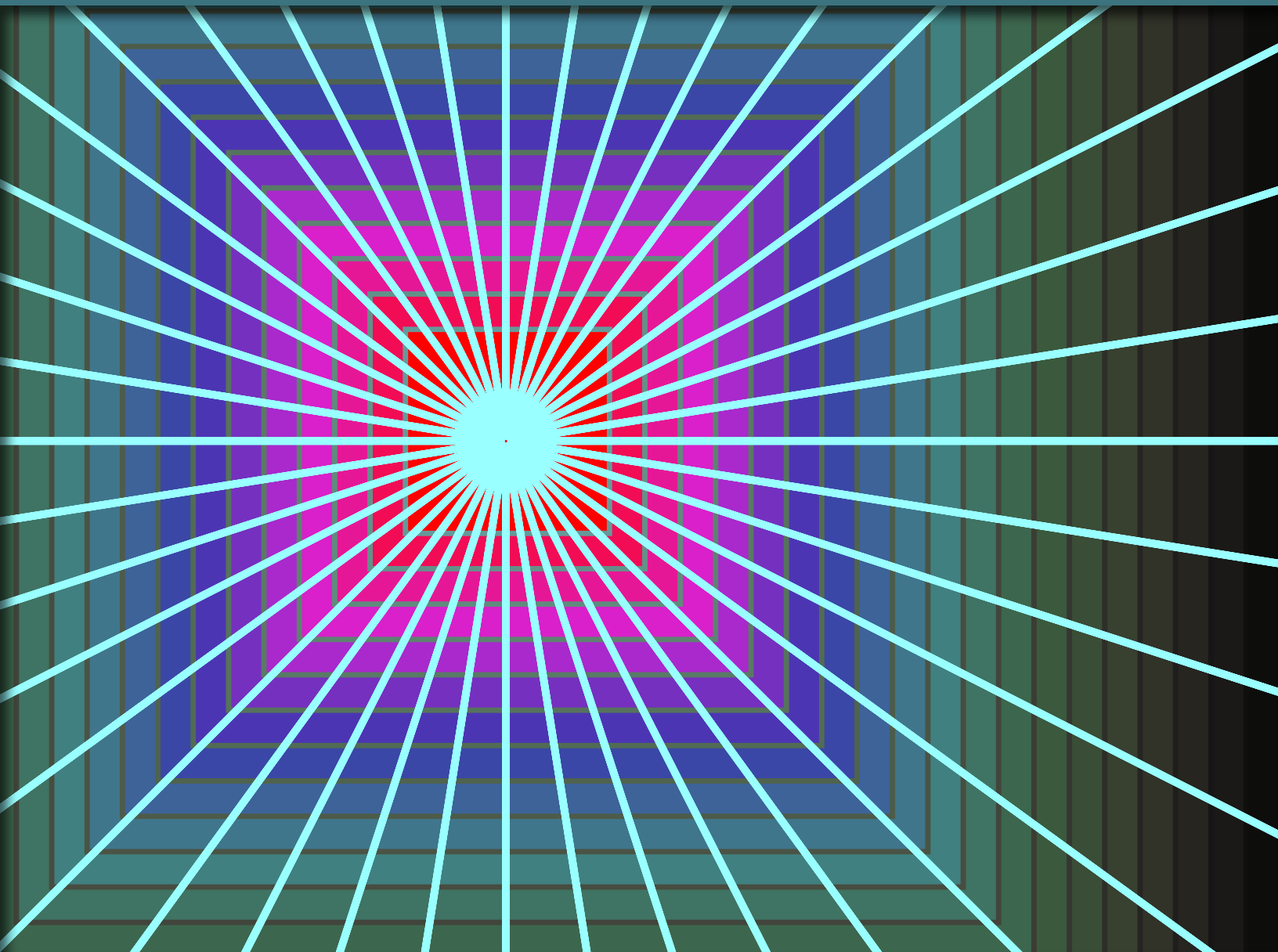


# Η ΕΜΒΑΘΥΝΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΚΑΙ ΔΡΑΣΕΙΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΕΚΘΕΣΗ ΤΩΝ ΠΕΝΤΕ ΠΡΟΕΔΡΩΝ

Αθανάσιος Ταγκαλάκης

Αναστάσιος Σαραϊδάρης



ΑΠΡΙΛΙΟΣ 2021



ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ  
ΕΥΡΩΣΥΣΤΗΜΑ



**Η ΕΜΒΑΘΥΝΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ:  
ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΚΑΙ ΔΡΑΣΕΙΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΕΚΘΕΣΗ ΤΩΝ ΠΕΝΤΕ ΠΡΟΕΔΡΩΝ**

**Αθανάσιος Ταγκαλάκης**  
Επίκουρος Καθηγητής  
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών  
Πανεπιστήμιο Πατρών

**Δρ. Αναστάσιος Σαραϊδάρης**  
Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων

Τράπεζα της Ελλάδος

Αθήνα, Απρίλιος 2021

© 2021 – Τράπεζα της Ελλάδος  
Ελευθερίου Βενιζέλου 21  
102 50 Αθήνα  
[www.bankofgreece.gr](http://www.bankofgreece.gr)

ISBN 978-618-5536-04-6 (online) Τράπεζα της Ελλάδος

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η εμβάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) είναι ένα ζήτημα που παραμένει επίκαιρο σήμερα, έξι χρόνια μετά την Έκθεση των Πέντε Προέδρων (Ιούνιος 2015). Σ' αυτό το βιβλίο, οι συγγραφείς, διακεκριμένα μέλη της ακαδημαϊκής κοινότητας, εξετάζουν την πρόοδο που έχει σημειωθεί προς αυτή την κατεύθυνση, με έμφαση στις εξελίξεις και στις δράσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο, χωρίς να παραλείπουν τις πιο πρόσφατες που συνδέονται με την πανδημική κρίση. Σε μια εποχή αλλαγών, μετασχηματισμών και προκλήσεων, η παρούσα μελέτη επιχειρεί να συμβάλει στον δημόσιο διάλογο με στόχο την ολοκλήρωση του εγχειρήματος για τη δημιουργία μιας πραγματικής οικονομικής και νομισματικής ένωσης.

*Ευχαριστίες:* Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλονται στους Γιάννη Στουρνάρα, Δημήτρη Μαλλιαρόπουλο, Έυη Χριστοφιλοπούλου, Χρήστο Παρασκευόπουλο, Στέλλα Καραγιάννη και Χιόνα Μπαλφούσια για τα εποικοδομητικά σχόλιά τους. Οι απόψεις που εκφράζονται στο κείμενο είναι προσωπικές και οι συγγραφείς διατηρούν ακέραια την ευθύνη για τυχόν λάθη ή παραλήψεις. Το κείμενο, στην αρχική του εκδοχή, προετοιμάστηκε για να αποτελέσει συνοδευτικό εκπαιδευτικό υλικό (σημειώσεις) στο μάθημα Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική (ΔΕΟ24) του Προγράμματος Σπουδών Διοίκηση Επιχειρήσεων και Οργανισμών του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου.

**Επικοινωνία:** Αθανάσιος Ταγκαλάκης, email: [atagkala@upatras.gr](mailto:atagkala@upatras.gr). Διεύθυνση αλληλογραφίας: Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Πατρών, Πανεπιστημιούπολη Ρίο Πάτρας, ΤΚ 26504.



## Περιεχόμενα

<b>1</b>	<b>Εισαγωγή</b> .....	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>Οι αλλαγές στην αρχιτεκτονική της ONE μετά την Έκθεση των Πέντε Προέδρων</b> .....	<b>16</b>
2.1	<i>Το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (ΕΔΣ) – European Fiscal Board (EFB)</i> .....	19
2.2	<i>Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο</i> .....	19
2.3	<i>Τα Εθνικά Συμβούλια Παραγωγικότητας</i> .....	21
<b>3</b>	<b>Η Λευκή Βίβλος για το Μέλλον της Ευρώπης</b> .....	<b>22</b>
<b>4</b>	<b>Έγγραφο προβληματισμού για την εμπάθυνση της ONE</b> .....	<b>26</b>
4.1	<i>Προβλήματα και αδυναμίες στο σύστημα διακυβέρνησης της ONE</i> .....	26
4.2	<i>Προτάσεις για τη βελτίωση της αρχιτεκτονικής της ONE</i> .....	29
<b>5</b>	<b>Πακέτο προτάσεων εμπάθυνσης της ONE</b> .....	<b>41</b>
<b>6</b>	<b>Το δημοσιονομικό μέσο σύγκλισης και ανταγωνιστικότητας</b> .....	<b>44</b>
<b>7</b>	<b>Η αξιολόγηση της προόδου εμπάθυνσης της ONE τέσσερα χρόνια μετά την έκθεση των πέντε προέδρων</b> .....	<b>47</b>
<b>8</b>	<b>Η αναθεώρηση της οικονομικής διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση</b> .....	<b>51</b>
<b>9</b>	<b>Η αντίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Πανδημία του κορωνοϊού</b> .....	<b>52</b>
<b>10</b>	<b>Το ταμείο ανάκαμψης Next Generation EU</b> .....	<b>56</b>
10.1	<i>Ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας</i> .....	59
10.2	<i>Το Ελληνικό Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας</i> .....	64
<b>11.</b>	<b>Προκλήσεις και προϋποθέσεις κατά την αξιοποίηση του Ταμείου Ανάκαμψης Next Generation EU</b> .....	<b>68</b>
<b>12.</b>	<b>Ετήσια Έκθεση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου για το 2020</b> .....	<b>72</b>
<b>13.</b>	<b>Συμπεράσματα</b> .....	<b>73</b>
<b>14.</b>	<b>Βιβλιογραφία</b> .....	<b>78</b>

## Πίνακας Συντομογραφιών/Ακρωνυμίων

**ΔΜΣΑ/BICC:** Δημοσιονομικό Μέσο Σύγκλισης και Ανταγωνιστικότητας/Budgetary Instrument for Governance and Competitiveness,

