να κοιτάξει προς τα πίσω και να επανεξετάσει τα τριάντα χρόνια εμπειρίας της στην ΕΕ, να κατανοήσει τις αποτυχίες και να μάθει πώς να αποφεύγει παρόμοια λάθη.

Από το 1981 η Ελλάδα ήταν από τους βασικούς δικαιούχους κονδυλίων της ΕΕ (Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, Ταμείο Συνοχής και Γεωργικό Ταμείο). Τα τελευταία 30 χρόνια, ο μέσος όρος μεταφοράς κεφαλαίων της ΕΕ κυμάνθηκε από 2,4 έως 3,3% του συνολικού ΑΕΠ της χώρας ετησίως. Διαρθρωτικές ενισχύσεις της ΕΕ - περίπου 22 δις ευρώ για την περίοδο 2007-13 - είναι σε θέση να χρηματοδοτήσουν πλήθος έργων σε όλη τη χώρα σχεδόν σε κάθε τομέα της οικονομίας - από την κατασκευή αυτοκινητοδρόμων μέχρι την αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού.

Οι Βρυξέλλες έχουν εκπονήσει ένα μεγάλο αριθμό *ex ante*, *ex itinere* και *ex post* μελετών, που αξιολογούν την άμεση επίδραση των Διαρθρωτικών Ταμείων. Η συνήθης μέθοδος είναι η μέτρηση των αποτελεσμάτων με βάση κάποιους δείκτες: πόσα περισσότερα χιλιόμετρα οδών κατασκευάστηκαν, πόσες περισσότερες νέες επιχειρήσεις στηρίχθηκαν, πόσοι περισσότεροι άνθρωποι εκπαιδεύτηκαν ή πόσες νέες θέσεις εργασίας δημιουργήθηκαν. Έτσι, η αξιολόγηση επικεντρώνεται σε έργα ή ενέργειες που γίνονται με την υποστήριξη της Κοινότητας, τα οποία διαφορετικά δεν θα είχαν γίνει.

Σε γενικότερο επίπεδο, οι μελέτες που εκπορεύονται από την ΕΕ επικεντρώνονται στην αξιολόγηση των επιπτώσεων των κεφαλαιακών ροών στους οικονομικούς και κοινωνικούς δείκτες (ΑΕΠ, απασχόληση, παραγωγικότητα) σε περιφερειακό επίπεδο ή επίπεδο χώρας.

Δεδομένου ότι θεμελιώδης στόχος των Διαρθρωτικών Ταμείων είναι η στήριξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής εντός και μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης, οι μελέτες επικεντρώνονται στον λεγόμενο στόχο της "σύγκλισης". Τα αποτελέσματα των εκτιμήσεων είναι συνήθως θετικά. Για παράδειγμα, έχει υπολογιστεί ότι την περίοδο 1994-1999, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής συνέβαλαν στη δημιουργία 390.000 θέσεων εργασίας στην Ελλάδα.

Οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων κατευθύνθηκαν σε πολλούς τομείς: βελτίωση της πρόσβασης σε απομακρυσμένες περιοχές με την κατασκευή καλύτερων δρόμων, αναβάθμιση του ανθρώπινου κεφαλαίου μέσω της κατάρτισης και προστασία του περιβάλλοντος. Επιπλέον, οι μελέτες αυτές υπογράμμισαν την έμμεση προστιθέμενη αξία, αναφέροντας - μεταξύ άλλων - τη βελτίωση των διαδικασιών σχεδιασμού, την ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων, τη διεύρυνση των φορέων υλοποίησης μέσω ανοικτών διαγωνισμών, την ανάπτυξη μιας νοοτροπίας αξιολόγησης, και ούτω καθεξής. Ωστόσο, δεδομένου ότι αυτές οι θετικές εξωτερικότητες ήταν συνήθως δύσκολο να ποσοτικοποιηθούν, τα στοιχεία που παρουσιάζονται στις εκθέσεις παρέμειναν σε μεγάλο βαθμό ανεπιβεβαίωτα. Η αξιολόγηση έτσι περιορίστηκε σε μετρήσιμα μόνο αποτελέσματα.

Υπάρχει, ωστόσο, και η κριτική. Αρκετές εκθέσεις αξιολόγησης όχι μόνο εντόπισαν τους παράγοντες που συμβάλλουν σημαντικά στη μείωση το ποσοστού απορρόφησης των κονδυλίων της ΕΕ αλλά προσδιόρισαν και εκείνους τους παράγοντες που υπονόμισαν σοβαρά την αποτελεσματικότητα των δράσεων. Μια σημαντική ομάδα προβλημάτων που αναφέρονται τακτικά στις μελέτες είναι αυτή που σχετίζεται με το ασθενές θεσμικό πλαίσιο και την έλλειψη διαχειριστικών ικανοτήτων που υπάρχουν στην Ελλάδα. Χαμηλή ικανότητα σχεδιασμού, δυσκίνητες γραφειοκρατικές διαδικασίες και έλλειψη εμπειρου προσωπικού συχνά αναφέρονται ως παράγοντες που καθυστερούν τις αποφάσεις και εμποδίζουν την επίτευξη αποτελεσμάτων.

