



Τμήμα Οικονομικών
Επιστημών



**MSc law &
economics**

DEPARTMENT of ECONOMICS,
UNIVERSITY of MACEDONIA
and SCHOOL of LAW,
ARISTOTLE UNIVERSITY of THESSALONIKI



ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΕΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ
Νομική Σχολή

**ΔΙΔΡΥΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ**

Διπλωματική Εργασία

**Ο ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΟΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΦΩΝΟ «ΧΡΥΣΟΣ
ΚΑΝΟΝΑΣ» ΤΟΥ ΙΣΟΣΚΕΛΙΣΜΕΝΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ – ΕΦΑΡΜΟΓΗ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ: ΔΙΟΡΘΩΤΙΚΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ
Ν.4270/2014.**

Της

ΠΑΝΑΓΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ ΣΩΤΗΡΙΑΣ

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Αικατερίνη Σαββαΐδου

Υποβλήθηκε ως απαιτούμενο για την απόκτηση του Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης Δίκαιο
και Οικονομικά

(με εξειδίκευση – Δίκαιο και Οικονομικά Κυβερνητικής Πολιτικής)

Μάρτιος 2021

Περίληψη

Στην παρούσα εργασία θα επιχειρηθεί μία εκτενής ανάλυση του κανόνος περί ισοσκελισμένου ή και πλεονασματικού προϋπολογισμού, ο οποίος εισήχθη με την Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και Διακυβέρνηση και συγκεκριμένα στο άρθρο 3 αυτής, το οποίο αλλιώς ονομάζεται και Δημοσιονομικό Σύμφωνο. Συγκεκριμένα, μετά από μία ιστορική αναδρομή, η οποία θα καταδείξει τους λόγους, που οδήγησαν στην επίμαχη ρύθμιση, θα γίνει αναφορά στο πολιτικό παρασκήνιο και τον τρόπο θέσπισης της Συνθήκης σε ενωσιακό επίπεδο. Εν συνεχεία, θα αποτυπωθούν τόσο τα ζητήματα, που προκάλεσε η ενσωμάτωση της Συνθήκης στο ενωσιακό δίκαιο όσο και η απαίτηση περί «συνταγματοποίησης» του Συμφώνου σε εγχώριο επίπεδο. Τέλος, το πρώτο μέρος της εργασίας θα ολοκληρωθεί με μία αναφορά στην αποτελεσματικότητα του Δημοσιονομικού Συμφώνου και στην επιρροή που άσκησε σε αυτό η πανδημία.

Στο δεύτερο μέρος της παρούσας εργασίας, θα γίνει μία πιο σύντομη ανάλυση του διορθωτικού μηχανισμού, ο οποίος ενεργοποιείται στη περίπτωση παραβίασης του παραπάνω Συμφώνου, όπως και στο ρόλο των Δημοσιονομικών Συμβουλίων στο σύνολο της διαδικασίας.

Περιεχόμενα

Εισαγωγή {σελ. 5-7}

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

A. Η ΠΟΡΕΙΑ ΜΕΧΡΙ ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΦΩΝΟ

A.1 Οι πολιτικές και νομισματικές εξελίξεις μέχρι και την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (1992) {σελ. 8-11}

A.2 Η υλοποίηση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης {σελ. 12-14}

A.3 Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) {σελ. 14-18}

A.4 Η αποτίμηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, οι οικονομικές εξελίξεις και οι αναθεωρήσεις {σελ. 18-23}

B. Ο ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΟΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΦΩΝΟ «ΧΡΥΣΟΣ ΚΑΝΟΝΑΣ» ΤΟΥ ΙΣΟΣΚΕΛΙΣΜΕΝΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

B.1 Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο (Fiscal Compact) {σελ. 23-28}

B.2.α Το πολιτικό παρασκήνιο και η περιθωριοποίηση των υπερεθνικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης {σελ. 28-33}

B.2.β Ο περιορισμένος ρόλος του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) {σελ. 33-36}

B.3 Η ενσωμάτωση του Δημοσιονομικού Συμφώνου στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης {σελ. 37-40}

B.3.α Η υποχρέωση ενσωμάτωσης κατά το άρθρο 16 ΣΣΣΔ {σελ. 40-42}

B.3.β Μέθοδοι ενσωμάτωσης της ΣΣΣΔ στο ενωσιακό δίκαιο {σελ. 42-45}

B.4 Δημοσιονομικό Σύμφωνο και Σύνταγμα {σελ. 46-58}

B.5 Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο μέχρι σήμερα - Μία αποτίμηση {σελ. 58-63}

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

Ο ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΟΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΔΙΟΡΘΩΤΙΚΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ – ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ: Ν. 4270/2014

A. Εισαγωγή και εφαρμογή στην εγχώρια νομοθεσία {σελ. 64-66}

B. Οι αρχές των διορθωτικών μηχανισμών {σελ. 66-69}

Γ. Η ενεργοποίηση του διορθωτικού μηχανισμού, ο χαρακτήρας διόρθωσης και οι ρήτρες διαφυγής {σελ. 69-72}

Δ. Παρατηρήσεις επί των διατάξεων των μηχανισμών διόρθωσης {σελ. 72-74}

Ε. Ανεξάρτητοι Θεσμοί – Δημοσιονομικά Συμβούλια {σελ. 74-79}

Επίλογος {σελ. 80-82}

Εισαγωγή

Το ευρώ είναι σήμερα το ενιαίο νόμισμα 340 και πλέον εκατομμυρίων Ευρωπαίων σε 19 κράτη μέλη και αποτελεί ένα από τα πιο απτά επιτεύγματα –αν όχι το πιο απτό– της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι, αδιαμφισβήτητα, κάτι πολύ παραπάνω από ένα απλό νόμισμα αφού κάνει δυνατή την περαιτέρω ενοποίηση των οικονομιών, διαγράφοντας ποικίλα εμπόδια (λ.χ. το πρόβλημα της ισοτιμίας νομισμάτων) και ενισχύοντας συνεχώς την σταθερότητα και την ευημερία.¹

Η ύπαρξη, βέβαια, του ενιαίου νομίσματος δεν συνιστά πανάκεια των οικονομικών προβλημάτων και δεν εξαλείφει, αυτομάτως, κάθε ζήτημα οικονομικής και συγκεκριμένα δημοσιονομικής φύσεως που αντιμετωπίζει η ΕΕ. Όπως έχει ειπωθεί, ήδη, πολλές φορές, το ενιαίο νόμισμα δεν αρκεί από μόνο του. Απαιτείται και ενιαίο θεσμικό δημοσιονομικό πλαίσιο, το οποίο θα διέπει όλα τα κράτη, τα οποία έχουν υιοθετήσει το ευρώ ως νόμισμά τους. Αν το εν λόγω ενιαίο θεσμικό πλαίσιο δεν προβλεφθεί, παρατηρείται η εξής δομική ασυμμετρία: ενιαίο νόμισμα αλλά κατακερματισμένη οικονομική και δημοσιονομική πολιτική ή με άλλα λόγια ένα κυρίαρχο νόμισμα αλλά πολλά κυρίαρχα κράτη, τα οποία συνέχισαν να είναι αρμόδια για τη λήψη, σε εθνικό επίπεδο, όλων των δημοσιονομικών αποφάσεων, οι οποίες, αναπόφευκτα, επηρέασαν τη σταθερότητα του κοινού νομίσματος.

Η ασυμμετρία αυτή συνεχίστηκε για αρκετά χρόνια και οδήγησε σε μία «έκρηξη» συνεπειών, το διάστημα 2008-2013, κατά τη διάρκεια, δηλαδή, της πρόσφατης κρίσης χρέους των κρατών μελών της Ευρωζώνης. Τότε, η ΕΕ κλήθηκε να επανεξετάσει κανόνες, διαδικασίες και μηχανισμούς, οι οποίοι αποδείχθηκαν ανεπαρκείς. Κατά τη διάρκεια αυτής της ανασκόπησης, μεταξύ άλλων αποφάσεων, έλαβε χώρα και η σύναψη του Συμφώνου για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στη ΟΝΕ ή αλλιώς Δημοσιονομικό

¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Βρυξέλλες, 5.2.2020

Σύμφωνο, υπό την μορφή μίας *inter se* διεθνούς συμφωνίας μεταξύ 17 τότε κρατών μελών της Ζώνης τους Ευρώ και 6 κρατών εκτός της Ευρωζώνης. Μέσω αυτού του Συμφώνου, το οποίο, για κάποιους θεωρητικούς, είχε τελικώς πτωχή νομική συνεισφορά στο ήδη υπάρχον νομικό πλαίσιο, επιχειρήθηκε η εμβάθυνση στη διακυβέρνηση της Ευρωζώνης, «*με τα συμβαλλόμενα μέρη να παρουσιάζονται ως μια διακυβερνητική *avant garde*, στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*»² και η επίτευξη της πολυπόθητης δημοσιονομικής πειθαρχίας.

Η βασική υποχρέωση που αναλαμβάνουν τα κράτη - και η οποία αποτελεί και το κύριο θέμα της παρούσας διπλωματικής εργασίας - είναι ***η τήρηση του χρυσού κανόνα ή αλλιώς κανόνα της ισοσκελισμένης ή πλεονασματικής δημοσιονομικής διαχείρισης εκ μέρους των συμβαλλόμενων μερών (Άρθρο 3 ΣΣΣΔ – Δημοσιονομικό Σύμφωνο)***. Αυτό συνεπάγεται ότι τα κράτη δεν πρέπει να παρουσιάζουν ελλειμματικούς προϋπολογισμούς στο τέλος κάθε οικονομικού έτους.

Ο προϋπολογισμός είναι το βασικότερο μέσο προσανατολισμού της οικονομίας γενικά και των ειδικών κυβερνητικών πολιτικών. Ως προς τις δαπάνες, ο κρατικός προϋπολογισμός επηρεάζει άμεσα τις δημόσιες επενδύσεις και έμμεσα τις ιδιωτικές επενδύσεις, μέσω των κρατικών ενισχύσεων. Ως προς τα έσοδα, ο προϋπολογισμός ενεργεί με βάση τις αποταμιεύσεις και την κυκλοφορία του χρήματος.

Τι ακριβώς συνιστά δημόσιο έλλειμμα³; Είναι το ποσό κατά το οποίο τα έξοδα της εκάστοτε κυβερνήσεως υπερβαίνουν τα έσοδα στη διάρκεια ενός οικονομικού έτους. Υπάρχει διάκριση στο έλλειμμα της γενικής και της κεντρικής κυβερνήσεως⁴, ανάλογα με τους τομείς

² Μ. Δ. Χρυσομάλλης, «ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ: ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΚΑΙ ΣΕΒΑΣΜΟΥ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ», σελ. 131

³ Αντζουλάτος Α. Άγγελος, «Κυβερνήσεις, Χρηματαγορές και Μακροοικονομία, πλοήγηση στο κόσμο της οικονομίας και των αγορών», Εκδόσεις Διπλογραφία, 2019

⁴ Ο τομέας της γενικής κυβερνήσεως περιλαμβάνει την κεντρική διοίκηση, την τοπική αυτοδιοίκηση (ΟΤΑ) και τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης (ΟΚΑ) ενώ ο υποτομέας της κεντρικής κυβερνήσεως περιλαμβάνει την Κεντρική Διοίκηση και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), καθώς και τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ) που περιλαμβάνονται στη Γενική Κυβέρνηση και δεν ανήκουν στους υποτομείς των ΟΤΑ και των ΟΚΑ

του δημοσίου τομέα που περιλαμβάνονται σε κάθε περίπτωση. Καταρχήν, είναι εφικτό, όλα τα κράτη, να παρουσιάζουν, ανά διαστήματα, δημοσιονομικά ελλείμματα, γεγονός το οποίο αποτυπώνεται και στην βασική μακροοικονομική ταυτότητα, που δίνεται εδώ σε απλοποιημένη μορφή για τη περίπτωση μίας κλειστής οικονομίας:

$$S = (G - T) + I$$

όπου **S** είναι η συνολική ιδιωτική αποταμίευση ή με άλλα λόγια η καθαρή αύξηση των καταθέσεων των ιδιωτών σε τράπεζες από αποταμιεύσεις του ετήσιου εισοδήματός τους,

I είναι οι συνολικές επενδύσεις των ιδιωτικών εταιρειών, οι οποίες χρηματοδοτούνται με δάνεια από τις τράπεζες στις ίδιες (μέσω της ρευστότητας που αποκτούν οι τράπεζες από τις παραπάνω αποταμιεύσεις των ιδιωτών) καθώς και με αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου,

G είναι η συνολική ετήσια κρατική δαπάνη και

T είναι τα συνολικά ετήσια φορολογικά έσοδα.

Στη διαφορά $G - T$ αποτυπώνεται το έλλειμμα του κρατικού προϋπολογισμού, το οποίο, με τη σειρά του, χρηματοδοτείται με δάνεια από τις τράπεζες, οι οποίες αποκτούν ρευστότητα μέσω των ιδιωτικών αποταμιεύσεων, ακριβώς όπως ειπώθηκε και παραπάνω, ή και με άλλους θεσμικούς επενδυτές ή και με ιδιώτες προς το κράτος με τη μορφή κρατικών ομολόγων. Είναι, συνεπώς, εμφανές ότι το έλλειμμα, επί της ουσίας, χρηματοδοτείται από την ιδιωτική αποταμίευση. Λόγω, ακριβώς, αυτής της αλληλουχίας, διατυπώνονται και οι αμφιβολίες περί της αποτελεσματικότητας του Δημοσιονομικού Συμφώνου, ιδίως σε χώρες χωρίς αποταμιεύσεις.

Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, ο σκοπός και ιδίως ο τρόπος θεσμοθέτησής του όπως και οι εξελίξεις όσον αφορά την εφαρμογή του από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης μέχρι και σήμερα θα αποτελέσει το αντικείμενο της παρούσης εργασίας. Επιπροσθέτως, θα γίνει μία σύντομη ανάλυση του αυτόματου μηχανισμού σταθερότητας που συνοδεύει τη ρύθμιση του Δημοσιονομικού Συμφώνου. Προτού όμως προβούμε σε οποιαδήποτε αναφορά σχετικά με το Σύμφωνο αυτό, χρήσιμη θα ήταν η μνεία για το πώς φτάσαμε σε αυτό και γιατί η ΕΕ το χρειάστηκε.

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ:

A. Η ΠΟΡΕΙΑ ΜΕΧΡΙ ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΦΩΝΟ

B. Ο ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΟΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΦΩΝΟ

«ΧΡΥΣΟΣ ΚΑΝΟΝΑΣ» ΤΟΥ ΙΣΟΣΚΕΛΙΣΜΕΝΟΥ

ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

A. Η ΠΟΡΕΙΑ ΜΕΧΡΙ ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΦΩΝΟ

A.1. Οι πολιτικές και νομισματικές εξελίξεις μέχρι και την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (1992)

Ξεκινώντας από το 1880 και έως το 1914, η Ευρώπη σημείωνε σταθερότητα και συνεχή οικονομική ανάπτυξη. Με το τέλος του 20^{ου} αιώνα, λαμβάνουν χώρα άνευ προηγουμένου οικονομικές και πολιτικές μεταβολές. Η λήξη του 2^{ου} Παγκόσμιου Πολέμου και η κατάρρευση του χρυσού σημαδεύουν την Ευρώπη και οδηγούν σε ύφεση. Υπό αυτές τις συνθήκες, γεννιέται η ιδέα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Τα κράτη της γηραιάς ηπείρου επιθυμούσαν να διατηρήσουν τις εθνικές τους ιδιαιτερότητες διατηρώντας παράλληλα και τον έλεγχο της δημοσιονομικής τους πολιτικής, προσδοκία την οποία εγκατέλειψαν λόγω των παγκόσμιων εξελίξεων. Ακολουθεί το σχέδιο Μάρσαλ⁵ (παροχή βοήθειας από τις Η.Π.Α.), το οποίο προϋπέθετε εποπτεία από μία ανώτατη ευρωπαϊκή αρχή, αποτελούμενη από τους εκπροσώπους των κρατών μελών, γεγονός που συνέβαλε στην διαδικασία της ενοποίησης.

⁵ Με τον όρο «σχέδιο Μάρσαλ» νοείται η οικονομική ενίσχυση κρατών της Ευρώπης, αποκύημα της εξωτερικής πολιτικής των Η.Π.Α. μετά το πέρας του 2^{ου} Παγκόσμιου πολέμου. Πήρε το όνομά του από τον τότε Υπουργό Εξωτερικών των Η.Π.Α., Τζορτζ Μάρσαλ

Το 1952 δημιουργείται η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) ενώ μόλις πέντε χρόνια αργότερα, το 1957, ιδρύεται η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) και η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (Euratom-ΕΚΑΕ). Το 1967 συγχωνεύονται τα θεσμικά τους όργανα δημιουργώντας τρία, ζωτικής σημασίας, νέα θεσμικά όργανα, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο των Υπουργών⁶.

Εν συνεχεία, απροσδόκητες αλλαγές στην πολιτική σκηνή περί τα τέλη της δεκαετίας του 1980, όπως η επανένωση της Γερμανίας (Οκτώβριος 1990), η κατάρρευση της Σοβιετικής Ένωσης και οι πολιτικές μεταβολές σε χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής από το 1989 και μετά, φανερώνουν την ανάγκη επίσπευσης της νομισματικής ενοποίησης.

Υπό αυτές τις συνθήκες, υπογράφεται το 1992 η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ- υπογραφή 7.2.1992, έναρξη ισχύος 1.11.1993). Η ΣΕΕ υπογράφηκε στο Μάαστριχτ των Κάτω Χωρών και ονομάζεται επίσης Συνθήκη του Μάαστριχτ.

Η αρχιτεκτονική της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, η οποία θεσπίστηκε με τη εν λόγω Συνθήκη, είναι μοναδική. Συνδυάζει ενιαία νομισματική πολιτική με στόχο την σταθερότητα τιμών μαζί με αποκεντρωμένες δημοσιονομικές και οικονομικές πολιτικές, αρμοδιότητα των κρατών μελών⁷. Προβλέποντας τους δυνητικούς κινδύνους μετάδοσης δυσμενών επιπτώσεων μεταξύ των κρατών μελών και πιθανής μονομερούς δράσης τους, η οποία θα οδηγούσε αναπόφευκτα στη δημιουργία υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων και επιπέδων χρέους, η Συνθήκη του Μάαστριχτ αναγνωρίζει την ανάγκη υγιών δημοσιονομικών πολιτικών και συντονισμού των οικονομικών πολιτικών ώστε να είναι δυνατή η αποτελεσματική εφαρμογή της ενιαίας νομισματικής πολιτικής και η εξασφάλιση της σταθερότητας του ευρώ. Κύριος στόχος της Συνθήκης αποτελεί η εισαγωγή

⁶ Βλ. αναλυτικότερα, Ευγενία Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο σελ.30 επ., 'Β Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013

⁷ Είναι γεγονός ότι κατά την κρίσιμη περίοδο των διαπραγματεύσεων επί των όρων της Συνθήκης, τα κράτη μέλη παραχώρησαν σημαντικά κυριαρχικά δικαιώματα προς το υπερεθνικό επίπεδο, εφόσον οι εθνικές κυβερνήσεις διατηρούσαν τη δυνατότητα τελικού ελέγχου επί τη λήψη αποφάσεων. Fabbri S. Intergovernmentalism and its limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis, pp 1003-1029 (2013)

στοιχείων πολιτικής και οικονομικής ένωσης όπως και η κοινή πολιτική εσωτερικών αλλά και εξωτερικών υποθέσεων.

Βάσει των προαναφερθέντων, η Συνθήκη του Μάαστριχτ απαιτεί από όλα τα κράτη μέλη να αντιμετωπίζουν τις οικονομικές τους πολιτικές ως θέμα κοινού ενδιαφέροντος. Απαιτεί, επιπροσθέτως, από τα κράτη μέλη να αποφεύγουν τα δημοσιονομικά ελλείμματα που υπερβαίνουν το 3% του ΑΕΠ⁸ και να διατηρούν το δημόσιο χρέος τους κάτω του 60% του ΑΕΠ⁹ ενώ παράλληλα θεσπίζει κανόνες για την εξασφάλιση πειθαρχίας στην αγορά και κυρίως την αρχή μη διάσωσης, κατά την οποία οι κυβερνήσεις δεν επιτρέπεται να αποπληρώνουν η μία το χρέος της άλλης. Η δομή αυτή, η οποία συμπληρώνεται με την απαγόρευση της νομισματικής χρηματοδότησης του δημόσιου χρέους από την κεντρική τράπεζα, έχει άμεσα επηρεαστεί από τις εμπειρίες του υψηλού πληθωρισμού των δεκαετιών του 1970 και του 1980 όπως και από την πεποίθηση των πολιτικών φορέων ότι η οικονομική και χρηματοπιστωτική ολοκλήρωση θα αποτελούσε ισχυρή δύναμη σταθεροποίησης της νομισματικής ένωσης.¹⁰

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ έπαιξε καθοριστικό ρόλο για την οικονομική και πολιτική εμβάθυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θέτοντας τα θεμέλια για τη ζώνη του ενιαίου νομίσματος και τη βάση για την ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου πλαισίου οικονομικής και

⁸ Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (Gross Domestic Product-GDP): αποτελεί κυρίαρχο μακροοικονομικό μέγεθος και ορίζεται ως η συνολική αγοραία αξία όλων των τελικών προϊόντων και υπηρεσιών που παράγονται σε μία χώρα στη διάρκεια μίας ορισμένης χρονικής περιόδου- Πηγή: Barro J. Robert, Μακροοικονομική Θεωρία: προσέγγιση με μικροθεμελίωση, σελ. 35, Αθήνα 2017

⁹ **Οι ρυθμίσεις για το έλλειμμα και το δημόσιο χρέος θεσπίστηκαν στο Πρωτόκολλο για τη Διαδικασία του Υπερβολικού Ελλείμματος, το οποίο συνόδευε τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και εξειδικεύτηκε με τον Κανονισμό 3605/1993. Στον τελευταίο ορίστηκε ως έλλειμμα το παθητικό ισοζύγιο μεταξύ εσόδων και εξόδων και ως χρέος η ονομαστική αξία όλων των ακαθάριστων υποχρεώσεων του δημοσίου.** Δ. Σκιαδάς, Διοικητική Ενημέρωση 2010, τεύχος 53 «Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης: Η Ευρωπαϊκή επιλογή για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης» σελ. 28 επ.

¹⁰ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Βρυξέλλες, 5.2.2020

δημοσιονομικής εποπτείας. Μέσω των γνωστών ως «κριτηρίων σύγκλισης»¹¹ αποσκοπούσε σε υγιή δημόσια οικονομικά των χωρών ώστε να ασκείται σταθερή ενιαία νομισματική πολιτική από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Τα δημοσιονομικά και οικονομικά αυτά κριτήρια έπρεπε να τηρούνται πιστά από τα κράτη που επιθυμούσαν να ενταχθούν στο τρίτο και τελικό στάδιο ολοκλήρωσης, το οποίο θα οδηγούσε στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ). Η μετάβαση προς την τελευταία απαιτούσε απολύτως σταθερές συναλλαγματικές ισοτιμίες με αποτέλεσμα οι χώρες να χάνουν οριστικά την αυτονομία του σε αυτό το πεδίο. Αυτός ήταν και ο κύριος λόγος που τα εν λόγω κριτήρια έγιναν αντικείμενο αρνητικής κριτικής από οικονομολόγους. Ο Krugman¹² σημείωσε χαρακτηριστικά ότι αν η ΟΝΕ βασιστεί στην πλήρωση της ως άνω προϋπόθεσης τότε όποια αύξηση πληθωρισμού θα προέρχεται μόνο από διαταραχές στα πραγματικά μεγέθη της οικονομίας, οι οποίες προκύπτουν από τη διαφορετική αντίδραση των οικονομικών παραγόντων σε διαφορετικές περιστάσεις. Σε μία διαμορφωμένη κατάσταση, όπως η παραπάνω, κάθε χώρα της ΟΝΕ δεν θα μπορεί να κάνει κάτι για να αποφύγει την αύξηση του πληθωρισμού της και ιδίως αν εμμένει στην διατήρηση της σταθερότητας της συναλλαγματικής ισοτιμίας.

Διαπιστώνεται πρόθεση για εξ ολοκλήρου άσκηση νομισματικής πολιτικής από ένα μόνο θεσμικό όργανο της Ένωσης χωρίς παρέμβαση εθνικών αρχών, γεγονός που για πρώτη φορά φανερώνει τον υπερεθνικό χαρακτήρα του ενωσιακού εγχειρήματος. Ωστόσο, κρίσιμο στοιχείο είναι ότι η δημοσιονομική πολιτική παρέμεινε αρμοδιότητα των εθνικών Κυβερνήσεων αφήνοντας το κομμάτι της δημοσιονομικής πολιτικής και εποπτείας μετέωρο¹³.

¹¹ Αποτελούν ένα σύνολο πέντε οικονομικών και νομικών δεικτών που έχουν σχεδιαστεί για να εξασφαλίζουν την οικονομική σύγκλιση μεταξύ των ενδιαφερόμενων χωρών εκτός ευρωζώνης και των κρατών μελών της ευρωζώνης. Τα κριτήρια αυτά περιλαμβάνουν **τη σταθερότητα των τιμών, τα υγιή και βιώσιμα δημόσια οικονομικά, τα μακροπρόθεσμα επιτόκια και τη σταθερότητα των συναλλαγματικών ισοτιμιών**. Για κριτήρια σύγκλισης βλ. αναλυτικότερα:

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/convergence-criteria-for-joining-euro_el.pdf

¹² P.R. Krugman, M. Obstfeld, M. Melitz: «Διεθνής Οικονομική Θεωρία και Πολιτική», Εκδόσεις Κριτική, 2016

¹³ Τσούκαλης Λ. Η Ευρωπαϊκή Νομισματική Ένωση, στο Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση: Οργάνωση και Πολιτικές 50 χρόνια, σελ. 302, Επιμέλεια Μαραβέγιας Ν. Και Τσινισιζέλης Μ., Θεμέλιο Αθήνα 2007

A.2. Η υλοποίηση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης

Τον Ιούνιο του 1988 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ανόβερου¹⁴ επιβεβαίωσε τον στόχο της σταδιακής υλοποίησης της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ONE) και ανέθεσε σε μια επιτροπή, υπό την προεδρία του *Jacques Delors*, Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹⁵ κατά τη διάρκεια εκείνου του χρονικού διαστήματος, να μελετήσει και να προτείνει συγκεκριμένα στάδια που θα οδηγούσαν στην εν λόγω ένωση. Η Επιτροπή απαρτιζόταν από τους διοικητές των Εθνικών Κεντρικών Τραπεζών της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ), τον *Alexandre Lamfalussy*, ο οποίος κατείχε εκείνη την περίοδο 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*¹⁶.

Καρπός των εργασιών αυτής της Επιτροπής αποτέλεσε η «*Εκθεση Delors*», σύμφωνα με την οποία η οικονομική και νομισματική ένωση θα έπρεπε να επιτευχθεί σε τρία αυτοτελή, αλλά εξελικτικά στάδια (τρεις προϋποθέσεις για την νομισματική ένωση). Το **πρώτο στάδιο** καταλήγει στην υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ το έτος 1992 (όπως αυτή αναλύθηκε παραπάνω) και πετυχαίνει απελευθέρωση συναλλαγών με την κατάργηση όλων των περιορισμών στη κίνηση κεφαλαίων ανάμεσα στα κράτη μέλη. Κατά το **δεύτερο στάδιο**, το οποίο διήρκησε πέντε χρόνια (1.1.1994 – 31.12.1995), έλαβαν χώρα οι πιο βασικές

¹⁴ Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο **καθορίζει τις γενικές πολιτικές κατευθύνσεις και τις προτεραιότητες της ΕΕ**. Δεν είναι νομοθετικό θεσμικό όργανο της ΕΕ, επομένως δεν διαπραγματεύεται ούτε εκδίδει νομοθετικές πράξεις της ΕΕ. Αντ' αυτού, καθορίζει το πολιτικό πρόγραμμα της ΕΕ, εγκρίνοντας κατά παράδοση «συμπεράσματα», όπου προσδιορίζονται ζητήματα προβληματισμού και δράσεις προς ανάληψη. Βλ. αναλυτικότερα: <https://www.consilium.europa.eu/el/european-council/#>

¹⁵ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι το **πολιτικά ανεξάρτητο εκτελεστικό όργανο** της ΕΕ. Είναι το μόνο αρμόδιο όργανο για την κατάρτιση προτάσεων για νέα ευρωπαϊκή νομοθεσία, και εφαρμόζει τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της ΕΕ. Βλ. αναλυτικότερα: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_el

¹⁶ <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.el.html>

διαδικασίες για τη λειτουργία της ΟΝΕ και την υιοθέτηση του κοινού νομίσματος. Κατά πρώτον, ιδρύεται το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ίδρυμα (ΕΝΙ)¹⁷ ήδη από την 1η Ιανουαρίου 1994. Το ΕΝΙ αποτέλεσε ένα μεταβατικό στάδιο, το οποίο αντανάκλυνε την κατάσταση της νομισματικής ολοκλήρωσης στο εσωτερικό της Κοινότητας χωρίς να φέρει καμία ευθύνη για την άσκηση της νομισματικής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αφού αυτή αποτελούσε αποκλειστικό δικαίωμα των εθνικών αρχών. Επιπλέον, δεν είχε καμία αρμοδιότητα παρέμβασης στις αγορές συναλλάγματος. Τα κύρια καθήκοντα του ΕΝΙ 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)¹⁸, και κατά συνέπεια την άσκηση της ενιαίας νομισματικής πολιτικής και για τη δημιουργία ενιαίου νομίσματος. Κατά δεύτερον, στην διάρκεια του επίμαχου σταδίου υπήρξε συντονισμός των δημοσιονομικών και νομισματικών πολιτικών μέσω της θέσπισης του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ), το οποίο προέβλεπε ένα μηχανισμό ελέγχου των εθνικών δημοσιονομικών δεικτών και αποσκοπούσε στη διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας όσον αφορά την ΟΝΕ. Τον Μάιο του 1998, μετά από δήλωση του Συμβουλίου, το Σύμφωνο ενίσχυσε τις δεσμεύσεις ενώ το ίδιο έτος ιδρύθηκε και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ)¹⁹. Με την ίδρυση της ΕΚΤ, το ΕΝΙ είχε πλέον ολοκληρώσει το έργο του. Κατά το άρθρο 123 (πρώην άρθρο 109Λ) της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το ΕΝΙ τέθηκε υπό εκκαθάριση αμέσως μόλις ιδρύθηκε η ΕΚΤ. Όποιες προπαρασκευαστικές ενέργειες είχαν ανατεθεί στο ΕΝΙ ολοκληρώθηκαν και η ΕΚΤ αφιέρωσε τους τελευταίους μήνες το 1998 στον τελικό έλεγχο

¹⁷ Το ΕΝΙ συνέδεσε τα εθνικά νομίσματα με το ευρώ στη βάση μία συγκεκριμένης συναλλαγματικής ισοτιμίας

¹⁸ Το ΕΣΚΤ αποτελείται από την ΕΚΤ και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες (ΕθνΚΤ) όλων των κρατών μελών της ΕΕ είτε αυτά έχουν υιοθετήσει το ευρώ είτε όχι.

Αναλυτικότερα βλ. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/index.el.html>

¹⁹ Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) είναι η κεντρική τράπεζα των 19 χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχουν υιοθετήσει το ευρώ. Βασικό καθήκον της είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών στη ζώνη του ευρώ και, ως εκ τούτου, η διαφύλαξη της αγοραστικής δύναμης του ενιαίου νομίσματος.

<https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/index.el.html>

των συστημάτων και των διαδικασιών. Το *τρίτο* και τελευταίο στάδιο ολοκλήρωσης της ONE ξεκίνησε το τη 1^η Ιανουαρίου 1999 με τον οριστικό καθορισμό των συναλλαγματικών ισοτιμιών των νομισμάτων των 11 κρατών μελών που συμμετείχαν αρχικώς στη Νομισματική Ένωση και με την άσκηση ενιαίας νομισματικής πολιτικής υπό την ευθύνη της ΕΚΤ. 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, η Εσθονία την 1η Ιανουαρίου 2011, η Λεττονία την 1η Ιανουαρίου 2014 και η Λιθουανία την 1η Ιανουαρίου 2015. Οι κεντρικές τράπεζες των χωρών που εντάχθηκαν στη ζώνη του ευρώ έγιναν αυτομάτως –από την ημέρα της ένταξης– μέλη του Ευρωσυστήματος²⁰²¹.

A.3. Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ)

Από τις αρχές τις δεκαετίας του 1990, όταν η Συνθήκη του Μάαστριχτ έθεσε τα θεμέλια για τον σχηματισμό της ενιαίας ζώνης του ευρώ, παρόλο που διαμορφώθηκε ένα πλαίσιο οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας, χρειάστηκε να περάσουν κάποια χρόνια για να γίνει αντιληπτό ότι ένας άρτιος μηχανισμός επιτήρησης και επιβολής των δημοσιονομικών κριτηρίων του Μάαστριχτ ήταν απαραίτητος έτσι ώστε να εξυγιανθούν ενδεχόμενες δημοσιονομικές παρεκκλίσεις και να επέλθει οικονομική και νομισματική ολοκλήρωση.