**ΕΔΣ/EFB:** Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο/ European Fiscal Board,

**ΕΕΚ/SR:** Ενιαίο Εγχειρίδιο Κανόνων / Single Rulebook,

**ΕΕ/EU:** Ευρωπαϊκή Ένωση/European Union,

**ΕΕΕΓ/NGEU:** ΕΕ της Επόμενης Γενιάς / Next Generation EU,

**ΕΕΜ/SSM:** Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός/Single Supervisory Mechanism,

**ΕΚΤ/ECB:** Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας /European Central Bank,

**ΕΜΕ/SRM:** Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης/Single Resolution Mechanism,

**ΕΣΣΚ/ESRB:** Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου/ European Systemic Risk Board,

**ΕΤΕ/SRF:** Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης /Single Resolution Fund,

**ΕΤΧΣ/EFSSF:** Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας/ -European Financial Stability Facility

**ΕΧΣ/CRS:** Ειδικές ανά Χώρα Συστάσεις /Country-Specific Recommendations,

**ΜΣΙ/ERM:** Μηχανισμός Συναλλαγματικών Ισοτιμιών/ Exchange Rate Mechanism

**ΜΑΑ/RRF:** Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας/ Recovery and Resilience Facility,

**ΜΜΕ/SME:** Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις/Small Medium Enterprises,

**ΟΝΕ/EMU:** Οικονομική και Νομισματική Ένωση/European Monetary Union,

**ΠΑΕΑΠ/PEPP:** Πρόγραμμα Αγορών (ομολόγων) Έκτακτης Ανάγκης λόγω Πανδημίας/ Pandemic Emergency Purchase Programme,

**ΣΚΑΕΑ/SURE:** Ευρωπαϊκό μέσο Στήριξης για τον μετριασμό των Κινδύνων Ανεργίας σε κατάσταση Έκτακτης Ανάγκης / Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency,

**ΣΕΔΕ/ETS:** Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών της ΕΕ/Emission Trading Scheme



## Πίνακας Διαγραμμάτων

**Διάγραμμα 1:** Οδικός χάρτης για την εμβάθυνση της ONE

**Διάγραμμα 2:** Πρόοδος στην εργαλειοθήκη της ONE

**Διάγραμμα 3:** Πέντε σενάρια για την εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

**Διάγραμμα 4:** Βασικές λειτουργίες ενός δημόσιου ταμείου της ζώνης του ευρώ και ενός Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου

**Διάγραμμα 5:** Πρόοδος όσον αφορά την εμβάθυνση της ONE τέσσερα χρόνια μετά την έκθεση των πέντε προέδρων

**Διάγραμμα 6:** ΜΑΑ: κατανομή επιχορηγήσεων, καθαρές αναμενόμενες αποπληρωμές

**Διάγραμμα 7:** Δάνεια και επιχορηγήσεις από το NGEU σε ετήσια βάση ανά κράτος μέλος ως ποσοστό του ΑΕΠ του 2021

**Διάγραμμα 8 :** Ποσοστά πληρωμών από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ ως προς τα συνολικά δεσμευμένα ποσά και προβλεπόμενα ποσοστά πληρωμής από το NGEU (μη σταθμισμένος μέσος όρος για τη ζώνη του ευρώ)

---



## 1. Εισαγωγή

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2007-2008 και η επακόλουθη κρίση δημόσιου και ιδιωτικού χρέους σε χώρες της Ευρωζώνης, ανέδειξαν ουσιαστικές θεσμικές αδυναμίες στην αρχιτεκτονική της Ευρωζώνης. Η Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) δεν διέθετε εργαλεία για την αποτροπή και τον περιορισμό της κρίσης χρέους. Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) απέτυχε να ελέγξει τη συσσώρευση δημόσιου χρέους κατά την περίοδο πριν από την κρίση. Επιπλέον, δεν υπήρχε επαρκής παρακολούθηση και έλεγχος των μακροοικονομικών ανισορροπιών, όπως για παράδειγμα η διόγκωση του ιδιωτικού χρέους και η δημιουργία υψηλών και συνεχιζόμενων επί μακρό χρονικό διάστημα ελλειμμάτων στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών αρκετών χωρών. Παράλληλα, η αρνητική ανάδραση τραπεζών-κράτους σε αρκετές χώρες της ευρωζώνης επέτεινε την οικονομική κρίση και βάθυνε την ύφεση. Επιπρόσθετα, από τη δημιουργία του το θεσμικό πλαίσιο της ευρωζώνης, λόγω της επικράτησης των απόψεων περί ηθικού κινδύνου, δε διέθετε κατάλληλα εργαλεία διαχείρισης και επίλυσης κρίσεων και δεν υπήρχε πρόβλεψη για επιμερισμό των κινδύνων. Στο πλαίσιο αυτό, η δυναμική παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) είχε ως αποτέλεσμα την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης της αγοράς, τον περιορισμό της διάχυσης της κρίσης δημόσιου χρέους, τη στήριξη της οικονομίας της ζώνης του ευρώ και τη διαφύλαξη της νομισματικής και χρηματοπιστωτικής σταθερότητας (Draghi, 2013).

Η παρέμβαση της ΕΚΤ παρείχε το χρόνο που απαιτούνταν ώστε οι κυβερνήσεις της ζώνης του ευρώ να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα για τη διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος και την ενίσχυση της ΟΝΕ. Για την αντιμετώπιση της κρίσης χρέους στην Ευρωζώνη, αρχικά ελήφθησαν μέτρα άμεσης οικονομικής ενίσχυσης των κρατών-μελών που επλήγησαν, όπως η παροχή διακυβερνητικών δανείων προς την Ελλάδα. Στη συνέχεια, ενισχύθηκε το πλαίσιο δημοσιονομικής εποπτείας και συντονισμού των οικονομικών πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δημιουργήθηκαν μηχανισμοί επίλυσης κρίσεων. Ειδικότερα, οι βασικές πρωτοβουλίες ήταν η ενίσχυση του ΣΣΑ με τις δέσμες των έξι και των δύο μέτρων, η σύναψη του Δημοσιονομικού Συμφώνου και η έναρξη του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και της Διαδικασίας Μακροοικονομικών Ανισορροπιών. Παράλληλα, το 2010 ιδρύθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας

(ΕΤΧΣ -European Financial Stability Facility, EFSF) το οποίο χορήγησε χρηματοδοτική στήριξη στην Ιρλανδία, την Πορτογαλία και την Ελλάδα την περίοδο 2010-2012 και τον Οκτώβριο του 2012 ιδρύθηκε ο διάδοχός του μόνιμος μηχανισμός χρηματοδοτικής στήριξης, ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ- European Stability Mechanism, ESM), ο οποίος παρείχε χρηματοδοτική στήριξη στην Ισπανία (Δεκέμβριος 2012), την Κύπρο (Μάιος του 2013) και την Ελλάδα (Αύγουστος 2015). Επιπλέον, συστάθηκε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου (ΕΣΣΚ -European Systemic Risk Board, ESRB), το οποίο είναι υπεύθυνο για τη μακροπροληπτική εποπτεία του χρηματοπιστωτικού συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την πρόληψη και τον μετριασμό του συστημικού κινδύνου. Τέλος, προωθήθηκε η δημιουργία της τραπεζικής ένωσης με τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό (ΕΕΜ -Single Supervisory Mechanism, SSM) και τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης (ΕΜΕ -Single Resolution Mechanism, SRM) και την εισαγωγή αυστηρότερων κανόνων για τη ρύθμιση και την εποπτεία των τραπεζών (το ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων- single rulebook).<sup>1</sup>

Με την ολοκλήρωση του πρώτου κύκλου των μέτρων οικονομικής στήριξης, ακολούθησε η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους, η τροποποίησή και η ενσωμάτωσή τους στο αναθεωρημένο θεσμικό πλαίσιο πολιτικής της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ). Για το σκοπό αυτό, οι Πρόεδροι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της Ευρωζώνης δημοσίευσαν τον Ιούνιο του 2015 την «Έκθεση των Πέντε Προέδρων».

Όπως επισημαίνεται στην εν λόγω Έκθεση, παρά το γεγονός ότι έγιναν αρκετές σημαντικές θεσμικές βελτιώσεις μετά την κρίση χρέους, οι επιπτώσεις των αρχικών αδυναμιών της

---

<sup>1</sup>Ο ΕΕΜ αφορά το σύστημα τραπεζικής εποπτείας στην Ευρώπη, το οποίο περιλαμβάνει την ΕΚΤ και τις εθνικές εποπτικές αρχές των συμμετεχουσών χωρών. Οι βασικοί σκοποί της ευρωπαϊκής τραπεζικής εποπτείας είναι: α) η διαφύλαξη της ασφάλειας και της ευρωστίας του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος, β) η ενίσχυση της χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης και σταθερότητας, γ) η διασφάλιση συνεπούς εποπτείας. Η ευρωπαϊκή τραπεζική εποπτεία αποτελεί έναν από τους δύο πυλώνες της τραπεζικής ένωσης της ΕΕ. Ο δεύτερος είναι ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης. Βασικός σκοπός του ΕΜΕ είναι να διασφαλίζει την αποτελεσματική εξυγίανση τραπεζών υπό πτώχευση, ελαχιστοποιώντας το κόστος για τους φορολογουμένους και για την πραγματική οικονομία. Με τη λειτουργία Ενιαίου Συμβουλίου Εξυγίανσης θα επισπεύδονται οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων, ούτως ώστε η εξυγίανση μιας τράπεζας να μπορεί να γίνει μέσα σε ένα Σαββατοκύριακο. Ως εποπτική αρχή, η ΕΚΤ θα διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη λήψη απόφασης για το αν μια τράπεζα τελεί υπό πτώχευση ή αν είναι αντιμέτωπη με τέτοιο ενδεχόμενο. Το κόστος των μέτρων εξυγίανσης θα καλύπτεται από Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης (Single Resolution Fund), χρηματοδοτούμενο από εισφορές των τραπεζών. Στο Ενιαίο Εγχειρίδιο Κανόνων (Single Rulebook) καθορίζονται νομικά και διοικητικά πρότυπα για την πιο αποτελεσματική ρύθμιση, εποπτεία και διαχείριση του χρηματοπιστωτικού τομέα σε όλες τις χώρες της ΕΕ. Οι κανόνες αφορούν μεταξύ άλλων τις κεφαλαιακές απαιτήσεις, τις διαδικασίες ανάκαμψης και εξυγίανσης, καθώς και ένα σύστημα εναρμονισμένων εθνικών σχημάτων εγγύησης των καταθέσεων. Η δέσμη των νομοθετικών διατάξεων της ΕΕ που περιέχονται στο ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων εφαρμόζεται σε όλες τις χώρες της ΕΕ. Η τραπεζική ένωση διασφαλίζει τη συνεπή εφαρμογή αυτών των κανόνων σε ολόκληρη τη ζώνη του ευρώ και σε άλλες συμμετέχουσες χώρες.