Η διαφθορά έκανε τα πράγματα χειρότερα. Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Καταπολέμηση της Απάτης, OLAF, έχει αποκαλύψει αρκετές περιπτώσεις διαφθοράς. Επίσης, το Ελεγκτικό Συνέδριο της ΕΕ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ένα σημαντικό ποσοστό των συνολικών πληρωμών δεν έπρεπε να είχε γίνει -αν και αυτό δεν σημαίνει κατ'ανάγκη απάτη. Είναι πλέον κοινή γνώση ότι ένα μεγάλο μέρος της χρηματοδότησης της ΕΕ έχει σπαταληθεί σε άχρηστα σεμινάρια, αδικαιολόγητα υψηλές αμοιβές συμβούλων και κατασκευαστικά έργα που δεν ολοκληρώθηκαν ποτέ. Εν ολίγοις, δίπλα στο συντριπτικά στοιχεία των επιτυχιών, υπάρχει επίσης μια σειρά από απογοητευτικές αποτυχίες.

Σε αντίθεση με τις μελέτες αξιολόγησης της ΕΕ, η χρονική διάρκεια των οποίων συνήθως περιορίζεται σε περίοδο πέντε ετών (όσο δηλαδή και ο προγραμματισμός των Ταμείων), αρκετοί ερευνητές έχουν μελετήσει τη μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη επίδραση των μεταβιβάσεων της ΕΕ στην οικονομική μεγέθυνση. Οι περισσότεροι βρήκαν μια ισχυρή θετική συσχέτιση μεταξύ των μεταβιβάσεων κεφαλαίων της ΕΕ και των οικονομικών επιδόσεων

Οι επιδόσεις διέφεραν σημαντικά, αλλά οι μελέτες προσπάθησαν να απομονώσουν την επίδραση των διαρθρωτικών ταμείων από άλλους παράγοντες που επηρέασαν τη μεγέθυνση. Αυτό συνήθως γίνεται με τη βοήθεια οικονομετρικών μοντέλων. Για παράδειγμα, προσομοιώσεις του μοντέλου HERMIN για την περίοδο 2000-2006 κατέδειξαν ότι η επίπτωση των Ταμείων στο πραγματικό ΑΕΠ στην Ελλάδα έφθασε το 6%.

Το σύνηθες συμπέρασμα των εν λόγω επιστημονικών ερευνών ήταν ότι τα διαρθρωτικά ταμεία έχουν διαδραματίσει σημαντικό ρόλο, ενισχύοντας τις φτωχότερες περιφέρειες προκειμένου να φτάσουν τα «ευρωπαϊκά πρότυπα». Ιδιαίτερα θετικές ήταν οικονομικές επιπτώσεις στην εθνική και περιφερειακή ανάπτυξη σε όλες τις τέσσερις «χώρες συνοχής» (Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία και Ισπανία). Οι προτάσεις πολιτικής ήταν «στο ίδιο μήκος κύματος»: για να επιτευχθεί «πραγματική σύγκλιση» υπάρχει «σαφής ανάγκη» μιας «σταθερής εισροής» κοινοτικών κονδυλίων.

Ωστόσο, κάποιες μελέτες ξεχώρισαν γιατί κατέληξαν σε ένα εκ διαμέτρου αντίθετο συμπέρασμα. Ισχυρίστηκαν ότι η ευρωπαϊκή στήριξη δεν έχει βελτιώσει τις αναπτυξιακές επιδόσεις των δικαιούχων χωρών. Στην πραγματικότητα, υποστήριξαν, η πραγματική επίδραση των διαρθρωτικών ταμείων στην οικονομική ανάπτυξη ήταν πολύ περιορισμένη. Μια μελέτη μάλιστα, ισχυρίστηκε ότι τα Διαρθρωτικά Ταμεία δεν ενισχύουν καθόλου την ανάπτυξη! . Η μόνη περίπτωση όπου διαπιστώθηκε κάποια θετική συσχέτιση ήταν όταν οι δικαιούχες περιοχές είχαν το "κατάλληλο" θεσμικό πλαίσιο και ακολουθούσαν τις «σωστές πολιτικές»: μακροοικονομική σταθερότητα, μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας και διαδικασίες διαπραγμάτευσης των μισθών που λαμβάνουν υπόψη την παραγωγικότητα της εργασίας. Καμία ελληνική περιφέρεια δεν συμπεριελήφθη ωστόσο στον κατάλογο των επιτυχημένων δράσεων.

