

Κείμενα Οικονομικής & Διεθνοπολιτικής Ανάλυσης
κ-ΟιΔΑ

2018-11

**Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης
(ΣΣΑ) και η εξέλιξή του**

Κωνσταντίνος Χατζηγιάννης

**Τμήμα Οικονομικών Επιστημών
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας**

Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) και η εξέλιξή του

Κωνσταντίνος Χατζηγιάννης

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Εισαγωγή

Από τη σύσταση της ΕΟΚ ως σήμερα, σε όλες τις Συνθήκες υπήρχαν σχετικές διατάξεις για την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των χωρών της Ε.Ε., προκειμένου να ενδυναμωθεί η Οικονομική της Διακυβέρνηση. Η ανάγκη της δημοσιονομικής επιτήρησης κατέστη επιτακτικότερη, όταν αποφασίστηκε τελικώς, με τη Συνθήκη του Μάαστριχ, το 1992, η έναρξη των διαδικασιών για τη σύσταση μίας Νομισματικής και Οικονομικής Ένωσης (ΟΝΕ) με την ταυτόχρονη υιοθέτηση ενός κοινού νομίσματος.

Αρκετές χώρες με προεξέχουσα τη Γερμανία και την Κεντρική της Τράπεζας «Bundesbank», οι οποίες διαχρονικά εφήρμοζαν οικονομικές πολιτικές στη βάση χαμηλού πληθωρισμού, σταθερότητας τιμών και όσο το δυνατόν μικρότερων ελλειμμάτων, επιθυμούσαν να επιβληθούν αυστηροί μακροοικονομικοί όροι σε όσες χώρες επιδίωκαν την ένταξη τους στην ΟΝΕ. Θεωρούσαν ότι με αυτόν τον τρόπο θα επιτυγχάνονταν η εύρυθμη μελλοντική της λειτουργία. Υπό αυτή τη λογική, το 1997, ψηφίστηκε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ), σε χρόνο προγενέστερο της έναρξης της ΟΝΕ. Πρόκειται για μία Διακυβερνητική Συμφωνία, η οποία αποτελεί ταυτόχρονα μηχανισμό δημοσιονομικής επιτήρησης και συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών της Ε.Ε.

Βασικά χαρακτηριστικά του ΣΣΑ αποτελούν, η υποχρέωση των κρατών να τηρούν αν όχι πλεονασματικούς, τουλάχιστον ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς και η διατήρηση του δημόσιου χρέους και του ελλείμματός τους σε τιμές που δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα όρια του 3% και 60% αντίστοιχα. Το ΣΣΑ, αρχικά, στηρίχθηκε νομικά, σε δύο Κανονισμούς του Συμβουλίου και σε ένα Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Άμστερνταμ της 16ης Ιουνίου 1997. Ο Κανονισμός (Ε.Κ.) 1466/1997 αναφέρεται στο προληπτικό σκέλος του ΣΣΑ και πιο συγκεκριμένα στις πολιτικές ενίσχυσης της πολυμερούς εποπτείας, ενώ ο δεύτερος Κανονισμός (Ε.Κ) 1467/1997 στο διορθωτικό κομμάτι και ιδίως στη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος.

Το ΣΣΑ, υπό την αρχική του μορφή, δε διατηρήθηκε για πολύ. Το 2005, σημειώνεται η πρώτη του μεταρρύθμιση. Βέβαια, είχε προηγουμένως, προηγηθεί επιτυχώς, η συγκρότηση της ΟΝΕ, το 1999 και η

κυκλοφορία του «Ευρώ», το 2001. Πάντως την περίοδο εκείνη παρατηρήθηκε ότι η πλειοψηφία των κρατών εμφάνισε δημοσιονομική χαλαρότητα ως απόρροια της κόπωσης από την πολύχρονη προσπάθεια τήρησης οικονομικής πειθαρχίας. Ιδίως, σημειώθηκε υπέρβαση του δημόσιου ελλείμματος σε αρκετές χώρες ανάμεσα σε αυτές, στη Γερμανία και στη Γαλλία.