ΟΝΕ παρέμεναν. Για παράδειγμα, η διαδικασία σύγκλισης είχε σταματήσει, αντίθετα υπήρχε σημαντική απόκλιση στη ζώνη του ευρώ. Ειδικότερα, η ανεργία βρισκόταν σε πρωτοφανή χαμηλά επίπεδα σε ορισμένες χώρες, ενώ σε άλλες βρισκόταν σε πολύ υψηλά επίπεδα. Επιπλέον, σε ορισμένες χώρες υπήρχε επαρκής δημοσιονομικός χώρος προκειμένου να χρησιμοποιηθεί αντικυκλικά η δημοσιονομική πολιτική, ενώ σε άλλες απαιτούνταν σημαντική δημοσιονομική προσπάθεια για την εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών.

Για το σκοπό αυτό, η Έκθεση των Πέντε Προέδρων επισήμανε ότι πρέπει άμεσα να ληφθούν πρόσθετα μέτρα και πρωτοβουλίες που θα ανακόπτουν την απόκλιση και θα επανεκκινούν τη διαδικασία σύγκλισης, καθώς οι υφιστάμενες αποκλίσεις καθιστούν εύθραυστη την κατάσταση για το σύνολο της ΟΝΕ. Επιπλέον, επισημαίνει ότι θα πρέπει να υλοποιηθούν μεταρρυθμίσεις που καθιστούν την οικονομία των κρατών – μελών πιο ευέλικτη και ανταγωνιστική προκειμένου στο πλαίσιο του εντεινόμενου παγκόσμιου ανταγωνισμού.

Η Έκθεση των Πέντε Προέδρων πρότεινε την υλοποίηση δράσεων σε τέσσερις κατευθύνσεις προκειμένου να ενδυναμωθεί η εργαλειοθήκη της ΟΝΕ:

- προς μια ουσιαστική Οικονομική Ένωση που να επιτυγχάνει σύγκλιση μεταξύ των κρατών μελών προς τα υψηλότερα επίπεδα ευημερίας και σύγκλιση στο εσωτερικό των ευρωπαϊκών κοινωνιών, έτσι ώστε κάθε οικονομία να ευημερήσει στο πλαίσιο της Νομισματικής Ένωσης. Η Ένωση αυτή θα πρέπει να βασίζεται στους ακόλουθους τέσσερις πυλώνες: δημιουργία ενός συστήματος (ανεξάρτητων) αρχών ανταγωνιστικότητας της ζώνης του ευρώ, ενισχυμένη εφαρμογή της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών (η οποία θα πρέπει, πέρα από τον εντοπισμό ανισορροπιών, να ενθαρρύνει διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις μέσω του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, να εντοπίζει καλύτερα ανισορροπίες στη ζώνη του ευρώ ως σύνολο και να προωθεί κατάλληλες μεταρρυθμίσεις στις χώρες που συγκεντρώνουν μεγάλα και διαρκή πλεονάσματα τρεχουσών συναλλαγών), μεγαλύτερη έμφαση στους τομείς της απασχόλησης και των κοινωνικών επιδόσεων, και ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών στο πλαίσιο ενός ανανεωμένου Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

- προς μια Χρηματοοικονομική Ένωση που θα διασφαλίζει ότι οι αποφάσεις της ενιαίας νομισματικής πολιτικής θα διαχέονται με ενιαίο τρόπο σε όλα τα κράτη μέλη (κάτι που δεν συνέβαινε στη διάρκεια της κρίσης χρέους), θα εγγυάται την ακεραιότητα του ευρώ σε ολόκληρη την ΟΝΕ και θα αυξάνει τον επιμερισμό των κινδύνων με τον ιδιωτικό τομέα. Κάτι τέτοιο απαιτεί την ολοκλήρωση της Τραπεζικής Ένωσης, δηλαδή, απαιτεί ενιαία εποπτεία των τραπεζών, ενιαίο καθεστώς εξυγίανσης των τραπεζών και ενιαίο σύστημα ασφάλισης των καταθέσεων. Παράλληλα, με την Τραπεζική Ένωση θα πρέπει να προχωρήσει η Ένωση Κεφαλαιαγορών, καθώς θα εξασφαλίσει περισσότερο διαφοροποιημένες πηγές χρηματοδότησης έτσι ώστε οι επιχειρήσεις να μπορούν να αντλούν χρηματοδοτικούς πόρους από τις κεφαλαιαγορές και να έχουν πρόσβαση σε άλλες πηγές μη τραπεζικής χρηματοδότησης επιπλέον των τραπεζικών πιστώσεων. Επιπλέον, η εύρυθμη λειτουργία της Ένωσης των Κεφαλαιαγορών θα ενισχύσει τον διασυννοριακό καταμερισμό των κινδύνων με την εμβάθυνση της ενοποίησης των αγορών ομολόγων και μετοχών.
- προς μια Δημοσιονομική Ένωση που εξασφαλίζει τόσο τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών όσο και τη δημοσιονομική σταθεροποίηση. Ακόμη και μια ισχυρή οικονομική και χρηματοοικονομική ένωση και μια κοινή νομισματική πολιτική προσανατολισμένη στη σταθερότητα των τιμών δεν αποτελούν εγγύηση ότι η ΟΝΕ θα λειτουργεί πάντοτε σωστά. Οι μη βιώσιμες δημοσιονομικές πολιτικές σε εθνικό επίπεδο θέτουν σε κίνδυνο τη σταθερότητα των τιμών στην Ένωση και είναι επιβλαβείς για την χρηματοοικονομική σταθερότητα, δεδομένου ότι προκαλούν κίνδυνο μετάδοσης μεταξύ των κρατών μελών και χρηματοπιστωτικό κατακερματισμό. Συνεπώς, οι υπεύθυνες εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές πρέπει να εγγυώνται ότι το δημόσιο χρέος είναι βιώσιμο και να διασφαλίζουν ότι οι δημοσιονομικοί αυτόματοι σταθεροποιητές μπορούν να λειτουργούν για τον μετριασμό των οικονομικών κλυδωνισμών οιασδήποτε χώρας. Εάν δεν συμβαίνει αυτό, η ύφεση είναι πιθανό να διαρκέσει περισσότερο σε μεμονωμένες χώρες, πράγμα το οποίο με τη σειρά του επηρεάζει ολόκληρη τη ζώνη του ευρώ. Ωστόσο, σε περίπτωση πολύ σοβαρής κρίσης, οι εθνικοί προϋπολογισμοί μπορούν να μην έχουν τη δυνατότητα να αντεπεξέλθουν, όπως συνέβη σε ορισμένες χώρες κατά τα

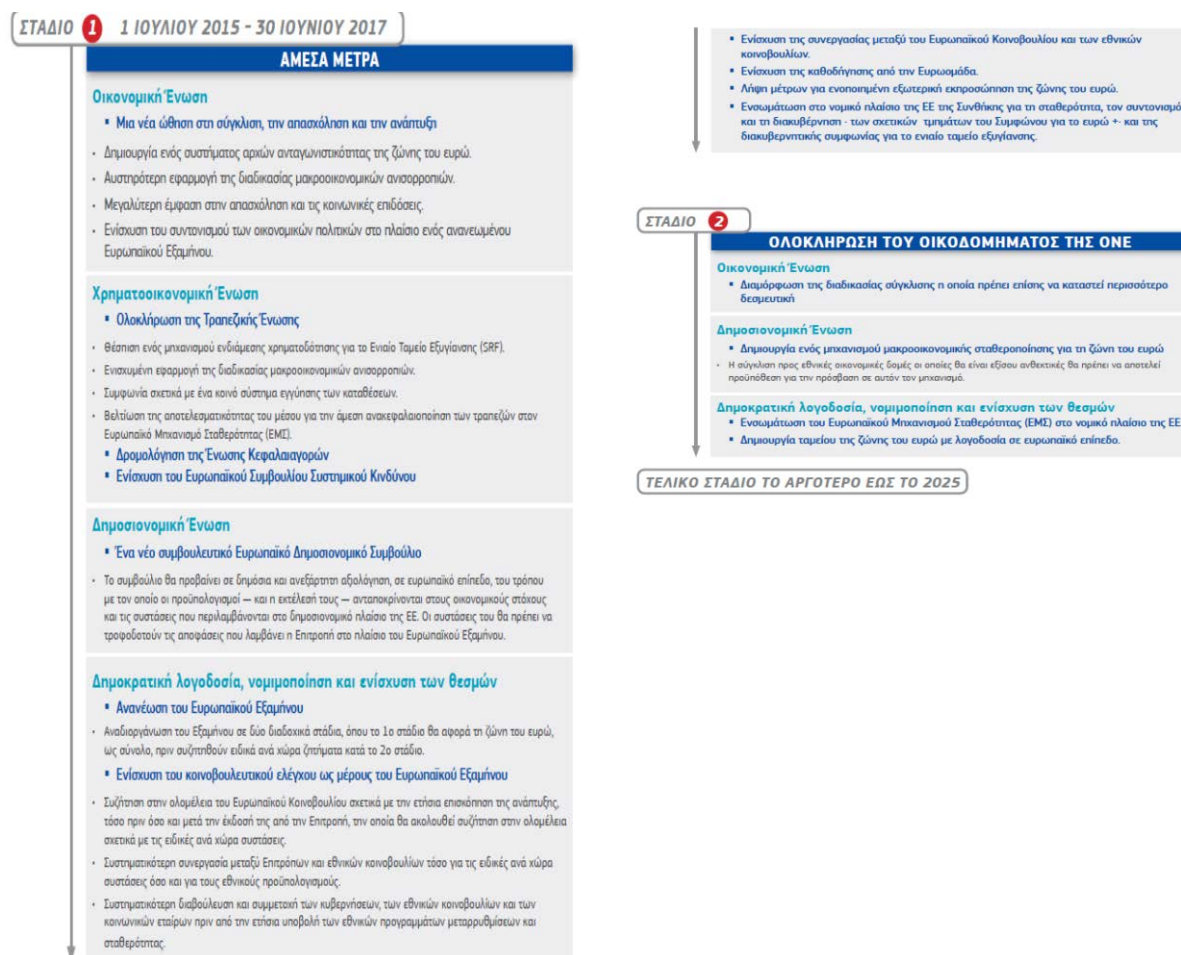
τελευταία έτη. Για το λόγο αυτό, θα ήταν σημαντικό να δημιουργηθεί πιο μακροπρόθεσμα μια λειτουργία δημοσιονομικής σταθεροποίησης για ολόκληρη τη ζώνη του ευρώ. Εν τω μεταξύ, πρέπει να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη στο κοινό πλαίσιο δημοσιονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ.