Η άποψη που δίνει έμφαση στην θεσμική υποδομή του δικαιούχου κράτους είναι σύμφωνη με τεκμηριωμένες εμπειρικές έρευνες σχετικά με την αποτελεσματικότητα της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας προς τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες. Σύμφωνα με τους Acemoglu et al. (2004), οι επωφελούμενοι θεσμοί και πολιτικές της λήπτριας χώρας επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής βοήθειας. Στην πιθανώς πιο ευρέως γνωστή μελέτη , η Παγκόσμια Τράπεζα (1998) έχει εκτιμήσει ότι μια αύξηση της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας

κατά 10 δισεκατομμύρια δολάρια είναι ικανή να βγάλει περίπου 25 εκατομμύρια ανθρώπους το χρόνο από τη φτώχεια, εφόσον βέβαια υπάρχει υγιής οικονομική διαχείριση στη δικαιούχο χώρα. Διαφορετικά, αν δηλαδή η ποιότητα διαχείρισης και διακυβέρνησης είναι χαμηλή, ο αριθμός μειώνεται σε μόλις 7 εκατομμύρια ανθρώπους το χρόνο.

Ωστόσο, στο πλαίσιο της ΕΕ, τέτοιου είδους επιχειρήματα, όπως τα παραπάνω είναι πολύ σπάνια. Η πολιτική επιστήμη εξηγεί πιθανώς αυτή η σιωπή. Τα διαρθρωτικά ταμεία συχνά θεωρούνται ως «αποζημίωση» που δίνεται στα φτωχότερα κράτη-μέλη ως αντιστάθμισμα για την κατάργηση των δασμών και το άνοιγμα των αγορών τους στα προϊόντα των πλουσιότερων κρατών-μελών. Με βάση αυτήν την επιχειρηματολογία, η αποτελεσματικότητα των διαρθρωτικών ταμείων είναι ένα δευτερεύον ζήτημα. Αλλά ακόμα και στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία σχετικά με την αποτελεσματικότητα των διαρθρωτικών ταμείων, πολύ λίγες μελέτες επωφελούνται ή έστω αναφέρουν τα πορίσματα ερευνών πάνω στα αποτελέσματα της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας, που είναι γνωστά εδώ και σχεδόν τέσσερις δεκαετίες.

Κατά μία έννοια, αυτή είναι μια λογική παράλειψη. Με μια πρώτη ματιά, τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ και η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια είναι δύο διαφορετικά πράγματα. Οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων δεν θεωρούνται «Κρατική Αναπτυξιακή Βοήθεια» (Official Development Assistance [ODA] - ο επίσημος όρος για τη «διεθνή βοήθεια»). Τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ δεν περιλήφθηκαν ποτέ στις σχετικές στατιστικές του ΟΟΣΑ, αλλά ούτε και στη λεγόμενη "λίστα της γενναιοδωρίας" δηλαδή στην κατάταξη των δωρητών ανάλογα με τους πόρους που αφιερώνουν στη διεθνή ανάπτυξη. Τα κονδύλια της ΕΕ για «συνοχή» θεωρούνται μια «εσωτερική» ανακατανομή πόρων στο εσωτερικό της ΕΕ, εντελώς διαφορετική από τις μεταφορές κεφαλαίων από το Βορρά προς το Νότο. Υπάρχει μια ισχυρή λογική εξήγηση για αυτό: υπάρχουν πολλές διαφορές μεταξύ ενός μεσογειακού κράτους-μέλους της ΕΕ και, ας πούμε, μιας λιγότερο αναπτυγμένης χώρας που είναι δικαιούχος αναπτυξιακής βοήθειας. Η Ελλάδα έχει ένα κατά κεφαλήν ΑΕΠ γύρω στα 29.700 δολάρια. Η Τυνησία έχει 8.000 και η Ρουάντα 1.000 δολάρια. Η Ελλάδα έχει ένα μορφωμένο εργατικό δυναμικό, ένα πολύπλοκο θεσμικό πλαίσιο και ένα εξελιγμένο τραπεζικό σύστημα. Η οικονομία της, παρά τα προβλήματα των τελευταίων ετών, είναι σε μεγάλο βαθμό ομοιογενής και δεν επιδεικνύει τον συγκρουσιακό δυϊσμό (αγροτικός έναντι αστικού ή βιομηχανικού τομέα, παραδοσιακή έναντι σύγχρονης οικονομίας), που είναι ο κανόνας σε πολλές λιγότερο αναπτυγμένες χώρες. Έτσι είναι προφανές ότι, η Ελλάδα διαφέρει ριζικά από τις χώρες του Τρίτου Κόσμου που λαμβάνουν αναπτυξιακή βοήθεια. Συνεπώς τα Διαρθρωτικά Ταμεία δεν αποτελούν αναπτυξιακή βοήθεια.

Η βασική μας υπόθεση μας είναι ότι αυτή η άποψη είναι, τουλάχιστον εν μέρει, λανθασμένη. Υποστηρίζουμε ότι ιδέες και τα διδάγματα που αντλήθηκαν εδώ και πάνω από σαράντα χρόνια από τη μελέτη της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας προς τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες στον κόσμο, μπορεί να είναι ιδιαίτερα χρήσιμη για την καλύτερη κατανόηση των επιπτώσεων των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων στην Ελλάδα.