²⁰ Ο ρόλος του Ευρωσυστήματος έγκειται στη καθοδήγηση των αρμόδιων εθνικών αρχών και παροχή συμβουλών προς αυτές και την Ευρωπαϊκή επιτροπή όσον αφορά την ομαλή άσκηση πολιτικών για την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων (<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/annrep/ar2010el.pdf>)

Το Ευρωσύστημα αποτελείται από την ΕΚΤ και τις ΕθνΚΤ των χωρών που έχουν υιοθετήσει το ευρώ. Το Ευρωσύστημα και το ΕΣΚΤ θα εξακολουθήσουν να συνυπάρχουν όσο υφίστανται κράτη μέλη της ΕΕ που δεν ανήκουν στη ζώνη του ευρώ. Βλ. αναλυτικότερα:

<https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/index.el.html>

²¹ <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.el.html>

Εν τέλει, η παραπάνω διαπίστωση οδήγησε το έτος 1997 (ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Άμστερνταμ της 17 Ιουνίου 1997) στην αποδοχή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) στο πλαίσιο της ολοκλήρωσης της τρίτης φάσης για την ίδρυση της ΟΝΕ. Αποτελούσε επί της ουσίας καρπό της επιμονής κυρίως της Γερμανίας (αλλά και άλλων κρατών) η οποία ανέκαθεν είχε υιοθετήσει αυστηρή δημοσιονομική πολιτική. Το ΣΣΑ σχεδιάστηκε για να διασφαλίσει ότι η προσπάθεια για υγιή δημοσιονομικά των χωρών της ΕΕ θα συνεχιστεί μετά την εισαγωγή του ενιαίου νομίσματος. Αποτέλεσε τον διάδοχο της Συνθήκης του Μάαστριχτ διατηρώντας την αρχή της δημοσιονομικής πειθαρχίας στο εσωτερικό της ΟΝΕ.

Το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ παρέχει τη κύρια νομική βάση του ΣΣΑ στα άρθρα 121 (πολυμερής εποπτεία) , 126 (διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος) ΣΛΕΕ²² και στο Πρωτόκολλο (αριθμ.12) σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος. Συγκεκριμένα, **το Σύμφωνο αποτελείτο αρχικά από ένα ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου²³ και από δύο κανονισμούς του Συμβουλίου της 7ης Ιουλίου 1997 που προσδιορίζουν τις τεχνικές λεπτομέρειες, ο πρώτος για την επίβλεψη των δημοσιονομικών θέσεων και του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών (Κανονισμός 1466/1997)²⁴ και ο δεύτερος για την εφαρμογή της διαδικασίας που αφορά τα υπερβολικά ελλείμματα (Κανονισμός 1467/1997²⁵).**²⁶

Στόχος του υπ' αριθμ. 1466/1997 Κανονισμού ήταν ή παρακολούθηση των δημοσιονομικών προγραμμάτων (προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης- ΠΣΣ) των

²² Αναλυτικότερα για τα άρθρα βλ. <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/synthiki-gia-ti-leitoyrgia-tis-eyropaikis-enosis>

²³ Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Κ. C 236 της 02.08.1997, ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου «για τη θέσπιση ενός μηχανισμού συναλλαγματικών ισοτιμιών στο τρίτο στάδιο της οικονομικής και νομισματικής ένωσης»

²⁴ Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Κ. L 209 της 02.08.1997, Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου της 7^{ης} Ιουλίου 1997 «για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών»

²⁵ Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Κ. L 209 της 02.08.1997 Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1467/97 του Συμβουλίου της 7^{ης} Ιουλίου 1997 «για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικών ελλειμμάτων»

²⁶ https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stability_growth_pact.html?locale=el

κρατών και συγκεκριμένα κατά πόσο αυτά είναι εναρμονισμένα με τους γενικούς προσανατολισμούς οικονομικής πολιτικής και έχουν συνταχθεί σε ρεαλιστικές βάσεις, ώστε να μπορούν να υλοποιήσουν τους δημοσιονομικούς τους στόχους και να αποφεύγεται η δημιουργία υπερβολικών ελλειμμάτων. Ο παραπάνω Κανονισμός αποτελεί **τον προληπτικό βραχίονα** του ΣΣΑ και υποστηρίζει τα κράτη μέλη για την επίτευξη των δεσμεύσεων τους ως προς τις υγιείς δημοσιονομικές πολιτικές. Επιβάλλει στα τελευταία την υποχρέωση να επιτύχουν έναν, ειδικό ανά χώρα, μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο, ο οποίος λαμβάνει υπόψη τον οικονομικό κύκλο, καθιστώντας έτσι δυνατή την αυτόματη σταθεροποίηση και ευνοώντας, παράλληλα τα δημόσια οικονομικά²⁷. Αν τα εν λόγω προγράμματα απαιτούν ενίσχυση, το κράτος καλείται σε προσαρμογή και το νέο πρόγραμμα εξετάζεται από τη νομισματική επιτροπή²⁸.

Εν συνεχεία, ο Κανονισμός 1467/1997 εστιάζει στην αθέτηση των ως άνω δημοσιονομικών προγραμμάτων και σχετίζεται με το Πρωτόκολλο 5 που συνόδευε την Συνθήκη του Μάαστριχτ. Αποτυπώνει **το διορθωτικό σκέλος** του ΣΣΑ διασφαλίζοντας ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαίως επιβαλλόμενα μέτρα για να διορθώσουν τα υπερβολικά ελλείμματα ή τα επίπεδα χρέους μέσω της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος²⁹, η οποία παρέχει στις χώρες δεσμευτικές και επιχειρησιακές συστάσεις για την απαιτούμενη δημοσιονομική προσαρμογή η οποία δύναται να διορθώσει την κατάσταση εντός ορισμένου χρόνου. Στο άρθρο 1 του Κανονισμού προβλέπεται αποσαφήνιση της διαδικασίας του υπερβολικού ελλείμματος τόσο για τα κράτη μέλη που είναι ενταγμένα στη ευρωζώνη όσο

²⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Βρυξέλλες, 5.2.2020

²⁸ Άρθρο 1 και 5 του Κανονισμού (Ε.Κ.) 1466/1997

²⁹ ΔΥΑ: Η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ) προβλέπεται από το άρθρο 126 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ενισχύει το διορθωτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης της ΕΕ. Στο πλαίσιο της ΔΥΕ, η χώρα πρέπει να παράσχει ένα σχέδιο διορθωτικών ενεργειών και πολιτικών που θα ακολουθήσει, καθώς και τις προθεσμίες για την επίτευξή τους. Στις χώρες της ευρωζώνης που δεν ακολουθούν τις συστάσεις μπορεί να επιβληθεί πρόστιμο. Βλ. αναλυτικότερα: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/excessive_deficit_procedure.html?locale=el

και για τις χώρες που δεν μετέχουν σε αυτή. Τα όργανα της ΕΕ είναι επιεική απέναντι στα κράτη που παρουσιάζουν υψηλά ελλείμματα από τα επιτρεπόμενα στα επιτρεπτά όρια αν και εφόσον τα ελλείμματα αυτά οφείλονται σε έκτακτες και προσωρινές καταστάσεις μη ελεγχόμενες από τις εγχώριες αρχές (συνδέεται με το άρθρο 122 ΣΛΕΕ³⁰). Ως έκτακτη συνθήκη θεωρείται από την Επιτροπή³¹ μία ετήσια ύφεση τουλάχιστον 2% του Α.Ε.Π.

Μεγάλη είναι και η σημασία του «Κώδικα Δεοντολογίας», ο οποίος αποτελεί τη γνώμη της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής (Επιτροπή του Συμβουλίου Οικονομικών και Δημοσιονομικών Θεμάτων-ΟΔΕ). Ο εν λόγω Κώδικας, αν και τυπικά είναι κάτω από το επίπεδο του κανονισμού, είναι κείμενο μεγάλης πρακτικής σημασίας καθώς καθορίζει την εφαρμογή του ΣΣΑ και παρέχει κατευθυντήριες γραμμές για τη μορφή και το περιεχόμενο των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης³².

Το ΣΣΑ αποτέλεσε ένα κείμενο με ιδιαίτερη πολιτική σημασία, το οποίο παραθέτει τόσο τη πολιτική όσο και νομική δέσμευση των κρατών που το προσυπογράφουν. Ο ρόλος των θεσμικών οργάνων φαίνεται συγκεκριμένος. Η Επιτροπή έχει την γενική εποπτεία και

³⁰ Με βάση το άρθρο 122 ΣΛΕΕ «1. Με την επιφύλαξη άλλων διαδικασιών που προβλέπονται στις Συνθήκες, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής, μπορεί να θεσπίζει, σε πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ κρατών μελών, τα κατάλληλα μέτρα για την αντιμετώπιση της οικονομικής κατάστασης, ιδίως εάν ανακύψουν σοβαρές δυσκολίες στον εφοδιασμό με ορισμένα προϊόντα, ιδίως στον τομέα της ενέργειας.

2. Όταν ένα κράτος μέλος αντιμετωπίζει δυσκολίες ή διατρέχει μεγάλο κίνδυνο να αντιμετωπίσει σοβαρές δυσκολίες, οφειλόμενες σε φυσικές καταστροφές ή έκτακτες περιστάσεις που εκφεύγουν από τον έλεγχό του, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής, μπορεί να αποφασίσει να του χορηγήσει, υπό ορισμένους όρους, χρηματοδοτική ενίσχυση της Ένωσης. Ο πρόεδρος του Συμβουλίου ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τη ληφθείσα απόφαση.» Πηγή: <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/slee/arthro-122-synthiki-gia-ti-leitoyrgia-tis-eyropaikis-enosis>

³¹ Ο ρόλος της Επιτροπής είναι κυρίως γνωμοδοτικός, αντίθετα με το ρόλο του Συμβουλίου που είναι καθοριστικός στη διαδικασία που ακολουθείται αν ένα κράτος αποδειχθεί δημοσιονομικά ασυνεπές.

³² Η επικαιροποίησή του το 2017 περιλαμβάνει προδιαγραφές σχετικά με την ευελιξία στο πλαίσιο των υπαρχόντων κανόνων του ΣΣΑ μέσω των λεγόμενων ρητρών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων και μίας ρήτρας, η οποία προσδιορίζει τη θετική και αρνητική οικονομική συγκυρία στο προληπτικό σκέλος και τις ανάγκες προσπάθειας δημοσιονομικής προσαρμογής για τη σχετική κυκλική κατάσταση και τον λόγο δημοσίου χρέους προς ΑΕγχΠ. Βλ. αναλυτικότερα: Θεματολογικά Δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση-2020: www.europarl.europa.eu/factsheets/el

γνωμοδοτεί μέσω συστάσεων για την τήρηση διαδικασιών και τη λήψη αποφάσεων από το Συμβούλιο, το οποίο με την σειρά του ασκεί αποφασιστικές αρμοδιότητες και επιβάλλει κυρώσεις σε όσα κράτη δεν συμμορφώνονται. Ωστόσο, ολοκληρώνοντας τη περιγραφή του ΣΣΑ, αξίζει να επισημανθεί ότι παρά τις ρητές προβλέψεις για κυρώσεις σε περίπτωση παρεκκλίσεων, ποινές ποτέ δεν επιβλήθηκαν (για τη μη επιβολή ποινών βλ. αναλυτικότερα παρακάτω).

A.4. Η αποτίμηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, οι οικονομικές εξελίξεις και οι αναθεωρήσεις

Το να απαιτηθεί αυτή η δημοσιονομική πειθαρχία, όπως παραπάνω περιγράφηκε, από τα κράτη δεν είναι κάτι ευκόλως εφικτό. Κάθε εγχώρια οικονομία είναι αυτοτελής, επηρεάζεται διαφορετικά από τις εκάστοτε περιστάσεις και τους εξωγενείς παράγοντες, γεγονός που καθιστά την υλοποίηση δημοσιονομικής πειθαρχίας της κάθε χώρας χωριστή περίπτωση. Παρόλο που μπορεί να υποστηριχθεί ότι η εφαρμογή του ΣΣΑ βοήθησε να τεθούν υπό έλεγχο οι εθνικές δημόσιες οικονομίες παίζοντας σταθεροποιητικό ρόλο, ωστόσο δεν κατάφερε τον συγκερασμό των ετερογενών δικαιωμάτων των χωρών και αυτό γιατί ακολουθεί τη λογική του «one size fits all»³³. Όμως η ομοιόμορφη πολιτική δεν ταιριάζει στην Ευρώπη.

Στις αρχές της δεκαετίας του 2000, η τήρηση των στόχων του ΣΣΑ για το ονομαστικό έλλειμμα αποδεικνύεται δύσκολη για αρκετά κράτη. Η δημοσιονομική χαλάρωση που ακολούθησε μετά την υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος και η μετέπειτα οικονομική νηνεμία θέτει την απαιτούμενη δημοσιονομική πειθαρχία σε δεύτερη μοίρα.

³³ One size fits all= ένα μέγεθος ταιριάζει για όλα. Εδώ χρησιμοποιείται με την ευρύτερη ερμηνεία περιγράφοντας την διαχείριση μίας κατάστασης με ενιαίο τρόπο, «ενιαία προσέγγιση», βλ. αναλυτικότερα: G Majone, «Rethinking European integration after the Debt Crisis», UCL Working Paper 3/2012 σελ. 7 επ., όπου υποστηρίζει ότι η φιλοσοφία του one size fits all έχει την έννοια ότι όλα τα κράτη μέλη θα πρέπει να αποδεχτούν την απόλυτη εναρμόνιση των εθνικών νομισματικών πολιτικών ως όρο πολιτικής ένωσης

Τι ακολούθησε; Οι υπουργοί Οικονομίας και Οικονομικών της ΕΕ ξεκίνησαν να αναζητούν τρόπους υπέρβασης του «ανελαστικού» ΣΣΑ (ιδίως μετά τις εξελίξεις, οι οποίες δρομολογήθηκαν μετά την 11^η Σεπτεμβρίου 2001³⁴), το οποίο αδυνατούσε να λάβει υπόψη τις αποκλίσεις των εγχώριων οικονομιών των κρατών μελών, εκ των οποίων κάποιες αναπτύσσονταν ενώ άλλες διένυαν περίοδο στασιμότητας.

Τέτοιος ‘τρόπος υπέρβασης’ αποτέλεσε και το εργαλείο της *δημιουργικής λογιστικής* («νέος» κλάδος λογιστικής) στην οποία κατέφυγαν τα κράτη προκειμένου να αποκρύψουν την αληθινή δημοσιονομική τους κατάσταση και έτσι να αποκλίνουν επί της ουσίας από την τήρηση των κανόνων του ΣΣΑ. Προχωρούσαν σε εξωραϊσμό των δημόσιων οικονομικών τους, υπαγορεύοντας στις εθνικές στατιστικές αρχές τον τρόπο παρουσίασης των οικονομικών στοιχείων με σκοπό να εμφανίζονται ως πληρούσες τα κριτήρια σύγκλισης. Κάποιες χώρες πραγματοποίησαν ακόμα και προσλήψεις εταιρειών λογιστών, οι οποίες θα παραποιούσαν τα μακροοικονομικά και δημοσιονομικά του μεγέθη, με χαρακτηριστική τη περίπτωση της Ελλάδας και τη Ιταλίας³⁵³⁶.

Αυτό που πρέπει να σημειωθεί σε συνδυασμό με το ως άνω φαινόμενο είναι και η ανυπαρξία κάποιου ενιαίου μηχανισμού επιβολής των κανόνων και ιδιαίτερα των προβλεπόμενων κυρώσεων του ΣΣΑ. Έτσι παρόλο που εντοπίζονταν παραποιήσεις σε ελλείμματα - γεγονός που επιβεβαιώνει από μόνο του το ατελέσφορο του ΣΣΑ - , τελικώς σπάνια έως καθόλου επιβάλλονταν ποινές. Το πιο έκδηλο παράδειγμα τέτοιου περιστατικού ήταν οι περιπτώσεις της Γερμανίας και της Γαλλίας, οι οποίες επέβαλλαν το ΣΣΑ για να το αθετήσουν (!!) το 2003 χωρίς όμως να τους επιβληθεί καμία κύρωση³⁷³⁸. Οι δύο αυτές χώρες

³⁴ Η 11η Σεπτεμβρίου 2001 ταυτίζεται με τον «πόλεμο κατά της τρομοκρατίας»: αεροσκάφη στα οποία έχει γίνει αεροπειρατεία προσκρούουν σε κτίρια της Νέας Υόρκης και της Ουάσιγκτον. Οι χώρες της ΕΕ αρχίζουν να συνεργάζονται στενότερα για την καταπολέμηση του εγκλήματος. Οι πολιτικές αντιπαραθέσεις μεταξύ Ανατολικής και Δυτικής Ευρώπης εξαλείφονται. Βλ. αναλυτικότερα: https://europa.eu/european-union/about-eu/history_el#2000-%E2%80%932009

³⁵ Τσακαλογιάννης Π. «Ευρώ και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Εκδόσεις Σταμούλη Α.Ε. (2000)

³⁶ Feenstra R.C. & Taylor M. A., «International Economics», Worth Publishers (2007)

³⁷ Feenstra & Taylor (2007)

αναγκάστηκαν να παραβιάσουν τόσο το ύψος του ελλείμματος όσο και το όριο χρέους και ενώ κινήθηκε εναντίον τους η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, στη συνέχεια διακόπηκε με απόφαση του Συμβουλίου, τον Νοέμβριο του 2003 λόγω έλλειψης απαιτούμενης πλειοψηφίας³⁹⁴⁰.

Εντέλει, το ΣΣΑ είχε καταστεί αναποτελεσματικό, διάτρητο και ανεφάρμοστο.

Υπό αυτές τις συνθήκες το ΣΣΑ μεταρρυθμίστηκε το 2005 ώστε να μπορούν να λαμβάνονται καλύτερα υπόψη οι οικονομικές συνθήκες και να γίνεται ορθότερη συνεκτίμηση των ειδικών ανά χώρα οικονομικών και δημοσιονομικών θέσεων και των εκάστοτε κινδύνων βιωσιμότητας των κρατών, συμπεριλαμβανομένων των επιπτώσεων της γήρανσης του πληθυσμού. Δόθηκε έμφαση στη διαρθρωτική δημοσιονομική προσπάθεια με στόχο να εξηγηθεί ο αντίκτυπος του οικονομικού κύκλου στα δημόσια οικονομικά⁴¹.

Η **χρηματοπιστωτική κρίση του 2008**⁴², η οποία κατέληξε σε κρίση χρέους, έπληξε σε σημαντικό βαθμό αρκετές χώρες της ΕΕ, φέρνοντας στο προσκήνιο την λογικής της ακόμα

³⁸ Nugent N., «The Government and Politics of the European Union», 8th Edition, The European Union Series, Red Globe Press

³⁹ Ο τότε Πρόεδρος της Γαλλίας Ζακ Σιράκ ζητούσε τη χαλάρωση των κανόνων του ΣΣΑ όπως και ο Καγκελάριος της Γερμανίας Γ. Σρέντερ, ο οποίος επέμενε ότι η εμμονή της Ευρώπης αποκλειστικά και μόνο στην άσκηση αυστηρά περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής δεν θα βοηθούσε της Ευρώπη να συνεισφέρει στην παγκόσμια ανάπτυξη.

⁴⁰ Απόφαση της Συνόδου του Συμβουλίου, 25/11/2003, η οποία αγνόησε επιδεικτικά τις συστάσεις της Επιτροπής για τη λήψη προβλεπόμενων μέτρων κατά της Γαλλίας και της Γερμανίας. Η Επιτροπή προσέφυγε στο ΔΕΚ κατά της εν λόγω απόφασης για παράβαση του άρθρου 104 ΣΕΕ όσο και του κανονισμού 1467/1997 (απόφαση ΔΕΚ C-27/04, 13/7/2004) Βλ. αναλυτικότερα: «Ο χρυσός δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα. Λύση του προβλήματος ή ένα ακόμα εμπόδιο στην οικονομική προσαρμογή και τη προστασία των δικαιωμάτων» του Παναγιώτη Ματζούφα, Επ. καθηγητής Νομικής ΑΠΘ

⁴¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Βρυξέλλες, 5.2.2020

⁴² Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (έκθεση 2010), η διεθνή οικονομική κρίση ως γεγονός προέρχεται από τον χρηματοπιστωτικό τομέα. Αιτία είναι η ανεπάρκεια ρυθμιστικού πλαισίου ως προς τις εθνικές και διεθνείς αγορές. Η εν λόγω κρίση ξεκίνησε από τις Η.Π.Α. - με την επιθετική πώληση κατοικιών με στόχο το βραχυπρόθεσμο κέρδος, γεγονός που οδήγησε σε πάρα πολύ υψηλές τιμές ακινήτων, τύπου φούσκας, και σε επισφάλειες ως προς τα στεγαστικά δάνεια - και στη συνέχεια ήρθε και στη Ευρώπη.

πιο συντονισμένης και ταυτόχρονης προσπάθειας για άσκηση ενιαίας οικονομικής πολιτικής, μία λογική που απαιτεί κοινή βούληση για στενότερη πολιτική και οικονομική ενοποίηση. Ήταν αναγκαία η θεσμοθέτηση μίας σειράς μέτρων που θα έλεγχαν την εγχώρια δημοσιονομική πολιτική και θα διόρθωναν όποιες υπάρχουσες αποκλίσεις. Πριν από την κρίση του 2008, το σύστημα κανόνων και διαδικασιών για τη «δημοσιονομική πειθαρχία» ήταν χαλαρότερο. Το ΣΣΑ δεν είχε καταφέρει ακόμα να ξεπεράσει το βασικό πρόβλημα **συντονισμού** της δημοσιονομικής πολιτικής για την οποία αρμόδια παρέμεναν τα κράτη⁴³. Ως απάντηση στις αδυναμίες που η εν λόγω κρίση αποκάλυψε η ΕΕ έλαβε σειρά μέτρων προς ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης και εποπτείας, μέτρα με ειδικά χαρακτηριστικά για τις χώρες που χρησιμοποιούν το ευρώ.

Στο επίκεντρο των προσπαθειών αυτών βρίσκονται οι νομοθετικές δέσμες γνωστές ως «εξάπτυχο» (2011) και «δίπτυχο»⁴⁴ (2013), οι οποίες αποσκοπούν σε ένα πιο στενό συντονισμό οικονομικής πολιτικής και στη συνεχή σύγκλιση των οικονομικών επιδόσεων με την ενίσχυση της δημοσιονομικής εποπτείας και την επιβολή στη κράτη μέλη της υποχρέωσης να καταρτίζουν **εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια**. Παρατηρούμε μια διεύρυνση στο πεδίο της εποπτείας το οποίο πλέον καλύπτει και μακροοικονομικές ανισορροπίες. Η αναθεωρημένη μακροοικονομική και δημοσιονομική εποπτεία ενσωματώθηκε στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο⁴⁵, ένα κοινό χρονοδιάγραμμα συντονισμού των οικονομικών πολιτικών

Χαρακτηριστικό είναι ότι για τη ζώνη του ευρώ, το έλλειμμα του τομέα της Γενικής Κυβέρνησης υπερτριπλασιάστηκε το 2008 από 2% σε 6,3 % του ΑΕΠ, ενώ το δημόσιο χρέος αυξήθηκε σε ποσοστό 78,3% του ΑΕΠ. Βλ. αναλυτικότερα ΕΚΤ και Τράπεζα της Ελλάδος, 2010 (<https://www.bankofgreece.gr/Publications/ekthdkth2010.pdf>)

⁴³ Ενδιάμεση Έκθεση για τα μέλη των αρμόδιων Κοινοβουλευτικών Επιτροπών της Βουλής των Ελλήνων, «Η ΝΕΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗ ΖΩΝΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩ ΚΑΙ Η ΕΛΛΑΔΑ – Οι μηχανισμοί εποπτείας και αλληλεγγύης υπό όρους μετά το Μνημόνιο», Ιανουάριος 2014.

⁴⁴ Εισάγει κανόνες για τη παρακολούθηση και αξιολόγηση των δημοσιονομικών προγραμμάτων των κρατών μελών της Ευρωζώνης και ειδικές ενισχύσεις προς αυτά που υπάγονται στο διορθωτικό σκέλος του ΣΣΑ όπως και ένα πλαίσιο ειδικής μεταχείρισης των ιδίων που αντιμετωπίζουν ή απειλούνται από χρηματοπιστωτική αστάθεια.

⁴⁵ Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο είναι ένας κύκλος συντονισμού της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής εντός της ΕΕ. Αποτελεί μέρος του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

και πολιτικών απασχόλησης σε ενωσιακό επίπεδο το οποίο θεσπίστηκε στο ίδιο πλαίσιο. Από τη καθιέρωσή του το 2011 το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο κινείται συστηματικά προς μια ολοκληρωμένη οικονομική εποπτεία, συμπεριλαμβανομένης της παρακολούθησης των προσπαθειών των κρατών μελών ως προς το πλαίσιο στρατηγικής «Ευρώπη 2020».

Στο πλαίσιο του νέου, μετά της χρηματοπιστωτικής κρίσης, συστήματος διακυβέρνησης σημειώνονται και οι εξής καθοριστικές αλλαγές: ιδρύθηκαν νέοι μηχανισμοί στήριξης κρατών μελών (αρχικά το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας – EFSF – σήμερα ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας⁴⁶ – E.M.Σ. , E.S.M.), εντάθηκε η οικονομική συνεργασία και αμοιβαία εποπτεία σε ζητήματα γενικότερης οικονομικής πολιτικής (Euro-Plus-Pact και διαδικασία εποπτείας μακροοικονομικών ανισορροπιών), τροποποιήθηκαν οι κανονισμοί των διαρθρωτικών ταμείων ώστε να συνάδουν προς τη νέα λογική και, τέλος, υιοθετήθηκε το **Δημοσιονομικό Σύμφωνο (Fiscal Compact)**.

Εν κατακλείδι, μπορεί να ειπωθεί με βεβαιότητα ότι το νέο σύστημα εποπτείας διαφέρει σημαντικά από το προηγούμενο. Γίνεται πιο δεσμευτικό και έρχεται με αυστηρότερες κυρώσεις, οι οποίες συνδυάζονται με ευκολότερες διαδικασίες επιβολής τους. Το πεδίο εποπτείας διευρύνεται σημαντικά στον δημοσιονομικό τομέα περιλαμβάνοντας και μακροοικονομικές

Επικεντρώνεται στους πρώτους έξι μήνες κάθε έτους, εξ ου και «εξάμηνο». Κατά το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο τα κράτη μέλη ευθυγραμμίζουν τις δημοσιονομικές και οικονομικές τους πολιτικές προς τους στόχους και τους κανόνες που έχουν συμφωνηθεί σε ενωσιακό επίπεδο. Βλ. αναλυτικότερα: <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/european-semester/>

⁴⁶ Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ) αποτελεί τμήμα της στρατηγικής της ΕΕ για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα στη ζώνη του ευρώ. Παρέχει συνδρομή στις χώρες της ζώνης του ευρώ που αντιμετωπίζουν χρηματοπιστωτικές δυσκολίες ή απειλούνται λόγω αυτών. Οι χώρες της ζώνης του ευρώ υπέγραψαν διακυβερνητική συνθήκη που θεσπίζει τον ΕΜΣ, στις 2 Φεβρουαρίου 2011 και εγκαινιάστηκε στα τέλη του 2012. Είναι μια διακυβερνητική οργάνωση που διέπεται από το δημόσιο διεθνές δίκαιο, με έδρα το Λουξεμβούργο. Μέτοχοι του είναι οι χώρες της ζώνης του ευρώ. Ο ΕΜΣ εκδίδει χρεόγραφα προκειμένου να χρηματοδοτήσει δάνεια και άλλες μορφές χρηματοπιστωτικής συνδρομής προς τις χώρες της ζώνης του ευρώ.

Ο ΕΜΣ πήρε τη σκυτάλη από τον προκάτοχό του, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ) που είχε θεσπιστεί το 2010. Βλ. αναλυτικότερα:

https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/european_stability_mechanism.html?locale=el

ανισορροπίες. Εκκινεί μια αξιολόγηση των κρατών με βάση τις επιδόσεις τους (κατάλογος δεικτών-scoreboard) ως προς τις αγορές, τις πιστώσεις στον ιδιωτικό τομέα, την ανεργία, το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών κ.α⁴⁷. Το νέο αυτό σύστημα ελέγχου λειτουργεί και προληπτικά καθώς τα προγράμματα σύγκλισης και σταθερότητας που καταρτίζουν τα κράτη προηγούνται των εθνικών προϋπολογισμών και πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τη κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού, ενισχύοντας έτσι τον εποπτικό ρόλο της Επιτροπής, μολονότι τον τελικό λόγο έχουν τα Συμβούλια⁴⁸.

Βλέπουμε, λοιπόν, να διαμορφώνονται στην ΕΕ σταδιακά δυο διακριτά αλλά αλληλένδετα πεδία συνεργασίας με το ένα να αφορά τα δημόσια οικονομικά και το άλλο την ευρύτερη οικονομική και κοινωνική πολιτική, εξελίξεις που ενισχύουν τον στόχο της Οικονομικής Νομισματικής Ένωσης.

B. Ο ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΟΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΦΩΝΟ «ΧΡΥΣΟΣ ΚΑΝΟΝΑΣ» ΤΟΥ ΙΣΟΣΚΕΛΙΣΜΕΝΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

B.1 Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο (The Fiscal Compact)

Τον Μάρτιο του 2011 με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις Βρυξέλλες θεσπίστηκε η διακρατική Συνθήκη για την Σταθερότητα, τον Συντονισμό και την Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (στο εξής και ΣΣΣΔ), δημοσιονομική και χρηματοοικονομική συνιστώσα της οποίας αποτελεί το Δημοσιονομικό Σύμφωνο. Η Συνθήκη τέθηκε σε ισχύ τον Ιανουάριο του 2013 και αφορά χώρες της Ευρωζώνης αλλά και της ΕΕ γενικότερα με εξαίρεση το Ηνωμένο Βασίλειο και τη

⁴⁷ Βλ. Κανονισμό 1176/2011

⁴⁸ Ενδιάμεση Έκθεση για τα μέλη των αρμόδιων Κοινοβουλευτικών Επιτροπών της Βουλής των Ελλήνων, «Η ΝΕΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗ ΖΩΝΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩ ΚΑΙ Η ΕΛΛΑΔΑ – Οι μηχανισμοί εποπτείας και αλληλεγγύης υπό όρους μετά το Μνημόνιο», Ιανουάριος 2014

Δημοκρατία της Τσεχίας (η Κροατία, επίσης, δεν υπέγραψε την συνθήκη ούτε πριν από την ένταξή της στην ΕΕ, η οποία πραγματοποιήθηκε το 2013 ούτε και μετέπειτα)⁴⁹. Η ΣΣΣΔ εντάσσεται στο πλαίσιο των πολιτικών ενίσχυσης της ευρωζώνης μέσω θέσπισης μεταρρυθμίσεων και αυστηρότερων δημοσιονομικών περιορισμών των δημόσιων οικονομικών του κάθε κράτους μέλους. Ενισχύεται, έτσι, η δημοσιονομική πειθαρχία και διακυβέρνηση και η αξιοπιστία της δημοσιονομικής πολιτικής στη ζώνη του ευρώ.

Θεμελιώδης διάταξη του Δημοσιονομικού Συμφώνου είναι αυτή του «**χρυσού κανόνα**»⁵⁰, η οποία αποτυπώνει την υποχρέωση των κρατών μελών να διαμορφώνουν τουλάχιστον ισοσκελισμένους ή ιδανικά πλεονασματικούς προϋπολογισμούς με χαμηλότερο περιθώριο του διαρθρωτικού ελλείμματος το 0,5% του ΑΕγχΠ. Εάν το δημόσιο χρέος είναι χαμηλότερο του 60% του ΑΕγχΠ, το διαρθρωτικό έλλειμμα μπορεί να φτάσει και το 1% του ΑΕγχΠ⁵¹ υπό τη προϋπόθεση ότι δεν διαφαίνονται μακροπρόθεσμοι δημοσιονομικοί κίνδυνοι. Οι χώρες που έχουν λόγο χρέους άνω του 60% οφείλουν να μειώνουν το υπερβάλλον χρέος κατά 1/20 κάθε χρόνο («δημοσιονομικό φρένο»)⁵². Παρατηρείται, συνεπώς, ότι σε σύγκριση με το προβλεπόμενο 3% της Συνθήκης του Μάαστριχτ, στην επίμαχη ρύθμιση, η απαίτηση για το έλλειμμα αυστηροποιείται.