- προς μια Πολιτική Ένωση που αποτελεί τη βάση όλων των ανωτέρω χάρη στη γνήσια δημοκρατική λογοδοσία, τη νομιμοποίηση και τη θεσμική ενίσχυση. Η μεγαλύτερη ευθύνη και ολοκλήρωση σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και ζώνης του ευρώ θα πρέπει να συμβαδίζουν με μεγαλύτερη δημοκρατική λογοδοσία, νομιμοποίηση και ενίσχυση των θεσμών. Αυτό αποτελεί προϋπόθεση για την επιτυχία, αλλά και φυσική συνέπεια της αυξανόμενης αλληλεξάρτησης εντός της ΟΝΕ. Σημαίνει επίσης καλύτερο επιμερισμό των νέων αρμοδιοτήτων και μεγαλύτερη διαφάνεια όσον αφορά το ποιος αποφασίζει τι και πότε. Εν τέλει, συνεπάγεται και απαιτεί περισσότερο διάλογο, μεγαλύτερη αμοιβαία εμπιστοσύνη και ενίσχυση της ικανότητας συλλογικής δράσης.

Επιπλέον, η Έκθεση παρουσίασε για πρώτη φορά έναν οδικό χάρτη για την εμβάθυνση σε δύο στάδια, της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, προβλέποντας την υλοποίηση των απαιτούμενων βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων δράσεων το αργότερο μέχρι το τέλος του 2025 (βλέπε διάγραμμα 1). Όπως επισημαίνεται στην Έκθεση, προκειμένου να εξελιχθεί η ζώνη του ευρώ σταδιακά προς μια ουσιαστική Οικονομική και Νομισματική Ένωση, θα πρέπει να μετακινηθεί από ένα σύστημα που βασίζεται σε κανόνες και κατευθυντήριες γραμμές για τη διαμόρφωση των εθνικών οικονομικών πολιτικών, προς ένα σύστημα περαιτέρω επιμερισμού της κυριαρχίας στο πλαίσιο κοινών θεσμικών οργάνων. Στην πράξη, αυτό απαιτεί από τα κράτη μέλη να αποδεχθούν όλο και περισσότερο την από κοινού λήψη αποφάσεων σχετικά με στοιχεία των αντίστοιχων εθνικών προϋπολογισμών και των οικονομικών πολιτικών τους. Μετά την ολοκλήρωση μιας επιτυχούς διαδικασίας οικονομικής σύγκλισης και χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης, αυτό θα ανοίξει τον δρόμο για κάποιο βαθμό επιμερισμού των κινδύνων στον δημόσιο τομέα, που ταυτόχρονα θα πρέπει να συνοδεύεται από μεγαλύτερη δημοκρατική συμμετοχή και λογοδοσία, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Μια τέτοια προσέγγιση που διαρθρώνεται σε στάδια κρίθηκε απαραίτητη δεδομένου ότι ορισμένα από τα πιο φιλόδοξα μέτρα απαιτούν

τροποποιήσεις του υφιστάμενου νομικού πλαισίου της ΕΕ, ορισμένες πιο σημαντικές από ό,τι άλλες, καθώς και σημαντική πρόοδος σε ό,τι αφορά την οικονομική σύγκλιση και εναρμόνιση των κανονιστικών ρυθμίσεων στα διάφορα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ.

**Διάγραμμα 1: Οδικός χάρτης για την εμβάθυνση της ΟΝΕ**



Πηγή: Έκθεση των Πέντε Προέδρων, Ιούνιος 2015



## 2. Οι αλλαγές στην αρχιτεκτονική της ΟΝΕ μετά την Έκθεση των Πέντε Προέδρων

Μετά τη δημοσίευση της έκθεσης των Πέντε Προέδρων, τον Ιούνιο 2015, έχουν ξεκινήσει ενέργειες για την «εμβάθυνση» της ΟΝΕ. Στο πλαίσιο αυτό, προωθήθηκαν οι παρακάτω δράσεις:

- Αναμόρφωση του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Προβλέφθηκαν περισσότερες ευκαιρίες για συζήτηση σε όλα τα επίπεδα, για τα κράτη μέλη και τους ενδιαφερόμενους θεσμικούς φορείς όπως τα εθνικά κοινοβούλια, τους κοινωνικούς εταίρους, την κοινωνία των πολιτών, κ.α. Δόθηκε μεγαλύτερη προσοχή στις προκλήσεις που δέχεται η ζώνη του ευρώ στο σύνολό της, με τη διατύπωση ειδικών συστάσεων και τη στενότερη παρακολούθηση των δευτερογενών επιπτώσεων. Η ευελιξία που προσφέρουν οι κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης χρησιμοποιήθηκε για να στηρίξει τις μεταρρυθμίσεις και τις επενδύσεις, καθώς και για να ληφθεί ιδιαίτερη μέριμνα για τον οικονομικό κύκλο στα κράτη της Ευρωζώνης.
- Κοινωνικοί Δείκτες στο αναθεωρημένο πλαίσιο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Οι κοινωνικές πτυχές ελήφθησαν εξίσου υπόψη με τις οικονομικές πτυχές, με ειδικές συστάσεις και νέους κοινωνικούς δείκτες στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Επίσης, η Επιτροπή υπέβαλε συγκεκριμένες προτάσεις για τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων, ο οποίος θα χρησιμεύσει ως πυξίδα στην πορεία προς μια ανανεωμένη διαδικασία σύγκλισης. Πριν από τη σύναψη του νέου προγράμματος στήριξης της σταθερότητας για την Ελλάδα, διεξήχθη ειδική εκτίμηση κοινωνικών επιπτώσεων.
- Δημιουργία Εθνικών Συμβουλίων Παραγωγικότητας. Με σκοπό την καθοδήγηση και τη στήριξη της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας σε εθνικό επίπεδο, η Επιτροπή πρότεινε, και το Συμβούλιο ενέκρινε, σύσταση προς τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ για τη δημιουργία συμβουλευτικών Εθνικών Συμβουλίων Παραγωγικότητας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημιούργησε επίσης μία Υπηρεσία Στήριξης Διαρθρωτικών

Μεταρρυθμίσεων με σκοπό τη συγκέντρωση εμπειρογνώσιας από ολόκληρη την Ευρώπη και την παροχή τεχνικής στήριξης στα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη.

- Σχεδιασμός και υλοποίηση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασφάλισης Καταθέσεων. Προκειμένου να ολοκληρωθεί η τραπεζική ένωση, η Επιτροπή πρότεινε να τεθεί σταδιακά σε εφαρμογή, έως το 2025, ένα Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασφάλισης Καταθέσεων, το οποίο θα εξασφαλίζει σε όλους τους καταθέτες της ζώνης του ευρώ τον ίδιο βαθμό προστασίας, ακόμη και σε περίπτωση μεγάλων τοπικών κλυδωνισμών. Η Επιτροπή παρουσίασε επίσης μια συνολική δέσμη νομοθετικών μέτρων για την περαιτέρω μείωση των κινδύνων και την ενίσχυση της ανθεκτικότητας των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων της ΕΕ, και ειδικότερα του τραπεζικού τομέα.
- Δημιουργία του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου (ΕΔΣ). Στο πλαίσιο των εργασιών για τη δημοσιονομική ένωση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατέβαλαν προσπάθειες για την απλούστευση των υφιστάμενων κανόνων. Για παράδειγμα, εξέτασαν την εξέλιξη του καλούμενου «ορίου αναφοράς για τις δημόσιες δαπάνες», το οποίο μπορεί να ελέγχεται ευκολότερα από τις κυβερνήσεις και συνεπώς, να αντικατοπτρίζει καλύτερα τις προθέσεις των κυβερνήσεων αυτών. Η Επιτροπή, ζήτησε επίσης να δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στις προτεραιότητες της ζώνης του ευρώ κατά την έναρξη κάθε Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, καθώς και σε έναν πιο θετικό δημοσιονομικό προσανατολισμό για τη ζώνη του ευρώ στο σύνολό της. Η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου θα στηρίξει την αξιολόγηση της εφαρμογής των δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ.
- Διευκόλυνση πρόσβασης των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων στην χρηματοδότηση. Στο πλαίσιο της ενίσχυσης της ενιαίας αγοράς, και ως στοιχείο του ευρύτερου επενδυτικού σχεδίου για την Ευρώπη, διάφορες πρωτοβουλίες συνέβαλαν στη διεύρυνση και τη βελτίωση της πρόσβασης των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων στη χρηματοδότηση. Δεδομένου ότι, επί του παρόντος, στηρίζονται κατά κύριο λόγο στην τραπεζική χρηματοδότηση, οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις θα αποκτήσουν, χάρη

στην καλούμενη Ένωση Κεφαλαιαγορών, μεγαλύτερη πρόσβαση στις κεφαλαιαγορές.

- Σταδιακή ενίσχυση της εξωτερικής εκπροσώπησης σε διεθνείς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς. Με στόχο την ενίσχυση των υφιστάμενων θεσμών, η Επιτροπή πρότεινε να ενισχυθεί σταδιακά, έως το 2025, η εξωτερική εκπροσώπηση της ζώνης του ευρώ σε διεθνείς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς, όπως το ΔΝΤ. Θα πρέπει ωστόσο να καταβληθούν περαιτέρω προσπάθειες προς την κατεύθυνση ενιαίας εκπροσώπησης.

Η πρόοδος που έχει γίνει όσον αφορά την εργαλειοθήκη της ONE, κυρίως μετά την Έκθεση των Πέντε Προέδρων, απεικονίζεται στο Διάγραμμα 2.

**Διάγραμμα 2: Πρόοδος στην εργαλειοθήκη της ONE**



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Πηγή: Έγγραφο προβληματισμού σχετικά με την Εμβάθυνση της ONE, Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2017

## *2.1 Το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (ΕΔΣ) – European Fiscal Board (EFB)*

Το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (ΕΔΣ) είναι ένα ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Το ΕΔΣ συγκροτήθηκε σε συνέχεια της έκθεσης των πέντε προέδρων, με στόχο να ενισχυθεί το ισχύον πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης. Το ΕΔΣ ξεκίνησε τις εργασίες του στις 20 Οκτωβρίου 2016.