8.2 Διδάγματα από τη διεθνή αναπτυξιακή βοήθεια

Αυτοί που ασχολούνται με τα οικονομικά της ανάπτυξης έχουν φτάσει στο συμπέρασμα ότι η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια δεν λειτουργεί πάντα, αλλά ούτε και αποτυγχάνει πάντα. Η ανάπτυξη δεν αποτελεί μια απλή διαδικασία και οι σχετικές μελέτες αποφεύγουν τις εύκολες γενικεύσεις. Η βιβλιογραφία υποδεικνύει μια θετική συσχέτιση μεταξύ του όγκου της βοήθειας, της ανάπτυξης και της μείωσης της φτώχειας, αλλά ο βαθμός έντασης αυτής της σχέσης αμφισβητείται. Παρ' όλα αυτά, οι περισσότεροι οικονομολόγοι της ανάπτυξης τείνουν να πιστεύουν ότι υπάρχει ένα χάσμα μεταξύ των δυνητικών και των πραγματικών επιτευγμάτων της διεθνούς βοήθειας, παρόλο που διαφωνούν στο πόσο ευρύ είναι το χάσμα αυτό. Ωστόσο, υπάρχει συναίνεση σχετικά με τα προβλήματα και τις αδυναμίες που εξηγούν αυτό το χάσμα.

Το πρώτο πρόβλημα είναι η απόκλιση ανάμεσα αφενός στα κίνητρα και τους στόχους των φορέων που παρέχουν βοήθεια, και αφετέρου τους στόχους των δικαιούχων των εν λόγω ενισχύσεων. Οι διμερείς ή πολυμερείς φορείς ενίσχυσης μπορεί να έχουν τις δικές τους προτεραιότητες, οι οποίες δεν συμπίπτουν αναγκαστικά με αυτές των δικαιούχων. Για παράδειγμα, στο βαθμό που το ύψος της βοήθειας που διαχειρίζεται και «απορροφά» χρησιμοποιείται ως μέτρο της επιτυχίας ενός οργανισμού, ο οργανισμός αυτός μπορεί να επικεντρωθεί στην προσπάθεια διανομής όσο το δυνατόν μεγαλύτερης βοήθειας και όχι στο πόσο αποτελεσματική είναι η βοήθεια αυτή.

Το δεύτερο πρόβλημα, γνωστό και ως πρόβλημα «λειτουργικών σχέσεων», προκύπτει όταν τα κίνητρα των ατόμων που ενεργούν για λογαριασμό άλλων ατόμων τείνουν να διαφέρουν σημαντικά από εκείνα των ατόμων για λογαριασμό των οποίων αυτοί ενεργούν. Οι λειτουργικές σχέσεις συνήθως διαμορφώνονται από την κατεύθυνση της ροής των πόρων. Συγκεκριμένα, προκειμένου να διατηρηθεί κάποιος έλεγχος στην παροχή βοήθειας, ο δωρητής συνάπτει συμβάσεις με άλλους φορείς. Οι συμβάσεις αυτές περιλαμβάνουν τη μεταβίβαση της εξουσίας για την υλοποίηση προγραμμάτων και έργων από το δωρητή στον αποδέκτη σε μεσάζοντα. Αυτό μπορεί να συμβαίνει επειδή ο δωρητής δεν είναι τόσο εξοικειωμένος με το κοινωνικοπολιτισμικό πλαίσιο εντός του οποίου παρέχεται η βοήθεια ή επειδή δεν έχει όλες τις πληροφορίες που ο αποδέκτης ή ο μεσάζων μπορεί να έχουν. Άλλωστε, σε αντίθεση με τα

εθνικά προγράμματα μεταφοράς πόρων, στην περίπτωση της διεθνούς βοήθειας δεν υπάρχει άμεση ανατροφοδότηση πληροφοριών μεταξύ αυτών που πληρώνουν γι 'αυτό (φορολογούμενοι) και εκείνων που λαμβάνουν τις παροχές (αποδέκτρια χώρα). Αυτή η έλλειψη άμεσης ανατροφοδότησης πληροφοριών καθιστά τα προγράμματα διεθνούς βοήθειας, ιδιαίτερα ευάλωτα στη χειραγώγηση της πληροφορίας. Αυτή η ασυμμετρία πληροφόρησης συχνά αφήνει τον αρχικό δωρητή ευάλωτο στην εκμετάλλευση από την καλύτερη πληροφόρηση του μεσάζοντα ή του αποδέκτη, που οδηγεί σε ένα κλασικό πρόβλημα γραφειοκρατίας (agency problem): ο γραφειοκράτης (αποδέκτης ή μεσάζοντας) υποτίθεται ότι ενεργεί για λογαριασμό του εντολέα (δότη), αλλά στην πραγματικότητα αναπτύσσει τη δική του ατζέντα και ενεργεί ανάλογα.