Όμως, αντί να επιβληθούν οι προβλεπόμενες από ΣΣΑ κυρώσεις στις παρεκκλίνουσες από αυτό χώρες, επικράτησε η πολιτική σκοπιμότητα και τελικώς, αποφασίστηκε η τροποποίησή του, στη λογική μεγαλύτερης ευελιξίας, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στα εθνικά οικονομικά χαρακτηριστικά. Όσον αναφορά την υπέρβαση του ελλείμματος, λήφθηκε υπόψη το ύψος του διορθωτικού ελλείμματος του προϋπολογισμού (αφαιρώντας δηλαδή τις επιπτώσεις του οικονομικού κύκλου) όπως επίσης, υπήρξε επιείκεια σε χώρες που επέβαλαν πολιτικές εξυγίανσης του ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος τους παρουσιάζοντας μικρή απόκλιση από την τιμή αναφοράς του 3%.

Το νομικό πλαίσιο της πρώτης μεταρρύθμισης βασίστηκε, επίσης, σε δύο κανονισμούς του Συμβουλίου, τον Κανονισμό (Ε.Κ.) 1055/2005, ο οποίος τροποποίησε τον προηγούμενο Κανονισμό 1466/1997 σε θέματα πολυμερούς εποπτείας και τον Κανονισμό 1056/2005, ο οποίος τροποποίησε αντίστοιχα τον Κανονισμό 1467/1997 σχετικά με τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος.

Ωστόσο, οι παγκόσμιες εξελίξεις υπήρξαν ραγδαίες. Η κρίση των ενυπόθηκων δανείων στις ΗΠΑ το 2008, επέφερε την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση, επηρεάζοντας δυσμενώς τις οικονομίες αρκετών κρατών της Ε.Ε. και ιδίως της ευρωζώνης. Παρά την αρχική αμηχανία, τα θεσμικά της όργανα σε συνεργασία με τις εθνικές Κυβερνήσεις ανέλαβαν συγκεκριμένες πρωτοβουλίες μέσα από τη θεσμοθέτηση διαδικασιών και κανόνων για τη θωράκιση του Ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Οι ληφθείσες αποφάσεις εμπεριείχαν πολιτικές αυστηρότερης δημοσιονομικής επιτήρησης και πειθαρχίας. Οι σημαντικότερες διαδικασίες και οι νομικές παρεμβάσεις αναλύονται συνοπτικά στη συνέχεια.

Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο

Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο θεωρείται η σημαντικότερη έως τώρα διαδικασία συντονισμού και ελέγχου των οικονομικών πολιτικών των κρατών της Ε.Ε. Η εν λόγω διαδικασία εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 2010 και τέθηκε επίσημα σε ισχύ το πρώτο εξάμηνο του 2011. Επαφίεται στο προληπτικό σκέλος του ΣΣΑ. Νομικά στηρίζεται στα άρθρα 121, 126, 136 και 148 ΣΛΕΕ και στη δέσμη των έξι μέτρων.

Ο στόχος του έγκειται αφενός στον έλεγχο των κρατικών προϋπολογισμών από τα όργανα της Ε.Ε. πριν τη ψήφισή τους από τα Εθνικά Κοινοβούλια και αφετέρου στη διασφάλιση της ομαλής εφαρμογής του ΣΣΑ και των αρχών της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Στηρίζεται κυρίως σε μη

δεσμευτικές συστάσεις της Επιτροπής, οι οποίες αποκτούν, όμως, δεσμευτικό χαρακτήρα, όταν μια χώρα τίθεται σε διαδικασία είτε υπερβολικού ελλείμματος είτε υπερβολικών ανισοροπιών και της επιβάλλονται κυρώσεις. Λαμβάνει χώρα το πρώτο εξάμηνο κάθε έτους και διακρίνεται σε τρία στάδια, το προπαρασκευαστικό, την κύρια διαδικασία και εκείνο της εκτέλεσης. Το προπαρασκευαστικό στάδιο ξεκινά ουσιαστικά από το δίμηνο του προηγούμενου έτους (Νοέμβριος-Δεκέμβριος), όπου η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσιεύει δύο κείμενα, την ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης και την έκθεση του μηχανισμού επαγρύπνησης για το επόμενο έτος.

Η κυρίως διαδικασία εξελίσσεται τους τρεις πρώτους μήνες του έτους . και το στάδιο της εκτέλεσης, διαρκεί από τον Απρίλιο μέχρι τον Ιούνιο. Από τον Ιούλιο, αρχίζει το λεγόμενο «Εθνικό Εξάμηνο» και η πρωτοβουλία των κινήσεων μεταφέρεται σε κάθε χώρα, οι οποίες κινούνται βάσει των συστάσεων των Ευρωπαϊκών οργάνων. Με το καινούριο έτος ξεκινάει ένας νέος κύκλος επιτήρησης. Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, ενώ αρχικά, υπονομεύτηκε κατά την εφαρμογή του τόσο από τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. όσο και από τα κράτη μέλη, εντούτοις, το τελευταίο διάστημα, έχει σημειωθεί από τις χώρες σημαντική πρόοδος κυρίως στο συντονισμό των τομέων της δημοσιονομικής πολιτικής και της αγοράς εργασίας, υιοθετώντας μεταρρυθμίσεις με πολυετή ορίζοντα.