Οι κύριες αρμοδιότητες του ΕΔΣ είναι:

- να αξιολογεί την εφαρμογή του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ και την καταλληλότητά του πραγματικού δημοσιονομικού προσανατολισμού τόσο σε επίπεδο ευρωζώνης όσο και σε εθνικό επίπεδο.
- να διατυπώνει προτάσεις για τη μελλοντική εξέλιξη του δημοσιονομικού πλαισίου της Ένωσης.
- να αξιολογεί την καταλληλότητα, αφενός, του μελλοντικού δημοσιονομικού προσανατολισμού για το σύνολο της ευρωζώνης με βάση οικονομικά κριτήρια και αφετέρου, των εθνικών δημοσιονομικών προσανατολισμών, στο πλαίσιο των κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.
- να συνεργάζεται με τα ανεξάρτητα εθνικά δημοσιονομικά συμβούλια τα οποία τα κράτη μέλη θα πρέπει να έχουν συστήσει με βάση τον κανονισμό «two-pack»,
- να παρέχει ad-hoc συμβουλές στον πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

## *2.2 Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο*

Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο συστάθηκε ως Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή με τον Νόμο 4270/2014, του οποίου σκοπός ήταν η ενσωμάτωση στην ελληνική 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 (ΕΕ L 306/41). Το Συμβούλιο ενεργοποιήθηκε μετά το διορισμό του πρώτου Διοικητικού Συμβουλίου τον Νοέμβριο του 2015.

Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο ασκεί τις αρμοδιότητες των ανεξαρτήτων φορέων που αναφέρονται στις παραγράφους 1(α) του άρθρου 2, στην παράγραφο 4 του άρθρου 4 και στο άρθρο 5 του Κανονισμού (ΕΕ) 473/2013 (ΕΕ L 140/11),

- αξιολογεί τις μακροοικονομικές προβλέψεις του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (Μ.Π.Δ.Σ.), του προσχεδίου και του σχεδίου για τον ετήσιο Κρατικό Προϋπολογισμό, με σκοπό την υιοθέτησή τους.
- παρακολουθεί τη συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες. Ειδικότερα: α) τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες που ενσωματώνονται στο εθνικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης, ώστε να επιτευχθεί ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος, όπως ορίζεται στο άρθρο 2α του Κανονισμού (ΕΚ) 1466/97 (ΕΕ L 209/1), και β) τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες, όπως αναφέρονται στο άρθρο 5 της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ.
- Προβαίνει σε αξιολογήσεις σχετικά με την εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων, ιδιαίτερα σε σχέση με: α) τη διαπιστούμενη σημαντική απόκλιση από το μεσοπρόθεσμο στόχο ή την πορεία προσαρμογής προς αυτόν σύμφωνα με το άρθρο 6(2) του Κανονισμού (ΕΚ) 1466/97 και τους λόγους που οδήγησαν στην απόκλιση αυτή, β) την ενεργοποίηση, στις ανωτέρω περιπτώσεις, του διορθωτικού μηχανισμού που αναφέρεται στον τίτλο ΙΙΙ του άρθρου τρίτου του ν. 4063/2012 (Α' 71), γ) την εξέλιξη της δημοσιονομικής διόρθωσης με βάση το ψηφισμένο σχέδιο διορθωτικών ενεργειών σύμφωνα με το άρθρο 40, καθώς και δ) την οποιαδήποτε εμφάνιση ή εξάλειψη εξαιρετικών περιστάσεων.
- Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο δημοσιοποιεί, τουλάχιστον δύο φορές κατ' έτος, έκθεση που επεξηγεί τα συμπεράσματα των αξιολογήσεών του για τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις, τους δημοσιονομικούς στόχους και τα δημοσιονομικά αποτελέσματα.
- Κάθε τέσσερα (4) έτη, το Δημοσιονομικό Συμβούλιο προβαίνει στην αξιολόγηση της διαδικασίας με βάση την οποία παράγονται οι μακροοικονομικές προβλέψεις και δημοσιοποιεί το αποτέλεσμα της αξιολόγησης με ανάρτηση στην ιστοσελίδα του. Σε περίπτωση κατά την οποία το Δημοσιονομικό Συμβούλιο διαπιστώσει κατά την αξιολόγηση σημαντικά μειονεκτήματα στη διαδικασία κατάρτισης των μακροοικονομικών προβλέψεων, το Υπουργείο Οικονομικών προβαίνει στη δημοσιοποίησή τους και εφαρμόζει μέτρα για την εξάλειψή τους. Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο μπορεί να δημοσιεύει και οποιαδήποτε πρόσθετη έκθεση για οποιοδήποτε θέμα που άπτεται των αρμοδιοτήτων του.

### 2.3 Τα Εθνικά Συμβούλια Παραγωγικότητας

Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης,<sup>2</sup> λαμβάνοντας υπόψη τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, συνέστησε το 2016 την σύσταση εθνικών συμβουλίων παραγωγικότητας στα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ το αργότερο έως τις 20 Μαρτίου 2018.

Όπως επισημαίνεται στη σύσταση του Συμβουλίου, η αναπτυξιακή δυναμική στη ζώνη του ευρώ και στην Ένωση στο σύνολό της έχει σημειώσει σημαντική επιβράδυνση από το 2000 και μετά. Η κάμψη που παρατηρείται στην αύξηση της δυναμικής παραγωγής οφείλεται κυρίως στη σταθερά μειούμενη συνεισφορά της συνολικής παραγωγικότητας των συντελεστών παραγωγής.

Η αύξηση της παραγωγικότητας είναι μια πολύπλευρη πρόκληση που απαιτεί ένα σύνολο ισόρροπα συνδυασμένων πολιτικών, συγκεκριμένα υπέρ της καινοτομίας, της αύξησης των δεξιοτήτων, της μείωσης των δυσκαμψιών στις αγορές εργασίας και προϊόντων, καθώς και για την εξασφάλιση καλύτερης κατανομής των πόρων.

Αν και υπάρχει ανάγκη να βελτιωθούν οι επιδόσεις στους τομείς της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας στο σύνολο της Ένωσης, η κρίση χρέους έδειξε ότι τα κράτη μέλη που έχουν ως νόμισμα το ευρώ («τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ») μπορεί να είναι ιδιαίτερα ευάλωτα στην πιθανή συσσώρευση και την αιφνίδια εκδήλωση μακροοικονομικών ανισορροπιών που ενδέχεται να μεταδοθούν ως δευτερογενείς επιπτώσεις σε άλλα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ καθώς και σε κράτη μέλη εκτός της ζώνης του ευρώ.

Λόγω της έλλειψης ευέλικτων ονομαστικών συναλλαγματικών ισοτιμιών, χρειάζονται επαρκείς μηχανισμοί προσαρμογής στους κλυδωνισμούς που υφίσταται μια επιμέρους χώρα. Η δυναμική της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας έχει σημασία τόσο για τη συσσώρευση και τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών (για παράδειγμα, εμπορικά ελλείμματα και ελλείμματα τρεχουσών συναλλαγών, συσσωρευμένες εγχώριες και εξωτερικές υποχρεώσεις) όσο και για την αποτελεσματική προσαρμογή σε ασύμμετρους κλυδωνισμούς.

---

<sup>2</sup> Σύσταση του Συμβουλίου, της 20ής Σεπτεμβρίου 2016, σχετικά με τη σύσταση εθνικών συμβουλίων παραγωγικότητας, (2016/C 349/01).

Η έρευνα και ανάλυση σχετικά με τις πολιτικές που έχουν σχέση με τη δυναμική της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας αναμένεται ότι θα παράσχει τη βάση για εξελίξεις συμβατές με τον στόχο της ομαλής λειτουργίας της οικονομικής και νομισματικής ένωσης.

Για το σκοπό αυτό, συστήνεται η σύσταση εθνικών συμβουλίων παραγωγικότητας που θα παρακολουθούν τις επιδόσεις και θα διαμορφώνουν τον εθνικό διάλογο στους τομείς της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας. Κάτι τέτοιο αναμένεται ότι θα συμβάλει στην ενίσχυση της οικειοποίησης (ownership) των αναγκαίων πολιτικών και μεταρρυθμίσεων σε εθνικό επίπεδο και στη βελτίωση της βάσης γνώσεων σχετικά με τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών της Ένωσης. Τα εν λόγω συμβούλια θα πρέπει να αναλύουν τις εξελίξεις στους τομείς της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας, μεταξύ άλλων σε σχέση με τους παγκόσμιους ανταγωνιστές, λαμβάνοντας υπόψη τις εθνικές ιδιαιτερότητες και τις καθιερωμένες πρακτικές.

Σημειώνεται ότι, το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, ιδίως με την διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών, παρέχει ένα πλαίσιο για ολοκληρωμένο συντονισμό και εποπτεία των οικονομικών πολιτικών. Στο πλαίσιο της ενθάρρυνσης περαιτέρω βημάτων στον τομέα των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, οι εν λόγω μηχανισμοί θα ωφεληθούν από την ενίσχυση της εθνικής οικειοποίησης. Προς το σκοπό αυτόν, κρίνεται πρόσφορη η διασφάλιση της ανεξάρτητης ανάλυσης σε εθνικό επίπεδο και η ενίσχυση του διαλόγου σε επίπεδο πολιτικής στα κράτη μέλη.

Στην Ελλάδα το ρόλο του Εθνικού Συμβουλίου Ανταγωνιστικότητας έχει αναλάβει, από τον Απρίλιο του 2019, το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ).

### 3 Η Λευκή Βίβλος για το Μέλλον της Ευρώπης

Ωστόσο, παρά την πρόοδο που συντελέστηκε, αρχικά μετά την κρίση χρέους και στην συνέχεια, ως αποτέλεσμα των προτάσεων της Έκθεσης των πέντε προέδρων, η αρχιτεκτονική της ζώνης του ευρώ εξακολουθούσε να παραμένει ανεπαρκής προκειμένου να ανταποκριθεί στις μελλοντικές προκλήσεις.

Λαμβάνοντας υπόψη τις μεταβαλλόμενες οικονομικές συνθήκες και τις μελλοντικές εσωτερικές και εξωτερικές προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ευρώπη, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε την 1η Μαρτίου του 2017, τη Λευκή Βίβλο, η οποία πρότεινε πιθανές επιλογές για το μέλλον της Ευρώπης.

Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο, η Ευρωπαϊκή Ένωση 60 χρόνια από την υπογραφή της Συνθήκης της Ρώμης αντιμετώπιζε σημαντικές προκλήσεις τις οποίες θα έπρεπε να προσπαθήσει να μετατρέψει σε ευκαιρίες. Οι βασικές προκλήσεις αφορούσαν:

- Τις νέες τεχνολογίες: η αυξημένη χρήση της τεχνολογίας και της αυτοματοποίησης επηρεάζει την αγορά εργασίας και τη βιομηχανία.
- Την κλιματική αλλαγή: η οποία απαιτούσε την προώθηση καινοτόμων περιβαλλοντικών λύσεων στην οικονομία.
- Την μετανάστευση: απαιτούνταν η προστασία των συνόρων αλλά και η διασφάλιση του δικαιώματος για ελεύθερη κυκλοφορία εντός της Ευρώπης
- Τις απειλές για την ασφάλεια στα σύνορα και στο εσωτερικό της Ένωσης: εξαιτίας της συσσώρευσης στρατιωτικών δυνάμεων στα ανατολικά σύνορά της Ένωσης, τον πόλεμο και την τρομοκρατία στη Μέση Ανατολή και την Αφρική.
- Την αλλαγή της θέσης της Ένωσης σε έναν μεταβαλλόμενο κόσμο: καθώς ο πληθυσμός της Ευρώπης συρρικνώνεται και η οικονομική της ισχύς εξασθενεί
- Τον αντίκτυπο της οικονομικής κρίσης: δηλαδή την μακροχρόνια ανεργία, ιδίως των νέων και το υψηλό δημόσιο και ιδιωτικό χρέος.
- Τη γήρανση του πληθυσμού: που δημιουργεί την ανάγκη για εκσυγχρονισμό των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας
- Την άνοδο του λαϊκισμού και της εθνικιστικής ρητορικής: γεγονός που απαιτεί την ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών, την εκπλήρωση των προσδοκιών τους και την οικοδόμηση συναίνεσης μεταξύ των κρατών μελών.

Η Λευκή Βίβλος παρουσίασε πέντε σενάρια για το πώς θα μπορούσε να εξελιχθεί η Ένωση, ανάλογα με τις διαθέσιμες επιλογές πολιτικής:

1. Συνεχίζουμε κανονικά: Η ΕΕ των 27 επικεντρώνει την προσοχή της στην επιτυχή ολοκλήρωση του προγράμματος θετικών μεταρρυθμίσεων.








2. Τίποτε άλλο εκτός από την ενιαία αγορά: Η ΕΕ των 27 ξανά-επικεντρώνεται σταδιακά στην ενιαία αγορά.
3. Όσοι θέλουν περισσότερα κάνουν περισσότερα: Η ΕΕ των 27 επιτρέπει σε όσα κράτη μέλη το επιθυμούν να αναπτύξουν μεγαλύτερη δράση σε συγκεκριμένους τομείς.
4. Κάνουμε λιγότερα αλλά με πιο αποδοτικό τρόπο: Η ΕΕ των 27 εστιάζει στην επίτευξη καλύτερων και ταχύτερων αποτελεσμάτων σε επιλεγμένους τομείς πολιτικής, κάνοντας λιγότερα σε άλλους τομείς.
5. Κάνουμε όλοι μαζί πολύ περισσότερα: Τα κράτη μέλη αποφασίζουν να κάνουν πολύ περισσότερα από κοινού σε όλους τους τομείς πολιτικής.

Τα πέντε σενάρια επικεντρώθηκαν στους παρακάτω τομείς πολιτικής: α) ενιαία αγορά και εμπόριο, β) Οικονομική και Νομισματική Ένωση, γ) Συνθήκη Σέγκεν, μετανάστευση και ασφάλεια, δ) εξωτερική πολιτική και άμυνα, ε) Προϋπολογισμός της ΕΕ και στ) ικανότητα υλοποίηση των δεσμεύσεων (βλέπε Διάγραμμα 3).

### Διάγραμμα 3: Πέντε σενάρια για την εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

#### Τα πέντε σενάρια: επισκόπηση πολιτικής

	 <b>Συνεχίζουμε κανονικά</b>	 <b>Τίποτα περισσότερο από την ενιαία αγορά</b>	 <b>Όσοι θέλουν περισσότερα κάνουν περισσότερα</b>	 <b>Κάνουμε λιγότερα με πιο αποδοτικό τρόπο</b>	 <b>Κάνουμε μαζί πολύ περισσότερα</b>
<b>Ενιαία αγορά και εμπόριο</b>	Η ενιαία αγορά ενισχύεται, μεταξύ άλλων στον ενεργειακό και το ψηφιακό τομέα· η ΕΕ-27 επιδιώκει προοδευτικές εμπορικές συμφωνίες	Ενισχύεται η ενιαία αγορά αγαθών και κεφαλαίων· τα πρότυπα εξακολουθούν να διαφέρουν· δεν διασφαλίζεται πλήρως η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών	Όπως και στο σενάριο «Συνεχίζουμε κανονικά», η ενιαία αγορά ενισχύεται και η ΕΕ-27 επιδιώκει προοδευτικές εμπορικές συμφωνίες	Ορίζονται ελάχιστα κοινά πρότυπα, αλλά ενισχύεται η εφαρμογή τους σε τομείς που ρυθμίζονται σε επίπεδο ΕΕ· το εμπόριο ρυθμίζεται αποκλειστικά σε επίπεδο ΕΕ	Η ενιαία αγορά ενισχύεται, με την εναρμόνιση των προτύπων και την αυστηρότερη εφαρμογή τους· το εμπόριο ρυθμίζεται αποκλειστικά σε επίπεδο ΕΕ
<b>Οικονομική και νημισιακή ένωση</b>	Σταδιακή πρόοδος ως προς τη βελτίωση της λειτουργίας της ζώνης του ευρώ	Η συνεργασία στη ζώνη του ευρώ είναι περιορισμένη	Όπως στο σενάριο «Συνεχίζουμε κανονικά», με εξαιρετική μια ομάδα χωρών οι οποίες εντάσσονται στη συνεργασία σε τομείς όπως η φορολογία και τα κοινωνικά πρότυπα	Λαμβάνονται μέτρα για την ενισχύση της ζώνης του ευρώ και για την εξασφάλιση της σταθερότητας της· η ΕΕ-27 έχει μικρότερη συμβολή σε ορισμένες πτυχές της πολιτικής για την απασχόληση και της κοινωνικής πολιτικής	Υλοποιείται η οικονομική, χρηματοοικονομική και δημοσιονομική ένωση, όπως περιγράφεται στην έκθεση των πέντε προέδρων του Ιουνίου 2015
<b>Σύνταξη, μεταναστευτική και ασφάλεια</b>	Η συνεργασία για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων ενθαρρύνεται σταδιακά· πρόοδος προς την κατεύθυνση ενός κοινού συστήματος ασύλου· βελτίωση του συντονισμού σε θέματα ασφάλειας	Δεν υπάρχει ενιαία πολιτική για τη μετανάστευση ή το άσυλο· ο παρακείμενος συντονισμός για την ασφάλεια επιτυγχάνεται σε διμερές επίπεδο· οι ελεγχές στα εσωτερικά σύνορα γίνονται συστηματικότεροι	Όπως στο σενάριο «Συνεχίζουμε κανονικά», με εξαιρετική μια ομάδα χωρών οι οποίες εντάσσονται στη συνεργασία σε θέματα ασφάλειας και δικαιοσύνης	Η συνεργασία για τη διαχείριση των συνόρων, την πολιτική ασύλου και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας είναι συστηματική	Όπως στο σενάριο «Κάνουμε λιγότερα με πιο αποδοτικό τρόπο», αλλά η συνεργασία για τη διαχείριση των συνόρων, την πολιτική ασύλου και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας είναι συστηματική
<b>Εξωτερική πολιτική και άμυνα</b>	Επιτυγχάνεται πρόοδος στην προσπάθεια της ΕΕ να μιλάει με μία φωνή στις εξωτερικές υποθέσεις· σταντικότερη συνεργασία στον τομέα της άμυνας	Ορισμένα θέματα εξωτερικής πολιτικής αντιμετωπίζονται ολόινα και περισσότερο σε διμερές επίπεδο· η συνεργασία στον τομέα της άμυνας παραμένει όπως σήμερα	Όπως στο σενάριο «Συνεχίζουμε κανονικά», με εξαιρετική μια ομάδα χωρών οι οποίες εντάσσονται στη συνεργασία στον τομέα της άμυνας, με έμφαση στον στρατηγικό συντονισμό και τον κοινό εξοπλισμό	Η ΕΕ μιλάει με μία φωνή για όλα τα ζητήματα εξωτερικής πολιτικής, δημιουργείται η Ευρωπαϊκή Αμυντική Ένωση	Όπως στο σενάριο «Κάνουμε λιγότερα με πιο αποδοτικό τρόπο», η ΕΕ μιλάει με μία φωνή για όλα τα θέματα εξωτερικής πολιτικής· δημιουργείται η Ευρωπαϊκή Αμυντική Ένωση
<b>Προσιμότητα ΕΕ</b>	Εν μέρη εκσυγχρονισμένος, ώστε να ανταποκρίνεται στο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων που έχουν συμφωνηθεί σε επίπεδο ΕΕ	Επαναστασιασμένος στη χρηματοδότηση των ορισμένων λειτουργιών που απαιτούνται για την ενιαία αγορά	Όπως στο σενάριο «Συνεχίζουμε κανονικά», διατίθενται συμπληρωματικοί προϋπολογισμοί από ορισμένα κράτη μέλη για τους τομείς στους οποίους αποφασίζουν να κάνουν περισσότερα	Σημαντικά επανεσχεδιασμένος, ώστε να ανταποκρίνεται στις νέες προτεραιότητες που έχουν συμφωνηθεί στο επίπεδο της ΕΕ-27	Σημαντικά εκσυγχρονισμένος και αυξημένος, με τη στήριξη των ιδίων πόρων· εφαρμόζεται η λειτουργία δημοσιονομικής σταθεροποίησης για τη ζώνη του ευρώ
<b>Ικανότητα υλοποίησης των δεσμεύσεων</b>	Η δεδικη απόφαση για την ανάληψη δράσης αποφέρει από τα αποτελέσματα· η λήψη αποφάσεων παραμένει δυσνόητη· η ακανόνιστη υλοποίηση των δεσμεύσεων δεν αντιμετωπίζεται πάντα στις προθεσμίες	Η διαδικασία λήψης αποφάσεων μπορεί να είναι πιο κατανοητή, αλλά η ακανόνιστη συλλογική δράση περιορίζεται· τα ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος χρειάζεται συχνά να επιλυθούν σε διμερές επίπεδο	Όπως στο σενάριο «Συνεχίζουμε κανονικά», η δεδικη απόφαση για την ανάληψη δράσης στο επίπεδο των 27 αποφάρα από τα αποτελέσματα· ορισμένες ομάδες επιτυγχάνουν περισσότερα από κοινού σε ορισμένους τομείς· η διαδικασία λήψης αποφάσεων γίνεται πιο σύνθετη	Η αρχική συμφωνία σχετικά με την ισχύουσα ή την εγκατελεσμένη καθήκοντων παρουσιάζει δυσκολίες· μόλις καθιερωθεί, η διαδικασία λήψης αποφάσεων μπορεί να γίνει πιο κατανοητή· η ΕΕ ενεργεί ταχύτερα και πιο αποφασιστικά στους τομείς όπου έχει μεγαλύτερο ρόλο	Η λήψη αποφάσεων είναι ταχύτερη και η εφαρμογή αυστηρότερη σε όλους τους τομείς· τίθενται ζητήματα λογοδοσίας για κάποιους που έχουν την αίσθηση ότι η ΕΕ έχει αφαιρέσει υπερβολικά πολλές εξουσίες από τα κράτη μέλη