Επιπρόσθετα, τα κράτη πρέπει να διασφαλίζουν ότι θα ανταπεξέλθουν στους ειδικούς μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους τους, τους οποίους αποφασίζουν μέσω του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής τετραετούς διάρκειας και το οποίο

⁴⁹ Μέχρι και σήμερα οι χώρες που έχουν υπογράψει τη Συνθήκη είναι οι εξής: το Βασίλειο του Βελγίου, η Δημοκρατία της Βουλγαρίας, το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Δημοκρατία της Εσθονίας και της Ιρλανδίας, η Ελληνική Δημοκρατία, το Βασίλειο της Ισπανίας, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ιταλική Δημοκρατία, η Κυπριακή Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Λεττονίας και της Λιθουανίας, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, η Ουγγαρία, η Μάλτα, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Δημοκρατία της Αυστρίας και της Πολωνίας, η Πορτογαλική Δημοκρατία, η Ρουμανία, η δημοκρατία της Σλοβενίας, η Σλοβακική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Φινλανδίας και το Βασίλειο της Σουηδίας

⁵⁰ Ο «χρυσός κανόνας» επιβλήθηκε από τη Γερμανίδα Καγκελάρια Άνγκελα Μέρκελ.

⁵¹ Άρθρο 3 παρ. 1 α', β' και δ' και άρθρο 4 ΣΣΣΔ

⁵² Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Βρυξέλλες, 5.2.2020

πρέπει να επικαιροποιείται συνεχώς βάσει κοινά συμφωνημένης μεθόδου⁵³. Έτσι, κρίσιμο στοιχείο είναι το Μεσοπρόθεσμο να συμβαδίζει με τους γενικούς προσανατολισμούς οικονομικής πολιτικής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, οι οποίοι αφορούν ενδεικτικούς ή δεσμευτικούς στόχους για τα ελλείμματα ή πλεονάσματα της Γενικής Κυβέρνησης ή και δεσμευτικές δαπάνες των υπουργείων κ.ο.κ.. Οι εθνικοί προϋπολογισμοί εκάστοτε έτους θα πρέπει να κινούνται εντός των επιτρεπόμενων ορίων του Μεσοπρόθεσμου. Τα συμβαλλόμενα κράτη πρέπει να εξασφαλίζουν «ταχεία σύγκλιση» προς τον αντίστοιχο μεσοπρόθεσμο στόχο τους, το χρονοδιάγραμμα της οποίας προτείνεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων βιωσιμότητας που υφίστανται σε καθένα από αυτά⁵⁴. Προσωρινή απόκλιση από τα ως άνω προβλεπόμενα επιτρέπεται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις⁵⁵ ενώ σημαντικές αποκλίσεις από τον μεσοπρόθεσμο στόχο θέτουν αυτομάτως

⁵³ Με τις διατάξεις του ν. 3871/2010 καθώς και τις ανάλογες του ν. 4270/2014 που τον αντικατέστησε, θεσμοθετήθηκε στην χώρα μας η κατάρτιση από το Υπουργείο Οικονομικών και η έγκρισή από τη Βουλή των Ελλήνων του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΣΠΔ) το οποίο στοχεύει στην απεικόνιση της δημοσιονομικής στρατηγικής της Γενικής Κυβερνήσεως ως ενιαίο σύνολο σε τετραετή ορίζοντα. Η κατάρτιση και επικαιροποίηση του εν λόγω οικονομικού σχεδιασμού σε κυλιόμενη βάση αποτελεί υποχρέωση όλων των κρατών μελών της ΕΕ στα πλαίσια του χρονοδιαγράμματος που προσδιορίζεται από το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο (European Semester). Ο μεσοπρόθεσμος αυτός οικονομικός σχεδιασμός περιλαμβάνει τα βασικότερα οικονομικά μεγέθη της Γενικής Κυβερνήσεως και τις κυριότερες οικονομικές και διαρθρωτικές πολιτικές που αναμένεται να ακολουθηθούν. Τίθενται, επίσης, ορισμένοι στόχοι, δείκτες υλοποίησης και χρονοδιαγράμματα στο πλαίσιο εξορθολογισμού και ελέγχου δαπανών και επίτευξη δημοσιονομικών στόχων. Βλ. αναλυτικότερα: Μαριάνθη Αναστασάτου, Πάνος Τσάκλογλου «Διαρθρωτικές αλλαγές στο πεδίο δημοσιονομικής πολιτικής στα χρόνια της κρίσης», Εκδόσεις Παπαζήση, 2019, σελ. 49-50

⁵⁴ Άρθρο 3 παρ. 1 β' ΣΣΣΔ

⁵⁵ Άρθρο 3 παρ. 1 γ' και παρ. 3 β' ΣΣΣΔ – Αναλυτικότερα, ο όρος των «εξαιρετικών περιστάσεων» πρέπει να γίνεται με γνώμονα την έννοια των «εξαιρετικών περιστάσεων», όπως αυτή έχει συμφωνηθεί στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Η έννοια αναφέρεται σε περίπτωση ασυνήθιστου γεγονότος που εκφεύγει από τον έλεγχο του οικείου κράτους μέλους και το οποίο έχει σημαντική επίπτωση στη δημοσιονομική κατάσταση της γενικής κυβέρνησης ή σε περιόδους σοβαρής οικονομικής κάμψης, όπως ορίζεται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, μεταξύ άλλων και στο επίπεδο της ζώνης του ευρώ. Η όποια αναστολή του διορθωτικού μηχανισμού θα είναι προσωρινή ενώ θα πρέπει επιπροσθέτως να προβλέπεται ένας ελάχιστος ρυθμός διορθωτικής προσαρμογής μετά το πέρας της αναστολής, περίοδο κατά την οποία τα κράτη θα πρέπει να υιοθετούν ένα διορθωτικό σχέδιο που θα είναι δεσμευτικό για τους προϋπολογισμούς που καλύπτονται από την περίοδο της διόρθωσης.

Βλ. <http://www.elzoni.gr/html/ent/431/ent.25431.asp>

σε εφαρμογή τον μηχανισμό διόρθωσης, ο οποίος συνίσταται σε διορθωτικά μέτρα όπως περικοπή δαπανών και αυξήσεις φόρων, τα οποία αποφασίζονται από το κράτος μέλος με την καθοδήγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η διόρθωση των αποκλίσεων αυτών πρέπει να πραγματοποιείται εντός ορισμένης προθεσμίας⁵⁶.

Όπως έχει γίνει αντιληπτό, πυρήνας της ΣΣΣΔ είναι το άρθρο 3, στο οποίο και προβλέπονται όλα τα παραπάνω. Στη παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου αποτυπώνεται και η απαίτηση ενσωμάτωσης της Συνθήκης στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών εντός ενός έτους από την έναρξη ισχύος αυτής με δεσμευτικές και μόνιμες διατάξεις, κατά προτίμηση συνταγματικού χαρακτήρα – ζήτημα το οποίο θα αναλυθεί εκτενώς παρακάτω. Σύμφωνα με την ίδια παράγραφο (παρ. 2 του άρθρου 3 ΣΣΣΔ), οι διορθωτικοί μηχανισμοί πρέπει, επίσης, να θεσπίζονται σε εθνικό επίπεδο *«βάσει κοινών αρχών που πρέπει να προταθούν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όσον αφορά κυρίως τον χαρακτήρα την έκταση και το χρονοδιάγραμμα της διορθωτικής δράσης που πρέπει να αναληφθεί, ακόμη και σε περίπτωση που συντρέχουν εξαιρετικές περιστάσεις, καθώς και τον ρόλο και την ανεξαρτησία των οργάνων που είναι αρμόδια, σε εθνικό επίπεδο, για την παρακολούθηση της τήρησης των κανόνων»*. Τι σημαίνει αυτό για το νομικό καθεστώς των διορθωτικών μηχανισμών; Ότι αυτό θα πρέπει να διαμορφώνεται με τέτοιο τρόπο ώστε οι διατάξεις που το διέπουν να μην τροποποιούνται με τη συνήθη δημοσιονομική νομοθεσία ενώ πρέπει, παράλληλα, να σέβεται απόλυτα *«τις εξουσίες των εθνικών κοινοβουλίων»*, υποστηρίζοντας με αυτό τον τρόπο τις εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές.

Όταν ο προβλεπόμενος «χρυσός κανόνας» δεν έχει μεταφερθεί ή δεν έχει μεταφερθεί και εφαρμοστεί ορθώς στο εθνικό δίκαιο, παρέχεται στα λοιπά κράτη μέλη δυνατότητα προσφυγής στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο επιβλέπει την εν λόγω εφαρμογή, σύμφωνα με το άρθρο 273 της Συνθήκης για την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και του οποίου η απόφαση είναι δεσμευτική για τα μέρη της διαδικασίας. Τα

⁵⁶ Άρθρο 3 παρ. 1 ε' ΣΣΣΔ

τελευταία με τη σειρά τους οφείλουν εντός ορισμένης προθεσμίας να συμμορφωθούν. Στη περίπτωση που τα απαραίτητα μέτρα για τη συμμόρφωση δεν ληφθούν προβλέπονται οικονομικές κυρώσεις, οι οποίες δεν μπορούν να υπερβαίνουν το 0,1% του ΑΕγχΠ⁵⁷. Τα χρήματα από τις κυρώσεις θα συμπεριλαμβάνονται στον προϋπολογισμό της ΕΕ ή στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας⁵⁸. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι κράτη που δεν έχουν μεταφέρει το Δημοσιονομικό Σύμφωνο στην εγχώρια νομοθεσία τους δεν θα λαμβάνουν οικονομική υποστήριξη από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (E.M.S), το μόνιμο ταμείο διάσωσης της ΕΕ.

Όπως τόνισε ο τότε πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Herman Van Rompuy, η Δημοσιονομική Συνθήκη είναι το κλειδί για όποια μελλοντική αποφυγή ασύμμετρων διαταραχών και για τη διασφάλιση μιας βιώσιμης διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, ώστε να προληφθεί μια νέα κρίση δημοσίου χρέους στην Ευρωζώνη. Υποχρέωση των κρατών μελών που συμμετέχουν είναι να θεωρούν τις οικονομικές τους πολιτικές **«θέμα κοινού ενδιαφέροντος»**, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ή ίδια η Συνθήκη ενώ επιθυμία τους πρέπει να είναι η ισχυρότερη οικονομική ανάπτυξη μέσω ενός στενότερου οικονομικού συντονισμού των οικονομικών πολιτικών στη ζώνη του ευρώ. Μέσω της διατήρησης βιώσιμων και υγιών δημόσιων οικονομιών οφείλουν να προλαμβάνουν την υπερβολική αύξηση ελλειμμάτων της γενικής κυβέρνησης με απώτερο στόχο της διασφάλιση της μέγιστης σταθερότητας στην Ευρωζώνη. Ακόμα, τα συμβαλλόμενα μέρη ως κράτη της ένωσης πρέπει να απέχουν από τη λήψη όποιου μέτρου ικανού να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των ενωσιακών στόχων.

Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο χαρακτηρίστηκε ως ο δρόμος προς την εγκαθίδρυση δημοσιονομικής πειθαρχίας και την ενδυνάμωση της ήδη υπάρχουσας οικονομικής

⁵⁷ Άρθρο 8 παρ. 1 και 1 ΣΣΣΔ

⁵⁸ Σημειώνεται ότι κατ' άρθρο 260 της Συνθήκης για την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το ΔΕΕ μπορεί να επιβάλλει την καταβολή κατ' αποκοπή ποσού ή χρηματικής ποινής σε κράτος μέλος της ΕΕ το οποίο έχει παραλείψει να συμμορφωθεί ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει η ίδια θεσπίσει κριτήρια για τον προσδιορισμό του κατ' αποκοπή ποσού ή της χρηματικής ποινής που είναι καταβλητέα στο πλαίσιο του εν λόγω άρθρου.

διακυβέρνησης ενισχύοντας καταλυτικά την αξιοπιστία αυτής υπό την προϋπόθεση ότι τα κράτη είναι αποφασισμένα να το εφαρμόσουν κατά γράμμα ⁵⁹.

B.2.α Το πολιτικό παρασκήνιο και η περιθωριοποίηση των υπερεθνικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ο Konrad Popławski, επικεφαλής του Central European Department σε άρθρο του ⁶⁰ το 2012, είχε αναφερθεί στο Δημοσιονομικό Σύμφωνο ως πυρήνα της Ευρώπης, δομημένο σύμφωνα με τις οικονομικές συνθήκες της Γερμανίας. Κατά τον ίδιο, οι αρχές που αυτό εισάγαγε θα δημιουργούσαν νέους τρόπους διαχείρισης του ευρώ οδηγώντας χώρες με μεγάλο χρέος σε ριζικές αλλαγές έτσι ώστε να αναπτύξουν την ανταγωνιστικότητά τους και να μπορούν να ανταποκριθούν στα γερμανικά υψηλά δεδομένα. Στο μεταξύ, η Γερμανία θα αποφάσιζε να προσφέρει υψηλότερες δανειακές εγγυήσεις ανακουφίζοντας τον προϋπολογισμό των χωρών αυτών. Δεν θα έλειπαν βεβαίως και οι πολιτικές συνέπειες καθώς η Γερμανία με τη Γαλλία θα επέβλεπαν και θα κατεύθυναν από κοινού τις επικείμενες αλλαγές ενώ ο ρόλος του Κοινοβουλίου και της Κομισιόν θα περνούσε σε δεύτερη μοίρα.

Ποιες οι πολιτικές συνθήκες υπό τις οποίες διαμορφώθηκε το Δημοσιονομικό Σύμφωνο; Κατά τον Popławski, το Δημοσιονομικό σύμφωνο πυροδοτούσε την διαδικασία οικοδόμησης της νέας πολιτικής διάστασης και ανάπτυξης του ευρώ. Τη δεκαετία του '90, στο προσκήνιο βρισκόταν η διαμάχη μεταξύ της Γερμανίας και της Γαλλίας για τη δημιουργία πολιτικών θεσμών, οι οποίοι θα διευκόλυναν την διακυβέρνηση της ΕΕ, με την πρώτη να ισχυρίζεται ότι βασικό αδύναμο σημείο τόσο της Συνθήκης του Μάαστριχτ όσο και του Άμστερνταμ ήταν η αποτυχία τους να εγκαθιδρύσουν τις βάσεις για ένα ισχυρό πολιτικό οικοδόμημα που θα

⁵⁹ « Overall, the fiscal compact is a welcome step towards anchoring fiscal discipline in the euro area. If strictly implemented and enforced, the fiscal compact should strengthen the existing fiscal governance framework and foster its credibility. » Βλ. ECONOMIC AND MONETARY DEVELOPMENTS- Fiscal developments - MAIN ELEMENTS OF THE FISCAL COMPACT

⁶⁰ « The fiscal compact – Europe’s ‘hard-core’ based on German economic conditions», Konrad Popławski , OSW COMMENTARY, Issue 71, 07.03.2012, Centre for eastern studies, σελ. 1-7

εγγυόταν την από κοινού συνεργασία στην διακυβέρνηση της Ευρωζώνης. Η θεώρηση της Γαλλίας ότι η υιοθέτηση κοινού νομίσματος θα οδηγούσε αυτομάτως και στη δημιουργία μίας πολιτικής ένωσης διαψεύστηκε. Από το 1990 έως και το 2012, η μόνη αιτία που οδήγησε σε μία πιο στενή διακρατική συνεργασία ήταν η κρίση δημοσίου χρέους που τάραξε την Ευρώπη το 2010. Η ανάγκη αυστηρότερων δημοσιονομικών κανόνων ήταν εμφανής και επείγουσα.

Η συνεισφορά της Γερμανίας στη διαμόρφωση του Συμφώνου ήταν καθοριστική καθώς η πλειοψηφία των προτάσεων που υιοθετήθηκαν άνηκαν σε αυτήν, γεγονός που φανερώνει και τη κυρίαρχη θέση της στην Ευρώπη. Από την πλευρά της Γαλλίας, ο στόχος του περιορισμού το ζητήματος της Ευρωζώνης αποκλειστικά στις χώρες με κοινό νόμισμα επετεύχθη (άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορούν να συμπράξουν κατά βούληση), καθώς ο αποκλεισμός του Ηνωμένου Βασιλείου και της Κεντρικής Ευρώπης θα αύξανε τις πολιτικές πιθανότητες να προωθηθούν οι προτάσεις της χώρας κυρίως μέσω διαπραγματεύσεων με την Γερμανία. Η Γαλλία θεώρησε επιτυχία το γεγονός ότι η Γερμανία πείσθηκε για την ανάγκη βαθύτερης ολοκλήρωσης στην Ευρωζώνη. Η προσέγγιση και των δύο κυρίαρχων κρατών συνέκλινε στη προτίμησή τους να απομονώσουν όποια θεσμική μεταρρύθμιση της Ευρωζώνης από αντίστοιχες διατάξεις των συνθηκών της ΕΕ καθώς αυτό θα επιτάχυνε και θα απλοποιούσε τη διαδικασία λήψης αποφάσεων ενώ ταυτόχρονα θα περιόριζε και τον ρόλο των ενωσιακών θεσμών⁶¹.

Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι δεν ήταν αποκλειστικά η στρατηγική πειθούς την οποία ακολούθησε η Γαλλία που έπεισε τη Γερμανία να αλλάξει το «κόνσεπτ» της απόλυτης ολοκλήρωσης στο άμεσο μέλλον και να περιοριστεί στο σκληρό πυρήνα - Ευρωζώνη. Το πρώτο σημάδι της αλλαγής αυτής στο σκεπτικό της Γερμανίας ήταν η εισαγωγή μίας ρύθμισης στη Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία αφορούσε αυξημένη συνεργασία σε

⁶¹ « The fiscal compact – Europe’s ‘hard-core’ based on German economic conditions», Konrad Popławski , OSW COMMENTARY, Issue 71, 07.03.2012, Centre for eastern studies, σελ. 1-7

συγκεκριμένα πεδία ανάμεσα στα επίμαχα κράτη. Παράλληλα, το βέτο που άσκησε το Ηνωμένο Βασίλειο ως προς την ενσωμάτωση του Συμφώνου στις ενωσιακές Συνθήκες, χρησιμοποιήθηκε από την Γερμανία ως αφορμή για να εγκαταλείψει την ιδέα της καθολικής ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, την οποία προωθούσε μέχρι εκείνη τη χρονική περίοδο.

Εξίσου καθοριστική ήταν και η επιθυμία της Γερμανίας για επανεκλογή του Nicola Sarkozy ως προέδρου της Γαλλίας στο να δώσει τη συναίνεσή της για περιορισμένη ολοκλήρωση στην Ευρωζώνη καθώς φοβόταν ότι η εκλογή κάποιου σοσιαλιστή υποψηφίου θα οδηγούσε σε εντάσεις μεταξύ Παρισιού και Βερολίνου ενώ αντιθέτως ο Sarkozy θα αποδεχόταν την κυρίαρχη θέση της Γερμανίας και θα ήταν δεκτικός στη λήψη αποφάσεων βασισμένων σε γερμανικά πρότυπα.

Τέλος, ένα επιπρόσθετο επιχείρημα που λειτούργησε υπέρ της επιστροφής στην ιδέα του «στενού πυρήνα», τον οποίο υποστήριζε η Γαλλία, όπως έχει ήδη ειπωθεί παραπάνω, ήταν το γεγονός ότι η Γερμανία είχε πειστεί για την αναποτελεσματικότητα και ακαταλληλότητα της Συνθήκης της Λισαβόνας απέναντι στα προβλήματα που αντιμετώπιζε η Ευρωζώνη και ιδίως σε αυτό της διακυβέρνησης⁶².

Ερχόμαστε στο ζήτημα των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με βάση, λοιπόν, την Συνθήκη της Λισαβόνας, ο ρόλος των οργάνων αυτών ήταν καθοριστικός. Με την υιοθέτηση του Δημοσιονομικού Συμφώνου, παραγκωνίστηκαν σε μεγάλο βαθμό, τόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, καθώς πέρα από το γεγονός ότι δεν άσκησαν καμία επίδραση στη διαμόρφωση του προσχεδίου του Συμφώνου, ο ρόλος και των δύο, όπως περιγράφεται στο τελευταίο φαίνεται να είναι απλώς συμβολικός. Η διαδικασία με την οποία συντάχθηκε το προσχέδιο του κειμένου δεν είχε καμία διαφορά από την διαδικασία που ακολουθήθηκε κατά τη διάρκεια λήψης αποφάσεων στην περίοδο της κρίσης στην Ευρωζώνη. Έτσι, αν το Ηνωμένο Βασίλειο δεν είχε ασκήσει βέτο ως προς την ενσωμάτωση

⁶² « The fiscal compact – Europe’s ‘hard-core’ based on German economic conditions», Konrad Popławski , OSW COMMENTARY, Issue 71, 07.03.2012, Centre for eastern studies, σελ. 1-7

του Συμφώνου στο γενικό ενωσιακό νομικό πλαίσιο τον Δεκέμβριο του 2011, τα όργανα της ΕΕ δεν θα είχαν διαδραματίσει κανέναν απολύτως ρόλο στη διαπραγμάτευση του περιεχομένου του ούτως ή άλλως. Κατά την κοινή δε γνώμη πολλών ευρωπαϊκών χωρών, τότε είχε γίνει πλέον αποδεκτό το νέο καθεστώς με το οποίο θα λειτουργούσε από εδώ και πέρα η Ευρωζώνη, γι' αυτό και δεν σημειώθηκε καμία αντίρρηση όταν η Γαλλία με τη Γερμανία ανακοίνωσαν το βασικό πλαίσιο του Δημοσιονομικού Συμφώνου. Αντιθέτως, όταν οι ίδιες χώρες, τον Μάρτιο του 2011, είχαν δημιουργήσει το πλαίσιο του Euro-Plus pact⁶³, είχαν δεχθεί σκληρή κριτική από τη πλειοψηφία των χωρών στην Ευρωζώνη.

Η περιθωριοποίηση αυτή που υπέστησαν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ καμία εντύπωση δεν προκαλεί δεδομένου του κυρίαρχου ρόλου της Γερμανίας, η οποία θεωρεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή εμπόδιο στην επούλωση της Ευρωζώνης και δεν της αναγνωρίζει καμία αρμοδιότητα επιβολής λύσεων για την Ευρωζώνη στις εθνικές κυβερνήσεις. Χαρακτηριστικό δε παράδειγμα αποτελεί η σθεναρή άρνηση αποδοχής από την εν λόγω χώρα οποιασδήποτε πρότασης της Επιτροπής, συμπεριλαμβανομένης και αυτής που αφορούσε τα Eurobonds (Ευρωομόλογα). Ωστόσο, αξίζει να αναφερθεί ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην επιβολή κυρώσεων στα κράτη μέλη στη περίπτωση που αυτά αθετήσουν το όριο του 3% του ΑΕγχΠ ως προς το όριο του ελλείμματος, απόφαση η οποία μπορεί να ανατραπεί μόνο υπό την αμφισβήτηση αυξημένη πλειοψηφίας. Πιθανότατα η εν λόγω ρύθμιση να φανερώνει ότι η Γερμανία παρόλο το σκεπτικισμό της απέναντι στο εν λόγω θεσμικό όργανο, δεν σκοπεύει να το αποδυναμώσει και γι' αυτό του ανέθεσε το ρόλο επιβολής διατάξεων μακροοικονομικού

⁶³ Το **Euro-Plus Pact** υιοθετήθηκε τον Μάρτιο του 2011 κάτω από μια ανοικτή μέθοδο συντονισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως διακυβερνητική συμφωνία μεταξύ όλων των μελών της ΕΕ (εκτός από την Κροατία, τη Τσεχία, την Ουγγαρία, τη Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο), στην οποία αναλήφθηκαν συγκεκριμένες δεσμεύσεις για τη συνεχή λειτουργία ενός νέου κοινού γενικά συμφωνηθέντος πολιτικού πλαισίου για την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων με στόχο τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, της απασχόλησης, της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και της δημοσιονομικής ισχύος κάθε χώρας. Το σχέδιο υποστηρίχθηκε από τη γαλλική και τη γερμανική κυβέρνηση ως μία από τις πολλές πολιτικές απαντήσεις που απαιτούνται για την ενίσχυση σε περιοχές της ΟΝΕ μετά από την κρίση που είχε περάσει η Ευρωζώνη. Βλ. αναλυτικότερα: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/euro-plus-pact>

και δημοσιονομικού περιεχομένου⁶⁴. Άλλωστε, από τους κυρίαρχους στόχους του Δημοσιονομικού Συμφώνου ήταν η ενίσχυση του αντίκτυπου των συστάσεων στις οποίες θα προέβαινε μελλοντικά η Επιτροπή στη περίπτωση που τα δημόσια ελλείμματα των χωρών της Ευρωζώνης θα καθίσταντο ιδιαιτέρως υψηλά⁶⁵.

Παρόλο που το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο παίζει τον καθοριστικό ρόλο του συν-νομοθέτη και εξασφαλίζει τον δημοκρατικό έλεγχο σε ενωσιακό επίπεδο με βάση το ισχύον νομικό καθεστώς, στη περίπτωση του Δημοσιονομικού Συμφώνου του δόθηκε ο ρόλος του «παθητικού παρατηρητή»⁶⁶. Η εν λόγω στάση είναι μία στάση αντίθετη με τη Συνθήκη της Λισαβόνας και πρωτίστως αντίθετη με το θεσμό της δημοκρατικής νομιμοποίησης. Δημιουργείται ένα κενό, το οποίο δεν μπορεί να καλυφθεί από το έργο των εθνικών κοινοβουλίων αφού αυτά εξυπηρετούν πρωτίστως εθνικά και όχι ενωσιακά συμφέροντα ενώ δεν αφορούν την ευρωπαϊκή γνώμη του λαού προς την βαθύτερη οικονομική ολοκλήρωση της ΕΕ.

Οι πρωτοβουλίες που θα λαμβάνονταν στην συνέχεια θα έδειχναν την σχέση Ευρωζώνης και εναπομεινάντων κρατών μελών. Το ρίσκο ότι το Δημοσιονομικό Σύμφωνο θα χρησιμοποιούνταν ως εργαλείο για επιβολή νομικών ρυθμίσεων στο σύνολο της ΕΕ ήταν υπαρκτό. Παράδειγμα αποτέλεσε η πρόταση που ανακοινώθηκε τότε για εισαγωγή φόρου στις οικονομικές συναλλαγές, η οποία θα ενέπλεκε και τα κράτη εκτός Ευρωζώνης με απώτερο σκοπό νέες ρυθμίσεις να εισάγονται κατά πρώτον στην Ευρωζώνη και να αναγκάζονται εν συνεχεία τα υπόλοιπα κράτη της ΕΕ να προβαίνουν σε τροποποιήσεις

⁶⁴ « The fiscal compact – Europe’s ‘hard-core’ based on German economic conditions», Konrad Popławski , OSW COMMENTARY, Issue 71, 07.03.2012, Centre for eastern studies, σελ. 1-7

⁶⁵ Η παρούσα διακυβερνητική συμφωνία δεσμεύει τις χώρες της ΕΕ, όταν ψηφίζουν στο Συμβούλιο να εγκρίνουν ΑΜΕΤΑΒΛΗΤΕΣ τις προτάσεις και συστάσεις της Επιτροπής στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος – εκτός αν διαμορφώνεται ειδική πλειοψηφία μεταξύ τους κατά μίας απόφασης. Βλ. αναλυτικότερα:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM%3A1403_3&fbclid=IwAR1w39_9_Fct8ga5kfATcCM1s6QBrECAce62h13_8Qh2Ie84MaS29M9oyhE

⁶⁶ Αστ. Πλιάκος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012, σελ. 200 επ.

προσαρμοζόμενα στις νέες συνθήκες. Μακροπρόθεσμα αυτό θα μπορούσε να οδηγήσει σε απόλυτο παραγκωνισμό των θεσμικών οργάνων ή σε μερική αντιπροσωπεία των διοικητικών τους αρμοδιοτήτων στις χώρες της Ευρωζώνης⁶⁷.

B.2.β Ο περιορισμένος ρόλος του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (ΔΕΕ)

Η ΣΣΣΔ είναι σαφής: τίθενται περιορισμοί στην εφαρμογή του άρθρου περί ισοσκελισμένου προϋπολογισμού (άρθρου 3) σε εθνικό επίπεδο ενώ παράλληλα θεσπίζεται αρμοδιότητα του ΔΕΕ να αποφαινεται επί της ορθής εφαρμογής του επίμαχου κανόνα. Η Συνθήκη εκχωρεί την εν λόγω εξουσία στο ΔΕΕ αποκλειστικά και μόνο εάν κάποιο μέρος φαίνεται να έχει αποτύχει στην σωστή ενσωμάτωση του άρθρου 3 στο εγχώριο δίκαιο. Όποιες άλλες παραβιάσεις αντιμετωπίζονται με βάση τα οριζόμενα στο παραδοσιακό διεθνές δίκαιο.⁶⁸

Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο πρέπει να διαπιστώσει τη συμμόρφωση του εκάστοτε κράτους μέλους της Συνθήκης, με δύο απαραίτητες προϋποθέσεις: (1) την εμπρόθεσμη ενσωμάτωση (μέσα σε ένα χρόνο από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης) του άρθρου 3 μέσω δεσμευτικών διατάξεων μόνιμου χαρακτήρα, κατά προτίμηση συνταγματικού επιπέδου, και (2) την πρόβλεψη, σε εθνικό επίπεδο, διορθωτικού μηχανισμού βασισμένου σε γενικές αρχές, τις οποίες έχει προτείνει η Επιτροπή, πιθανότατο, προβλεπόμενο σε δευτερογενές ενωσιακό δίκαιο⁶⁹. Λοιπές υποχρεώσεις, οι οποίες απορρέουν από τον κανόνα περί ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, δεν ανήκουν στην αρμοδιότητα ελέγχου του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.

⁶⁷ « The fiscal compact – Europe’s ‘hard-core’ based on German economic conditions», Konrad Poplawski , OSW COMMENTARY, Issue 71, 07.03.2012, Centre for eastern studies, σελ. 1-7

⁶⁸ LEGAL ISSUES OF THE FISCAL COMPACT – Searching for a mature democratic governance of the euro by ROBERTO BARATTA, 2012 EUDO Dissemination Conference: The Euro Crisis and the State of European Democracy (organized by the European Union Democracy Observatory – EUDO, European University Institution) 22-23 November 2012, Florence Italy,

⁶⁹ Έχει διατυπωθεί και η άποψη περί ενδυνάμωσης της εξουσίας του ΔΕΕ ώστε να επιδικάζει και διαμάχες που δημιουργούνται μεταξύ των μερών όσον αφορά τους κανόνες του άρθρου 3 της Συνθήκης, πρόταση, η οποία υπερβαίνει την πρόθεση των συμβαλλόμενων μερών, όπως αυτή διατυπώνεται στο άρθρο 8 ΣΣΣΔ. Βλ.

Με άλλα λόγια, περιπτώσεις μη συμμόρφωσης εκτός του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 8 ΣΣΣΔ αντιμετωπίζονται υπό το πρίσμα του κλασσικού διεθνούς δικαίου. Προς σεβασμό στο τελευταίο, η Συνθήκη δεν παραχωρεί περαιτέρω δικαιοδοτικές εξουσίες στο ΔΕΕ. Παρατηρείται, επιπροσθέτως, ότι αν και στη Συνθήκη εισάγεται μία νέα αντιμετώπιση των κυβερνήσεων όσον αφορά την εμπλοκή του ΔΕΕ απέναντι στη συμμόρφωση των κρατών με τις δημοσιονομικές υποχρεώσεις τους, αυτή η αντιμετώπιση δεν φαίνεται, παράλληλα, να συγκρούεται με τον περιορισμένο ρόλο που αποδίδει στο ΔΕΕ το αντίστοιχο άρθρο 126 (10) ΣΛΕΕ, δεδομένου του διαφορετικού πεδίου εφαρμογής τους⁷⁰.