Η δέσμη των έξι μέτρων (six pack)

Την ίδια χρονιά το ΣΣΑ τροποποιείται για δεύτερη φορά μέσω της δέσμης των έξι μέτρων (six pack). Πρόκειται για πέντε Κανονισμούς του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και μία οδηγία. Η δέσμη των έξι μέτρων αποτελεί παράγωγο δίκαιο της Ε.Ε. με την οποία επιτηρείται η δημοσιονομική πολιτική των κρατών μελών μέσω του Ευρωπαϊκού εξαμήνου.

Συνοπτικά, ο Κανονισμός 1173/2011 προβλέπει κυρώσεις τόσο στο προληπτικό όσο και στο διορθωτικό σκέλος του ΣΣΑ μόνο για τα κράτη της ΟΝΕ. Οι Κανονισμοί 1174/2011 και 1176/2011 ρυθμίζουν ζητήματα της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισοροπιών. Ο Κανονισμός 1175/2011 αναφέρεται σε θέματα δημοσιονομικής εποπτείας και ειδικότερα γίνεται αναφορά στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, στη θέσπιση οικονομικού διαλόγου ανάμεσα στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε και στην κατοχύρωση της ανεξαρτησίας των εθνικών στατιστικών αρχών. Τέλος ο Κανονισμός 1177/2011 εστιάζει στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος των χωρών της ευρωζώνης .

Το γεγονός ότι η Ε.Ε. λόγω της χρηματοοικονομικής κρίσης κλονίστηκε σε σημαντικό βαθμό, συνέβαλε, από το 2011 και μετά, να ληφθούν πολιτικές άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής περισσότερο δεσμευτικές. Τροποποιώντας το ΣΣΑ το 2011, η πλειοψηφία των Ευρωπαίων ηγετών άλλα και οι θεσμικοί

φορείς της Ε.Ε., επεδίωξαν να το ενισχύσουν κανονιστικά μέσω της δέσμης των έξι μέτρων(six pack), προκειμένου ο οικονομικός έλεγχος των οργάνων της Ε.Ε. να είναι διαρκής και συγκεκριμένος.

Το Σύμφωνο για το ευρώ+ (Euro Plus Pact)

Ταυτόχρονα, μετά από πρόταση της Γαλλίας και της Γερμανίας, το Μάρτιο του 2011, ψηφίστηκε το Σύμφωνο για το ευρώ+, το οποίο εστιάζει σε τομείς της πραγματικής οικονομίας και ιδίως σε δράσεις για την τόνωση της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας, όπου βάσει της Συνθήκης της Ε.Ε. παρέμειναν στην εθνική αρμοδιότητα. Ο Γαλλογερμανικός άξονας αξίωνε η Ε.Ε. να εστιάσει και σε θέματα ανάπτυξης και να μην περιορίζεται μόνο σε πολιτικές άσκησης δημοσιονομικού ελέγχου.

Πρόκειται για μία Διακυβερνητική Συμφωνία Συνομολογήθηκε από είκοσι τρία (23) κράτη μέλη της Ε.Ε., από τους τότε αρχηγούς κρατών ή Κυβερνήσεων με νόμισμα το ευρώ με τη συμμετοχή της Βουλγαρίας, της Δανίας, της Λεττονίας, της Λιθουανίας, της Πολωνίας και της Ρουμανίας, γι αυτό και ονομάστηκε «plus». Δεν το ψήφισαν η Ουγγαρία, η Τσεχική Δημοκρατία, η Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

Οι στόχοι του Συμφώνου είναι τέσσερις, α) η προώθηση της ανταγωνιστικότητας βάσει της παραγωγικότητας και του κόστους εργασίας, β) η αύξηση της απασχόλησης, γ) η ενίσχυση της βιωσιμότητας των συντάξεων, της υγειονομικής περίθαλψης και των κοινωνικών παροχών καθώς και δ) η ενδυνάμωση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Σήμερα, το Σύμφωνο Ευρώ+ σε σημαντικό βαθμό είναι αδρανές, επειδή έως τώρα δεν έχει συμπεριληφθεί στα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων, δεν προβλέπεται όργανο παρακολούθησης των δράσεων του, ενώ δεν είναι δεσμευτικό λόγω του διακυβερνητικού του χαρακτήρα.