Σε αυτά τα βασικά προβλήματα, η βιβλιογραφία της οικονομικής ανάπτυξης έχει αναπτύξει μια τρίτη, περισσότερο πολιτική παρά οικονομική διάσταση που διευρύνει σημαντικά τα πιθανά εμπόδια στην αποτελεσματικότητα της βοήθειας. Πρώτον, έχει διατυπωθεί η άποψη ότι τα κεφάλαια των ενισχύσεων είναι ανταλλάξιμα και ότι οι δωρητές καταλήγουν να μη χρηματοδοτούν τις δραστηριότητες που προορίζονται για χρηματοδότηση. Αντίθετα, οι εγχώριοι πόροι που απελευθερώνονται μέσω της βοήθειας χρησιμοποιούνται για άλλους σκοπούς (για παράδειγμα, έργα βιτρίνας ή στρατιωτικές δαπάνες) από τις κυβερνήσεις των δικαιούχων. Αν και αυτή η πρακτική δεν είναι απαραίτητα επιβλαβής, ειδικά εάν οι επιπλέον πόροι ανακατανέμονται σε παραγωγικές χρήσεις μέσα στην οικονομία, η ανταλλαξιμότητα της βοήθειας είναι προβληματική στο βαθμό που αυξάνει το εύρος και τις ευκαιρίες διαφθοράς και προσοδοθηρίας. Για παράδειγμα, μπορεί να είναι ευκολότερο για διεφθαρμένους αξιωματούχους να ανακατανείμουν και να κρύψουν μερικά από τα «πλεονασματικά κεφάλαια» προκειμένου να τα προωθήσουν στην χρηματοδότηση «άχρηστων» δαπανών ή προμηθειών που αφήνουν περιθώρια για ατομικό όφελος καθώς στο τέλος της ημέρας οι αρχικοί στόχοι θα έχουν επιτευχθεί.

Δεύτερον, οι μεγάλης κλίμακας ενισχύσεις μπορεί να προκαλέσουν αυτό που έχει περιγραφεί ως «κατάρα των πόρων» (resource curse). Η βιβλιογραφία έχει αποδείξει ότι η βοήθεια οδηγεί σε αύξηση του μεγέθους του δημόσιου τομέα και αποτελεί ένα εύχρηστο εργαλείο για τους ηγέτες με σύντομο χρονικό ορίζοντα προκειμένου να υιοθετήσουν πολιτικές που μπορεί μεν να αποφέρουν γρήγορα αποτελέσματα, αλλά τελικά δεν είναι προς το συμφέρον της ανάπτυξης. Μια τέτοια φιλολαϊκή πολιτική είναι να αυξηθεί το μέγεθος του δημοσίου τομέα προκειμένου να μειωθούν τα ποσοστά ανεργίας και έτσι οι ενισχύσεις να σπαταληθούν άσκοπα χωρίς κανένα αναπτυξιακό αποτέλεσμα. Επιπλέον, οι ηγέτες έχουν κίνητρα να παίρνουν επικίνδυνες ή απερίσκεπτες αποφάσεις που θα μπορούσαν να αποφέρουν υψηλά βραχυπρόθεσμα

αποτελέσματα, αλλά δεν μπορούν να παράγουν κατ' ανάγκη βιώσιμα ή επιθυμητά μακροπρόθεσμα αποτελέσματα. Η βοήθεια μπορεί να ενισχύσει πελατειακά δίκτυα, στρεβλώνοντας την εγχώρια πολιτική ζωή στις χώρες αποδέκτες, οδηγώντας σε πολιτικοποίηση των οικονομικών αποφάσεων και σε αύξηση των μη παραγωγικών κερδοσκοπικών δραστηριοτήτων και των ομάδων πίεσης. Η αναπτυξιακή βοήθεια μπορεί να ενισχύσει διεφθαρμένες ελίτ και να διευρύνει τις ανισότητες. Στο τέλος, τα χρήματα της αναπτυξιακής βοήθειας δεν φθάνουν ομοιόμορφα στον πληθυσμό της αποδέκτριας χώρας. Αντίθετα, πηγαίνουν σε συγκεκριμένες ελίτ που είναι ήδη στην εξουσία ή έχουν στενούς δεσμούς με όσους βρίσκονται στην εξουσία.

Τέλος, η αναπτυξιακή βοήθεια μπορεί να δημιουργήσει ένα πρόβλημα «ηθικού κινδύνου» στην αποδέκτρια χώρα καλλιεργώντας μια δημοσιονομική χαλαρότητα. Η συνεχής εισροή οικονομικών πόρων από το εξωτερικό δημιουργεί την εντύπωση ότι η αποδέκτρια χώρα πάντα θα διασώζεται όταν τα πράγματα πηγαίνουν στραβά. Εφόσον οι κυβερνώντες δεν δέχονται καμία πίεση από τους φορολογούμενους, και ουσιαστικά λογοδοτούν μόνο σ' ένα σχετικά χαλαρό μηχανισμό ελέγχου που έχουν δημιουργήσει οι δωρητές, δεν έχουν σοβαρό κίνητρο προώθησης της δημοσιονομικής πειθαρχίας και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Ουσιαστικά, η ενίσχυση λειτουργεί ως «ασφάλεια» για τους ανίκανους ηγέτες από τις επιπτώσεις των ενεργειών τους, αποδυναμώνοντας το κίνητρό τους να αναζητήσουν εναλλακτικές πηγές εσόδων μέσω ορθολογικών πολιτικών που ενθαρρύνουν τις επενδύσεις και τη διατηρήσιμη ανάπτυξη. Η οικονομική βοήθεια μετατρέπεται σε εθισμό, μειώνει τα κίνητρα για μεταρρυθμίσεις, καταστρατηγεί το κοινωνικό συμβόλαιο μεταξύ των δημόσιων αρχών και των πολιτών και υπονομεύει τη δημοσιονομική πειθαρχία.