Η δικαιοδοτική εξουσία του ΔΕΕ πηγάζει από το άρθρο 273 ΣΛΕΕ⁷¹. Επιπλέον, θεωρείται ότι το ΔΕΕ δρα ως δικαστής σε διαφωνίες μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ, όσον αφορά ζητήματα που δημιουργούνται εξ αφορμής των ενωσιακών Συνθηκών. Συγκεκριμένα, επί της ΣΣΣΔ, οι εκάστοτε διαμάχες των κρατών υποβάλλονται στο ΔΕΕ υπό τη μορφή ειδικής επίλυσης ρητρών διαφωνίας, όπως αυτή αποτυπώνεται στο άρθρο 8 της Συνθήκης. Εν συνεχεία, θα παρθεί από το ΔΕΕ μία δεσμευτική απόφαση, η οποία αν δεν εφαρμοστεί, δύναται να ακολουθηθεί από λοιπές διαδικασίες όπως επιβολή προστίμου από το ίδιο Δικαστήριο, πρόστιμο το οποίο δεν μπορεί να υπερβαίνει το 0,1% ως ποσοστό του ΑΕΠ του

αναλυτικότερα: LEGAL ISSUES OF THE FISCAL COMPACT – Searching for a mature democratic governance of the euro by ROBERTO BARATTA, σελ. 16

⁷⁰ Άρθρο 126 (πρώην άρθρο 104 της ΣΕΚ): *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. (...)10. Τα δικαιώματα προσφυγής που προβλέπονται στα άρθρα 258 και 259 δεν μπορούν να ασκηθούν στα πλαίσια των παραγράφων 1 έως 9 του παρόντος άρθρου. (...)*

⁷¹ Άρθρο 273 (πρώην άρθρο 239 της ΣΕΚ): *Το Δικαστήριο είναι αρμόδιο επί οποιασδήποτε διαφοράς μεταξύ των κρατών μελών, συναφούς με το αντικείμενο των Συνθηκών, αν η διαφορά αυτή του υποβληθεί δυνάμει συνυποσχετικού.*

επίμαχου κράτους. Το σύνολο του προστίμου θα κατατεθεί στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, εφόσον εθνικό νόμισμα του κράτους είναι το ευρώ, διαφορετικά θα προστεθεί στο Γενικό Προϋπολογισμό της ΕΕ. Είναι προφανές ότι, δεδομένου του εκ φύσεως δεσμευτικού χαρακτήρα του κανόνα, το Δημοσιονομικό Σύμφωνο δεν αλλοιώνει τον βασικό δικαιοδοτικό σκοπό του ΔΕΕ. Και στις δύο παραγράφου από τις οποίες αποτελείται το άρθρο 8, αποτυπώνεται ο ίδιος στόχος: η διασφάλιση της αποτελεσματικής ενσωμάτωσης του κανόνα περί ισοσκελισμένου προϋπολογισμού στο εγχώριο δίκαιο. Ωστόσο, κάθε παράγραφος του επίμαχου άρθρου εισάγει διαφορετική διαδικασία με διαφορετικό αντικείμενο: η πρώτη παράγραφος ορίζει ότι το ΔΕΕ θα λάβει την δεσμευτική απόφαση κατά του κράτους μέλους που δεν έχει ορθώς ενσωματώσει τις ρυθμίσεις στο εθνικό του δίκαιο και αναλαμβάνει να τερματίσει την συμπεριφορά αυτή του κράτους ενώ η δεύτερη παράγραφος έχει ένα πιο στενό αντικείμενο, σύμφωνα με το οποίο πρέπει να αποφασισθεί αν το εκάστοτε κράτος μέλος, εν τοις πράγμασι, συμμορφώθηκε με την παραπάνω απόφαση του ΔΕΕ και αν όχι να εντοπισθεί που ακριβώς έγκειται η αποτυχία ενσωμάτωσης. Με βάση, λοιπόν, αυτές τις ρυθμίσεις, κρίνεται ασφαλές να ειπωθεί ότι η πιθανότητα δεύτερης δικαιοδοτικής κρίσης από το ΔΕΕ και η παράλληλη επιβολή προστίμου λειτουργούν κυρίως ως αποτρεπτικές ρυθμίσεις.

Η ειδική ρήτρα διαφωνίας, η οποία αναφέρθηκε και παραπάνω, εξυπηρετεί τον απλό σκοπό της ενσωμάτωσης ενός μηχανισμού επίλυσης των διαφορών αυτών του Δημοσιονομικού Συμφώνου εντός του ενωσιακού νομικού πλαισίου κατά την αρχή του άρθρου 273 ΣΛΕΕ. Παράλληλα, το άρθρο 8 στοχεύει στην από-πολιτικοποίηση της οπτικής του να οδηγούνται οι διαφορές, που δημιουργούνται από την ορθή ή μη ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο, ενώπιον του ΔΕΕ. Είναι, άλλωστε, γνωστό ότι τα κράτη αποφεύγουν τις διαφωνίες μεταξύ τους ενώπιον του ΔΕΕ, γεγονός το οποίο διατυπώνεται και στο άρθρο 259 ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο: *«Κάθε κράτος μέλος δύναται να προσφύγει στο Δικαστήριο, της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αν κρίνει ότι άλλο κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ των*

Συνθηκών. Πριν ένα κράτος μέλος ασκήσει προσφυγή κατά άλλου κράτους μέλους, επικαλούμενο παράβαση υποχρέωσης εκ των Συνθηκών, οφείλει να φέρει το ζήτημα στην Επιτροπή. Η Επιτροπή διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη επί του θέματος, αφού προηγουμένως παρέχει τη δυνατότητα στα ενδιαφερόμενα κράτη να προβούν κατ' αντιδικία σε γραπτές ή προφορικές παρατηρήσεις. Αν η Επιτροπή δεν διατυπώνει γνώμη εντός τριών μηνών από της υποβολής της αιτήσεως, η προσφυγή δύναται να κατατεθεί στο Δικαστήριο και χωρίς τη γνώμη της Επιτροπής.» Από τις παραπάνω διατάξεις, φαίνεται ξεκάθαρα ότι η προσφυγή στο ΔΕΕ πρέπει και οφείλει να είναι η έσχατη λύση των κρατών μελών της ΕΕ.

*Συμπερασματικά, από τα παραπάνω εξηγείται ο περιορισμένος αλλά **κεντρικός ρόλος της Επιτροπής ως προς την διατύπωση εκθέσεων περί ορθής ή μη ενσωμάτωσης των επίμαχων ρυθμίσεων στα εθνικά δίκαια και η, εν συνεχεία, αυτόματη εμπλοκή του ΔΕΕ στη περίπτωση εσφαλμένης συμπεριφοράς συμβαλλόμενου κράτους. Αυτό δεν σημαίνει ότι η Επιτροπή θα συνεχίσει να είναι κομμάτι της διαδικασίας, που θα ακολουθήσει. Το αποτέλεσμα δεν θα υπάγεται στο γενικό ενωσιακό πλαίσιο. Αντιθέτως, μόνο τα κράτη, επιλεκτικά και μονομερώς - και στην έσχατη περίπτωση, ασχέτως με την έκθεση της Επιτροπής - έχουν την εξουσία να στραφούν το ένα κατά του άλλου. Η διαφωνία παραμένει αυστηρώς ενδοκυβερνητική, ακόμη και αν ένα κράτος μέλος επιμένει να μην συμμορφώνεται με την, δεσμευτικής κατά τα άλλα, απόφαση του ΔΕΕ στη πρώτη φάση της διαδικασίας⁷².***

⁷² LEGAL ISSUES OF THE FISCAL COMPACT – Searching for a mature democratic governance of the euro by ROBERTO BARATTA, 2012 EUDO Dissemination Conference: The Euro Crisis and the State of European Democracy (organized by the European Union Democracy Observatory – EUDO, European University Institution) 22-23 November 2012, Florence Italy,

B.3 Η ενσωμάτωση του Δημοσιονομικού Συμφώνου στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η σύναψη της Συνθήκης για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΣΣΣΔ), πυρήνας της οποίας είναι το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, έχει *διακυβερνητική βάση* και αποτελεί εφαλτήριο για την ενσωμάτωση των διατάξεών της στις Συνθήκες το συντομότερο δυνατόν⁷³. Όλα τα συμβαλλόμενα μέρη (22 κράτη μέλη της ΕΕ και σε εθελοντική βάση η Βουλγαρία, η Δανία και η Ρουμανία, συνολικά 25 κράτη), τα οποία υπέγραψαν την ΣΣΣΔ το 2012, γνώριζαν και κατανοούσαν ότι η επίμαχη διακυβερνητική προσέγγιση ήταν ένας τρόπος λήψης αναγκαίων και επιτακτικών μέτρων με άμεσο και μη χρονοβόρο τρόπο, αμέσως μετά τη κορύφωση της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης, αφού η πρόοδος εμποδιζόταν στους κόλπους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Η ενσωμάτωση της Συνθήκης στο ενωσιακό νομικό πλαίσιο, όπως προτάθηκε από την Επιτροπή, εφαρμόζει το *άρθρο 16* της τελευταίας σύμφωνα με το οποίο: « *Εντός πέντε ετών, κατ' ανώτατο όριο, από την ημερομηνία έναρξης ισχύος της παρούσας συνθήκης, βάσει εκτίμησης της κτηθείσας κατά την εφαρμογή της εμπειρίας, λαμβάνονται τα αναγκαία μέτρα, σύμφωνα με τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με στόχο την ενσωμάτωση των ουσιαστικών διατάξεων της παρούσας*

⁷³ Μετά τη περίοδο της οικονομική κρίσης του 2008 είχε καταστεί σαφές ότι το δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ ήταν ελλιπές και έχριζε συμπλήρωσης με δεσμευτικές διατάξεις σε εθνικό επίπεδο ώστε να προωθηθούν υγιείς δημοσιονομικές πολιτικές σε όλα τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή ήταν υπέρ της επιδίωξης περαιτέρω μεταρρυθμίσεων της οικονομικής διακυβέρνησης με βάση και μέσω του ενωσιακού δικαίου, όμως στην Σύνοδο του Δεκεμβρίου το 2011 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν κατόρθωσε να συμφωνήσει στη λήψη των υπό εξέταση μέτρων με αποτέλεσμα την δημιουργία της επίμαχης Διακυβερνητικής Συνθήκης. Βλ. αναλυτικότερα: Πρόταση, ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με τη θέσπιση διατάξεων για την ενίσχυση της δημοσιονομικής ευθύνης και του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού προσανατολισμού στα κράτη μέλη, Βρυξέλλες, 6.12.2012, 2017/0335 (CNS)

συνθήκης στο νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης». ⁷⁴ Στο εν λόγω άρθρο διαφαίνεται ξεκάθαρα η δέσμευση όλων των συμβαλλόμενων μερών να λάβουν μέτρα για να ενσωματωθούν οι ουσιαστικές διατάξεις της διακυβερνητικής αυτής προσέγγισης στο δίκαιο της Ένωσης εντός πέντε ετών από την έναρξη ισχύος της, δηλαδή την 1η Ιανουαρίου 2018 ⁷⁵. Τούτο συνάδει απόλυτα και με την έκθεση των πέντε Προέδρων της 22ας Ιουνίου 2015 με τίτλο «Η ολοκλήρωση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης της Ευρώπης», η οποία εκπονήθηκε από τον Jean-Claude Juncker σε στενή συνεργασία με τον Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi και Martin Schulz ⁷⁶. Και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τη σειρά του υποστηρίζει ότι η κατ' ουσίαν νόμιμη και δημοκρατική διακυβέρνηση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης πρέπει να ενταχθεί στο θεσμικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο ίδιος ο Πρόεδρος Juncker, στην ομιλία του το Σεπτέμβριο του 2017, έκανε λόγο για ενότητα, αποδοτικότητα, και δημοκρατική λογοδοσία, στόχοι που θα επιτευχθούν μέσω της επίμαχης ενσωμάτωσης. Η τελευταία, κατά τα λεγόμενα της Επιτροπής, είναι το μέσο για νομιμότητα σε όλη την Ένωση καθώς επιτρέπει την απλούστευση του νομικού πλαισίου και τη συνεχή και βελτιωμένη παρακολούθηση ως μέρος του συνολικού πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ, σε σχέση με μία κατακερματισμένη διακυβερνητική διάρθρωση. Παράλληλα μειώνει πιθανούς κινδύνους, οι οποίοι θα προκύψουν από πιθανές αντικρουόμενες δράσεις λόγω της συνύπαρξης διακυβερνητικών ρυθμίσεων και ενωσιακών μηχανισμών. Αντίθετα, η ενσωμάτωση θα επιφέρει συνεκτική και παράλληλη εξέλιξη εθνικών και ενωσιακών δημοσιονομικών κανόνων με αποτέλεσμα τη βαθύτερη ολοκλήρωση

⁷⁴ Πρέπει να σημειωθεί ότι η «μεταφορά» μιας σειράς ρυθμίσεων στο ενωσιακό νομικό πλαίσιο, οι οποίες, αρχικά, υπεγράφησαν από κράτη ως υποκείμενα διεθνούς δικαίου δεν λαμβάνει πρώτα φορά χώρα με αφορμή την ΣΣΣΔ. Η Συνθήκη Σένγκεν είχε ακολουθήσει παρόμοια εξέλιξη. Βλ. Ufficio Parlamentare di Bilancio, “The integration of the Fiscal Compact into EU law”, 4 August 2017

⁷⁵ Γνώμη της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 11^{ης} Μαΐου 2018, αναφορικά με πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση διατάξεων για την ενίσχυση της δημοσιονομικής ευθύνης και του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού προσανατολισμού στα κράτη μέλη (CON/2018/25), ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ

⁷⁶ Διαθέσιμη στο www.ec.europa.eu

της ONE. Ως ρητώς προβλεπόμενη στο άρθρο 16, η ενσωμάτωση είναι δεσμευτική για όλα τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και περιλαμβάνει «ρήτρες προαιρετικής συμμετοχής» για τα κράτη μέλη εκτός της ζώνης του ευρώ⁷⁷.

Όπως έχει ήδη ειπωθεί, το άρθρο 3 - κανόνας περί ισοσκελισμένου προϋπολογισμού - είναι η πιο ουσιαστική διάταξη της Συνθήκης καθώς έχει στόχο τη διατήρηση βιώσιμων και υγιών δημόσιων οικονομικών. Η ρύθμιση του άρθρου αυτού συνοδεύεται από έναν αυτόματο διορθωτικό μηχανισμό, ο οποίος ενεργοποιείται σε περίπτωση σημαντικής απόκλισης στον προϋπολογισμό ενώ στη παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου υπάρχει και η ρητή πρόβλεψη για ενσωμάτωση της ρύθμισης στο εθνικό δίκαιο. Αυτή είναι επί της ουσίας, σύμφωνα με την οδηγία της Επιτροπής, και η μόνη διάταξη που προτείνεται για ενσωμάτωση στο νομικό πλαίσιο της Ένωσης⁷⁸. Παρατηρείται σε αυτό το σημείο ότι οι «ουσιαστικές διατάξεις» της ΣΣΣΔ, οι οποίες απαιτείται να ενσωματωθούν στο δίκαιο της ΕΕ, εξομοιώνονται από την Επιτροπή με το Δημοσιονομικό Σύμφωνο και φαίνεται ως η τελευταία να ερμηνεύει τη Συνθήκη ως ισοδύναμη με το Δημοσιονομικό Σύμφωνο. Παράλληλα, η Επιτροπή, στην ίδια οδηγία, φαίνεται με τις προβλέψεις της να αποκλίνει σημαντικά από τις αντίστοιχες προβλέψεις του Συμφώνου, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει στην αποδυνάμωσή του και να εντείνει την αβεβαιότητα που πηγάζει από τα διαφορετικά, παράλληλα δημοσιονομικά πλαίσια. Αναλυτικότερα, η προτεινόμενη οδηγία δεν περιλαμβάνει καμία αναφορά στην υποχρέωση των κρατών μελών του εν λόγω Συμφώνου για διατήρηση ισοσκελισμένης ή πλεονασματικής δημοσιονομικής θέσης ή ανωτάτου ορίου διαρθρωτικού ελλείμματος 0,5% του ΑΕΠ με την εξαίρεση του 1% σε κάποιες περιπτώσεις υπό προϋποθέσεις. Επιπροσθέτως,

⁷⁷ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ, Η Συμβολή της Επιτροπής στο Θεματολόγιο των Ηγετών, ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑ, ΤΟΝ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΕ, ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

⁷⁸ Άλλες διατάξεις είναι ήδη ενσωματωμένες στο δίκαιο της ΕΕ - κυρίως μέσω του «διπτύχου» για τη ζώνη του ευρώ - ή απαιτούν αλλαγές στις ήδη υπάρχουσες Συνθήκες ή δεν προσφέρονται για ενσωμάτωση για κάποιους λόγους λ.χ. αναπαράγουν υφιστάμενη νομοθεσία. Βλ. αναλυτικότερα: Πρόταση, ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με τη θέσπιση διατάξεων για την ενίσχυση της δημοσιονομικής ευθύνης και του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού προσανατολισμού στα κράτη μέλη, Βρυξέλλες, 6.12.2012, 2017/0335 (CNS)

το Δημοσιονομικό Σύμφωνο περιλαμβάνει και την υποχρέωση διασφάλισης ταχείας σύγκλισης προσανατολισμένης στην επίτευξη μεσοπρόθεσμου στόχου, η οποία ευθυγραμμίζεται απόλυτα με τη ΣΣΣΔ. Όλα τα παραπάνω, κατά τη γνώμη της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας έπρεπε να αποτυπώνονται ρητώς στην εν λόγω οδηγία⁷⁹.

B.3.α Η υποχρέωση ενσωμάτωσης κατά το άρθρο 16 ΣΣΣΔ

Στην αρχή της οικονομικής κρίσης της Ένωσης, τα περισσότερα κράτη μέλη διατύπωσαν την άποψη ότι επιβαλλόταν η δημιουργία μία νέας οικονομικής Συνθήκης, η οποία θα σώσει την Ευρωζώνη. Η σθεναρή αντίσταση του Ηνωμένου Βασιλείου να συμφωνήσει σε μία τέτοια Συνθήκη, οδήγησε τελικά στην υιοθέτηση της ΣΔΔΔ με πυρήνα το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, ως μία διακυβερνητική, όμως, συμφωνία. Πάραυτα, παρατηρείται ένας στενός δεσμός ανάμεσα στη Συνθήκη και τόσο το ενωσιακό δίκαιο όσο και τους ενωσιακούς θεσμούς: πολλά είναι τα καθήκοντα που προβλέπονται στις διατάξεις της Συνθήκης για το δικαστήριο της ΕΕ, την Επιτροπή και σε κάποια σημεία ακόμα και για τον Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 13 ΣΣΣΔ⁸⁰) ενώ τα κράτη μέλη προτρέπονται να προβούν σε «ενεργή χρήση», «*active use*» όπως αναφέρεται στο πρωτότυπο κείμενο, των ευρωπαϊκών νομικών οργάνων (βλ. άρθρο 10⁸¹). Την μεγαλύτερη όμως διασύνδεση με την ενωσιακή έννομη τάξη

⁷⁹ Γνώμη της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 11^{ης} Μαΐου 2018, αναφορικά με πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση διατάξεων για την ενίσχυση της δημοσιονομικής ευθύνης και του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού προσανατολισμού στα κράτη μέλη (CON/2018/25), ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ

⁸⁰ Άρθρο 13 ΣΣΣΔ: «Όπως προβλέπεται στον τίτλο II του πρωτοκόλλου (αριθ. 1) σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση το οποίο προσαρτάται στις Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια των συμβαλλόμενων μερών καθορίζουν από κοινού την οργάνωση και την προώθηση διάσκεψης των εκπροσώπων των συναφών επιτροπών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εκπροσώπων των συναφών επιτροπών των εθνικών κοινοβουλίων, με σκοπό τη συζήτηση των δημοσιονομικών πολιτικών και άλλων ζητημάτων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας συνθήκης.»

⁸¹ Άρθρο 10 ΣΣΣΔ: «Σύμφωνα με τις απαιτήσεις των Συνθηκών που αποτελούν το θεμέλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα συμβαλλόμενα μέρη είναι έτοιμα να κάνουν ενεργή χρήση, οσάκις κρίνεται σκόπιμο και αναγκαίο, μέτρων ειδικών για εκείνα τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ, όπως προβλέπεται στο άρθρο 136 της Συνθήκης για

προσφέρει το άρθρο 16⁸², στο οποίο δίνεται προθεσμία ενσωμάτωσης της Συνθήκης στο δίκαιο της ΕΕ έως την 1^η Ιανουαρίου 2018, προθεσμία η οποία παρήλθε χωρίς να λάβει χώρα η ενσωμάτωση.

Ποια είναι, όμως, ακριβώς η ισχύ και έκταση της υποχρέωσης του άρθρου 16; Το Δικαστήριο της ΕΕ έχει δικαίωμα επέμβασης με βάση κάποιες διατάξεις της ΣΣΣΔ, όπως αυτή του άρθρου 8, κάτι όμως που δεν ισχύει για την επίμαχη ρύθμιση του άρθρου 16. Επίσης, το τελευταίο απευθύνεται μόνο στα κράτη μέλη της ΣΣΣΔ και δεν μπορεί να υποχρεώσει μη συμμετέχοντα κράτη ή τα θεσμικά όργανα, πρόβλεψη η οποία θα μπορούσε να εγγυηθεί ομαλή ενσωμάτωση στο ενωσιακό δίκαιο. Εμβαθύνοντας ακόμα περισσότερο σε κάποια ερμηνευτικά ζητήματα του επίμαχου άρθρου, κρίνεται σκόπιμο να επισημανθούν τα εξής: Πρώτον, από τη διατύπωση του άρθρου δεν προκύπτει αν η ΣΣΣΔ πρέπει να ενσωματωθεί στο πρωτογενές ή στο δευτερογενές δίκαιο, επιρρίπτοντας, έτσι, το βάρος της απόφασης αυτής στην Επιτροπή. Δεύτερον, προβλέπεται μεν η ενσωμάτωση ως υποχρέωση χωρίς όμως να προβλέπεται κάποια ποινή σε περίπτωση μη συμμόρφωσης. Ακόμα πιο σημαντικό είναι το γεγονός ότι στο ενδεχόμενο μη συμμόρφωσης προς την ενσωμάτωση, δεν υπάρχει κάποιο χρονικό όριο με βάση το οποίο οι υποχρεώσεις εκ της ΣΣΣΔ παύουν να ισχύουν. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι ακόμα και αν οι διατάξεις της Συνθήκης τελικά δεν ενσωματωθούν ή δεν ενσωματωθούν ορθώς στο ενωσιακό πλαίσιο, και πάλι εξακολουθούν να είναι νομικά δεσμευτικές για τα υπογράφοντα μέρη. Τρίτον, το διεθνές δίκαιο δίνει τη δυνατότητα σε ένα κράτος να αποσυρθεί από μια διακυβερνητική συνθήκη. Έτσι, αν κάποιο κράτος αποφασίσει να ασκήσει το νόμιμο αυτό δικαίωμά του, παύει να δεσμεύεται από τους κανόνες της ΣΣΣΔ. Η "έξοδος" αυτή του κράτους πρέπει να είναι δικαιολογημένη: το διεθνές δίκαιο κάνει λόγο για «*clausula rebus sic stantibus*», ρήτρα υπό την οποία το κράτος

τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και της ενισχυμένης συνεργασίας, όπως προβλέπεται στο άρθρο 20 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στα άρθρα 326 έως 334 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε ζητήματα που είναι ζωτικής σημασίας για την εύρυθμη λειτουργία της ζώνης του ευρώ, χωρίς να υπονομεύεται η εσωτερική αγορά.»

⁸² Όπως αυτό παρατίθεται παραπάνω, σελ. 30

δύναται να αποσυρθεί από μια συνθήκη όταν επέρχονται θεμελιώδεις αλλαγές στις συνθήκες σε σχέση με αυτές που ίσχυαν όταν η συνθήκη υπεγράφη. Τέλος, πολλοί είναι αυτοί που ισχυρίζονται ότι συγκρίνοντας την ΣΣΣΔ και ευρωπαϊκή νομοθεσία, πολλές από τις ρυθμίσεις της πρώτης ήδη είναι μέρος της δεύτερης⁸³.

Υπάρχει, βέβαια, πάντα η δέσμευση των κρατών μελών βάσει διεθνούς νόμου. Άλλωστε, η ΣΣΣΔ δημιουργήθηκε, σε μεγάλο βαθμό, κυρίως για να καθησυχάσει τις διεθνείς αγορές – σε μελλοντική αναφορά, το να είχε δημιουργηθεί ένα προηγούμενο για παράβλεψη των υποχρεώσεων ad hoc διεθνών συνθηκών θα μπορούσε να λειτουργήσει αρνητικά για το συμφέρον των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων. Συνεπώς, δεν μας κάνει εντύπωση το ενδιαφέρον τόσο των κρατών μελών όσο και των θεσμών για ενσωμάτωση της ΣΣΣΔ⁸⁴.

B.3.β Μέθοδοι ενσωμάτωσης της ΣΣΣΔ στο ενωσιακό δίκαιο

Πως είναι εφικτό να πραγματοποιηθεί αυτή η ενσωμάτωση; Ένας πρώτος τρόπος θα ήταν να ενσωματωθεί η Συνθήκη στο δευτερογενές δίκαιο. Η Επιτροπή αναφέρει την εφαρμογή του άρθρου 126 ΣΛΕΕ, το οποίο απαιτεί ειδική νομοθετική διαδικασία, ως τη μόνη πιθανή νομική βάση για ενσωμάτωση του Δημοσιονομικού Συμφώνου. Ένας δεύτερος τρόπος θα ήταν η ενσωμάτωση να γίνει στο πρωτογενές δίκαιο μέσω μιας τροποποίησης συνθήκης. Ωστόσο, και οι δύο αυτές εναλλακτικές παρουσιάζουν σημαντικές δυσκολίες: μέχρι σήμερα δεν έχουν όλα τα κράτη μέλη επικυρώσει την ΣΣΣΔ ενώ κάποια από τα υπογράφοντα κράτη δεν την έχουν προσυπογράψει στο σύνολό της. Οι δύο παραπάνω τρόποι ενσωμάτωσης προϋποθέτουν ομοφωνία των κρατών μελών, κάτι που δεν φαίνεται να μπορεί να επιτευχθεί υπό αυτές τις συνθήκες. Ακόμα και με την έξοδο της Βρετανίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση, πολλά από τα συμβαλλόμενα κράτη δεν θα είναι διατεθειμένα να προσυπογράψουν μία νομική ρύθμιση, η οποία σε μεγάλο βαθμό υιοθετεί εργαλεία λιτότητας.

⁸³ Ufficio Parlamentare di Bilancio, “The integration of the Fiscal Compact into EU law”, 4 August 2017

⁸⁴ Johannes Graf von Luckner, “How To Bring It Home – The EU’ Options for Incorporating the Fiscal Compact into EU Law”, www.europeanlawblog.eu, 2018

Άλλη εναλλακτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης: η ενσωμάτωση μέσω της *Ενισχυμένης Συνεργασίας* (άρθρο 20 ΣΕΕ και 326-334 ΣΛΕΕ) είναι ένας τρόπος με πιθανότητες επιτυχίας, παρά τη διαίρεση που θα επιφέρει μεταξύ των κρατών μελών, ο οποίος προβλέπεται μάλιστα στην ίδια τη Συνθήκη και συγκεκριμένα στο άρθρο 10⁸⁵. Η Ενισχυμένη Συνεργασία είναι ένα από τα βασικά εργαλεία για τη δημιουργία διαφοροποιημένου δευτερογενούς δικαίου. Δίνει τη δυνατότητα σε κράτη μέλη να ψηφίζουν νομοθεσία παρά την απροθυμία - ή ακόμα και τα vetoes - άλλων κρατών μελών. Στη περίπτωση της ΣΣΣΔ, τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη μπορούν να δηλώσουν την επιθυμία τους για ενσωμάτωση, σχηματίζοντας και εγκρίνοντας μία οδηγία απευθείας, ενώ τα λοιπά μη πρόθυμα κράτη μέλη θα παραμένουν ανεπηρέαστα. Ο "τύπος" αυτός ενσωμάτωσης πρέπει να προστατεύει τα συμφέροντα της Ένωσης και να συνεισφέρει στην βαθύτερη ολοκλήρωσή της, όπως άλλωστε επιτάσσει και το προοίμιο της ΣΣΣΔ ενώ παράλληλα πρέπει να είναι ανοιχτή στην είσοδο όλων των κρατών μελών κατά το άρθρο 328 παρ. 1 ΣΛΕΕ⁸⁶, ακόμα και σε κράτη που δεν ανήκουν στην Ευρωζώνη (βλ. το παράδειγμα της Δανίας) και τα οποία αποφασίζουν στη πορεία να ακολουθήσουν το, κατά τη ΣΣΣΔ, δημοσιονομικό πρότυπο⁸⁷. Τέλος θα πρέπει να συμμορφώνεται τόσο με το άρθρο 326 ΣΛΕΕ⁸⁸, το οποίο ορίζει ότι «Οι ενισχυμένες συνεργασίες σέβονται τις Συνθήκες και το δίκαιο της

⁸⁵ Johannes Graf von Luckner, "How To Bring It Home – The EU' Options for Incorporating the Fiscal Compact into EU Law", www.europeanlawblog.eu, 2018

⁸⁶ Άρθρο 328 παρ. 1 ΣΛΕΕ: « Κατά την καθιέρωσή τους, οι ενισχυμένες συνεργασίες είναι ανοιχτές σε όλα τα κράτη μέλη, με την επιφύλαξη της τήρησης των ενδεχόμενων προϋποθέσεων συμμετοχής που ορίζει η απόφαση εξουσιοδότησης. Παραμένουν επίσης ανοιχτές ανά πάσα στιγμή, με την επιφύλαξη της τήρησης, επί πλέον των εν λόγω προϋποθέσεων, των πράξεων που έχουν ήδη θεσπισθεί στο πλαίσιο αυτό.

Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε ενισχυμένη συνεργασία φροντίζουν να προωθούν τη συμμετοχή όσο το δυνατόν περισσότερων κρατών μελών.»

⁸⁷ Άρθρο 14 παρ. 5 ΣΣΣΔ: «Η παρούσα συνθήκη εφαρμόζεται στα συμβαλλόμενα μέρη για τα οποία ισχύει παρέκκλιση, όπως ορίζεται στο άρθρο 139 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ή με εξαίρεση, όπως αναφέρεται στο πρωτόκολλο (αριθ. 16) σχετικά με ορισμένες διατάξεις που αφορούν τη Δανία το οποίο προσαρτάται στις Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία έχουν επικυρώσει την παρούσα συνθήκη, από την ημερομηνία κατά την οποία παράγει αποτελέσματα η απόφαση κατάργησης της εν λόγω παρέκκλισης ή εξαίρεσης, εκτός εάν το ενδιαφερόμενο συμβαλλόμενο μέρος δηλώσει ότι προτίθεται να δεσμευθεί ενωρίτερα από όλες ή ορισμένες εκ των διατάξεων των τίτλων III και IV της παρούσας συνθήκης.»

⁸⁸ Πρώην άρθρα 27 Α έως 27 Ε, 40 έως 40 Β και 43 έως 45 της ΣΕΕ και πρώην άρθρα 11 και 11 Α της ΣΕΚ

Ένωσης. Οι εν λόγω συνεργασίες δεν θίγουν την εσωτερική αγορά ούτε την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή. Δεν συνιστούν διάκριση ή φραγμό στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών ούτε προκαλούν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού μεταξύ τους.», όσο και με το άρθρο 327 ΣΛΕΕ⁸⁹, κατά το οποίο *«Οι ενισχυμένες συνεργασίες σέβονται τις αρμοδιότητες, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των κρατών μελών που δεν συμμετέχουν σε αυτές. Τα μη συμμετέχοντα κράτη μέλη δεν παρεμποδίζουν την εφαρμογή των ενισχυμένων συνεργασιών από τα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε αυτές.»*

Μία τελευταία μέθοδος, την οποία φαίνεται να εξετάζει η Επιτροπή είναι η αναφερόμενη στο «The Future of Economic & Monetary Union – Law and policy issues of EMU reform» από τον Bruno De Witte ως «ψεύτικος επαναπατρισμός» ή «*fake repatriation*», όπως αναφέρεται στο πρωτότυπο, του Δημοσιονομικού Συμφώνου⁹⁰. Συγκεκριμένα, τον Δεκέμβριο του 2017, η Επιτροπή δημοσίευσε μία πρόταση ενσωμάτωσης του Δημοσιονομικού Συμφώνου, η οποία είχε σκοπό να εγκριθεί το Σύμφωνο από όλα τα κράτη μέλη σωρευτικά. Ωστόσο, το πεδίο εφαρμογής της περιοριζόταν μόνο στα μέλη της ευρωζώνης, με τα υπόλοιπα κράτη να διατηρούν μια διακριτική ευχέρεια ενσωμάτωσης. Κατά την Επιτροπή, το σχέδιο της οδηγίας θα ενσωμάτωνε τον πυρήνα της ΣΣΣΔ στο ενωσιακό δίκαιο, δηλαδή το άρθρο 3 του λεγόμενου Δημοσιονομικού Συμφώνου. Διαβάζοντας, όμως, τις προβλέψεις της οδηγίας παρατηρούνται αποκλίσεις από τη ΣΣΣΔ. Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο εισάγει αυστηρές υποχρεώσεις ως προς επιτρεπόμενο έλλειμμα σε συνάρτηση με το ΑΕΠ, σε αντίθεση με το άρθρο 3 (1)(α) του προσχεδίου της οδηγίας, το οποίο απλώς υποχρεώνει τα κράτη μέλη να εκπληρώνουν το όριο του 3% σε συνάρτηση με το ΑΕΠ, όπως αυτό αναφέρεται στην αρχική Συνθήκη Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Βέβαια, στη ΣΣΣΔ περιέχεται και το άρθρο 9⁹¹, το οποίο αφορά τη σύγκλιση και τον συντονισμό οικονομικών

⁸⁹ Πρώην άρθρα 27 Α έως 27 Ε, 40 έως 40 Β και 43 έως 45 της ΣΕΕ και πρώην άρθρα 11 και 11 Α της ΣΕΚ

⁹⁰ The Future of Economic & Monetary Union – law and policy issues of EMU reform – updated workshop report, ADEMU, A Dynamic Economic and Monetary Union, Workshop by Bruno De Witte, Claire Kilpatrick and Giorgio Monti.