Η Συνθήκη για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση (ΣΣΣΔ)

Οι προσπάθειες εναρμόνισης των δημοσιονομικών πολιτικών με τη θέσπιση αυστηρότερων δημοσιονομικών περιορισμών και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων συνεχίστηκαν με επιτακτικότερο ρυθμό. Στη Σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 2 Μαρτίου 2012, υπογράφηκε η διακυβερνητική Συνθήκη για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση (ΣΣΣΔ), με το σκέλος που αφορά τις δημοσιονομικές και τις χρηματοοικονομικές πολιτικές να αποτελεί το «Δημοσιονομικό Σύμφωνο». Όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε. υπέγραψαν τη νέα Συνθήκη εκτός της Τσεχικής Δημοκρατίας, του Ηνωμένου Βασιλείου και της Κροατίας.

Θεμελιώδες συστατικό του Δημοσιονομικού Συμφώνου αποτελεί ο «χρυσός κανόνας» η νομική υποχρέωση κάθε κράτους για επίτευξη τουλάχιστον ισοσκελισμένου προϋπολογισμού. Προβλέπει,

ετησίως, περιθώριο διαρθρωτικού ελλείμματος, το οποίο δύναται να αγγίζει μέχρι το 0,5% του ΑΕΠ της κάθε χώρας. Αν το δημόσιο χρέος ανέρχεται άνω του 60% του ΑΕΠ, το κράτος υποχρεούται να το μειώνει κατά 1/20 σε σχέση με την παραπάνω τιμή αναφοράς. Σε διαφορετική περίπτωση, αν το δημόσιο χρέος δεν υπερβαίνει το 60% του ΑΕΠ, το διαρθρωτικό έλλειμμα δύναται να ανέρχεται τουλάχιστον στο 1% του ΑΕΠ, εφόσον δε διαφαίνονται μακροπρόθεσμοι δημοσιονομικοί κίνδυνοι.

Όταν ο χρυσός κανόνας δεν εφαρμόζεται, παρέχεται το δικαίωμα σε οποιοδήποτε κράτος μέλος να προσφύγει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε περίπτωση όπου μία χώρα τίθεται σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος ενεργοποιείται αυτόματα ο διορθωτικός μηχανισμός καθώς και η επιβολή κυρώσεων εναντίον της. Αν ένα κράτος σκοπεύει να αιτηθεί βοήθειας από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης, απαιτείται, προηγουμένως, να έχει υπογράψει το Δημοσιονομικό Σύμφωνο.

Ο χρυσός κανόνας επιβάλλεται να ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο και μάλιστα αν είναι δυνατόν να ενταχθεί στο εθνικό Σύνταγμα ή να περιβληθεί σε νόμο αυξημένης τυπικής ισχύς. Ιδιαίτερα στο άρθρο 16 της Συνθήκης, διατυπώνεται ότι με την πάροδο πενταετίας από τη έναρξη της ΣΣΣΔ επιβάλλεται να ενσωματωθούν σειρά διατάξεων της, στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Δέσμη δύο (2) μέτρων (two pack)

Η Ε.Ε. κινούμενη στη λογική περαιτέρω ενίσχυσης της οικονομικής της διακυβέρνησης, υιοθέτησε τη δέσμη των δύο μέτρων (two pack), η οποία αποτελείται από δύο κανονισμούς του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 2013 και συγκεκριμένα πρόκειται για τους κανονισμούς 472/2013 και 473/2013, οι οποίοι απευθύνονται αποκλειστικά σε κράτη μέλη της ευρωζώνης.