Στη βάση των παραπάνω επιχειρημάτων, διάφορες έρευνες έχουν καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η αναπτυξιακή βοήθεια δεν θα πρέπει πλέον να αντιμετωπίζεται και να αξιολογείται απλώς ως ένας μηχανισμός μεταφοράς πόρων. Αντίθετα, θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ένα μέσο το οποίο επηρεάζει έναν μεγάλο αριθμό τομέων και έχει ένα δυνητικά μεγάλο αριθμό αρνητικών συνεπειών. Την ίδια στιγμή η αναπτυξιακή βοήθεια έχει πολύ σημαντικές θετικές επιδράσεις και μπορεί επίσης να εκληφθεί ως «ιμάντας» μετάδοσης/διάδοσης ιδεών, ως ένας μηχανισμός διαμόρφωσης μελλοντικών ηγετών, ένα εργαλείο για τη βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών και μια πλατφόρμα για την εφαρμογή αναπτυξιακών πολιτικών. Εν κατακλείδι, αντί να δεχτούμε απλοϊκές τοποθετήσεις - ότι η αναπτυξιακή βοήθεια είναι καλή ή κακή - υπάρχει συνεχής ανάγκη να εξετάζουμε τα εμπειρικά δεδομένα. Σε αντίθεση με τους αισιόδοξους ή απαισιόδοξους της αναπτυξιακής βοήθειας, οι οποίοι χρησιμοποιούν επιλεκτικά στοιχεία είτε για να υποστηρίξουν ή για να απορρίψουν τις ενισχύσεις, είναι σαφές ότι οι επιπτώσεις της

μεταφοράς πόρων είναι περίπλοκες και με κανένα τρόπο δεν είναι μετρήσιμες μόνο με χιλιόμετρα αυτοκινητοδρόμων ή/και με αριθμούς ατόμων που εκπαιδεύτηκαν σε κέντρα επαγγελματικής κατάρτισης ή από το συσχετισμό τους με την οικονομική μεγέθυνση και τα επίπεδα της απασχόλησης. Υπάρχει ανάγκη για ποιοτικές μελέτες που να αξιολογούν τη μακροπρόθεσμη επίδραση της ενίσχυσης στους θεσμούς και στη διακυβέρνηση. Εν τέλει, η αναπτυξιακή βοήθεια σχετίζεται περισσότερο με έμμεσες παρά άμεσες επιπτώσεις (αυτό που έχει ονομαστεί «η κρίσιμη σημασία των παράπλευρων επιπτώσεων των παρενεργειών- the centrality of side effects», .

Αυτή η προσέγγιση σημαίνει έμφαση στην γενική εικόνα και όχι μόνο στις λεπτομέρειες, στην ποιοτική και όχι μόνο ποσοτική πτυχή, και στις μακροπρόθεσμες και όχι μόνο στις βραχυπρόθεσμες επιπτώσεις. Είναι ανάγκη επομένως να προσδιοριστούν οι πολιτικές επιπτώσεις, να κατανοηθούν οι «παρενέργειες», να διερευνηθεί κατά πόσο η οικονομική βοήθεια από μόνη της μπορεί να βελτιωθεί και να εξεταστεί η σημασία της σε σχέση με άλλες πολιτικές και παράγοντες που επηρεάζουν την ανάπτυξη.

8.3 Γενικά Συμπεράσματα

Οι χρηματοδοτούμενες από την ΕΕ μελέτες σχετικά με τις επιπτώσεις των διαρθρωτικών ταμείων συχνά αξιολογούν συγκεκριμένα επενδυτικά σχέδια ή προγράμματα, ενώ οι επιστημονικές έρευνες εστιάζουν στις μακροπρόθεσμες συνέπειες, συνήθως με τη μέτρηση των επιπτώσεων των πόρων της ΕΕ στην οικονομική μεγέθυνση. Με μια πρώτη ματιά υπάρχει συμπληρωματικότητα: η ΕΕ αξιολογεί τις βραχυπρόθεσμες μικροοικονομικές επιπτώσεις και η ακαδημαϊκή κοινότητα αξιολογεί τις μακροπρόθεσμες μακροοικονομικές επιπτώσεις. Ωστόσο, στο τέλος πολλά ακόμη μένουν ανεξερεύνητα.

Και στις τις δύο περιπτώσεις, οι επιπτώσεις των διαρθρωτικών ταμείων θεωρούνται σε ένα μεγάλο βαθμό οικονομικό ζήτημα. Μάλιστα οι όροι που χρησιμοποιούνται στις σχετικές μελέτες είναι η αποτελεσματικότητα, το εισόδημα, η σύγκλιση και η μεγέθυνση. Οι πολιτικές και οι πολιτικο-οικονομικές επιπτώσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων παραμένουν σε μεγάλο βαθμό άγνωστες.