⁹¹ Άρθρο 9 ΣΣΣΔ: *«Με βάση τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, όπως ορίζεται στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα συμβαλλόμενα μέρη αναλαμβάνουν να εργαστούν από κοινού για τη χάραξη οικονομικής πολιτικής που να ευνοεί την καλή λειτουργία της οικονομικής και νομισματικής ένωσης και*

πολιτικών και αποτυπώνει ήπιες νομικές υποχρεώσεις και δεν μπορεί να συγκριθεί με την αυστηρή καινοτόμα ρύθμιση του άρθρου 3. Αυτό που η οδηγία αποτυπώνει ομοίως με την ΣΣΣΔ - αν και όχι με την ίδια ακρίβεια – είναι η υποχρέωση των κρατών για εισαγωγή εγχώριων ρυθμίσεων, οι οποίες θα επιβάλλουν τους δημοσιονομικούς περιορισμούς του άρθρου 3 του Δημοσιονομικού Συμφώνου. Σε αυτό το σημείο αξίζει να διατυπωθεί η άποψη της Επιτροπής στην αναφορά της περί συμμόρφωσης με το άρθρο 3 του Συμφώνου υπό το πρίσμα του άρθρου 8 περί κυρώσεων, ένα χρόνο πριν, στην οποία δηλώνει ότι όλα τα κράτη μέλη που έχουν κυρώσει την ΣΣΣΔ διαθέτουν ήδη τέτοιου είδους νόμους.

Αυτό που είναι σίγουρο είναι ότι όλη η Ευρωπαϊκή Ένωση, από τις εθνικές κυβερνήσεις μέχρι την Επιτροπή, συμφωνούν στην επιτακτική ανάγκη αναμόρφωσης της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, μέρος της οποίας είναι και η ενσωμάτωση του Δημοσιονομικού Συμφώνου στο γενικό νομικό σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κάτι το οποίο πρέπει να λάβει χώρα προς σεβασμό στο άρθρο 16 ΣΣΣΔ. Η πιθανότητα η ενσωμάτωση αυτή να καταλήξει σε άμβλυση αποκλίσεων εντός του νομικού πλαισίου της ΕΕ, είναι υπαρκτή αφού μία ενσωμάτωση μέσω του Ενισχυμένου Μηχανισμού Συνεργασίας φαίνεται να είναι η πιο εφικτή λύση. Η Επιτροπή, από την πλευρά της, προτείνει, στην οδηγία του Συμβουλίου, μία αντίθετη προσέγγιση στο ζήτημα: την υιοθέτηση από όλα τα κράτη μέλη – ακόμα και αν οι αλλαγές που κρίνονται αναγκαίες προς την επίτευξη ενσωμάτωσης ισοδυναμούν με μία επί της ουσίας «κίβδηλη ενσωμάτωση» (*«fake repatriation»*)⁹².

την οικονομική ανάπτυξη μέσω ενισχυμένης σύγκλισης και ανταγωνιστικότητας. Για τον σκοπό αυτό, τα συμβαλλόμενα μέρη προβαίνουν στις αναγκαίες ενέργειες και λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα σε όλους του τομείς που είναι ζωτικής σημασίας για την εύρυθμη λειτουργία της ζώνης του ευρώ, με στόχο την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, την προώθηση της απασχόλησης, την περαιτέρω συμβολή στη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών και την ενίσχυση της χρηματοοικονομικής σταθερότητας.»

⁹² Johannes Graf von Luckner, “How To Bring It Home – The EU’ Options for Incorporating the Fiscal Compact into EU Law”, www.europeanlawblog.eu, 2018

B.4 Δημοσιονομικό Σύμφωνο και Σύνταγμα

Με αφορμή την εμπειρία που η χώρα μας αποκόμισε από την οικονομική κρίση, κατά την έναρξη των συζητήσεων για αναθεώρηση⁹³ του Συντάγματος το έτος 2018, είχε διατυπωθεί η πρόταση για ενσωμάτωση στο Σύνταγμα του Δημοσιονομικού Συμφώνου. Σχετική συζήτηση έγινε και στην υπόλοιπη Ευρώπη αναφορικά με τα πιθανά οφέλη από μια τέτοια ενσωμάτωση στα εθνικά Συντάγματα. Η ένταξη του Συμφώνου Δημοσιονομικής Σταθερότητας στο Σύνταγμα δεν είναι υποχρεωτική. Ελάχιστα κράτη⁹⁴ έχουν ενσωματώσει τη διάταξη σε

⁹³ Πρέπει σε αυτό το σημείο να αναφερθεί η αργόσυρτη και περίπλοκη διαδικασία που επιβάλλεται για την αναθεώρηση του Συντάγματος η οποία απαιτεί αυξημένη κοινοβουλευτική πλειοψηφία, διενέργεια βουλευτικών εκλογών και πάροδο πενταετίας από την ολοκλήρωση τη προηγούμενης αναθεώρησης για να μπορεί να διεξαχθεί επόμενη. Βέβαια, υφίσταται και ο σκληρός συνταγματικός πυρήνας εκτός των ορίων αναθεώρησης. Τα αίτια της ύπαρξης μίας τέτοιας χρονοβόρας διαδικασίας είναι μάλλον ιστορικά ενώ παράλληλα αποτυπώνουν και μία παγιωμένη πολιτική κουλτούρα πόλωσης και διχαστικών πρακτικών ακόμη και ως προς μεγάλα θεσμικά πολιτειακά θέματα. Ωστόσο, θεωρούμε μία τόσο δυσκίνητη διαδικασία αναθεώρησης σίγουρα ότι δεν μπορεί πλέον να συμβαδίσει και να ανταποκριθεί στην ανάγκη προσαρμογής του καταστατικού χάρτη της ελληνικής δημοκρατίας στις σύγχρονες ραγδαίως μεταβαλλόμενες κοινωνικές, οικονομικές και διεθνοπολιτικές έκτακτες εξελίξεις. Το ελληνικό Σύνταγμα πρέπει να γίνει ξανά το βασικό εργαλείο άσκησης και οριοθέτησης πολιτικής εξουσίας με ρηξικέλευθες αλλαγές στους θεσμούς και παράλληλες νομοθετικές μεταρρυθμίσεις που θα επιφέρουν ανανέωση στο πολιτικό σύστημα και θα φανερώσουν μια ισχυρή δημοκρατία όπως ο εξορθολογισμός του διοικητικού συστήματος. Βλ. αναλυτικότερα: Επίκαιρα Θέματα Συνταγματικού Δικαίου – Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Τεύχος 12, Μάρτιος 2012, ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑ του Ξενοφώντος Κοντιάδη, **ο οποίος σημειώνει ότι ο αναθεωρητικός νομοθέτης πρέπει να είναι ιδιαίτερα επιφυλακτικός απέναντι σε εισηγήσεις περί συνταγματικότητας της «ρήτρας χρέους»**

⁹⁴ «Με το Νόμο της 20 Απριλίου 2012 ο χρυσός κανόνας υιοθετήθηκε στο ιταλικό Σύνταγμα. Ειδικότερα, το άρθρο 81 του ιταλικού Συντάγματος προβλέπει ότι το κράτος διασφαλίζει την ισορροπία μεταξύ εσόδων και δαπανών στον Προϋπολογισμό του, λαμβάνοντας υπόψη τις ανακάμψεις και τις επιβραδύνσεις του οικονομικού κύκλου. Το κράτος μπορεί να προβεί σε δανεισμό μόνο με σκοπό να αντιμετωπίσει τα αποτελέσματα του οικονομικού κύκλου και μετά από έγκριση από τα δύο σώματα του Κοινοβουλίου με απόλυτη πλειοψηφία των μελών τους σε περίπτωση εξαιρετικών γεγονότων. Το άρθρο 81 εισάγει μια νέα πηγή δικαίου στο ιταλικό νομικό σύστημα και συγκεκριμένα τον οργανικό νόμο, εξουσιοδοτώντας να υιοθετηθεί με απόλυτη πλειοψηφία έναν ειδικό δημοσιονομικό νόμο (*budgetary statute*), ο οποίος θα περιέχει «το περιεχόμενο των νόμων περί Προϋπολογισμού, τους βασικούς κανόνες και τα κριτήρια για τη διασφάλιση της ισορροπίας μεταξύ των εσόδων και των δαπανών του Προϋπολογισμού και τη βιωσιμότητα του χρέους όλων των δημοσίων διοικήσεων.» Βλ. αναλυτικότερα: Κ. Σαββαΐδου, «Δημοσιονομικοί κανόνες και ενεργοποίηση του διορθωτικού μηχανισμού και του αυτόματου

επίπεδο συντάγματος ενώ ακόμα και συντηρητικές κυβερνήσεις δεν αποδέχτηκαν την “συνταγματοποίηση” του Συμφώνου Δημοσιονομικής Σταθερότητας σύμφωνα με το «παράδειγμα του γερμανικού Θεμελιώδους Νόμου» (Γερμανικό Σύνταγμα). Σε αυτό το σημείο κρίνεται σκόπιμο να σημειωθεί ότι η Γερμανία είχε πρωτοστατήσει ως χώρα για τη θέσπιση συνταγματικής ρήτρας δημοσιονομικής πειθαρχίας, την οποία κατοχύρωσε και ρητώς στη συνταγματική της αναθεώρηση το 2009, θέτοντας ως όρο στο γερμανικό κράτος και τα λοιπά κρατίδια να μην δημιουργεί περισσότερα έξοδα από τα αντίστοιχα έσοδα⁹⁵⁹⁶.

Μία πρώτη άποψη είναι ότι η ενσωμάτωση στο Σύνταγμα του χρυσού κανόνα παραβιάζει τη δημοκρατική αρχή και την αρχή του κοινωνικού κράτους περιορίζοντας τις δημοσιονομικές επιλογές κάθε εθνικής κυβέρνησης και την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων, ενώ έχει ως αποτέλεσμα την ανατροπή της ουδετερότητας του οικονομικού Συντάγματος και την υιοθέτηση στο Σύνταγμα νεοφιλελεύθερων δημοσιονομικών επιλογών. Στον αντίποδα υποστηρίχθηκε ότι η κατοχύρωση του χρυσού κανόνα αποσκοπεί στην τιθάσευση του χρέους και υπό την έννοια αυτή αποτελεί προαπαιτούμενο δημοκρατικής

μηχανισμού δημοσιονομικής προσαρμογής (γνωστού και ως «κόφτη») στο πλαίσιο εκτέλεσης προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής»

⁹⁵ Π. Ματζούφας, «Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα. Λύση του προβλήματος ή ένα ακόμα εμπόδιο στην οικονομική προσαρμογή και στη προστασία των δικαιωμάτων»

⁹⁶ Πρέπει να σημειωθεί ότι το γερμανικό Σύνταγμα προβλέπει απαγόρευση περιορισμού θεμελιωδών δικαιωμάτων (άρθρο 79 παρ.3 γερμανικού Συντάγματος) χωρίς αυτό βέβαια να εμπόδιζε την επίτευξη πλειοψηφίας κοινοβουλευτικά εκπροσωπούμενων κομμάτων στην αναθεώρηση του 2009 σχετικά με την εισαγωγή «χρεοφρένου». Ωστόσο, το γερμανικό Σύνταγμα αναθεωρείται με τυπικό νόμο και λιγότερο αυστηρές διαδικασίες σε σχέση με το ελληνικό Σύνταγμα. Παρ’ αυτά είχε ασκηθεί από το γερμανικό κρατίδιο Schleswig-Holstein ενώπιον του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου προσφυγή για την αναγνώριση της αντισυνταγματικότητας για τη νέα αυτή συνταγματική ρύθμιση του «χρεοφρένου» με κεντρικό επιχείρημα την συρρίκνωση της ομοσπονδιακής αρχής και ιδίως τον περιορισμό της οικονομικής αυτονομίας των Κρατιδίων. Βλ. αναλυτικότερα: Β. Τζέμος, Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα «χρεογράφου», Βλ. αναλυτικότερα www.constitutionalism.gr

διακυβέρνησης, επιβάλλεται στο πλαίσιο της διαγενεακής δικαιοσύνης και συμβάλλει στην αντιμετώπιση του αθέμιτου πολιτικού ανταγωνισμού⁹⁷.

Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο είναι ήδη ενσωματωμένο στο εθνικό μας δίκαιο⁹⁸, όχι σε συνταγματικό επίπεδο, κατέχοντας όμως σχετικά αυξημένη νομική ισχύ εφόσον περιλαμβάνεται σε διεθνή συνθήκη κυρωμένη από την Ελλάδα⁹⁹. Έχουμε τη γνώμη ότι η ενσωμάτωσή του στο Σύνταγμα, πέρα από τα νομοθετικούς και αξιακούς προβληματισμούς που εγείρει, δεν θα ήταν ικανή εγγύηση για να μπει η χώρα στο μονοπάτι της ορθής δημοσιονομικής πολιτικής καθώς η αδυναμία του ελληνικού πολιτικού δυναμικού να ελέγξει τα δημόσια οικονομικά είναι μία διαχρονική παθολογία που χαρακτηρίζει τη χώρα μας από τη συγκρότησή της. Η Ελλάδα είναι από τις λίγες χώρες της Ευρώπης με αξιοσημείωτο παρελθόν χρεοκοπιών και υπερπληθωρισμού παρά την πρόβλεψη που υπάρχει ήδη από το Σύνταγμα του 1844 και διατηρείται μέχρι και σήμερα ως προς τους μισθούς του Δημοσίου και τις συντάξεις, οι οποίες παρέχονται μόνο με νόμο, ψηφισμένο από τη Βουλή και δεν χορηγούνται αν πρώτα δεν έχει εγγραφεί στον προϋπολογισμό η σχετική δαπάνη.

Αλλά ας αποτυπώσουμε αναλυτικά και τις δύο πλευρές περί «συνταγματοποίησης» και μη του Δημοσιονομικού Συμφώνου:

Ποιος ήταν ο βασικός στόχος όλων αυτών των κείμενων, από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ μέχρι και το Δημοσιονομικό Σύμφωνο το 2012; Η διατήρηση σταθερότητας των τιμών και αποφυγής φαινομένων όπως ο πληθωρισμός, στόχος που εντοπίζεται και σε ποικίλες

⁹⁷ Από την ομιλία της καθηγήτριας Κατερίνας Σαββαΐδου με τίτλο «Δημοσιονομικοί κανόνες και ενεργοποίηση του διορθωτικού μηχανισμού προσαρμογής και του αυτόματου μηχανισμού δημοσιονομικής προσαρμογής (γνωστού και ως «κόφτη») στο πλαίσιο εκτέλεσης προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής», στην επιστημονική ημερίδα της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων σε συνεργασία με το Δικηγορικό Σύλλογο Θεσσαλονίκης (2016)

⁹⁸ Άρθρο 3 ν. 4063/2012, ΦΕΚ Α΄ 71/30.03.2012

⁹⁹ Πρέπει σε αυτό το σημείο να αναφέρουμε ότι η Ελλάδα ειδικά, εκτός από τις δεσμεύσεις της εκ του Δημοσίου Συμφώνου, έχει αναλάβει επιπρόσθετες νομικές υποχρεώσεις προς τους εταίρους της στην Ευρωζώνη και στο ESM, το οποίο είναι και ο κύριος δανειστής της. Οι υποχρεώσεις αυτές αφορούν το ύψος τους ετήσιου πρωτογενούς πλεονάσματος, το οποίο οφείλει η Ελλάδα να επιτυγχάνει τα επόμενα χρόνια και συγκεκριμένα 3,5% του ΑΕΠ μέχρι το 2022 και περίπου 2,2% μέχρι το 2060

διατάξεις ενωσιακού δικαίου, όπως το άρθρο 119 παρ. 2 ΣΛΕΕ, στο οποίο εξαγγέλλεται η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών ως βασικός στόχος της νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής όσο και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Η αποτυχία του εγχειρήματος αυτού οδήγησε στη σύλληψη θεσμικών λύσεων¹⁰⁰, οι οποίες έφεραν στο προσκήνιο ένα «*νέο οικονομικό συνταγματισμό*». Την 11^η Μαρτίου 2011 αποφασίζεται ότι τα κράτη *«δεσμεύονται να μεταφέρουν στην εθνική νομοθεσία τους δημοσιονομικούς κανόνες της ΕΕ ως έχουν στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Τα κράτη μέλη θα διατηρούν την ευχέρεια επιλογής του συγκεκριμένου εθνικού μέσου που θα χρησιμοποιείται, αλλά θα εξασφαλίζουν ότι αυτό έχει επαρκώς ισχυρό δεσμευτικό και μόνιμο χαρακτήρα (π.χ. Σύνταγμα ή νόμος-πλαίσιο). Η ακριβής διατύπωση του κανόνα θα αποφασίζεται επίσης από κάθε χώρα (π.χ. θα μπορούσε να λάβει την μορφή ενός «φρένου χρέους»), κανόνα σχετιζόμενου με το πρωτογενές ισοζύγιο ή κανόνα περί δαπανών), αλλά θα πρέπει να εξασφαλίζει δημοσιονομική πειθαρχία τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο. Η Επιτροπή θα έχει την ευκαιρία, τηρουμένων πλήρως των προνομίων των εθνικών κοινοβουλίων, να δίνει την γνώμη της για τον ακριβή*

¹⁰⁰ Την ίδια περίοδο και προς την ίδια κατεύθυνση προβλέπεται και η Διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισορροπιών προς αποτροπή μελλοντικών κινδύνων όπως τυχόν ανισορροπίες στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών ή επισφάλειες στον τραπεζικό τομέα. Αν υφίστανται ανισορροπίες ή υπερβολικές ανισορροπίες, τότε πραγματοποιούνται αρχικά συστάσεις προς την καθοδήγηση των "παραβατών" κρατών-μελών, οι οποίες καλύπτουν κύριους τομείς της οικονομικής πολιτικής. "Ανισορροπίες" νοούνται, κατά το άρθρο 3 του Κανονισμού 1176/2011, οι μακροοικονομικές εξελίξεις που επηρεάζουν δυσμενώς την εύρυθμη λειτουργία της οικονομίας ενός κράτους μέλους ή της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης ή της Ένωσης συνολικά. Βλ αναλυτικότερα: «Ε.Ε. περί μακροοικονομικών ανισορροπιών - Ερμηνείες» του Δημήτρη Μαρδά (<https://www.capital.gr/me-apopsi/3337532/ee-peri-makrooikonomikon-anisorropion-ermineies>) και https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/macro-economic-imbalance-procedure_el

δημοσιονομικό κανόνα πριν από τη θέσπισή του, ώστε να εξασφαλίζεται ότι είναι συμβατός με τους ενωσιακούς κανόνες και ότι τους στηρίζει»¹⁰¹.

Ωστόσο, η μείζονα αλλαγή επήλθε το 2012 με την εισαγωγή του Δημοσιονομικού Συμφώνου στο προσκήνιο και την προώθηση μέσω αυτού της δημοσιονομικής πειθαρχίας μέσω δεσμευτικών κανόνων - έχουν αναφερθεί παραπάνω - οι οποίοι παραχωρούν αρμοδιότητες εποπτείας επί των ετήσιων δημοσιονομικών σχεδίων κάθε χώρας της Ευρωζώνης στο Συμβούλιο της ΕΕ και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹⁰². Αυτό που πρέπει, επιπροσθέτως, να τονιστεί είναι η κρίσιμη και ζωτικής σημασίας αρμοδιότητα της Επιτροπής να ελέγχει αν τα κράτη μέλη ενέταξαν στο εθνικό τους δίκαιο με συνταγματικό ή άλλο ισοδύναμη ισχύος κανόνα, την πρόβλεψη περί ισοσκελισμένου προϋπολογισμού. Αν διαπιστωθεί παραβίαση της ως άνω υποχρέωσης από την Επιτροπή ή κάποιο άλλο κράτος μέλος τότε υφίσταται δυνατότητα προσφυγής από το τελευταίο στο ΔΕΕ¹⁰³, το οποίο θα κρίνει αν έχει γίνει καταλλήλως ή όχι η εισαγωγή του «χρυσού κανόνα» στο εκάστοτε κράτος μέλος ενώ μπορεί να επιβληθεί και οικονομική κύρωση κατ' άρθρο 8 παρ.1 και 2 στη χώρα-παραβάτη. Βλέπουμε, λοιπόν, για πρώτη φορά κάθε κράτος να μετατρέπεται σε ξεχωριστό θεματοφύλακα της Συνθήκης¹⁰⁴.

Ποιες θα ήταν οι συνέπειες «συνταγματοποίησης» τέτοιων ρυθμίσεων πρωταρχικά στην οικονομία αλλά και στη δημοκρατία ως πολίτευμα και θεσμό και στον τομέα προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων;

¹⁰¹ Β. Τζέμος, Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα «χρεογράφου», Βλ. αναλυτικότερα www.constitutionalism.gr

¹⁰² Άρθρο 5 παρ. 2 ΣΣΣΔ

¹⁰³ Άρθρο 8 παρ.1 εδ. β': «Αν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αφού έχει δώσει στο ενδιαφερόμενο συμβαλλόμενο μέρος την ευκαιρία να υποβάλει τις παρατηρήσεις του, καταλήξει στην έκθεσή της στο συμπέρασμα ότι αυτό το συμβαλλόμενο μέρος έχει παραλείψει να συμμορφωθεί με το άρθρο 3 παράγραφος 2, ένα ή περισσότερα συμβαλλόμενα μέρη θα προσφύγουν στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

¹⁰⁴ Π. Ματζούφας, «Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα. Λύση του προβλήματος ή ένα ακόμα εμπόδιο στην οικονομική προσαρμογή και στη προστασία των δικαιωμάτων»

Έχει εκφραστεί η άποψη ότι το Δημοσιονομικό Σύμφωνο ίσως είναι χρήσιμο μόνο σε περιόδους ανάπτυξης αφού δεν επιτρέπει τη δημιουργία ελλειμμάτων, μπορεί όμως να αποδειχθεί καταστροφικό σε περιόδους οικονομικής υφέσεως και αυτό γιατί αφαιρεί από το κράτος τη δυνατότητα δημιουργίας ελλειμμάτων σε μία προσπάθεια να αναστρέψει την πτωτική οικονομική του πορεία, αυξάνοντας το διαθέσιμο χρήμα στην αγορά όταν οι υπόλοιπες οικονομικές εθνικές μονάδες είναι πιο επιφυλακτικές, παρατείνοντας έτσι την ύφεση επ' αόριστο. Δυνατότητα πραγματοποίησης επενδυτικών δαπανών, χωρίς το ενδεχόμενο προσφυγής σε δανεισμό, υφίσταται μόνο με τη συσσώρευση τεράστιων πλεονασμάτων με τη μορφή αποταμιεύσεων. Εθνικά κράτη με συσσωρευμένα πλεονάσματα όμως δεν υπάρχουν. Κατά αυτή την άποψη, λοιπόν, το Δημοσιονομικό Σύμφωνο **αποδυναμώνει** το κράτος, στερώντας του σημαντικές πηγές χρηματοδότησης¹⁰⁵.

Από την παραπάνω, αντίθετη μάλλον θα λέγαμε προς το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, τοποθέτηση γίνεται αντιληπτός ο περιορισμός που θα υποστεί ο δημοκρατικά νομιμοποιημένος νομοθέτης¹⁰⁶ επί της άσκησης οικονομικής πολιτικής όταν θα κληθεί εκ των συνθηκών να εκτεθεί σε κρατικό δανεισμό και να αναπτύξει ώθηση με κρατικές δαπάνες για να μην καταρρεύσει η κοινωνία αλλά θα αδυνατεί λόγω συνταγματικής απαγόρευσης. Η αφαίρεση πόρων από την οικονομία που θα επιφέρει τότε η αυστηρή τήρηση του δημοσιονομικού κανόνα θα καταλήξει σε καταστροφική οικονομική ύφεση. Η παρέμβαση, συνεπώς, στην οικονομία, - μία κατεξοχήν ρευστή και δυναμική έννοια - μίας δημοκρατικά εκλεγμένης κυβέρνησης δεν γίνεται να περιστελλεται καθώς αυτό θα οδηγούσε σε αναπόφευκτη νόθευση της δημοκρατίας ως θεσμό που μετουσιώνει την αντιπροσώπευση των πολιτών. Η συνταγματοποίηση μίας τέτοιας οικονομικής ρύθμισης θα δέσμευε κάθε μελλοντική κοινοβουλευτική πλειοψηφία, η οποία θα ήταν εγκλωβισμένη ως προς την χάραξη της οικονομικής πολιτικής της, μη δυνάμενη να πραγματοποιήσει το πολιτικό της πρόγραμμα όπως αυτό είχε επικυρωθεί δια μέσω εκλογών και για το οποίο ψηφίστηκε. Ο

¹⁰⁵ https://oikonomica.com/2012/06/16/fiscal_compact/

¹⁰⁶ Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2006, σελ 192 επ.

δρόμος για να επέλθει οικονομική τάξη και ανάπτυξη δεν είναι μέσω ενός συνταγματικού κανόνα, ο οποίος θα διαγράψει όποια περιθώρια για δημιουργία μίας ευρείας και εύπλαστης οικονομικής πολιτικής, ικανής να συμβαδίζει με τις παγκόσμιες εξελίξεις, εξαλείφοντας όποια δυνατότητα πολιτικού πλουραλισμού¹⁰⁷. Το αποτέλεσμα μίας τέτοιας «συνταγματοποίησης» θα είναι ένα υπονομευμένο Σύνταγμα και ένα άκαμπτο οικονομικά και πολιτικά σύστημα.

Αποκλείεται, λοιπόν, καθολικά η συνταγματική ρύθμιση χρέους; Η απάντηση είναι πως όχι. Επανερχόμενοι στη περίπτωση της Γερμανίας, ενός κράτους που ακόμα και στη περίοδο της κρίσης βρίσκεται σε αναπτυξιακή τροχιά και αποτελεί παγκόσμια εξαγωγική δύναμη, μία τέτοια ρήτρα περί «χρεοφρένου» μπορεί να έχει σοβαρά οικονομικά πλεονεκτήματα. Αυτό, βέβαια, ισχύει δεδομένου ότι η εν λόγω χώρα δεν έχει ανυπέβλητο πρόβλημα ελλείμματος και δημόσιου χρέους, έχει σχετικά χαμηλούς δείκτες ανεργίας, χαμηλό πληθωρισμό και αξιοσημείωτο επίπεδο μισθών και κοινωνικών παροχών. Εξίσου χρήσιμη θα ήταν η ίδια ρήτρα και για το ελληνικό κράτος εφόσον θα δημιουργούσε ένα πνεύμα ορθολογικότητας στις δημόσιες δαπάνες και δίκαιης κατανομής χωρίς να απαξιώνει θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα και να οδηγεί σε «*de facto ανατροπή δίκαιων κοινωνικών κεκτημένων*»¹⁰⁸.

Ένας φλέγων τομέας που θα επηρεαστεί εντόνως από τη «συνταγματοποίηση» του δημοσιονομικού κανόνα περί ισοσκελισμένων προϋπολογισμών είναι και αυτός των κοινωνικών δικαιωμάτων, ο οποίος έχει ήδη πληγεί από την περίοδο των μνημονίων.

Ας θυμηθούμε την απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με τις περικοπές μισθών και ασφαλιστικών παροχών του δημόσιου φορέα (ΣτΕ 668/2012), μία απόφαση που έθιξε ζητήματα εθνικής κυριαρχίας, αρχών του πολιτεύματος και θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχοντας τη δικονομική δυνατότητα, να

¹⁰⁷ Λίνα Παπαδοπούλου, «Ο Χρυσός Κανόνας στο Σύνταγμα και το Δικαστήριο της Ένωσης», 2016

¹⁰⁸ Β. Τζέμος, Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα «χρεογράφου», Βλ. αναλυτικότερα www.constitutionalism.gr

περιοριστεί στον ουσιαστικό έλεγχο συνταγματικότητας και να μην υπεισέλθει -ή, τουλάχιστον, να υπεισέλθει σε πολύ περιορισμένο βαθμό- στα ζητήματα παραβιάσεων του υπερκείμενου δικαίου (συνταγματικού, ευρωπαϊκού και διεθνούς δικαίου) από τις δανειακές συμβάσεις του Μαΐου 2010, δεν το έκανε. Η μόνη αναφορά στο υπερεθνικό δίκαιο που θα ήταν αναγκαία θα ήταν εκείνη της συμβατότητας με το άρθρο 1 Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ για την προσβολή των δικαιωμάτων των εργαζομένων και των ασφαλισμένων ως ιδιοκτησιακών. Αυτή η αποφυγή, η οποία μάλιστα δεν είναι σπάνια στη νομολογία του Δικαστηρίου - αποφυγή ελέγχου ζητημάτων συνταγματικότητας με το αιτιολογικό ότι ανήκουν στο πεδίο των «*interna corporis*» της Βουλής - δε θα εναρμονιζόταν, μέχρι ορισμένο βαθμό, με τους ευρύτερους σκοπούς φρουρού της συνταγματικής νομιμότητας, τους οποίους εξυπηρετεί το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο στον ευρύτερο χώρο άσκησης των λειτουργιών του κράτους και του πολιτεύματος. Σε μια τόσο θεμελιώδη για την εθνική κυριαρχία, το ευρύτερο κοινωνικό συμφέρον και τα θεμελιώδη δικαιώματα δίκη, ένας τέτοιος δικαιοδοτικός αυτοπεριορισμός δεν θα ήταν φρόνιμη ούτε και υπεύθυνη επιλογή. Επί της ουσίας, θα ήταν μια ευθυνοφοβική αντιμετώπιση που θα μπορούσε να θεωρηθεί ακόμα και αρνησιδικία υπό την ευρεία έννοια του όρου. Από την αποφυγή λοιπόν αυτή, η οποία είναι αντικειμενικά πολύ ευπρόσδεκτη στα πολιτικά κόμματα εξουσίας ίσως και αναμενόμενη θα λέγαμε σε ένα βαθμό, το Συμβούλιο της Επικρατείας ακολούθησε, στην προκείμενη απόφαση, ακριβώς την αντίθετη πορεία: υπεισήλθε στο ανώτατο πεδίο άσκησης της πολιτικής εξουσίας, την οποία μάλιστα επιχείρησε να αξιοποιήσει προς θεμελίωση της δικαστικής του κρίσης. Το αποτέλεσμα αυτής της αδικαιολόγητης στάσης δεν ήταν, βεβαίως, απλώς ο μη δικαστικός έλεγχος συμβατότητας προς το υπερκείμενο δίκαιο πολιτειακών πράξεων αλλά η νομιμοποίησή τους. Το Συμβούλιο της Επικρατείας **«αυτοκαταργήθηκε ως δικαστήριο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου και του πολίτη και**

των ζωτικής σημασίας αγαθών της Ελλάδας και κάθε πολιτείας, όπως είναι η εθνική κυριαρχία, η λαϊκή κυριαρχία και οι πλουτοπαραγωγικές πηγές της»¹⁰⁹.

Τι συνέβη, λοιπόν, με αυτή την απόφαση; Η δικαιοσύνη κλήθηκε να αποφανθεί για πολιτικά ζητήματα όντας ταυτόχρονα αντιμέτωπη με την επίκληση του υπέρτατου έννομου δημοσίου συμφέροντος διάσωσης της Ελλάδας, ένα συμφέρον που προβάλλεται ως ικανό να κάμψει την προστασία των συνταγματικά προστατευομένων δικαιωμάτων. Το αποτέλεσμα ήταν η εκ της νομολογίας επικύρωση «νομοθετημάτων που περιορίζουν ακόμη και τις κλασικές, ατομικές ελευθερίες, υπακούοντας στο δόγμα *salus patriae suprema lex esto*¹¹⁰».

Όπως το υπέρτερο δημόσιο συμφέρον "συνταγματοποίησε" το πόρισμα της επίμαχης απόφασης έτσι και η συνταγματοποίηση του δημοσιονομικού κανόνα θα λειτουργήσει ως ένα υπέρτερο δημόσιο συμφέρον το οποίο θα νομιμοποιήσει κάθε περιορισμό κοινωνικών δικαιωμάτων, επαναλαμβάνοντας τραγικά την ιστορία. Το όριο των περιορισμών θα είναι τουλάχιστον ο ισοσκελισμένος προϋπολογισμός. Η ένταση ελέγχου συνταγματικότητας των νομών θα επηρεαστεί καθοριστικά αφού θα αρκεί ο περιορισμός να κριθεί αναγκαίος για τη διατήρηση ισοσκελισμένου προϋπολογισμού και κάθε περαιτέρω εντατικοποίηση του ελέγχου με την αρχή της αναλογικότητας θα παρέλκει. Τα οικονομικά προβλήματα της χώρας θα μετατραπούν σε συνταγματικά και εν συνεχεία σε αξιακά θίγοντας την προτεραιότητα θεμελιωδών δικαιωμάτων, θέτοντας αυτά υπό την αίρεση επίτευξης των οικονομικών στόχων ενός ισοσκελισμένου προϋπολογισμού¹¹¹.