Πηγή: Λευκή Βίβλος για το Μέλλον της Ευρώπης, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017.

## 4 Έγγραφο προβληματισμού για την εμβάθυνση της ΟΝΕ

Στο πλαίσιο της ευρύτερης συζήτησης για τη μελλοντική κατεύθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η οποία ξεκίνησε από τη Λευκή Βίβλο για το μέλλον για την Ευρώπη, η Επιτροπή παρουσίασε ένα έγγραφο προβληματισμού για την εμβάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης στις 31 Μαΐου 2017, ακριβώς για να υπενθυμίσει αυτά τα κενά στην αρχιτεκτονική της ευρωζώνης και να σκιαγραφήσει έναν πιθανό δρόμο προς τα εμπρός.

### 4.1 Προβλήματα και αδυναμίες στο σύστημα διακυβέρνησης της ΟΝΕ

Όπως αναλύθηκε στο εν λόγω έγγραφο, υπάρχουν αρκετά επιχειρήματα για την περαιτέρω ολοκλήρωση της ΟΝΕ. Παρά τις σημαντικές βελτιώσεις που σημειώθηκαν με την πάροδο των ετών, εξακολουθούν να υφίστανται σοβαρά προβλήματα τα οποία κληροδότησε η οικονομική κρίση και οι προκλήσεις για τη μελλοντική πορεία της ζώνης του ευρώ παραμένουν. Χρόνια χαμηλής ή μηδενικής ανάπτυξης έχουν δημιουργήσει και επιδεινώσει σημαντικές οικονομικές και κοινωνικές διαφορές. Η κρίση οδήγησε επίσης σε κατακερματισμό του χρηματοπιστωτικού τομέα σε όλα τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ. Αδυναμίες εξακολουθούν να υπάρχουν στην ποιότητα των δημόσιων οικονομικών και στον τρόπο διακυβέρνησης της ζώνης του ευρώ. Ειδικότερα:

- Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση των ετών 2007-08 και η επακόλουθη κρίση δημοσίου και ιδιωτικού χρέους σε χώρες της Ευρωζώνης, σηματοδότησε το τέλος της τάσης πραγματικής σύγκλισης μεταξύ των οικονομιών (σε όρους κατά κεφαλήν ΑΕΠ) και την έναρξη μιας τάσης απόκλισης, η διόρθωση της οποίας πραγματοποιείται με πολύ αργούς ρυθμούς.
- Παρότι η ανεργία μειώνεται συνολικά, τα επίπεδά της εξακολουθούν να διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των χωρών της ζώνης του ευρώ.
- Τα χαμηλά επίπεδα δημόσιων και ιδιωτικών επενδύσεων και η χαμηλή παραγωγικότητα ενέχουν τον κίνδυνο να τροφοδοτήσουν τις αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών και να περιορίσουν τις αναπτυξιακές επιδόσεις της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της.

- Παρότι η χρηματοπιστωτική σταθερότητα έχει ενισχυθεί στη ζώνη του ευρώ, εξακολουθεί να υπάρχει ισχυρός δεσμός μεταξύ των τραπεζών και των κρατών τους και παρατηρούνται ακόμη υψηλά επίπεδα μη εξυπηρετούμενων δανείων. Συνεπώς, απαιτείται η λήψη περαιτέρω μέτρων για τη μείωση και τον επιμερισμό των κινδύνων στον τραπεζικό τομέα και για την παροχή καλύτερων ευκαιριών χρηματοδότησης για την πραγματική οικονομία, ιδίως μέσω των κεφαλαιαγορών. Για την επίτευξη αυτού του στόχου, η ολοκλήρωση της Τραπεζικής Ένωσης και της Ένωσης των Κεφαλαιαγορών είναι πρωταρχικής σημασίας.
- Η κρίση οδήγησε σε απότομη αύξηση των επιπέδων δημόσιου και ιδιωτικού χρέους, τα οποία, παρότι έχουν περιοριστεί, παραμένουν ακόμη υψηλά.
- Η κρίση έφερε στο φως τα όρια των μεμονωμένων κρατών μελών όσον αφορά την δυνατότητα απορρόφησης των επιπτώσεων των μεγάλων μακροοικονομικών κλυδωνισμών. Κατά τη διάρκεια της κρίσης, οι εθνικοί προϋπολογισμοί, και ιδίως τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας, εκπλήρωσαν τον ρόλο τους ως «αυτόματων σταθεροποιητών», απορροφώντας τους κλυδωνισμούς. Ωστόσο, σε αρκετές χώρες αυτό δεν ήταν αρκετό για την αντιμετώπιση της ύφεσης λόγω του περιορισμένου δημοσιονομικού χώρου και της αβέβαιης πρόσβασης στην αγορά για τη χρηματοδότηση του δημόσιου χρέους. Αυτός είναι ένας από τους κύριους παράγοντες που εξηγούν το σοβαρό πλήγμα που δέχθηκε η ανάκαμψη την περίοδο 2011-13. Ως εκ τούτου δημιουργήθηκαν πολλά νέα μέσα για την παροχή συλλογικής χρηματοδοτικής συνδρομής στα εν λόγω κράτη μέλη. Τα μέσα αυτά απέδειξαν την αξία τους κατά την κορύφωση της κρίσης και θα ήταν χρήσιμο τώρα να ενισχυθούν ή να συμπληρωθούν.
- Οι δημοσιονομικοί κανόνες της ΕΕ —το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης— έχουν ενισχυθεί με την πάροδο των ετών, ιδίως για να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στα επίπεδα του χρέους. Η πρόδος που συντελείται με την πάροδο του χρόνου απαιτεί τόσο υγιείς δημοσιονομικές πολιτικές σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης όσο και ισχυρή και σταθερή οικονομική ανάπτυξη. Είναι σημαντικό να λαμβάνεται υπόψη ποια είναι η κατάλληλη επιλογή για την εκάστοτε χώρα από οικονομική και δημοσιονομική άποψη στη συγκεκριμένη συγκυρία του οικονομικού κύκλου της, καθώς και να εξετάζεται η κατάσταση της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της.

Ειδικότερα, είναι σημαντικό να αποφεύγονται «προκυκλικές» δημοσιονομικές πολιτικές, δηλαδή η τεχνητή τόνωση της ανάπτυξης όταν αυτό δεν είναι αναγκαίο, ή η άσκηση υφεσιακής πολιτικής όταν οι περιστάσεις απαιτούν το αντίθετο. Η ανάγκη αποτύπωσης των διαφορετικών περιστάσεων οδήγησε στη θέσπιση ισχυρότερων και πιο εξελιγμένων κανόνων. Ταυτόχρονα, επειδή οι κανόνες δεν μπορεί να είναι ειδικά προσαρμοσμένοι για κάθε κατάσταση, προβλέπουν ένα περιθώριο υποκειμενικής κρίσης. Η Επιτροπή έχει κάνει χρήση αυτής της δυνατότητας τα τελευταία έτη, και το Συμβούλιο των Υπουργών έχει εγκρίνει τις συστάσεις της. Η Επιτροπή έχει επίσης δώσει περισσότερη έμφαση στον δημοσιονομικό προσανατολισμό της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της.

- Η αρχιτεκτονική της ΟΝΕ σχεδιάστηκε σταδιακά κατά τη διάρκεια της τελευταίας τριακονταετίας. Η συνολική διακυβέρνηση έχει βελτιωθεί, κυρίως εξαιτίας της ανάγκης για αλλαγή που δημιούργησε η οικονομική κρίση, αλλά εξακολουθεί να μην είναι η βέλτιστη για τους λόγους που αναλύονται παρακάτω:
  - Πρώτον, η διακυβέρνηση της ΟΝΕ εξακολουθεί να είναι μη ισορροπημένη. Η νομισματική πολιτική είναι κεντρική στο επίπεδο της ζώνης του ευρώ. Ωστόσο, συνδυάζεται με αποκεντρωμένες δημοσιονομικές και τομεακές πολιτικές που αντικατοπτρίζουν κυρίως τις εθνικές συνθήκες και προτιμήσεις. Επιπλέον, υπάρχει μια αναντιστοιχία όσον αφορά τα μέσα: αφενός, οι αυστηροί, αναγκαίοι (αν και συχνά υπερβολικά περίπλοκοι) δημοσιονομικοί κανόνες, που οδηγούν σε πιθανές κυρώσεις· αφετέρου, η ήπια οικονομική καθοδήγηση που παρέχεται σε επίπεδο ΕΕ μέσω της διαδικασίας συντονισμού των οικονομικών πολιτικών, δηλαδή το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο». Ένα τέτοιο σύστημα διακυβέρνησης πολύ συχνά συνέβαλε στην έλλειψη προόδου στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις οι οποίες είναι τόσο απαραίτητες. Η κατάσταση αυτή επιβαρύνει τη νομισματική πολιτική με την ευθύνη της απορρόφησης των κραδασμών και της αντιστάθμισης των οικονομικών εξελίξεων. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη, οι επιχειρήσεις και οι πολίτες δεν μπορούν να αξιοποιήσουν πλήρως τα οφέλη της ΟΝΕ.
  - Δεύτερον, η θεσμική αρχιτεκτονική της ΟΝΕ είναι ένα μικτό σύστημα το οποίο είναι περίπλοκο και απαιτεί μεγαλύτερη διαφάνεια και λογοδοσία.