Ο κανονισμός (ΕΕ) 472/2013 αναφέρεται σε τρεις κατηγορίες κρατών. Σε εκείνα τα οποία τελούν υπό ενισχυμένη εποπτεία λόγω έλλειψης χρηματοοικονομικής σταθερότητας, σε όσα υπόκεινται σε πρόγραμμα χρηματοοικονομικής προσαρμογής και λαμβάνουν οικονομική βοήθεια για την ανακεφαλαιοποίηση των χρηματοπιστωτικών τους ιδρυμάτων και στα κράτη, τα οποία ολοκληρώνουν πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής. Ο εν λόγω κανονισμός προβλέπει ότι για να αιτηθεί ένα κράτος χρηματοδοτική βοήθεια από τους μηχανισμούς ΕΜΧΣ, ΕΤΧΣ ή ΕΜΣ, απαιτείται προηγουμένως η Επιτροπή να συντάξει έκθεση βιωσιμότητας για το χρέος του κατόπιν συνεννόησης με την ΕΚΤ και ενδεχομένως με τη συνδρομή του ΔΝΤ. Τονίζεται ότι εφόσον ένας κράτος τελεί σε πρόγραμμα μακροοικονομικής συνδρομής, δεν υποχρεούται να υποβάλλει πρόγραμμα σταθερότητας. Επίσης, δεν εφαρμόζονται οι Κανονισμοί (Ε.Ε) 1176/2011 και 473/2013, ενώ δεν ακολουθείται η διαδικασία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Απαλλάσσεται το κράτος από την εφαρμογή κανόνων τόσο προληπτικού όσο και διορθωτικού

περιεχομένου, οι οποίοι μικρή σημασία έχουν, από τη στιγμή που οι δημοσιονομικοί του στόχοι έχουν εκτροχιαστεί και απαιτείται πλέον πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής. Ωστόσο, ακόμα και αν το κράτος εξέλθει επιτυχώς του προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής, παραμένει σε καθεστώς εποπτείας, ωστόσο επιστρέψει τουλάχιστον το 75% των χρημάτων που δανείστηκε με ευνοϊκούς όρους από τους χρηματοπιστωτικούς μηχανισμούς (ΕΜΧΣ, το ΕΤΧΣ, τον ΕΜΣ) ή από άλλα κράτη.

Ο κανονισμός (ΕΕ) 473/2013 αφορά κράτη, τα οποία υπάγονται στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος Σχετίζεται σε σημαντικό βαθμό με τη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, επειδή ορίζει ένα κοινό δημοσιονομικό χρονοδιάγραμμα. Τα μέλη της ευρωζώνης μέχρι τις 30 Απριλίου δεσμεύονται να δημοσιεύουν τα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά τους προγράμματα καθώς και τα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων όπου αποτυπώνονται κυρίως οι πολιτικές για την απασχόληση για τους επόμενους 12 μήνες.

Μηχανισμοί Χρηματοοικονομικής Συνδρομής

Η έλλειψη ρευστότητας της Ελληνικής οικονομίας το 2009, βρήκε απροετοίμαστη την Ε.Ε. ως προς τον τρόπο αντιμετώπισής της. Την αρχική αμηχανία ακολούθησε η αναζήτηση σχεδίου οικονομικής συνδρομής. Τελικά, συγκροτήθηκε για την Ελλάδα ένας υβριδικός μηχανισμός στήριξης με τη συμμετοχή του ΔΝΤ. Στη συνέχεια, προς αποφυγή ανάλογων περιπτώσεων στο μέλλον, η Ε.Ε., τον Μάιο του 2010, συνέστησε δύο προσωρινούς μηχανισμούς χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, ώστε να προλαμβάνονται έγκαιρα τα ζητήματα της ρευστότητας σε περιπτώσεις κρίσης δημοσίου χρέους. Συστήθηκαν ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης (ΕΜΧΣ) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ).

Όμως, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το Δεκέμβριο του 2010 έκρινε ότι συντρέχουν σημαντικοί λόγοι, για τη σύσταση ενός μόνιμου μηχανισμού στήριξης του ευρώ στη θέση των δύο προσωρινών. Για το λόγο αυτό, το ίδιο όργανο το 2011 αποφάσισε την τροποποίηση της ΣΛΕΕ και κυρίως του άρθρου 136, θεσπίζοντας τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας(ΕΜΣ), ο οποίος τέθηκε σε λειτουργία το 2013. Αναμφίβολα, η κρίση συνέβαλλε στην άμβλυνση των αντιρρήσεων και στη μεγαλύτερη σύγκλιση των απόψεων μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε και των Κυβερνήσεων των κρατών μελών για την άσκηση πολιτικών με στόχο αφενός μεν την εμβάθυνση της οικονομικής συνεργασίας και αφετέρου δε την επίτευξη της πολυπόθητης πραγματικής σύγκλισης.