¹⁰⁹ Βλ. αναλυτικότερα: <http://kassimatisdimokratia.gr/index.php/news/item/122-%CE%BF%CE%B9-%CE%B2%CE%B1%CF%83%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82%CE%B8%CE%AD%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B1%CF%80%CF%8C%CF%86-668-2012-%CF%84%CE%B7%CF%82%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%BC%CE%AD%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CE%B1%CF%82%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%83%CF%85%CE%BC%CE%B2%CE%BF%CF%8D%CE%BB%CE%B9%CE%BF%CF%85%CF%84%CE%B7%CF%82%CE%B5%CF%80%CE%B9%CE%BA%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B5%CE%AF%CE%B1%CF%82>

¹¹⁰ Ιφιγένεια Καμτσίδου, «Οικονομική κρίση, Σύνταγμα και δημοκρατία»

¹¹¹ Π. Ματζούφας, «Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα. Λύση του προβλήματος ή ένα ακόμα εμπόδιο στην οικονομική προσαρμογή και στη προστασία των δικαιωμάτων»

Ωστόσο, είναι πέραν αμφισβήτησης το γεγονός ότι η υλοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων συνδέεται άρρηκτα με τις οικονομικές δυνατότητες ενός κράτους ενώ ένα πρόγραμμα παροχών, έστω και συνταγματικά κατοχυρωμένο¹¹², δεν είναι εφικτό να υλοποιηθεί αν υπάρχει έλλειψη χρημάτων. Παράλληλα, το παρελθόν έχει δείξει ότι συνιστά απαράδεκτη η υιοθέτηση πολιτικής αέναων δανεισμών για την υποστήριξη, από την εκάστοτε κυβέρνηση, των παροχών κοινωνικού κράτους, αγνοώντας πλήρως την τήρηση ενός ισοσκελισμένου προϋπολογισμού. Ο δανεισμός πέρα των προβλεπόμενων ορίων είναι σκόπιμος και επιθυμητός κάποιες φορές ώστε να διατηρηθεί το επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης όχι όμως στο σημείο που ο δανεισμός αυτός μετατρέπεται σε πάγια υιοθετούμενη πολιτική. Σε αυτή τη τακτική στηρίζεται ο *αντίλογος* που επισημαίνει ότι η πολιτική εξυπηρέτησης των αναγκών ενός πελατειακού εις βάρος της ορθής και συνετούς διαχείρισης, η πολιτική δηλαδή των οικονομικών παροχών με δανεικά, πρέπει να συναντήσει έναν σαφή συνταγματικό φραγμό, ο οποίος θα τη σταματήσει και θα αναγκάσει σε συμμόρφωση το πολιτικό σύστημα ενώ ταυτόχρονα θα διευκολύνει και το έργο των μελλοντικών κυβερνήσεων, που δεν θα συναντούν συνεχώς μπροστά τους την επιπολαιότητα των προκατόχων τους¹¹³. Η άποψη αυτή επί της ουσίας υποστηρίζει ότι η εισαγωγή στο Σύνταγμα του επίμαχου δημοσιονομικού κανόνα διασφαλίζει την απρόσκοπτη στο μέλλον λειτουργία της δημοκρατίας καθώς μια δημοκρατία για να είναι μελλοντικά βιώσιμη πρέπει να περιοριστεί στο παρόν και να μην υποσκάπτεται από μη εξυπηρετούμενα δημόσια χρέη και χρεοκοπίες. Παρόμοιο επιχείρημα εντοπίζεται και στην νομολογία του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου, το οποίο υποστηρίζει σε απόφασή του ότι ένας τέτοιος περιορισμός είναι αναγκαίος για να διατηρηθεί η δημοκρατία στην εξουσία

¹¹² Άρθρα 4-25 Συντάγματος για τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα

¹¹³ Ιδίως σε περίοδο εκλογικού κύκλου σημειώνονται έντονα φαινόμενα χαλάρωσης δημοσιονομικής πειθαρχίας και δημιουργικής λογιστικής στην οποία έχουμε ήδη αναφερθεί. Βλ. αναλυτικότερα: Π. Ματζούφας, «Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα. Λύση του προβλήματος ή ένα ακόμα εμπόδιο στην οικονομική προσαρμογή και στη προστασία των δικαιωμάτων»

μακροπρόθεσμα¹¹⁴. Πρόκειται για την έννοια της «μαχόμενης δημοκρατίας», την οποία το ελληνικό Σύνταγμα δεν υιοθετεί σε αντίθεση με το γερμανικό¹¹⁵.

Ένας δεύτερο επιχείρημα στο οποίο βασίζεται η άποψη υπέρ της ύπαρξης ενός συνταγματικού δημοσιονομικού κανόνα είναι αυτό της διαγενεακής δικαιοσύνης. Το Συνταγματικό Δικαστήριο της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας έκρινε το 2011 ότι σκοπός είναι η προστασία των μελλοντικών πολιτών και κοινοβουλίων εξασφαλίζοντας το αναγκαίο οικονομικό πλαίσιο για την αντιμετώπιση των προβλημάτων τους μέσω περιορισμού των δαπανών που θα επιβαρύνουν τους μελλοντικούς προϋπολογισμούς. Η απόφαση αυτή αποτυπώνει την άποψη ότι δεν πρέπει να καταπατάται η αρχή της αλληλεγγύης απέναντι στις μελλοντικές γενεές μέσω των δαπανών που γίνονται σήμερα για την απόλαυση τωρινών αγαθών και υπηρεσιών, οι οποίες θα αποπληρωθούν μέσω μέτρων που θα αφορούν τις επόμενες γενεές. Μέσω ενός συνταγματικού «χρυσού κανόνα», οι κυβερνήσεις θα αναγκάζονται σε μία πιο συνετή χρηματοδότηση ενισχύοντας μεσοπρόθεσμα αλλά και μακροπρόθεσμα μέσω επενδύσεων την οικονομία, διασφαλίζοντας έτσι και τα μελλοντικά κοινωνικά δικαιώματα. Αυτή ως σκέψη αποτελεί και το βασικό αντεπιχείρημα στον ισχυρισμό ότι τυχόν «συνταγματοποίηση» του χρυσού κανόνα καταπατά το κοινωνικό κράτος αφού αυτό που ουσιαστικά θα καταφέρει είναι η σωστή χρηματοδότηση των κοινωνικών δικαιωμάτων μέσω φορολογίας και όχι η μη χρηματοδότηση τους.

¹¹⁴ *«Θέτοντας συγκεκριμένους όρους και περιορίζοντας αντικειμενικά τους κανόνες δανεισμού της ομοσπονδιακής κυβέρνησης και των κρατιδίων (...) ο αναθεωρητικός νομοθέτης κατέστησε σαφές ότι μια συνταγματική δέσμευση των κοινοβουλίων και έτσι ένας απτός περιορισμός της δημοσιονομικής εξουσίας ίσως να είναι αναγκαίος, ακριβώς για να διατηρηθεί η δημοκρατική εξουσία του πολιτικού σώματος να διαμορφώνει τις πολιτικές μακροπρόθεσμα»* (BVerfGE 119, 96, 147), Βλ. αναλυτικότερα: Λίνα Παπαδοπούλου, «Ο Χρυσός Κανόνας στο Σύνταγμα και το Δικαστήριο της Ένωσης», 2016

¹¹⁵ «Η ελληνική θέση σηματοδοτεί και προδίδει την πεποίθηση ότι το ελληνικό Σύνταγμα δεν είναι σε θέση να αντιμετωπίσει με κανονιστικά μέσα ούτε την κρίση χρέους ούτε τους πολιτικούς εχθρούς της δημοκρατίας» Βλ αναλυτικότερα: Βλ. αναλυτικότερα: Λίνα Παπαδοπούλου, «Ο Χρυσός Κανόνας στο Σύνταγμα και το Δικαστήριο της Ένωσης», 2016

Σήμερα η τήρηση του Συντάγματος είναι μία συνεχή δοκιμασία. Ο σεβασμός του μέσα στην πολιτική και κοινωνική ζωή της χώρας, διαμορφωμένη μέσα από τις δραματικές επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης, φαίνεται να μην αποτελεί πλέον όρο ομαλής λειτουργίας θεσμών. Η εγχώρια διακυβέρνηση διέπεται από αποφάσεις, οι οποίες λαμβάνονται εκτός χώρας και εκτός των προβλεπόμενων διαδικασιών κατά το ελληνικό Σύνταγμα. Ειδικότερα, κάποιος από τους πιο σημαντικούς νόμους εισάγονται προς ψήφιση στη Βουλή «υπό τη δαμόκλειο σπάθη» της οικονομικής και κοινωνικής κατάρρευσης της χώρας, χωρίς να έχουν προηγουμένως αποτελέσει αντικείμενο διαβούλευσης μετατρέποντας τις συμφωνίες κυβέρνησης και δανειστών σε κανόνες δικαίου. Χαρακτηριστικά παραδείγματα «μετάλλαξης νομοθετικής λειτουργίας» είναι αυτά των ν.3845/2010 και ν. 4046/2012. Βρισκόμαστε, λοιπόν, σήμερα αντιμέτωποι με μία κυβερνητική δράση η οποία διαβρώνει το Σύνταγμα και την υπόσταση του συνταγματικού δικαίου¹¹⁶ καθώς προσπαθεί μέσω συνταγματικών δεσμεύσεων να επιτύχει πολιτικό εκσυγχρονισμό και ανάπτυξη, μία τακτικά εξαρχής καταδικασμένη να αποτύχει αφού τέτοιες αλλαγές δεν μπορούν να επιτευχθούν μέσω συνταγματικών κανόνων, ακριβώς διότι σε συνθήκες όπως οι σημερινές παγκοσμιοποίησης της οικονομίας και ρευστότητας, τα περιθώρια για άσκηση οικονομικής πολιτικής πρέπει να αμβλύνονται και όχι να στενεύουν.

Η παραπάνω θέση δεν συνεπάγεται άρνηση τήρησης των κανόνων δημοσιονομικής πειθαρχίας αφού η εξισορρόπηση δημοσίων εσόδων και εξόδων είναι ένας αδιαμφισβήτητος στόχος. Αυτό που αμφισβητείται όμως είναι η ορθότητα συνταγματοποίησης τέτοιων ρυθμίσεων. Δεν είναι τυχαία άλλωστε και η αποτυχία εισαγωγής ενός δημοσιονομικού κανόνα ισοσταθμισμένων προϋπολογισμών από μέρους των Η.Π.Α. στο Σύνταγμά τους παρά τις επανειλημμένες προσπάθειες, γεγονός που φανερώνει και τον αμφιλεγόμενο χαρακτήρα

¹¹⁶ Ιφιγένεια Καμτσίδου, «Οικονομική κρίση, Σύνταγμα και δημοκρατία»

της ρύθμισης¹¹⁷. Ορθότερη, αντιθέτως, κρίνεται η επιβολή τους με νομοθετική ρύθμιση μέσω της οποίας θα σταθμίζονταν σε μία πιο ισορροπημένη βάση οι περιορισμοί με τα κοινωνικά δικαιώματα. Έτσι προφυλάσσουμε το Σύνταγμα από τη προσπάθεια αντιμετώπισης μίας οικονομικής κρίσης για την οποία δεν οφείλεται ενώ παράλληλα περιορίζουμε την Κυβέρνηση νομοθετικά σε τομείς που υπόκεινται πιο εύκολα σε κανονιστικές ρυθμίσεις. Διαφορετικά είναι πιθανό να βρεθούμε μπροστά σε μία, υπό αίρεση του οικονομικά εφικτού, δημοκρατία.

B.5 Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο μέχρι σήμερα - Μια αποτίμηση

Ήδη από το 2010 χώρες όπως η Ιρλανδία, η Ισπανία, η Πορτογαλία και η Ελλάδα αιτήθηκαν οικονομικής στήριξης, βρισκόμενες στη δίνη μιας έντονης πολιτικής ανισορροπίας ως λογικό επακόλουθο της παγκόσμιας οικονομικής ύφεσης,. Το 2011, ο τότε πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Μανουέλ Μπαρόζο, υποστήριξε ότι *«αυτά είναι ασυνήθιστα μέτρα για ασυνήθιστες καταστάσεις. Η Ευρώπη δεν πρέπει να ξαναβρεθεί σ' αυτή την κατάσταση»*. Η έως και προφητική αυτή τοποθέτηση σκιαγραφούσε τη στρατηγική, την οποία θα ακολουθούσε η Ένωση ως προς τη διαχείριση της οικονομικής κρίσης, η οποία τάραξε για τα καλά του εφησυχασμένους ευρωπαίους.

Η Δημοσιονομική Συνθήκη παρουσιάστηκε ως απαραίτητο εργαλείο για τη διασφάλιση της αποφυγής ασύμμετρων διαταραχών και την εξασφάλιση μιας βιώσιμης διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, το οποίο θα προλάμβανε μια νέα κρίση δημοσίου χρέους στην Ευρωζώνη. Η ΣΣΣΔ αποτελεί τη συνέχεια του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης που αποτελούσε κομμάτι της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Πρωταρχικός σκοπός της είναι η επιβολή μιας **αυστηρότερης δημοσιονομικής πειθαρχίας**, μέσω συγκεκριμένων κανόνων που θα

¹¹⁷ Ε. Βενιζέλος, Εθνικό Σύνταγμα και εθνική κυριαρχία υπό συνθήκες διεθνούς οικονομικής κρίσης – Το πρόβλημα ήταν και παραμένει πολιτικό και όχι συνταγματικό, ΕφημΔΔ Τεύχος 1/2011

εγγυώνται τη μακροπρόθεσμη οικονομική σταθερότητα των κρατών-μελών της ΕΕ. Αξίζει, βέβαια, να σημειωθεί ότι δεν είναι λίγοι αυτοί που έχουν χαρακτηρίσει τη Δημοσιονομική Συνθήκη ως πολιτικό εργαλείο, το οποίο περιθωριοποιεί κάθε νομικώς ορθό μοντέλο λήψης αποφάσεων υιοθετώντας διαδικασίες πολιτικής αυθαιρεσίας καταπατώντας τον θεσμό της δημοκρατίας και της αρχής της νομιμότητας.

Στο ίδιο πλαίσιο κριτικής, εγείρονται και αμφιβολίες ως προς τα διακυβερνητικά εργαλεία που χρησιμοποιήθηκαν, όπως ο ΕΜΣ αλλά και ο αυξημένα εποπτικός ρόλος της Επιτροπής, γεγονότα που σηματοδοτούν την επικράτηση της τεχνοκρατίας και τον παραμερισμό του πολιτικού διαλόγου. Ο τελευταίος θα μπορούσε να γίνει εντός του δημοκρατικά νομιμοποιημένου Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, οδηγώντας σε εναλλακτικές λύσεις, πιο σύμφωνες με τις προτιμήσεις των χωρών της Ευρωζώνης. Ωστόσο, παρατηρήσαμε ότι, τεχνηέντως, ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου περιορίστηκε, αν όχι εξαλείφθηκε, οδηγώντας στο φαινόμενο του ευρωσκεπτικισμού¹¹⁸.

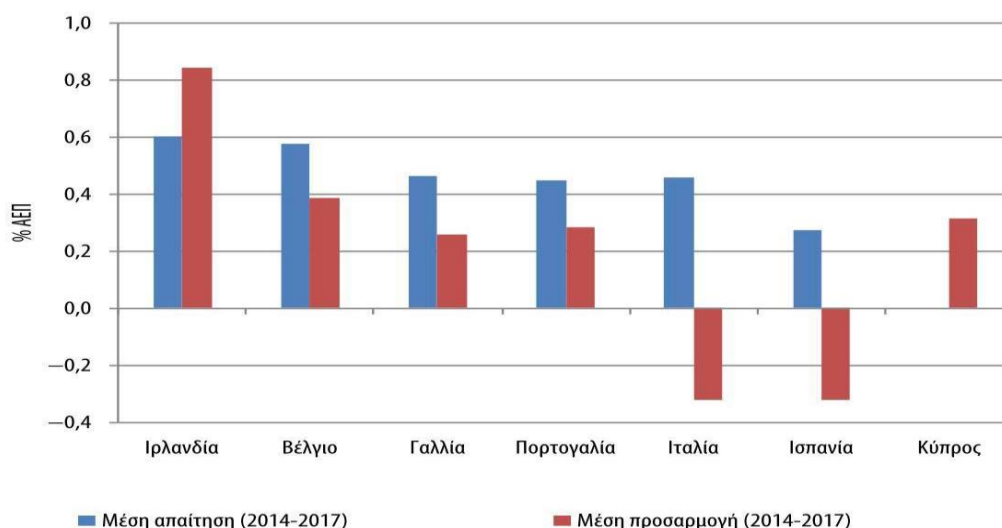
Ήταν αποτελεσματικό, όμως; Ας δούμε κάποιους αριθμούς.

Με βάση την ειδική έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, ***σημειώθηκαν ιδιαίτερα χαμηλά αποτελέσματα στα κράτη μέλη με τα υψηλότερα επίπεδα χρέους κατά τη περίοδο 2014-2018***. Οι διακυμάνσεις του δημοσιονομικού αποτελέσματος και του δείκτη χρέους στα επιμέρους κράτη μέλη μιας νομισματικής ένωσης είναι πολύ σημαντικές και εύθραυστες. Τα κίνητρα για δημοσιονομική πειθαρχία είναι ασθενέστερα σε μια νομισματική ένωση αφού οι χώρες δεν αναγκάζονται να παρακολουθούν τη θέση του οικείου ισοζυγίου πληρωμών, ενώ παράλληλα, οι αρνητικές εξωτερικές επιπτώσεις των δημοσιονομικών πολιτικών των χωρών αυτών ως συνδεδεμένων είναι μεγαλύτερη.

Οι σημαντικότερες εξελίξεις εντοπίζονται στις χώρες της ΕΕ με υψηλά επίπεδα χρέους, δηλαδή, στις χώρες με δείκτη χρέους άνω του 90 %. Η εικόνα που προκύπτει γεννά

¹¹⁸ Βλ., αναλυτικότερα: <http://www.newsbeast.gr/world/arthro/683330/giati-o-euroskeptikismos-kerdizei-edafos-stin-europsi>, όπου αναφέρει ρητά και την κρίση στην ευρωζώνη ως έναν από τους λόγους ύπαρξης του εν λόγω φαινομένου

ανησυχίες:



Πηγή: ΔΙ από AMECO, Μάρτιος 2018, απαιτήσεις από τις εαρινές αξιολογήσεις της Επιτροπής, έτη 2015, 2016, 2017.

Παράδειγμα επιτυχίας είναι η Ιρλανδία, η οποία βελτίωσε το Διαρθρωτικό Ισοζύγιο (ΔΙ)¹¹⁹ της κατά πολύ περισσότερο από ότι απαιτείται από τον πίνακα ενώ ο δείκτης χρέους προς ΑΕΠ μειώνεται με ταχείς ρυθμούς. Η Κύπρος το 2018 βρίσκεται στον ΜΔΣ της. Το στοιχείο αυτό, σε συνδυασμό με την ανάκαμψη, οδήγησε τον δείκτη χρέους σε πτωτική πορεία, αν και με αργό ρυθμό. Ωστόσο, για τις υπόλοιπες 4 από τις 6 χώρες του διαγράμματος, τα αποτελέσματα είναι απογοητευτικά¹²⁰.

Τα προβλήματα, που έφερε, λοιπόν στο προσκήνιο το Δημοσιονομικό Σύμφωνο δεν φαίνεται να "συγχωρούνται" ενόψει της αποτελεσματικότητας του. Κατά τη γνώμη μας, **η αποτυχία του έγκειται στο γεγονός ότι περιορίζει αδικαιολογήτων χώρες χωρίς ιδιαίτερα προβλήματα υπερβολικού χρέους ενώ, παράλληλα, εγκλωβίζει υπέρμετρα και στερεί την**

¹¹⁹ Το δημοσιονομικό αποτέλεσμα και το έλλειμμα είναι ίσα σε απόλυτες τιμές, αλλά έχουν αντίθετα πρόσημα: έλλειμμα 3 % αντιστοιχεί σε δημοσιονομικό αποτέλεσμα - 3 %, βλ. αναλυτικότερα:

<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/preventive-arms-european-semester-18-2018/el/#A3>

¹²⁰ Βλ. αναλυτικότερα: Ειδική έκθεση του Ελεγκτικού Ευρωπαϊκού Συνεδρίου για το 2018, διαθέσιμη και διαδικτυακά στο <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/preventive-arms-european-semester-18-2018/el/#A3>

εξουσία από χώρες με τέτοια προβλήματα να καταπολεμήσουν την εγχώρια κρίση του με τα κατάλληλα για τις ίδιες μέτρα εντός ενός πιο ευέλικτου γενικού, ενωσιακού, νομικού πλαισίου.

Μία τελευταία αναφορά, πριν την ολοκλήρωση αυτού του κεφαλαίου, κρίνουμε ότι πρέπει να γίνει όσον αφορά την επιρροή της **πανδημίας** στο Δημοσιονομικό Σύμφωνο:

Το *Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (European Fiscal Board)*¹²¹ επισημαίνει, συνεχώς, προς τις κυβερνήσεις της ευρωζώνης την ραγδαία αύξηση του δημόσιου χρέους, ως απότοκο της πανδημίας. Όμως, αξιοσημείωτο κρίνεται το γεγονός ότι δεν ζήτησε πολιτικές προσαρμογής και εγκατάλειψη των μέτρων στήριξης για να αποκατασταθεί η δημοσιονομική ισορροπία, όπως θα ήταν αναμενόμενο, αλλά, αντιθέτως, ζήτησε **επανεξέταση και αναθεώρηση των δημοσιονομικών κανόνων** καθώς η κρίση έχει εκτοξεύσει χρέη και ελλείμματα.

Τι ήταν αυτό, το οποίο, επί της ουσίας, ζήτησε το Δημοσιονομικό Συμβούλιο: Αναθεώρηση της Δημοσιονομικής «Βίβλου» της ΕΕ, δηλαδή του **Δημοσιονομικού Συμφώνου**, προτάσσοντας το επιχείρημα της κοινής λογικής: Ότι οι παλαιοί κανόνες για το όριο του χρέους και του ελλείμματος είναι μη ρεαλιστικοί υπό αυτές τις εξαιρετικές συνθήκες μίας ιστορικής ύφεσης, λόγω της πανδημίας. Η τελευταία, λοιπόν, κρίνεται ως μία καλή ευκαιρία και αφορμή να μειωθούν οι **δομικές στρεβλώσεις** που κουβαλά το δημοσιονομικό Σύμφωνο από καταβολής του.

¹²¹ Βλ. Έκθεση των Πέντε Προέδρων για την ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρώπης (διαθέσιμη διαδικτυακά στο www.consilium.europa.eu/el/policies/emu-report-2015/), όπου η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στην απόφαση σύστασης του ανεξάρτητου συμβουλευτικού Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου, το οποίο, δεν θα αντικαταστήσει τα εθνικά Δημοσιονομικά Συμβούλια ή την Επιτροπή στο έργο της για την εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Ωστόσο, όπως επισημαίνεται, δεν είναι απολύτως ξεκάθαρο πως θα ασκήσει στην πράξη το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο τις αρμοδιότητες που του έχουν ανατεθεί, ούτε πως θα επιτευχθεί η συνεργασία του με τα εθνικά δημοσιονομικά συμβούλια.

*«Η ξαφνική και σημαντική επιδείνωση των δημοσιονομικών έχει εγείρει θεμελιώδη ερωτήματα για την **αρτιότητα των δημοσιονομικών κανόνων**. Θα πρέπει να ευθυγραμμίσουμε τους κανόνες με ένα εντελώς νέο, πολύ πιο δύσκολο τοπίο στην Ε.Ε.»* επισημαίνεται στην έκθεση του Δημοσιονομικού Συμβουλίου ενώ ο επικεφαλής του Συμβουλίου, **Νίελς ΙΤίγκεσεν**, τόνισε , από την πλευρά του ότι *«το να καθορίσουμε την κατεύθυνση, προς την οποία οι κανόνες πρέπει να τροποποιηθούν, προφανώς αποτελεί μια δύσκολη διαδικασία, αλλά είναι κάτι που **δεν μπορεί να περιμένει**»*

Την ανάγκη αναθεώρησης φανερώνουν και οι αλληπάλληλες εκδόσεις ομολόγων από τα κράτη-μέλη της ΕΕ, προκειμένου να χρηματοδοτήσουν τα μέτρα στήριξης. Σύμφωνα με την ανάλυση των Financial Times, αυτή η κατάσταση θα οδηγήσει πολύ σύντομα, **το σύνολο του ευρωπαϊκού χρέους στο 100% του ΑΕΠ**, παραβιάζοντας, προφανώς κάθε δημοσιονομική συνθήκη. Παράλληλα, σε ανάλυσή της, η **Eurasia Group** προδικάζει ότι η πανδημία θα φέρει την **αρχή του τέλους των δημοσιονομικών κανόνων** της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στην ίδια ανάλυση επισημαίνει την γνώμη της ίδιας της Κομισιόν, κατά την οποία *«**δεν μπορούμε να επιστρέψουμε στους παλιούς κανόνες. Για παράδειγμα, ο δημοσιονομικός κανόνας που λέει ότι οι χώρες μέλη πρέπει να κόβουν το 1/20 της διαφοράς ανάμεσα στο 60% και το πραγματικό ύψος του χρέους τους κάθε χρόνο, απλά δεν μπορεί να εφαρμοστεί**»*.

Η προσαρμογή των κανόνων στη νέα δημοσιονομική πραγματικότητα, σίγουρα, θα αργήσει ακόμα να γίνει πραγματικότητα. Όμως, απώτερος στόχος είναι οι **κανόνες περί χρεών να γίνουν σταδιακά λιγότερο αυστηροί**, ώστε να επιτρέπουν μία ομαλή δημοσιονομική προσαρμογή, η οποία τώρα δεν φαίνεται εφικτή. Σύμφωνα με την Eurasia πάντως, οι συζητήσεις αναμένεται να ξεκινήσουν και επίσημα με την έναρξη της

πορτογαλικής προεδρίας της ΕΕ, τον επόμενο Ιανουάριο, με στόχο οι όποιες αλλαγές να εφαρμοστούν υπό τη γαλλική προεδρία, η οποία θα ξεκινήσει τον Ιανουάριο του 2022.¹²²

Κοινή διαπίστωση, συνεπώς, αποτελεί, ότι για την αντιμετώπισή της χρηματοπιστωτικής κρίσης, είναι αναγκαία η καθιέρωση μεγαλύτερης ευελιξίας στη λήψη μέτρων, κυρίως δημοσιονομικών. Μέχρι, όμως, αυτό να γίνει, η Κομισιόν, τον Μάρτιο του προηγούμενου έτους, προχώρησε σε ενεργοποίηση του υπέρτατου δημοσιονομικού "εργαλείου", **την ρήτρα "γενικής διαφυγής", παγώνοντας ουσιαστικά το Σύμφωνο Σταθερότητας.** Όλα τα κράτη μέλη, όπως και η Ελλάδα μπορούν, χωρίς περιορισμούς, όσο διαρκεί η πανδημία, κατά τη διάρκεια της οποίας δεν ισχύουν οι δημοσιονομικοί στόχοι, να λαμβάνουν μέτρα τόνωσης της εγχώριας οικονομίας. Έτσι, μια χώρα μπορεί να ξεπεράσει το όριο του ελλείμματος, το οποίο είναι 3% ως ποσοστό του ΑΕΠ χωρίς να επέλθουν οι προβλεπόμενες, εκ του νόμου, κυρώσεις. Την απόφαση ανακοίνωσε με δήλωσή της η επικεφαλής της Επιτροπής Ursula Von Der Leyen, κατά την οποία η απόφαση πάρθηκε προς υποστήριξη των ευρωπαϊών πολιτών και, εν γένει, προς επιβίωση της ενωσιακής αγοράς. Η Ρήτρα Γενικής Διαφυγής ή αλλιώς "*General escape clause*", με την ενεργοποίησή της, αναστέλλει τη δημοσιονομική προσαρμογή. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι, η πρώτη χώρα που έκανε χρήση της εν λόγω ρήτρας, ήταν η Γερμανία, με την κατάθεση στη Bundestag ενός συμπληρωματικού προϋπολογισμού τόνωσης της οικονομίας ύψους 156 δις Ευρώ.

¹²² <https://economico.gr/borei-i-pandimia-na-spasei-to-symfono-statherotitas-i-evropi-anoigei-ti-istoriki-syzitisi-gia-anatheorisi-ton-kanonon-gia-to-chreos-kai-to-elleimma/>

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

Ο ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΟΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΔΙΟΡΘΩΤΙΚΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ – ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ: Ν.4270/2014.

A. Εισαγωγή και εφαρμογή στην εγχώρια νομοθεσία

Η επίτευξη μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων, κρίθηκε εξαρχής ότι έπρεπε να συνοδεύεται από την πρόβλεψη ενός μηχανισμού διόρθωσης, ο οποίος θα τίθεται αυτομάτως σε εφαρμογή, στη περίπτωση που τα κράτη μέλη δεν κατόρθωναν να επιτύχουν τα απαιτούμενα «νούμερα». Ο μηχανισμός αυτός θα διασφάλιζε μία άμεση δημοσιονομική προσαρμογή όταν η εκτέλεση των οικονομικών σχεδιασμών της Κυβέρνησης όδευε, πιθανότητα, προς την μη επίτευξη των επιθυμητών στόχων.

Βάσει του Δημοσιονομικού Συμφώνου, τα συμβαλλόμενα μέρη υποχρεούνται να εισάγουν στο εθνικό τους δίκαιο, παράλληλα με τον κανόνα περί ισοσκελισμένο προϋπολογισμού και έναν διορθωτικό μηχανισμό, ο οποίος θα τίθεται σε λειτουργία αυτομάτως σε περίπτωση σημαντικών αποκλίσεων από τον μεσοπρόθεσμο στόχο ή έστω από την πορεία προς επίτευξη αυτού¹²³. Επιπλέον, σύμφωνα με την ΣΣΣΔ, ο διορθωτικός μηχανισμός θα θεσπίζεται βάσει κοινών αρχών, οι οποίες ορίζονται από την Επιτροπή όσον αφορά τον χαρακτήρα, την έκταση και το χρονοδιάγραμμα της διορθωτικής δράσης που θα αναληφθεί καθώς και τον ρόλο και την ανεξαρτησία των εθνικών οργάνων που είναι αρμόδια για την τήρηση των επίμαχων κανόνων.

Παρατηρείται ότι ο μηχανισμός διόρθωσης λειτουργεί ως μέσο εξασφάλισης αξιοπιστίας στον μεσοπρόθεσμο στόχο και στον σχετικό επιχειρησιακό στόχο. Παρόλο που, στη πραγματικότητα, μόνο εξαιρετικές περιπτώσεις μπορεί να οδηγήσουν στην

¹²³ Βλ. Άρθρο 3 παρ. 1 στοιχ. ε και άρθρο 3 παρ. 2 ΣΣΣΔ

προσωρινή απόκλιση από τον μεσοπρόθεσμο στόχο ή την πορεία προσαρμογής σε αυτόν, οι σημαντικές αποκλίσεις που παρατηρούνται πρέπει να διορθώνονται άμεσα μέσω την αυτόματης ενεργοποίησης προκαθορισμένου διορθωτικού μηχανισμού, ιδίως με την αντιστάθμιση των αποκλίσεων από τη μεσοπρόθεσμη πορεία των δαπανών.

Στην Ελλάδα, με τον Ν.4270/2014 πραγματοποιήθηκε η ενσωμάτωση στην εγχώρια έννομη τάξη της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου της 8ης Νοεμβρίου 2011 σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με τον ίδιο νόμο θεσπίστηκε, επίσης, διορθωτικός μηχανισμός, ο οποίος ενεργοποιείται όταν παρατηρούνται σημαντικές αποκλίσεις από το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο ή από την πορεία προσαρμογής προς αυτόν με βάση τα κριτήρια που προβλέπονται στον Κανονισμό (ΕΚ) 1466/1997. Αποτέλεσε την ενσωμάτωση, στο ελληνικό δίκαιο, του κοινοτικού μηχανισμού που προβλέπεται για τα κράτη-μέλη, τα οποία υπέγραψαν το Δημοσιονομικό Σύμφωνο.