Αναμφισβήτητα, σε σχετικά καλά τεκμηριωμένες αναλύσεις των επιπτώσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων στην μεγέθυνση, ο αντίκτυπος είναι πολύ θετικός στο κοινωνικό και θεσμικό κεφάλαιο: μέσω του προγραμματισμού, της εταιρικής σχέσης, της παρακολούθησης, της αξιολόγησης, του ελέγχου και των απαιτήσεων ή μέσω ειδικών προγραμμάτων, τα

Διαρθρωτικά Ταμεία συντελούν στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Ωστόσο, υπάρχουν ανεξερεύνητες αρνητικές εξωτερικότητες. Η προσέγγιση της πολιτικής οικονομίας σχετικά με την αποτελεσματικότητα της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας δείχνει ότι οι εξωτερικοί πόροι μπορεί να οδηγήσουν σε υπερβολική ευφορία, δημιουργώντας μια νοοτροπία «νεοπλουτισμού» (get-rich-quick) μεταξύ των ιδιωτών και μια «ψηφοθηρική» (boom-and-bust) ψυχολογία μεταξύ των πολιτικών υπευθύνων. Επιπλέον, τα κεφάλαια αυτά μπορεί να ενισχύσουν την επιρροή μη κρατικών παραγόντων και οργανωμένων συμφερόντων που προσπαθούν να εμποδίσουν τις πολιτικές μεταρρυθμίσεις. Τέλος, αυτές οι εξωτερικές πρόσοδοι μπορεί να απελευθερώσουν την κυβέρνηση ή τις περιφερειακές και τοπικές αρχές από την ανάγκη να επιβάλουν φόρους και τους οδηγούν στο να γίνουν λιγότερο υπεύθυνοι απέναντι στις κοινωνίες για το γενικό συμφέρον των οποίων υποτίθεται ότι κυβερνούν.

Από μία άποψη, τα Διαρθρωτικά Ταμεία, όπως η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια, μπορεί να θεωρηθούν ως «εύκολο χρήμα» - είναι εξωτερικές πρόσοδοι και όχι το καθαρό αποτέλεσμα της παραγωγικής δραστηριότητας στο εσωτερικό της χώρας. Μια συνεχής ροή «εύκολου χρήματος» είναι συχνά ένας τέλειος τρόπος για να διατηρηθεί αναποτελεσματική ή απλώς κακή η δομή της διακυβέρνησης. Οι περιφερειακές αρχές βασιζόμενες σχεδόν αποκλειστικά σε αυτές τις εξωτερικές προσόδους για έργα υποδομής, δεν έχουν κίνητρα να αναζητήσουν καλύτερους τρόπους για την αύξηση της χρηματοδότησης αναπτυξιακών έργων. Ως διεθνής βοήθεια, τα Διαρθρωτικά Ταμεία μπορεί να καταλήξουν να υποστηρίζουν τη διόγκωση της γραφειοκρατίας, πατερναλιστικές δομές και πελατειακά δίκτυα. Τέλος, τα Διαρθρωτικά Ταμεία έχουν σοβαρές επιπτώσεις στα κίνητρα των εργαζομένων. Στις 27 Μαρτίου 2003, ο Economist, επικαλέστηκε έναν «ανώτερο Έλληνα αξιωματούχο στις Βρυξέλλες», που υποστήριζε ότι «όποιος εργάζεται σκληρά σε οποιαδήποτε δουλειά [στην Ελλάδα] θεωρείται ηλίθιος, δεδομένου ότι είναι πολύ πιο εύκολο να διαμορφώσει κανείς ένα ευρωπαϊκό πρόγραμμα και να απολαμβάνει τις αντίστοιχες ευρωπαϊκές επιδοτήσεις».

Περισσότερα από εξήντα χρόνια πριν, το πρώτο μεγάλο αναπτυξιακό έργο της σύγχρονης ιστορίας, το Σχέδιο Μάρσαλ ήταν καθοριστικό για την υποστήριξη της μεταπολεμικής ανασυγκρότησης της Ελλάδας. Αλλά οι παρεμβάσεις του Σχεδίου Μάρσαλ ήταν σύντομες, απότομες και πεπερασμένες, σε αντίθεση με τις συνεχείς και ανοιχτές μεταφορές πόρων της ΕΕ. Δεν είναι τυχαίο ότι τα κεφάλαια της ΕΕ έχουν αντιμετωπιστεί από κάποιους Έλληνες κυβερνητικούς αξιωματούχους με μια αίσθηση δικαιώματος και όχι ως εξωτερική βοήθεια για

τη στήριξη εγχώριων προσπαθειών. Είναι καιρός πλέον να επανεξετάσουμε τις συνέπειες των Διαρθρωτικών Ταμείων υπό ένα νέο πρίσμα.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Είναι αναμφισβήτητο ότι τα ωφέλει της Ελλάδος από την συμμετοχή της στη ζώνη του ευρώ είναι αρκετά και σημαντικά. Ενίσχυσε τον βαθμό της οικονομικής αλληλεξάρτησης μεταξύ των κρατών μελών ένεκα της ύπαρξης ενιαίας νομισματικής πολιτικής (όπως είδαμε και στο παράδειγμα με τις τιμές των φαρμάκων και τα μέτρα που πάρθηκαν από την ελληνική Κυβέρνηση σε συνεννόηση με την Ε.Ε.) , υπήρξε ανάπτυξη στενότερων εμπορικών και χρηματοοικονομικών δεσμών όπως και ενθάρρυνση μεγαλύτερου συντονισμού των οικονομικών πολιτικών. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την υποβοήθηση ενιαίας αγοράς χρήματος και κεφαλαίου δηλαδή των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ότι οφέλη αυτά δεν τα επωφεληθήκαν μόνο τα μέλη της οικονομικής ελίτ της χώρας (μεγάλο-εισαγωγείς, μεγαλοβιομήχανοι, κ.λπ.) αλλά και μερικά κοινωνικά στρώματα (χαρακτηριστικό παράδειγμα οι αγρότες) που εισέπραξαν σημαντικό ποσό από τα Κοινοτικά κονδύλια. Τα θετικά αποτελέσματα της χώρας μας από την ένταξη της στην Ευρωζώνη γίνονται ιδιαίτερα αισθητά ακόμα και εάν εξετάσουμε την εξέλιξη του εμπορικού ισοζυγίου της χώρας μετά την ένταξη μας στην ΕΕ. Από τότε που η χώρα εντάχθηκε στην ΕΟΚ μέχρι σήμερα οι εξαγωγές μας προς τα άλλα μέλη αυξηθήκαν κατά 96% σύμφωνα με το Υπουργείο Εμπορίου.

Τις έρευνες όμως του Υπουργείου Εμπορίου έρχεται να επιβεβαιώσει και η έκθεση του διεθνούς οίκου πιστοληπτικής αξιολόγησης Standard & Poor's που εξετάζει τις συνέπειες αποχώρησης από την ΕΝΕ για καθένα από τα μέλη της. Σύμφωνα λοιπόν με αυτή η πιστοληπτική ικανότητα της Ελλάδας αν δεν συμμετείχε στο ευρώ θα ήταν κατά τέσσερις βαθμίδες χαμηλότερη ή αλλιώς στο κατώτατο όριο πριν από την κατηγορία «υψηλού επενδυτικού κινδύνου» με τεράστιες συνέπειες για το κόστος εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους. Ο αναλυτής της S&P και συγγραφέας της έκθεσης Μόριτζ Κρέμερ τόνισε ότι η Ελλάδα θα υφίστατο τη μεγαλύτερη ζημιά από όλες τις χώρες αν αποφάσιζε να εγκαταλείψει την ΕΝΕ και η βαθμολογία της θα υποχωρούσε κατά τέσσερις βαθμίδες, στα όρια της μη επενδυτικής κατηγορίας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

3.Αγαπητός Γεώργιος, Η νέα Ευρώπη του Μάαστριχτ και η Ελλάδα του 2000, Εκδοτικές Επιχειρήσεις Το οικονομικό ,Αθήνα 1993

4.Γεωργακόπουλος, Θ., Τσακαλώτος, Α. (1996). *Οικονομικές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Σταμούλης

9. Ετήσια έκδοση ελληνικού εμπορίου 2012

5.Ιωακειμίδης Παναγιώτης, *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση 1981-1996. Προοπτικές του εξευρωπαϊσμού στην Ελλάδα*, Θεμέλιο, 1998

1.Καπλανης Σωκ. – Ευρωπαϊκή ένωση μια νέα πραγματικότητα. εκδόσεις: πανεπιστήμιο Ιωαννίνων_2007

7.Μακρυδημήτρης & Πασσάς ,1993- Η ελληνική διοίκηση και ο συντονισμός της ευρωπαϊκής πολιτικής, Εκδόσεις Σακκουλας

8.Μακρυδημήτρης, Α. και Πασσάς, Α. (1994). Η ελληνική διοίκηση και ο συντονισμός της ευρωπαϊκής πολιτικής. Αθήνα · Κομοτηνή: Α. Ν. Σάκκουλας.

2.Πανταζίδης Στέλιος- Μακροοικονομικές Εξελίξεις και οικονομική πολιτική στην Ελλάδα, Εκδόσεις Κριτική ,2002

6.Σπανού, Κ. (2001). Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Αθήνα: Παπαζήσης.

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

10.Νικολέττα Ιωάννου- Δικηγόρος της Δημοκρατίας, 2011

INTERNET

11.<http://www.tovima.gr> ημ/νία πρόσβασης 16/10/2013

12.<http://europa.eu/legislation> ημ/νία πρόσβασης 09/10/2013

13.<http://www.eurocapital.gr> ημ/νία πρόσβασης 09/09/2013

14.<https://sites.google.com> ημ/νία πρόσβασης 16/09/2013

15.<http://www.consilium.europa.eu> ημ/νία πρόσβασης 05/10/2013

16.<http://www.mfa.gov.cy> ημ/νία πρόσβασης 16/11/2013