Ειδικά για την περίπτωση της Ελλάδας, ο μηχανισμός αυτός αντικαταστάθηκε από έναν ακόμη πιο αυστηρό μηχανισμό, τον Αυτόματο Μηχανισμό Δημοσιονομικής Προσαρμογής Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης, όπως ορίζεται στο άρθρο 233 του Ν. 4389/2016¹²⁴. Για τη χώρα μας “η θεσμοθέτηση του αυτόματου μηχανισμού

¹²⁴ «Σε αντίθεση με τον προβλεπόμενο στο άρθρο 39 του Ν.4270/2014 διορθωτικό μηχανισμό που ενεργοποιείται με νόμο που ψηφίζεται με βάση σχέδιο διορθωτικών ενεργειών, το οποίο συντάσσει ο Υπουργός Οικονομικών λαμβάνοντας υπόψη τη γνώμη του Δημοσιονομικού Συμβουλίου και το οποίο το υποβάλλει προς έγκριση στη Βουλή μετά από έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου, ενώ ενεργοποιείται αυτομάτως μόνο σε περίπτωση που υπάρχει σχετική σύσταση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο αυτόματος μηχανισμός του άρθρου 233 του Ν. 4389/2016 ενεργοποιείται με την έκδοση Προεδρικού Διατάγματος ή αυτόματα σε περίπτωση άπρακτης της προθεσμίας για την έκδοσή του, χωρίς να απαιτείται η ψήφιση σχετικού νόμου. (...)Θα πρέπει, πάντως, να σημειώσουμε ότι η ενεργοποίηση του αυτόματου μηχανισμού δημοσιονομικής προσαρμογής μπορεί να βοηθήσει στην ελαχιστοποίηση του πολιτικού κόστους της κυβέρνησης, η οποία επικοινωνιακά μπορεί να εμφανισθεί ως «αδύναμη» λόγω περιορισμού της δημοσιονομικής της εξουσίας.» Βλ. αναλυτικότερα: Κ. Σαββαΐδου, «Ενεργοποίηση του «κόφτη»: Όταν η Βουλή καθίσταται απλός θεατής της εφαρμογής των δημοσιονομικών κανόνων», 2016 (Ο εν λόγω μηχανισμός δημιούργησε αρκετά ζητήματα δημόσιας τάξης, τα οποία, ωστόσο, δεν θα αναλυθούν περαιτέρω καθώς δεν αποτελούν αντικείμενο την συγκεκριμένης διπλωματικής εργασίας)

δημοσιονομικής προσαρμογής αποτέλεσε “prior action”, προκειμένου να διασφαλισθεί η επίτευξη πρωτογενούς πλεονάσματος 3,5% του Α.Ε.Π. το 2018.”¹²⁵

B. Οι Αρχές των διορθωτικών μηχανισμών

Κατά την Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναφορικά με τις *κοινές αρχές*, οι οποίες διέπουν τους εθνικούς δημοσιονομικούς διορθωτικούς μηχανισμούς¹²⁶¹²⁷, σημειώθηκαν τα εξής:

Το νομικό καθεστώς, υπό το οποίο ο διορθωτικός μηχανισμός θα εισαχθεί στο εθνικό δίκαιο είναι *μέσω διατάξεων δεσμευτικού και μόνιμου χαρακτήρα, κατά προτίμηση συνταγματικού, ή άλλων διατάξεων των οποίων η πλήρης τήρηση κατοχυρώνεται μέσω των διαδικασιών που διέπουν τον εθνικό προϋπολογισμό*. Ο μηχανισμός πρέπει να σέβεται απόλυτα τις εξουσίες των εθνικών κοινοβουλίων ενώ θα στηρίζεται αυστηρά στις έννοιες και τους κανόνες του ευρωπαϊκού δημοσιονομικού πλαισίου, το οποίο ισχύει κυρίως για την έννοια της *«σημαντικής απόκλισης»* και για τον ορισμό πιθανών *ρητρών διαφυγής*. Η διόρθωση από πλευράς χρονοδιαγράμματος και έκτασης, θα συνάδει με τις συστάσεις που ενδέχεται να γίνουν στο οικείο κράτος μέλος βάσει του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Η ενεργοποίηση του διορθωτικού μηχανισμού θα λαμβάνει χώρα υπό πολύ καθορισμένες περιστάσεις, σημαντικής απόκλισης από τον μεσοπρόθεσμο στόχο ή από την πορεία

¹²⁵ Βλ. αναλυτικότερα: Κ. Σαββαΐδου, «Ενεργοποίηση του «κόφτη»: Όταν η Βουλή καθίσταται απλός θεατής της εφαρμογής των δημοσιονομικών κανόνων», 2016

¹²⁶ Από την ομιλία της καθηγήτριας Κατερίνας Σαββαΐδου με τίτλο «Δημοσιονομικοί κανόνες και ενεργοποίηση του διορθωτικού μηχανισμού προσαρμογής και του αυτόματου μηχανισμού δημοσιονομικής προσαρμογής (γνωστού και ως «κόφτη») στο πλαίσιο εκτέλεσης προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής», στην επιστημονική ημερίδα της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων σε συνεργασία με το Δικηγορικό Σύλλογο Θεσσαλονίκης (2016)

¹²⁷ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ, Κοινές αρχές για τους εθνικούς δημοσιονομικούς διορθωτικούς μηχανισμούς, Βρυξέλλες, 20.06.2012

προσαρμογής σ' αυτόν. Οι παράγοντες ενεργοποίησης μπορεί να περιλαμβάνουν κριτήρια επιπέδου ΕΕ ή κριτήρια ειδικά ανά χώρα, υπό την προϋπόθεση ότι τηρείται ο ανωτέρω όρος.

Εν συνεχεία, η έκταση και το χρονοδιάγραμμα της διόρθωσης πρέπει να διέπονται από προκαθορισμένους κανόνες, οι οποίοι δεν πρέπει να αποκλείουν εντελώς το πεδίο της διακριτικής ευχέρειας κατά τον σχεδιασμό του τρόπου αντιμετώπισης μιας σημαντικής δημοσιονομικής απόκλισης. Επιπλέον, οι μεγαλύτερες αποκλίσεις από τον μεσοπρόθεσμο στόχο ή από την πορεία προσαρμογής προς αυτόν θα επιφέρουν και μεγαλύτερες διορθώσεις. Σημείο δε αναφοράς για τον διορθωτικό μηχανισμό αποτελούν η επάνοδος του διαρθρωτικού ισοζυγίου στο επίπεδο του μεσοπρόθεσμου στόχου ή πάνω από το επίπεδο αυτό εντός της προγραμματισμένης προθεσμίας και η διατήρησή του στο εν λόγω επίπεδο, γεγονός που αποτελεί την πεμπουσία του Δημοσιονομικού Συμφώνου. Έτσι, ένα κράτος, που παρεκκλίνει από τον μεσοπρόθεσμο στόχο, κατά την πορεία προσαρμογής του προς αυτόν, πρέπει να διατηρεί αμετάβλητο το χρονοδιάγραμμα επιστροφής του σε αυτόν. Αν το κράτος βρισκόταν, αρχικά, εντός του μεσοπρόθεσμου στόχου, αλλά αργότερα παρέκλινε από αυτόν, είναι υποχρεωμένο να επανέλθει μέσα στο, ευλόγως, ταχύτερο χρονικό διάστημα, δηλαδή το αργότερο εντός του επόμενου έτους. Πρωταρχικός σκοπός του μηχανισμού είναι να συμβάλει καθοριστικά στην ενσωμάτωση κρίσιμων στοιχείων σταθερότητας στο δημοσιονομικό πλαίσιο, ώστε να αποτρέπεται το «σύνδρομο του κινούμενου στόχου», που εμφανίζεται συστηματικά σε περιπτώσεις αποκλίσεων. Προς το σκοπό αυτό κάθε μηχανισμός πρέπει να εξασφαλίσει την επίτευξη των επιθυμητών δημοσιονομικών αποτελεσμάτων, τα οποία υπήρχαν πριν την απόκλιση. Το διορθωτικό σχέδιο, το οποίο θα υιοθετήσουν τα κράτη από την αρχή της διόρθωσης, θα είναι και δεσμευτικό για τους προϋπολογισμούς που καλύπτονται από τη περίοδο της διόρθωσης και μετά.

Όσον αφορά στα μέσα παρακολούθησης, ο διορθωτικός μηχανισμός μπορεί να δώσει εξέχοντα επιχειρησιακό ρόλο στους κανόνες για τις δημόσιες δαπάνες και τα μέτρα διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων, λαμβανομένου υπ' όψιν του γεγονότος ότι αυτά τα συγκεντρωτικά μεγέθη αντανακλούν αμεσότερα τις αποφάσεις που λαμβάνουν οι

δημοσιονομικές αρχές απ' ότι τα τελικά δημοσιονομικά αποτελέσματα ή τα διορθωμένα, από τις κυκλικές διακυμάνσεις, αποτελέσματα. Ο δε σχεδιασμός του μηχανισμού πρέπει, σε περίπτωση ενεργοποίησης, να λαμβάνει υπόψη του τις διατάξεις που αφορούν τον συντονισμό των δημοσιονομικών προσαρμογών σε μερικούς ή όλους τους υποτομείς της γενικής κυβερνήσεως. Παράλληλα, πρέπει να υπάρχουν και ασφαλιστικές δικλίδες, οι οποίες να εγγυώνται ότι η επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων της γενικής κυβερνήσεως, για τους οποίους η κεντρική κυβέρνηση είναι υπεύθυνη έναντι του επιπέδου της ΕΕ, δεν τίθεται σε κίνδυνο από τη συμπεριφορά των υποτομέων.

Επιπροσθέτως, βασικό είναι και το θέμα των ρητρών διαφυγής, ο καθορισμός των οποίων πρέπει να γίνεται με γνώμονα την έννοια των «εξαιρετικών περιστάσεων», όπως αυτή έχει συμφωνηθεί στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και εν γένει στο πλαίσιο της ΕΕ, ώστε να αποτραπούν οι υπερβολικά χαλαροί ορισμοί των εξαιρετικών περιστάσεων. Η έννοια αυτή αναφέρεται σε περίπτωση ασυνήθιστου γεγονότος που εκφεύγει από τον έλεγχο του οικείου κράτους μέλους και το οποίο έχει σημαντική επίπτωση στη δημοσιονομική κατάσταση της γενικής κυβέρνησης, ή σε περιόδους σοβαρής οικονομικής κάμψης. Η αναστολή του διορθωτικού μηχανισμού, η οποία επέρχεται με την εφαρμογή της ρήτρας διαφυγής είναι προσωρινή. Προβλέπεται ένας ελάχιστον ρυθμός διορθωτικής προσαρμογής μετά την έξοδο από τη ρήτρα διαφυγής, με τη σχετική απαίτηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης να αποτελεί το κατώτατο όριο. Κατά την έξοδο από τη ρήτρα διαφυγής, τα κράτη μέλη υιοθετούν εκ νέου διορθωτικό σχέδιο.

Τέλος, η ανεξαρτησία και διαφάνεια στη λειτουργία του διορθωτικού μηχανισμού θα εξασφαλίζεται από ανεξάρτητους φορείς ή από φορείς με επιχειρησιακή αυτονομία, οι οποίοι θα λειτουργούν ως όργανα παρακολούθησης – τα Δημοσιονομικά Συμβούλια, στα οποία θα γίνει εκτενώς αναφορά παρακάτω. Τα εν λόγω ανεξάρτητα όργανα θα προβαίνουν σε δημόσιες αξιολογήσεις όσον αφορά την ύπαρξη περιστάσεων που δικαιολογούν την ενεργοποίηση διορθωτικού μηχανισμού, την εκτέλεση της διόρθωσης κατά τους εθνικούς κανόνες και σχέδια όπως και την ύπαρξη περιστάσεων που προκαλούν ενεργοποίηση ρήτρας

διαφυγής. Το οικείο κράτος μέλος θα είναι υποχρεωμένο να συμμορφώνεται με τις παραπάνω αξιολογήσεις ή σε αντίθετη περίπτωση, να αιτιολογεί την έλλειψη συμμόρφωσης του¹²⁸.

Γ. Η ενεργοποίηση του διορθωτικού μηχανισμού, ο χαρακτήρας διόρθωσης και οι ρήτρες διαφυγής

Σύμφωνα με την τρίτη, κατά σειρά αρχή, όπως αυτή αναπτύχθηκε παραπάνω, περί ενεργοποίησης, οι διορθωτικοί μηχανισμοί ενεργοποιούνται μόνο σε σαφώς καθορισμένες περιστάσεις σημαντικής απόκλισης. Αυτό συνεπάγεται την πρόβλεψη διατάξεων, οι οποίες θα ορίζουν εκ των προτέρων τα κριτήρια που πρέπει να εφαρμόζονται για την αξιολόγηση της ύπαρξης συγκεκριμένης απόκλισης. Με την ίδια αρχή ορίζεται ότι τα συμβαλλόμενα κράτη μπορούν να διαμορφώνουν ποικίλους μηχανισμούς και κριτήρια. Έτσι, τα σημεία ενεργοποίησης μπορούν να βασίζονται είτε σε ενωσιακά, είτε σε ειδικά ανά χώρα κριτήρια, είτε ακόμα και στα δύο: *οι αποφάσεις επιπέδου ΕΕ, που διατυπώνουν στη κρίση του την ύπαρξη σοβαρής απόκλισης, αποτελούν φυσικό παράγοντα ενεργοποίησης του διορθωτικού μηχανισμού*, ενώ τα εγχώρια κριτήρια δύνανται να λειτουργήσουν ως στοιχεία ενεργοποίησης, παρουσιάζοντας, παράλληλα, και το πρόσθετο επιχείρημα της πιο έγκαιρης ενεργοποίησης.

Ο εν λόγω μηχανισμός, σύμφωνα με την ελληνική πρόβλεψη¹²⁹, δύναται να ενεργοποιηθεί τόσο από τον Υπουργό Οικονομικών, λαμβάνοντας υπόψη τη σχετική γνώμη του

¹²⁸ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ, Κοινές αρχές για τους εθνικούς δημοσιονομικούς διορθωτικούς μηχανισμούς, Βρυξέλλες, 20.06.2012

¹²⁹ Κατά το άρθρο 38 ν. 4270/2014: « *1. Ο διορθωτικός μηχανισμός συνίσταται στην προετοιμασία και υιοθέτηση του σχεδίου διορθωτικών ενεργειών του άρθρου 39.*

2. Ο διορθωτικός μηχανισμός ενεργοποιείται όταν παρατηρούνται σημαντικές αποκλίσεις από το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο ή από την πορεία προσαρμογής προς αυτόν με βάση τα κριτήρια που προβλέπονται στην παράγραφο 3 του άρθρου 6 του Κανονισμού (ΕΚ) 1466/1997. Ο διορθωτικός μηχανισμός δύναται να μην ενεργοποιηθεί: α) σε περίπτωση που επικρατούν εξαιρετικές περιστάσεις, με την προϋπόθεση ότι αυτή η απόκλιση δεν θέτει σε κίνδυνο τη δημοσιονομική βιωσιμότητα σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα και β) σε περιόδους σημαντικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, όπως ορίζονται στο άρθρο 14.

Δημοσιονομικού Συμβουλίου, βάσει προκαθορισμένων κριτηρίων, όσο και *αυτομάτως* σε περίπτωση που υπάρχει σχετική σύσταση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εφόσον ενεργοποιηθεί, ο Υπουργός Οικονομικών, εντός συγκεκριμένης προθεσμίας δύο μηνών καταρτίζει σχέδιο ενεργειών που περιλαμβάνει χρονοδιάγραμμα, στόχους και μέτρα παρέμβασης, το οποίο υποβάλλεται στη Βουλή προς ψήφιση¹³⁰. Το σχέδιο διορθωτικών ενεργειών καθορίζει τη διορθωτική περίοδο, εντός της οποίας πρέπει να διορθωθούν οι αποκλίσεις, ετήσιους στόχους δημοσιονομικών δεικτών, οι οποίοι πρέπει να επιτευχθούν προκειμένου να διορθωθούν οι αποκλίσεις αυτές, την έκταση και το περιεχόμενο των παρεμβάσεων για τα έσοδα και τις δαπάνες που πρέπει να ληφθούν ώστε να διορθωθούν οι αποκλίσεις καθώς και τους υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης που οι παρεμβάσεις αφορούν. Η ανάλυση των παρεμβάσεων γίνεται μέσω γνωμοδοτήσεων του Δημοσιονομικού Συμβουλίου ενώ καθεμία παρέμβαση πρέπει να κοστολογείται ξεχωριστά. Στην γνώμη, την

{Το άρθρο 14 ορίζει ως περίοδο σημαντικής διαρθρωτικής μεταρρύθμισης: « (...) τη περίοδο όπως αυτή προκύπτει από το άρθρο 5(1) του Κανονισμού (ΕΚ) 1466/1997, κατά την οποία δύνανται να επιτραπούν η απόκλιση από το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο ή η απόκλιση από τον κανόνα της πορείας προσαρμογής ή η μη εφαρμογή ή η αναστολή ισχύος του σχεδίου διορθωτικών ενεργειών, όπως περιγράφονται στα επόμενα άρθρα, ύστερα από σχετική έγκριση του αρμόδιου οργάνου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και υπό τις εξής προϋποθέσεις: (αα) οι μεταρρυθμίσεις να έχουν άμεσες μακροπρόθεσμες θετικές δημοσιονομικές επιπτώσεις, περιλαμβανομένης της αύξησης της δυναμικής βιώσιμης ανάπτυξης, και, κατά συνέπεια, επαληθεύσιμο αντίκτυπο στη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών, (ββ) ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος να επιτευχθεί εντός της χρονικής διάρκειας που καλύπτει το τρέχον πρόγραμμα σταθερότητας και (γγ) να μην υπάρξει σημαντική απόκλιση από τον Κανόνα Δημοσιονομικής Θέσης }

3. Ο Υπουργός Οικονομικών ενεργοποιεί το διορθωτικό μηχανισμό, με βάση τα κριτήρια για σημαντικές αποκλίσεις από το δημοσιονομικό στόχο ή από την πορεία προσαρμογής προς αυτόν, που ορίζονται στην παράγραφο 3 του άρθρου 6 του Κανονισμού (ΕΚ) 1466/1997, λαμβάνοντας υπόψη τη σχετική γνώμη του Δημοσιονομικού Συμβουλίου. Ο διορθωτικός μηχανισμός δύναται να μην ενεργοποιηθεί, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παράγραφο 2. Σε περίπτωση που ο Υπουργός Οικονομικών δεν ακολουθήσει τη γνώμη του Δημοσιονομικού Συμβουλίου για ενεργοποίηση του διορθωτικού μηχανισμού, ο Υπουργός γνωστοποιεί τους λόγους σε μια σχετική ανοιχτή επιστολή προς τη Βουλή.

4. Ο διορθωτικός μηχανισμός ενεργοποιείται αυτομάτως σε περίπτωση που υπάρχει σχετική σύσταση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 6 του Κανονισμού (ΕΚ) 1466/1997

¹³⁰ Άρθρο 39 ν. 4270/2014

οποία διατυπώνει το Δημοσιονομικό Συμβούλιο, αξιολογεί κατά πόσο η αναλογία των περικοπών των δαπανών είναι η ενδεδειγμένη και κατά πόσο αυτές είναι ρεαλιστικές και επαρκείς ενώ, παράλληλα, μπορεί να προτείνει και διαφορετικές παρεμβάσεις, τις οποίες έχει την δυνατότητα να παρουσιάσει και στη Βουλή. Προτεραιότητα δίνεται στις περικοπές δαπανών (με εξαίρεση τις δαπάνες εξυπηρέτησης χρέους). Όποιο διορθωτικό σχέδιο υιοθετηθεί, οφείλει να τηρεί τους κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης ενώ ,μαζί με την υποβολή του στη Βουλή, περιλαμβάνεται η επικαιροποίηση του Μ.Π.Δ.Σ. και ο συμπληρωματικός Κρατικός Προϋπολογισμός.

Εφόσον το διορθωτικό πλαίσιο υιοθετηθεί και για όσο διαρκεί η διορθωτική περίοδος, το Δημοσιονομικό Συμβούλιο καταρτίζει και δημοσιεύει δύο φορές το χρόνο, την έκθεση προόδου ως προς την εφαρμογή του σχεδίου¹³¹. Σε αυτήν αξιολογείται αν η εφαρμογή του σχεδίου εξελίσσεται ομαλά και σύμφωνα με τους προκαθορισμένους στόχους και αν είναι εφικτή η διόρθωση των σημαντικών αποκλίσεων που είχαν εντοπιστεί¹³². Ο χαρακτήρας της

¹³¹ Προβλέπεται και αναστολή ισχύος του διορθωτικού σχεδίου σε εξαιρετικές περιστάσεις. Κατά το άρθρο 40 παρ. 3, 4 και 5: «3. Κατά τη διάρκεια της διορθωτικής περιόδου που έχει καθοριστεί με το σχέδιο διορθωτικών ενεργειών της παραγράφου 1 του άρθρου 39, μπορεί να αναστέλλεται η ισχύς του σχεδίου εφόσον συντρέχουν εξαιρετικές περιστάσεις. Η αναστολή αποφασίζεται κατά τη διαδικασία του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 39, μετά από σχετική σύσταση του Δημοσιονομικού Συμβουλίου.

4. Μετά την απόφαση αναστολής του σχεδίου της προηγούμενης παραγράφου, ο Υπουργός Οικονομικών αξιολογεί, μετά από σχετική γνώμη του Δημοσιονομικού Συμβουλίου, σε τακτά χρονικά διαστήματα που δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερα των έξι μηνών, αν εξακολουθούν να συντρέχουν οι εξαιρετικές περιστάσεις, αλλά και οι αποκλίσεις της παραγράφου 2 του άρθρου 38 και δημοσιοποιεί την αξιολόγησή του στη μόνιμη Διαρκή Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής.

5. Αν, από την ανωτέρω αξιολόγηση, ο Υπουργός Οικονομικών κρίνει ότι οι εξαιρετικές περιστάσεις της παραγράφου 3 έπαυαν να συντρέχουν, υποβάλλει νέο σχέδιο διορθωτικών ενεργειών σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 39, εκτός αν διαπιστώσει ότι δεν υφίστανται πλέον οι αποκλίσεις της παραγράφου 2 του άρθρου 38.»

¹³² Άρθρο 40 ν. 4270/2014, παρ.1 και παρ.2

διόρθωσης, που θα υιοθετηθεί, πρέπει να είναι σύμφωνος με την κοινή αρχή περί χαρακτήρα της διόρθωσης, όπως αυτή ορίζεται στην Ανακοίνωση της Επιτροπής¹³³.

Καταληκτικά, η θέσπιση διορθωτικών μηχανισμών δημοσιονομικής προσαρμογής αποκοπεί στη έγκαιρη διόρθωση σημαντικών αποκλίσεων από το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο. Ωστόσο, κρίνεται αναγκαίο να υπάρχει ένας βαθμός ευελιξίας τόσο ως προς την διαμόρφωση των διορθωτικών σχεδίων όσο και ως προς τη μη ενεργοποίηση του μηχανισμού σε ορισμένες περιπτώσεις, χωρίς βεβαίως να τίθεται υπό διακινδύνευση η δημοσιονομική βιωσιμότητα, όπως ορίζει και ο νόμος.

Δ. Παρατηρήσεις επί των διατάξεων μηχανισμών διόρθωσης

Στην οδηγία 2011/85 εισήχθη για πρώτη φορά η έννοια του μηχανισμού διόρθωσης, ο οποίος αναφέρεται ως οι *«συνέπειες σε περίπτωση μη συμμόρφωσης»*. Ωστόσο, πέραν αυτού, η Οδηγία δεν προέβλεψε συγκεκριμένες απαιτήσεις όσον αφορά τον σχεδιασμό και την εφαρμογή του μηχανισμού αυτού¹³⁴.

Κατά τα οριζόμενα στη ΣΣΣΔ, απαιτείται η αυτόματη ενεργοποίηση του μηχανισμού διόρθωσης σε περίπτωση σημαντικών παρατηρούμενων αποκλίσεων από τον Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Στόχο. Δεν καθορίζεται, ωστόσο, ρητά η θέσπιση ειδικών απαιτήσεων σχετικά με τον σχεδιασμό και την εφαρμογή του μηχανισμού. Αυτό το έργο ανατέθηκε στην Επιτροπή μέσω της κατάρτισης κοινών αρχών, τις οποίες θα πρέπει να εφαρμόζουν τα κράτη μέλη κατά τον σχεδιασμό εθνικών μηχανισμών διόρθωσης. Η Επιτροπή εξέδωσε τις αρχές αυτές τον Ιούνιο του 2012. Καθώς οι αρχές δημοσιεύθηκαν σε Ανακοίνωση της Επιτροπής, δεν είναι δεσμευτικές, παρότι υποστηρίζονται σε πολιτικό επίπεδο. Συνεπώς, *δεν επιφέρουν καμία έννομη συνέπεια, πέραν του να αποτελούν τη βάση για τους μηχανισμούς που θα εφαρμόσουν τα συμβαλλόμενα μέρη.*

¹³³ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ, Κοινές αρχές για τους εθνικούς δημοσιονομικούς διορθωτικούς μηχανισμούς, Βρυξέλλες, 20.06.2012

¹³⁴ Ειδική Έκθεση Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, «Απαιτήσεις της ΕΕ για τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια: ανάγκη για περαιτέρω ενίσχυσή τους και για καλύτερη παρακολούθηση της εφαρμογής τους», 2019

Ως προς την ενεργοποίηση του μηχανισμού διόρθωσης, η Επιτροπή έχει προτείνει τα σημεία ενεργοποίησης του μηχανισμού διόρθωσης να βασίζονται είτε σε κριτήρια σε επίπεδο ΕΕ, είτε σε ειδικά ανά χώρα κριτήρια, ή και στα δύο. Ωστόσο, τα δύο τρίτα των κρατών μελών επέλεξαν να ακολουθήσουν τα κριτήρια σε επίπεδο ΕΕ και όχι να ορίζουν ειδικά εθνικά κριτήρια, τα οποία θα ενεργοποιούσαν νωρίτερα τον μηχανισμό και θα εφάρμοζαν ορθότερο το προληπτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Αντί αυτού, οι εθνικοί μηχανισμοί διόρθωσης δεν ενεργοποιούνται σχεδόν ποτέ εγκαίρως και νωρίτερα από τον μηχανισμό διόρθωσης της ΕΕ, καταπατώντας επί της ουσίας το πλαίσιο του προληπτικού σκέλους του ΣΣΑ.

Επιπροσθέτως, πρέπει να επισημανθεί και το ζήτημα που προκύπτει από τον κανονισμό 473/2013. Ο τελευταίος ορίζει σειρά απαιτήσεων, περιλαμβανομένης της απαίτησης ότι οι ανεξάρτητοι οργανισμοί πρέπει να παρέχουν, κατά περίπτωση, αξιολογήσεις σχετικά με την ενεργοποίηση και εφαρμογή μηχανισμών διόρθωσης. Ωστόσο, δεν αντικατοπτρίζει πλήρως τις κοινές αρχές της Επιτροπής, πράγμα αναμενόμενο καθώς οι εν λόγω αρχές εγκρίθηκαν μισό χρόνο μετά την πρόταση κανονισμού της Επιτροπής 473/2013. Παραδείγματος χάριν, δεν αναφέρεται ότι:

(1) Η, προς υιοθέτηση, διόρθωση πρέπει να συμβαδίζει με τυχόν συστάσεις που διατυπώνει η Επιτροπή προς το οικείο κράτος μέλος βάσει του ΣΣΑ όσον αφορά το μέγεθος και το χρονοδιάγραμμα

(2) Στους παράγοντες ενεργοποίησης ενδέχεται να περιλαμβάνονται κριτήρια με γνώμονα την ΕΕ ή ειδικά ανά χώρα κριτήρια

(3) Οι μεγαλύτερες αποκλίσεις από τον ΜΔΣ ή από την πορεία προσαρμογής προς αυτόν θα πρέπει να οδηγούν σε μεγαλύτερες διορθώσεις

Το δε Σχέδιο Οδηγίας, το οποίο εκδόθηκε από το Συμβούλιο το έτος 2017 δεν αποτυπώνει ούτε και αυτό επαρκώς τις κοινές αρχές της Επιτροπής. Παραδείγματος χάριν, παραλείπει να αναφέρει ότι τα σημεία ενεργοποίησης του μηχανισμού διόρθωσης μπορεί να βασίζονται είτε σε κριτήρια σε επίπεδο ΕΕ, είτε σε ειδικά ανά χώρα κριτήρια, ή και στα δύο. Τέλος, όπως

επισημαίνει και η ΕΚΤ, το Σχέδιο Οδηγίας του 2017 δεν ορίζει τον όρο «**σημαντική παρατηρούμενη απόκλιση**», δηλαδή τις συνθήκες υπό τις οποίες πρέπει να ενεργοποιηθεί ο μηχανισμός, ούτε περιέχει περαιτέρω καθοδήγηση σχετικά με το εύρος εφαρμογής του. Η απαίτηση βάσει της οποίας πρέπει να λαμβάνονται υπόψη η φύση και το μέγεθος της απόκλισης είναι ασαφής και μπορεί να οδηγήσει στη λήψη διορθωτικών μέτρων με ευρύτατο αντικείμενο που στερούνται ουσίας¹³⁵.

Ε. Ανεξάρτητοι Θεσμοί και Δημοσιονομική Σταθερότητα

Προς διασφάλιση υγιών δημόσιων οικονομικών των χωρών προτείνονται τα Δημοσιονομικά Συμβούλια. Τα Δημοσιονομικά Συμβούλια (στο εξής ΔΣ) διαφέρουν ανάλογα με τη χώρα που εφαρμόζονται, αλλά και τον ρόλο που επιτελούν. Παρ' όλα αυτά για να χαρακτηριστεί ένας θεσμός του δημοσιονομικού οικοδομήματος ως Δημοσιονομικό Συμβούλιο οφείλει να πληροί δυο κριτήρια: (α) να χαρακτηρίζεται από λειτουργική ανεξαρτησία, δηλαδή να υφίστανται εγγυήσεις ως προς τη μη εμπλοκή στη λειτουργία του από τους πολιτικούς θεσμούς και (β) η λειτουργία του να έχει ως στόχο τη συμβολή στη άσκηση υγιών δημοσιονομικών πολιτικών.

Τα Δημοσιονομικά Συμβούλια, αν και σε κάποιες χώρες έχουν προβλεφθεί στο εγχώριο νομικό οικοδόμημα εδώ και πολλά χρόνια - με χαρακτηριστικότερα παραδείγματα τις ΗΠΑ και την Ολλανδία - άρχισαν να πολλαπλασιάζονται μόλις τα τελευταία χρόνια. Πρωταρχικός ρόλος αυτών των Συμβουλίων είναι να προβαίνουν σε αναλύσεις ως προς το πώς διαμορφώνεται η δημοσιονομική και μακροοικονομική πραγματικότητα σε μία χώρα¹³⁶.

Η πρώτη αναφορά στον εν λόγω θεσμό εντός της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας, εντοπίζεται στην Οδηγία 85/2011 για τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια. Σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 2 της προαναφερθείσας Οδηγίας, προβλέπεται ότι η θέσπιση των δημοσιονομικών κανόνων και

¹³⁵ Ειδική Έκθεση Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, «Απαιτήσεις της ΕΕ για τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια: ανάγκη για περαιτέρω ενίσχυσή τους και για καλύτερη παρακολούθηση της εφαρμογής τους», 2019

¹³⁶ Η διαδικασία αυτή αποκαλείται «Positive analysis»,

η ενσωμάτωσή τους στην εθνική νομοθεσία πρέπει να συνοδεύεται με «αποτελεσματική και έγκαιρη παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τους κανόνες βάσει αξιόπιστης και ανεξάρτητης ανάλυσης που να διενεργείται από ανεξάρτητους φορείς ή φορείς στους οποίους εξασφαλίζεται λειτουργική αυτονομία έναντι των δημοσιονομικών αρχών των κρατών μελών».

Στην Ελλάδα, το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (στο εξής ΕΔΣ) θεσπίστηκε με τον ν. 4270/2014 και προβλέπεται να: (α) αξιολογεί τις μακροοικονομικές προβλέψεις πάνω στις οποίες εδράζεται ο δημοσιονομικός σχεδιασμός, (β) παρακολουθεί τη συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες και να προβαίνει σε αξιολογήσεις σχετικά με την εφαρμογή τους, (γ) αξιολογεί τις δημοσιονομικές προβλέψεις σε σχέση με το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό σχεδιασμό, (δ) αξιολογεί τόσο τους δημοσιονομικούς στόχους όσο και τα δημοσιονομικά αποτελέσματα σε σχέση με τον μεσοπρόθεσμο σχεδιασμό και (ε) αναλύει τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές εξελίξεις που επηρεάζουν την οικονομική ανάπτυξη, την απασχόληση και τον κοινωνικό προϋπολογισμό.

Υπήρχε η σκέψη για μετατροπή του ήδη υπάρχοντος Γραφείου του Προϋπολογισμού στη Βουλή σε Δημοσιονομικό Συμβούλιο η οποία όμως, απορρίφθηκε. Το Συμβούλιο αυτό συστάθηκε ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή και ενεργοποιήθηκε μετά το διορισμό του πρώτου Διοικητικού Συμβουλίου τον Νοέμβριο του 2015. Ο ρόλος του είναι κατά βάση *γνωμοδοτικός καθώς έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα της γνωμοδότησης προς τον Υπουργό Οικονομικών για την ενεργοποίηση του μηχανισμού διόρθωσης σε περίπτωση αποκλίσεων από το δημοσιονομικό στόχο ή από την πορεία προσαρμογής προς αυτόν (άρθρο 38 ν.4270/2014)*. Η συμβολή του Δημοσιονομικού Συμβουλίου στη λειτουργία του διορθωτικού μηχανισμού του άρθρου 39 του Ν.4270/2014 είναι άκρως σημαντική καθώς συμβάλλει στην παρακολούθηση του σχεδίου διορθωτικών ενεργειών ενώ ρόλο έχει και η μόνιμη Διαρκή Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής.

Στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του αυτής, οφείλει να δημοσιεύει δύο τουλάχιστον φορές ετησίως έκθεση που επεξηγεί τα συμπεράσματα των αξιολογήσεών του για τις

μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις, τους στόχους και τα αποτελέσματα, ενώ κάθε τέσσερα έτη δημοσιεύει την έκθεση που αξιολογεί τις μακροοικονομικές μεθόδους πρόβλεψης.

Ως προς τη θεσμική του υπόσταση, *το ΕΔΣ αποτελεί ανεξάρτητη διοικητική αρχή, η οποία απολαμβάνει λειτουργικής ανεξαρτησίας ενώ δεν υπόκειται σε ελέγχους από κρατικούς φορείς* με εξαίρεση τις οικονομικές του καταστάσεις, οι οποίες υπόκεινται στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Διέπεται από διαδικασίες εμπιστευτικότητας, αποφυγής συγκρούσεων συμφερόντων και εγγυήσεις αμεροληψίας ενώ χαρακτηρίζεται από διαφάνεια και παροχή τακτικής πληροφόρησης.

Επιπροσθέτως, η ανεξαρτησία του ΕΔΣ διασφαλίζεται και από τον τρόπο με τον οποίο λαμβάνει χώρα η επιλογή και ανανέωση του πενταμελούς Διοικητικού Συμβουλίου. Η διαδικασία επιλογής των μελών αυτών πραγματοποιείται με διεθνή ανοιχτό διαγωνισμό και αρχική διαδικασία επιλογής από υψηλού επιπέδου επιτροπή και συγκεκριμένα από τον Υπουργό Οικονομικών, τον Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος και τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Εν συνεχεία, το Υπουργικό Συμβούλιο καλείται να επιλέξει μεταξύ των προτάσεων της παραπάνω επιτροπής, επιλογή, η οποία θα εγκριθεί από την ειδική μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Ως προς την ανανέωση της θητείας των μελών του διοικητικού συμβουλίου, αυτή γίνεται ανά διαφορετικά χρονικά διαστήματα ώστε να διασφαλίζεται περαιτέρω η διαδικασία επιλογής των μελών από τους «περιορισμούς» του πολιτικού σκηνικού ενώ παράλληλα υπάρχει συνέχεια στη διοικητική λειτουργία¹³⁷. Εκτός από τις παραπάνω αρμοδιότητες, το ΕΔΣ αξιολογεί και τα οικονομικά προγράμματα των κομμάτων κατά την προεκλογική περίοδο, επηρεάζοντας, με αυτό τον τρόπο, και την εκλογική διαδικασία της χώρας.

Ως θεσμός, το ΕΔΣ φαίνεται να αποτελεί μία σημαντική μεταρρύθμιση με ιδιαίτερη επίδραση, κυρίως στη ποιότητα της δημοκρατίας της χώρας. Για να διασφαλιστεί, ωστόσο, η

¹³⁷ Βλ. αναλυτικότερα: Τριαντόπουλος Χρ., Ερευνητής ΚΕΠΕ, Δημοσιονομικό Συμβούλιο και Αξιολόγηση Οικονομικών Προγραμμάτων Κομμάτων, 2015

επιτυχία αυτού του νέου μορφώματος πρέπει να υπάρχουν ορισμένες συνθήκες, υπό τις οποίες αυτό θα λειτουργεί.

Αρχικώς, κρίνεται απαραίτητη η θεσμική του ανεξαρτησία: καθώς το ΕΔΣ επωμίζεται μία αρμοδιότητα, άμεσα σχετιζόμενη με τις πολιτικές εξελίξεις - αξιολόγηση των οικονομικών προγραμμάτων των κομμάτων κατά την προεκλογική περίοδο - αυτό αναμένεται να προκαλέσει πολιτικές πιέσεις προς το ίδιο και το προσωπικό του, αλλοιώνοντας την αποτελεσματικότητά του. Πρέπει, συνεπώς, να ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα αντιμετώπισης τέτοιων θεμάτων και να μην υπάρξει κανένα περιθώριο κλονισμού της θεσμικής εικόνας του Συμβουλίου.

Κατ' επέκταση της θεσμικής του ανεξαρτησίας, αναγκαία είναι και η διάκριση του Δημοσιονομικού Συμβουλίου από την πολιτική, ώστε οι αξιολογήσεις του να είναι αξιόπιστες και αντικειμενικά αποδεκτές. Εφόσον στο ΕΔΣ συμμετέχουν πολιτικά πρόσωπα, είναι ιδιαίτερα αμφίβολο αν η κοινωνία θα πεισθεί για την πολιτική αμεροληψία του θεσμού αφού και μόνο η ύπαρξη τέτοιων προσώπων υπονομεύει την αξιοπιστία του. Κρίνεται σημαντική η συνέχιση της εμπλοκής του Κοινοβουλίου στα προβλεπόμενα επίπεδα όπως και η πρόβλεψη μη συμμετοχής των ως άνω προσώπων στις αξιολογήσεις που λαμβάνουν χώρα.

Στο ίδιο πλαίσιο αλλά από άλλη οπτική, κρίσιμη είναι και η ευρεία πολιτική αποδοχή του ρόλου και των εξουσιών του Δημοσιονομικού Συμβουλίου όσον αφορά τις αξιολογήσεις του περί των οικονομικών προεκλογικών προγραμμάτων. Σε αντίθετη περίπτωση, είναι πιθανό η εν λόγω αρμοδιότητα να γίνει έρμαιο πολιτικής αντιπαράθεσης, αποδυναμώνοντας το βασικό εγχείρημα. Αυτή η αποδυνάμωση δεν θα περιοριστεί, προφανώς, μόνο στην συγκεκριμένη εξουσία αλλά στη συνολική παρουσία του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου στο χώρο, πλήττοντας το σκοπό της ύπαρξής του. Σημαντικές, λοιπόν, κρίνονται οι προθέσεις των πολιτικών κομμάτων.

Εξίσου καθοριστική είναι και η λειτουργική ανεξαρτησία του Δημοσιονομικού Συμβουλίου. Αυτό σημαίνει ότι το Συμβούλιο πρέπει, ανά πάσα στιγμή, να έχει στη διάθεσή

του τις υποδομές και τους πόρους που χρειάζεται ώστε να λειτουργεί χωρίς εξαρτήσεις και να ανταποκρίνεται επαρκώς στις αρμοδιότητες που του έχουν ανατεθεί¹³⁸.

Αξίζει, δε, να σημειωθεί το γεγονός ότι η Ανακοίνωση της Επιτροπής το 2012 για τις «Κοινές αρχές των εθνικών δημοσιονομικών διορθωτικών μηχανισμών» αναγνωρίζει, ρητώς, στην τελευταία κατά σειρά αρχή, τα Δημοσιονομικά Συμβούλια ως όργανα που θα αποτελούν **«βασικό παράγοντα για την προώθηση της αξιοπιστίας και της διαφάνειας»** στο πλαίσιο της προσπάθειας συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες. Προς αυτό το σκοπό η Επιτροπή, κατά την Ανακοίνωση της, δίνει, στα Συμβούλια, η εξουσία να ελέγχουν τη συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες και σε διαφορετική περίπτωση να καλούν τις εθνικές δημοσιονομικές αρχές σε συμμόρφωση με τις υποδείξεις τους. Τυχόν μη συμμόρφωση γεννά την υποχρέωση **αιτιολογίας**. Η εισαγωγή του κανόνα **«συμμόρφωσης ή αιτιολόγησης»** αποτελεί ριζική αναβάθμισή τους, καθώς, επί της ουσίας, τους προσδίδει ελεγκτικό, ως προς τη συμμόρφωση με το ευρωπαϊκό δημοσιονομικό πλαίσιο, ρόλο και δεν τα περιορίζει στην γνωμοδοτική αρμοδιότητα που μέχρι τότε κατείχαν. Ο σκοπός, ο οποίος επιτυγχάνεται με την εφαρμογή αυτής της αρχής είναι η ενίσχυση του συμβουλευτικού τους ρόλου με παράλληλη διατήρηση του προνομίου της κυβέρνησης να λαμβάνει η ίδια τις αποφάσεις επί της δημοσιονομικής πολιτικής¹³⁹. **Αναφορικά με την εφαρμογή στην Ελλάδα της εν λόγω αρχής, αυτή δεν προβλέπεται ρητώς ως υποχρέωση της κυβέρνησης**. Ωστόσο, έχει παρατηρηθεί ότι η δημοσίευση συστάσεων από τέτοιους θεσμούς έχει, στο παρελθόν, προκαλέσει εντάσεις με την κυβέρνηση. Χαρακτηριστική ήταν η αντίδραση της ελληνικής

¹³⁸ Βλ. αναλυτικότερα: Τριαντόπουλος Χρ., Ερευνητής ΚΕΠΕ, Δημοσιονομικό Συμβούλιο και Αξιολόγηση Οικονομικών Προγραμμάτων Κομμάτων, 2015

¹³⁹ Βλ. αναλυτικότερα: Σαββαΐδου Αικατερίνη, «Το μέλλον της δημοσιονομικής διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης: η έκθεση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου και η σύστασή του για την ενίσχυση των εθνικών Δημοσιονομικών Συμβουλίων», σελ 250-251, όπου, επίσης, αναφέρεται ότι **«Όπως επισημαίνει το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, η αρχή αυτή της συμμόρφωσης ή της παροχής εξηγήσεων λειτουργεί κυρίως αποτρεπτικά υπό την έννοια ότι μέσω της δημόσιας συζήτησης που προκαλείται σε συνέχεια των αξιολογήσεων/ συστάσεων/ παρατηρήσεων των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών, ασκείται πίεση στους λαμβάνοντες τις δημοσιονομικές αποφάσεις να λειτουργήσουν με διαφάνεια και υπευθυνότητα αναφορικά με τα δημοσιονομικά ζητήματα.»**

κυβέρνησης μετά τη δημοσίευση από το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή της τριμηνιαίας έκθεσής του, το έτος 2017, και των παρατηρήσεων του αναφορικά με τον κίνδυνο χρεοκοπίας της χώρας σε περίπτωση που δεν υπάρξει σοβαρή ελάφρυνση του χρέους¹⁴⁰.

Εν κατακλείδι, το θεσμικό πλαίσιο του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου, όπως είναι διαμορφωμένο, φαίνεται να καλύπτει τα ενωσιακά “*minimum standards*”, όσον αφορά τη νομοθετική πρόβλεψη, την παροχή ενός ικανοποιητικού επιπέδου πόρων, οι οποίοι θα του εξασφαλίζουν την επάρκεια που απαιτείται για την ανεξαρτησία του, και την πρόσβασή του σε πληροφορίες¹⁴¹. Το έργο του τα επόμενα χρόνια, και συγκεκριμένα η φερεγγυότητα και αμεροληψία ή μη των αναλύσεων του, ως προς τα ζητήματα της εγχώριας δημοσιονομικής πολιτικής, θα φανερώσει εάν το ΕΔΣ είναι ανεξάρτητο και ικανό να ανταποκριθεί στο σημαντικό αυτό ρόλο που του έχει αποδοθεί. Πάραυτα, αξίζει να επισημάνουμε ότι το ίδιο, αφού προέβη σε αξιολόγηση για τις προβλέψεις του κρατικού προϋπολογισμού για το 2017 και το 2018, δεν δίστασε να διατυπώσει τις επιφυλάξεις του ως προς αυτές, φανερώνοντας τον ενεργό του ρόλο¹⁴².

¹⁴⁰ Βλ. αναλυτικότερα: Σαββαΐδου Αικατερίνη, «Το μέλλον της δημοσιονομικής διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης: η έκθεση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου και η σύστασή του για την ενίσχυση των εθνικών Δημοσιονομικών Συμβουλίων», σελ. 261-262

¹⁴¹ Βλ. αναλυτικότερα: Σαββαΐδου Αικατερίνη, «Η 2^η ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου», ΕφημΔΔ 1/2019, κατά την οποία «για να είναι αποτελεσματικοί οι Ανεξάρτητοι Δημοσιονομικοί Θεσμοί, πρέπει να έχουν πρόσβαση σε όλες τις σχετικές πληροφορίες που έχουν οι δημόσιες αρχές. Η αρχή της πρόσβασης σε πληροφορία τέθηκε στη Συμφωνία για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση. Σύμφωνα με τις αρχές αυτές, οι Ανεξάρτητοι Δημοσιονομικοί Θεσμοί έχουν το δικαίωμα να ζητούν και να λαμβάνουν τις απαραίτητες πληροφορίες προκειμένου να εκπληρώσουν την αποστολή τους».

¹⁴² Βλ. αναλυτικότερα: Σαββαΐδου Αικατερίνη, «Το μέλλον της δημοσιονομικής διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης: η έκθεση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου και η σύστασή του για την ενίσχυση των εθνικών Δημοσιονομικών Συμβουλίων»

Επίλογος

Η δημοσιονομική πειθαρχία των κρατών μελών της ΕΕ αποτέλεσε βασικό άξονα της ενωσιακής πολιτικής. Η προσπάθεια για την επίτευξη αυτής ξεκίνησε με το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο και την πρόβλεψη στην Σ.Λ.Ε.Ε. της απαγόρευσης υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων στα κράτη μέλη. Η προσπάθεια συνεχίστηκε με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και τελικώς με την Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση με απώτερο σκοπό την ενίσχυση του δημοσιονομικού συντονισμού των κρατών μελών, πυρήνας της οποίας ήταν το λεγόμενο Δημοσιονομικό Σύμφωνο.

Τι έκανε, λοιπόν, η Δημοσιονομική Συνθήκη; Έθεσε τις βάσεις για ισορροπημένους ή πλεονασματικούς κρατικούς προϋπολογισμούς διατυπώνοντας ρητώς ότι το πρωτογενές έλλειμμα δεν υπερβαίνει το 0,5% του ΑΕΠ σε αντίθεση με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία είχε αρκεστεί στο 3% ως το ανώτατο όριο ελλείμματος. Κρατά ίδιο το 60% ως ανώτατο όριο του υπάρχοντος χρέους, ενώ όποιο συμβαλλόμενο κράτος το υπερβεί θα πρέπει άμεσα να εφαρμόσει πολιτικές απομείωσής του με ετήσιο ρυθμό 1/20, έως ότου επιτύχει ξανά τα επιθυμητά όρια. Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης του κράτους, προβλέπεται επιβολή κυρώσεων. Εν ολίγοις, η Συνθήκη, μέσα από τις διατάξεις της περί έμμεσου καθορισμού των κρατικών προϋπολογισμών, ανοίγει το δρόμο στους ενωσιακούς θεσμούς να καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό πολιτικές που σχετίζονται με τη φορολογία, την κοινωνική ασφάλιση, την υγεία, την παιδεία, τα εργασιακά δικαιώματα, ακόμα και τον καθορισμό των μισθών.

Αυτό που χρήζει ιδιαίτερης προσοχής είναι η λογική υλοποίησης της Συνθήκης. Όπως έχουμε ήδη αναφέρει, πρωταρχικώς, η Γερμανία και η Γαλλία, ορμώμενες από την κρίση δημοσίου χρέους, εισήγαγαν μια αυστηρή γραμμή δημοσιονομικής προσαρμογής για τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης και όσα εθελοντικά επικύρωσαν την Συνθήκη, περιθωριοποιώντας σχεδόν ολοκληρωτικά ενωσιακούς θεσμούς, οι οποίοι απολαμβάνουν

δημοκρατικής νομιμοποίησης, όπως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Επιπροσθέτως, ο τρόπος θέσπισης της ΣΣΣΔ προκάλεσε, σε μεγάλο βαθμό, νομικό και, συγκεκριμένα, νομοθετικό κατακερματισμό. Ενώ ορισμένες διατάξεις περιέχονται σε Κανονισμούς, ήτοι πράξεις άμεσης εφαρμογής, άλλες διατυπώνονται σε Οδηγία για τη μεταφορά της οποίας στην εθνική νομοθεσία δίδεται χρόνος στα κράτη μέλη, τα οποία είναι ελεύθερα να αποφασίσουν τον τρόπο με τον οποίο θα την εφαρμόσουν. **Αποτέλεσμα: μεγαλύτερη ετερογένεια στα εθνικά πλαίσια και σημαντικές αποκλίσεις.**

Έτσι, παρατηρείται το εξής φαινόμενο: οι δυνατότητες των συμβαλλόμενων χωρών να ασκούν δημοσιονομική πολιτική, προσαρμοσμένη στην εκάστοτε εγχώρια κατάσταση, περιορίστηκαν μεν αλλά όλες οι υπόλοιπες πτυχές εφαρμογής και ενσωμάτωσης έμειναν μετέωρες. Ο Βοράς και ο Νότος της ΕΕ, εξακολούθησαν, όπως και επί εφαρμογής του ΣΣΑ, να ακολουθούν διαφορετικές φιλοσοφίες, με τον προβληματικό Νότο να αδυνατεί να συμβαδίσει με την απόδοση του Βορά¹⁴³. Οι περιοριστικές δημοσιονομικές πολιτικές που ασκήθηκαν με σκοπό την αποφυγή εκτροπών, με απώλειες σε κοινωνικές και μισθολογικές παροχές, αποδείχθηκαν ατελέσφορες. Τα κράτη παρακολούθησαν το δημόσιο χρέος τους και το έλλειμμά τους να ανεβαίνει ραγδαίως¹⁴⁴. Το χρέος της Ελλάδας σκαρφάλωσε στο γιγαντιαίο 200% ως ποσοστό του ΑΕΠ ενώ στην Ιταλία έφτασε πάνω από το 150%. Αλλά και στη Γαλλία, την Ισπανία και την Πορτογαλία το ποσοστό χρέους είναι διπλάσιο από το επιτρεπόμενο. Πώς θα μπορέσουν οι χώρες να το τιθασεύσουν; Οι οικονομικές ασυμμετρίες παρέμειναν και επιδεινώθηκαν, πράγμα αναμενόμενο καθώς οι χώρες της ΕΕ κινούνται σε διαφορετικές, οικονομικά, ταχύτητες.

¹⁴³ Baldwin R. & Wyplosz C., «Τα οικονομικά της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης», Εκδόσεις Τζόλα, 2017, σελ 730 επ.

¹⁴⁴ Βλ. αναλυτικότερα: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017), Έγγραφο προβληματισμού σχετικά με την εμβάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, κατά το οποίο, κατά μέσο όρο το ποσοστό δημοσίου χρέους των κρατών της ΕΕ ανήλθε στο 92% το 2014 από λιγότερο του 70% πριν την οικονομική κρίση.

Το Σύμφωνο, δυστυχώς, δεν αποδείχθηκε ιδιαίτερα αποτελεσματικό. Στην πράξη δεν βοήθησε τις χώρες, ακόμη και σε οικονομικά ομαλές περιόδους, να ελέγξουν τις δημόσιες δαπάνες τους. Αντίθετα σε περιόδους οικονομικής ύφεσης αποδείχθηκε ότι οι κανόνες του Συμφώνου μπορεί να πιέσουν τις κυβερνήσεις σε βιαστικά μέτρα λιτότητας, τα οποία καταπνίγουν την ανάκαμψη.

Ο τρόπος, με τον οποίο ενσωματώθηκε η ΣΣΣΔ και ιδίως το Δημοσιονομικό Σύμφωνο στον ενωσιακό χώρο, όχι μόνο δεν αντιμετώπισε τα οικονομικά ζητήματα της ΕΕ αλλά ενέτεινε τις ήδη υπάρχουσες αποκλίσεις ενώ, παράλληλα, γέννησε και αξιακά ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης. Η απαίτηση περί ενσωμάτωσης στα εγχώρια συντάγματα κρίνεται, αν όχι παράλογη, επιεικώς περιττή ενώ και μόνο ο χαρακτήρας της ως διακυβερνητικής, με απόλυτη έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης, θα καθιστούσε τη «συνταγματοποίησή» της ιδιαιτέρως προβληματική.

Την αφορμή για αλλαγές ήρθε να δώσει η πανδημία. Σύμφωνα, δε, με τον ίδιο τον Επίτροπο επί οικονομικών θεμάτων, Πάολο Τζεντιλόνι, *«η μετάβαση στη νέα κανονικότητα θα πρέπει να γίνει με πολλή προσοχή»*, ενώ έκρινε ότι είναι απαραίτητα η αναθεώρηση του υπάρχοντος Συμφώνου Σταθερότητας προκειμένου να προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα, αφήνοντας ανοιχτό το ενδεχόμενο να μην επανέλθει η διαδικασία δημοσιονομικού ελέγχου στο σύνολο των χωρών, ανάλογα με την κατάσταση των επιμέρους οικονομιών¹⁴⁵. Θα μπορούσαμε, εν κατακλείδι, να ισχυριστούμε ότι το δημοσιονομικό σύμφωνο ήταν ήδη έτοιμο να ξαναγραφεί πριν ακόμα ξεκινήσει η πανδημία, αφού οι κανόνες του παραβιάζονταν συχνά, ακόμα και από τους ιδρυτές του, γεγονός που καταδεικνύει ακράδαντα την ανάγκη ανασκόπησης και αναθεώρησής του.

¹⁴⁵ Βλ. αναλυτικότερα: «Δημοσιονομική χαλάρωση στην Ευρώπη και το 2021, νέο Σύμφωνο Σταθερότητας στη συνέχεια», διαθέσιμο διαδικτυακά στο www.businessdaily.gr/oikonomia

Βιβλιογραφικές Πηγές

Ελληνική Βιβλιογραφία

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Βρυξέλλες, 5.2.2020

Μ. Δ. Χρυσομάλλης, «ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ: ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΚΑΙ ΣΕΒΑΣΜΟΥ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ»,

Αντζουλάτος Α. Άγγελος, «Κυβερνήσεις, Χρηματαγορές και Μακροοικονομία, πλοήγηση στο κόσμο της οικονομίας και των αγορών», Εκδόσεις Διπλογραφία, 2019

Ευγενία Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο σελ.30 επ., Β Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013

Barro J. Robert, Μακροοικονομική Θεωρία: προσέγγιση με μικροθεμελίωση, Αθήνα 2017

Δ. Σκιαδάς, Διοικητική Ενημέρωση 2010, τεύχος 53 «Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης: Η Ευρωπαϊκή επιλογή για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης»

P.R. Krugman, M.Obstfeld, M. Melitz: «Διεθνής Οικονομική Θεωρία και Πολιτική», Εκδόσεις Κριτική, 2016
Τσοούκαλης Λ. Η Ευρωπαϊκή Νομισματική Ένωση, στο Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση: Οργάνωση και Πολιτικές 50 χρόνια, σελ. 302, Επιμέλεια Μαραβέγιας Ν. Και Τσινισιζέλης Μ., Θεμέλιο Αθήνα 2007

Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Κ. C 236 της 02.08.1997, ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου «για τη θέσπιση ενός μηχανισμού συναλλαγματικών ισοτιμιών στο τρίτο στάδιο της οικονομικής και νομισματικής ένωσης»

Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Κ. L 209 της 02.08.1997, Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου της 7^{ης} Ιουλίου 1997 «για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών»

Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Κ. L 209 της 02.08.1997 Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1467/97 του Συμβουλίου της 7^{ης} Ιουλίου 1997 «για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικών ελλειμμάτων»

Τσακαλογιάννης Π. «Ευρώ και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Εκδόσεις Σταμούλη Α.Ε. (2000)

Παναγιώτης Ματζούφας, «Ο χρυσός δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα. Λύση του προβλήματος ή ένα ακόμα εμπόδιο στην οικονομική προσαρμογή και τη προστασία των δικαιωμάτων»

ΕΚΤ και Τράπεζα της Ελλάδος, 2010 (<https://www.bankofgreece.gr/Publications/ekthdkth2010.pdf>)

Ενδιάμεση Έκθεση για τα μέλη των αρμόδιων Κοινοβουλευτικών Επιτροπών της Βουλής των Ελλήνων, «Η ΝΕΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗ ΖΩΝΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩ ΚΑΙ Η ΕΛΛΑΔΑ – Οι μηχανισμοί εποπτείας και αλληλεγγύης υπό όρους μετά το Μνημόνιο», Ιανουάριος 2014

Μαριάνθη Αναστασάτου, Πάνος Τσάκλογλου «Διαρθρωτικές αλλαγές στο πεδίο δημοσιονομικής πολιτικής στα χρόνια της κρίσης», Εκδόσεις Παπαζήση, 2019

Αστ. Πλιάκος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012

Πρόταση, ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με τη θέσπιση διατάξεων για την ενίσχυση της δημοσιονομικής ευθύνης και του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού προσανατολισμού στα κράτη μέλη, Βρυξέλλες, 6.12.2012, 2017/0335 (CNS)

Γνώμη της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 11^{ης} Μαΐου 2018, αναφορικά με πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση διατάξεων για την ενίσχυση της δημοσιονομικής ευθύνης και του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού προσανατολισμού στα κράτη μέλη (CON/2018/25), ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ, διαθέσιμη στο www.ec.europa.eu

ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ, Η Συμβολή της Επιτροπής στο Θεματολόγιο των Ηγετών, ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑ, ΤΟΝ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΕ, ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Ξ. Κοντιάδης, Επίκαιρα Θέματα Συνταγματικού Δικαίου – Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Τεύχος 12, Μάρτιος 2012, ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Κ. Σαββαΐδου, «Δημοσιονομικοί κανόνες και ενεργοποίηση του διορθωτικού μηχανισμού και του αυτόματου μηχανισμού δημοσιονομικής προσαρμογής (γνωστού και ως «κόφτη») στο πλαίσιο εκτέλεσης προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής»

Π. Ματζούφας, «Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα. Λύση του προβλήματος ή ένα ακόμα εμπόδιο στην οικονομική προσαρμογή και στη προστασία των δικαιωμάτων»

Β. Τζέμος, Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα «χρεογράφου», Βλ. αναλυτικότερα www.constitutionalism.gr

Ομιλία της καθηγήτριας Κατερίνας Σαββαΐδου με τίτλο «Δημοσιονομικοί κανόνες και ενεργοποίηση του διορθωτικού μηχανισμού προσαρμογής και του αυτόματου μηχανισμού δημοσιονομικής προσαρμογής (γνωστού και ως «κόφτη») στο πλαίσιο εκτέλεσης προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής», στην επιστημονική ημερίδα της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων σε συνεργασία με το Δικηγορικό Σύλλογο Θεσσαλονίκης (2016)

Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2006

Ιφιγένεια Καμτσίδου, «Οικονομική κρίση, Σύνταγμα και δημοκρατία»

Ε. Βενιζέλος, Εθνικό Σύνταγμα και εθνική κυριαρχία υπό συνθήκες διεθνούς οικονομικής κρίσης – Το πρόβλημα ήταν και παραμένει πολιτικό και όχι συνταγματικό, ΕφημΔΔ Τεύχος 1/2011

Ειδική έκθεση του Ελεγκτικού Ευρωπαϊκού Συνεδρίου για το 2018, διαθέσιμη και διαδικτυακά στο <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/preventive-arms-european-semester-18-2018/el/#A3>

Έκθεση των Πέντε Προέδρων για την ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρώπης (διαθέσιμη διαδικτυακά στο www.consilium.europa.eu/el/policies/emu-report-2015/)

Κ. Σαββαΐδου, «Ενεργοποίηση του «κόφτη»: Όταν η Βουλή καθίσταται απλός θεατής της εφαρμογής των δημοσιονομικών κανόνων», 2016

Έκθεση 2010 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Απόφαση ΔΕΚ C-27/04, 13/7/2004

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ, Κοινές αρχές για τους εθνικούς δημοσιονομικούς διορθωτικούς μηχανισμούς, Βρυξέλλες, 20.06.2012

Ειδική Έκθεση Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, «Απαιτήσεις της ΕΕ για τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια: ανάγκη για περαιτέρω ενίσχυσή τους και για καλύτερη παρακολούθηση της εφαρμογής τους», 2019

Τριαντόπουλος Χρ., Ερευνητής ΚΕΠΕ, Δημοσιονομικό Συμβούλιο και Αξιολόγηση Οικονομικών Προγραμμάτων Κομμάτων, 2015

Κ. Σαββαΐδου, «Το μέλλον της δημοσιονομικής διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης: η έκθεση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου και η σύστασή του για την ενίσχυση των εθνικών Δημοσιονομικών Συμβουλίων»

Κ. Σαββαΐδου, «Η 2^η ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου», ΕφημΔΔ 1/2019

Baldwin R. & Wyplosz C., «Τα οικονομικά της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης», Εκδόσεις Τζόλα, 2017

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017), Έγγραφο προβληματισμού σχετικά με την εμβάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης

«Δημοσιονομική χαλάρωση στην Ευρώπη και το 2021, νέο Σύμφωνο Σταθερότητας στη συνέχεια», διαθέσιμο διαδικτυακά στο www.businessdaily.gr/oikonomia

Ξένη Βιβλιογραφία

Fabbrini S. Intergovernmentalism and its limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis, (2013)

G Majone, «Rethinking European integration after the Debt Crisis», UCL Working Paper 3/2012

Feenstra R.C. & Taylor M. A., «International Economics», Worth Publishers (2007)

Nugent N., «The Government and Politics of the European Union», 8th Edition, The European Union Series, Red Globe Press

ECONOMIC AND MONETARY DEVELOPMENTS- Fiscal developments - MAIN ELEMENTS OF THE FISCAL COMPACT

Konrad Popławski, «The fiscal compact – Europe's 'hard-core' based on German economic conditions», , OSW COMMENTARY, Issue 71, 07.03.2012, Centre for eastern studies

LEGAL ISSUES OF THE FISCAL COMPACT – Searching for a mature democratic governance of the euro by ROBERTO BARATTA, 2012 EUDO Dissemination Conference: The Euro Crisis and the State of European Democracy (organized by the European Union Democracy Observatory – EUDO, European University Institution) 22-23 November 2012, Florence Italy

LEGAL ISSUES OF THE FISCAL COMPACT – Searching for a mature democratic governance of the euro by ROBERTO BARATTA

Ufficio Parlamentare di Bilancio, “The integration of the Fiscal Compact into EU law”, 4 August 2017

Johannes Graf von Luckner, “How To Bring It Home – The EU' Options for Incorporating the Fiscal Compact into EU Law”, www.europeanlawblog.eu , 2018

The Future of Economic & Monetary Union – law and policy issues of EMU reform – updated workshop report, ADEMU, A Dynamic Economic and Monetary Union, Workshop by Bruno De Witte, Claire Kilpatrick and Giorgio Monti

Ιστοσελίδες

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/convergence-criteria-for-joining-euro_el.pdf

<https://www.consilium.europa.eu/el/european-council/#>

https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_el

<https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.el.html>

<https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/index.el.html>

<https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/index.el.html>

<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/annrep/ar2010el.pdf>

<https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/synthiki-gia-ti-leitoyrgia-tis-eyropaikis-enosis>

https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stability_growth_pact.html?locale=el

https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/excessive_deficit_procedure.html?locale=el

<https://www.consilium.europa.eu/el/policies/european-semester/>

https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/european_stability_mechanism.html?locale=el

<http://www.elzoni.gr/html/ent/431/ent.25431.asp>

<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/euro-plus-pact>

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM%3A1403_3&fbclid=IwAR1w39_9_Fct8ga5kfATcCM1s6QBrECAce62h13_8Qh2Ie84MaS29M9oyhE

Ε.Ε. περί μακροοικονομικών ανισορροπιών - Ερμηνείες» του Δημήτρη Μαρδά (<https://www.capital.gr/me-apopsi/3337532/ee-peri-makrooikonomikon-anisorropion-ermineies>) και https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/macroeconomic-imbalance-procedure_el

https://oikonomica.com/2012/06/16/fiscal_compact/

<http://kassimatisdimokratia.gr/index.php/news/item/122-%CE%BF%CE%B9-%CE%B2%CE%B1%CF%83%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82%CE%B8%CE%AD%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B1%CF%80%CF%8C%CF%86-668-2012-%CF%84%CE%B7%CF%82%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%BC%CE%AD%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CE%B1%CF%82%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%83%CF%85%CE%BC%CE%B2%CE%BF%CF%8D%CE%BB%CE%B9%CE%BF%CF%85%CF%84%CE%B7%CF%82%CE%B5%CF%80%CE%B9%CE%BA%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B5%CE%AF%CE%B1%CF%82>

<http://www.newsbeast.gr/world/arthro/683330/giati-o-euroskeptikismos-kerdizei-edafos-stin-europi>,

<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/preventive-arms-european-semester-18-2018/el/#A3>

<https://economico.gr/borei-i-pandimia-na-spasei-to-symfono-statherotitas-i-evropi-anoigei-ti-istoriki-syzitisi-gia-anatheorisi-ton-kanonon-gia-to-chreos-kai-to-elleimma/>

<https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/slee/arthro-122-synthiki-gia-ti-leitoyrgia-tis-eyropaikis-enosis>

Θεματολογικά Δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση-2020: www.europarl.europa.eu/factsheets/el

https://europa.eu/european-union/about-eu/history_el#2000-%E2%80%932009