Τηρεί την ισορροπία, έστω και εν μέρει, μεταξύ των θεσμικών οργάνων και των τρόπων εργασίας της Ένωσης, αφενός, και ενός αυξημένου αριθμού διακυβερνητικών οργανισμών και πρακτικών, αφετέρου, εκ των οποίων μεγάλο μέρος εμφανίστηκε μετά την κρίση. Η εν λόγω «ενδιάμεση» διακυβέρνηση αντανακλά εν μέρει την έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και έναντι των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Επίσης αντικατοπτρίζει το γεγονός ότι, πολλοί νέοι κανόνες ή οργανισμοί δημιουργήθηκαν με την πάροδο του χρόνου με έναν ad hoc τρόπο, συχνά ως απάντηση σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Αυτό φαίνεται καλύτερα στην αλληλεπίδραση μεταξύ της Ευρω-ομάδας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας. Ενώ κάθε θεσμικό όργανο και οργανισμός επιδιώκει μεγαλύτερη νομιμοποίηση και λογοδοσία, στην πράξη αυτό σημαίνει περίπλοκη διαδικασία λήψης αποφάσεων και άσκηση κριτικής για την έλλειψη κατανόησης και επαρκούς διαφάνειας. Θα πρέπει κυρίως να ενισχυθούν η συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και η δημοκρατική λογοδοσία για τις αποφάσεις που λαμβάνονται για λογαριασμό ή εξ ονόματος της ζώνης του ευρώ.

- ο Τρίτον, το κοινό συμφέρον της ζώνης του ευρώ δεν εκπροσωπείται ακόμη επαρκώς στον δημόσιο διάλογο και στη λήψη αποφάσεων. Χωρίς κοινή κατανόηση των προκλήσεων ή όραμα για το μέλλον, η ζώνη του ευρώ θα δυσκολευτεί να υπερβεί τα προβλήματα που κληροδότησε η κρίση και δεν θα σημειώσει πρόοδο σχετικά με τα μέσα που χρειάζεται για την αντιμετώπιση των κοινών προκλήσεων.

## *4.2 Προτάσεις για τη βελτίωση της αρχιτεκτονικής της ΟΝΕ*

Λαμβάνοντας υπόψη τις προκλήσεις που αναπτύχθηκαν στο έγγραφο προβληματισμού, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε τη βελτίωση της αρχιτεκτονικής της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Η πρόταση αυτή έγινε στη βάση της ανάγκης ενίσχυσης της απασχόλησης, της ανάπτυξης, της κοινωνικής δικαιοσύνης, της οικονομικής σύγκλισης και της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στην Ευρωζώνη. Η υπευθυνότητα και η αλληλεγγύη θα πρέπει να συμβαδίζουν με τη μείωση και τον επιμερισμό των κινδύνων. Η Οικονομική

και Νομισματική Ένωση θα πρέπει να παραμείνει ανοικτή σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, και η διαδικασία λήψης αποφάσεων πρέπει να καταστεί πιο διαφανής και να περιλάβει το στοιχείο της δημοκρατικής λογοδοσίας. Η εμπάθυνση της ΟΝΕ προϋποθέτει τη λήψη μέτρων σε τρεις βασικούς τομείς:

### **1) Ολοκλήρωση της Χρηματοοικονομικής Ένωσης**

Ένα ολοκληρωμένο χρηματοοικονομικό σύστημα που λειτουργεί εύρυθμα έχει θεμελιώδη σημασία για μια αποτελεσματική και σταθερή Οικονομική και Νομισματική Ένωση. Αξιοποιώντας τη δυναμική που έχει ήδη επιτευχθεί κατά τα τελευταία έτη, πρέπει να υπάρξει συναίνεση σχετικά με τη μελλοντική πορεία. Αυτό συνεπάγεται την ολοκλήρωση της Τραπεζικής Ένωσης και την πρόοδο όσον αφορά στη μείωση και τον επιμερισμό των κινδύνων στον τραπεζικό τομέα, με μέτρα που θα καθιστούν τις ευρωπαϊκές τράπεζες ανθεκτικότερες. Στο πλαίσιο αυτό, η προώθηση της Ένωσης Κεφαλαιαγορών είναι επίσης υψίστης σημασίας, προκειμένου να προσφερθούν πιο διαφορετικές και καινοτόμες δυνατότητες χρηματοδότησης για την πραγματική οικονομία, μεταξύ άλλων μέσω των κεφαλαιαγορών.

- **Ολοκλήρωση της τραπεζικής ένωσης**

Σε εκκρεμότητα παραμένουν δύο βασικές συνιστώσες της τραπεζικής ένωσης, οι οποίες θα επέτρεπαν να προωθηθεί εκ παραλλήλου ο επιμερισμός των κινδύνων: ο κοινός χρηματοοικονομικός μηχανισμός στήριξης του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασφάλισης Καταθέσεων (ΕΣΑΚ - European Deposit Insurance Scheme, EDIS).

Με το ΕΣΑΚ θα διασφαλιστεί μεγαλύτερη και ιδίου βαθμού προστασία των αποταμιεύσεων σε καταθέσεις ταμιευτηρίου σε ολόκληρη τη ζώνη του ευρώ. Ως εκ τούτου, το ΕΣΑΚ θα παρέχει μεγαλύτερη και πιο ομοιόμορφη ασφαλιστική κάλυψη για όλους τους μικροκαταθέτες στην τραπεζική ένωση.

Ένας αξιόπιστος χρηματοοικονομικός μηχανισμός στήριξης είναι ουσιώδους σημασίας για το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης ώστε να είναι αποτελεσματικό το νέο αυτό ενωσιακό πλαίσιο εξυγίανσης των τραπεζών και να αποφευχθεί το κόστος για τους φορολογούμενους. Βάσει

αυτού του πλαισίου, η εξυγίανση των τραπεζών χρηματοδοτείται από τους μετόχους και τους πιστωτές των τραπεζών, καθώς και από ένα Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης, προχρηματοδοτούμενο από τον τραπεζικό τομέα. Ωστόσο, σε περίπτωση που θιγούν πολλές τράπεζες συγχρόνως από σοβαρά προβλήματα, ενδέχεται οι ανάγκες χρηματοδότησης να υπερβούν τα διαθέσιμα μέσα του εν λόγω ταμείου. Ως εκ τούτου, απαιτείται το συντομότερο δυνατόν ένας χρηματοοικονομικός μηχανισμός στήριξης του ταμείου εξυγίανσης, ως μέσο έσχατης ανάγκης. Λόγω του καίριου ρόλου που θα μπορούσε να διαδραματίσει σε περίπτωση δυνητικής κρίσης, ο κοινός μηχανισμός στήριξης θα πρέπει να είναι επαρκούς μεγέθους ώστε να είναι σε θέση να εκπληρώνει τον ρόλο του, να ενεργοποιείται γρήγορα και να είναι δημοσιονομικά ουδέτερος, ώστε ο τραπεζικός τομέας να επιστρέφει τυχόν εκταμιεύσεις από το ταμείο, ενώ η χρήση δημόσιων πόρων θα πρέπει να είναι περιορισμένη. Αυτό σημαίνει επίσης ότι, εξ ορισμού, δεν θα πρέπει να επιτραπούν περιθώρια για εθνικές σκοπιμότητες ή κατακερματισμό. Θα πρέπει να αποφευχθούν τα περιττά έξοδα όσον αφορά τη χρηματοπιστωτική και θεσμική αρχιτεκτονική.

- **Υλοποίηση της ένωσης κεφαλαιαγορών**

Η επίτευξη προόδου όσον αφορά την ένωση κεφαλαιαγορών είναι πρωταρχικής σημασίας δεδομένου ότι θα συμβάλει στην παροχή πιο καινοτόμων, βιώσιμων και διαφοροποιημένων πηγών χρηματοδότησης για τα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις, για παράδειγμα με την ευκολότερη πρόσβαση σε κεφάλαια επιχειρηματικού κινδύνου ή με τη χρηματοδότηση μέσω ιδίων κεφαλαίων και με μικρότερη εστίαση στη χρηματοδότηση που συνδέεται με το χρέος. Υπό την έννοια αυτή, η ένωση κεφαλαιαγορών θα επιτρέψει να αυξηθεί ο επιμερισμός των κινδύνων μέσω του ιδιωτικού τομέα και να ενισχυθεί η συνολική ανθεκτικότητα του χρηματοπιστωτικού τομέα. Συνεπώς, θα συμβάλει και στην ευρύτερη μακροοικονομική σταθερότητα της οικονομίας σε περίπτωση οικονομικών κλυδωνισμών. Αυτό ισχύει για όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, αλλά είναι ιδιαίτερα σημαντικό για τη ζώνη του ευρώ. Η Επιτροπή έχει αναγάγει την καθιέρωση της ένωσης κεφαλαιαγορών σε μία από τις προτεραιότητές της, και έχουν ήδη ληφθεί ορισμένα μέτρα προς την κατεύθυνση αυτή. Ωστόσο, το έργο αυτό είναι σήμερα πιο σημαντικό από ποτέ. Η αποχώρηση του Ην.Βασιλείου, του μεγαλύτερου χρηματοπιστωτικού κέντρου της Ευρώπης, από την ενιαία αγορά καθιστά το έργο της οικοδόμησης της ένωσης κεφαλαιαγορών πιο δύσκολο, αλλά ακόμη πιο ζωτικό.



Ένα πιο ολοκληρωμένο εποπτικό πλαίσιο που θα διασφαλίζει την κοινή εφαρμογή των κανόνων του χρηματοπιστωτικού τομέα και πιο συγκεντρωτική εφαρμογή εποπτείας είναι καθοριστικό. Όπως αναφέρεται στην έκθεση των πέντε προέδρων, η σταδιακή ενίσχυση του εποπτικού πλαισίου αναμένεται να οδηγήσει τελικά σε μια ενιαία ευρωπαϊκή αρχή εποπτείας των κεφαλαιαγορών. Η οικοδόμηση μιας ένωσης κεφαλαιαγορών είναι διαδικασία η οποία απαιτεί την πλήρη συμμετοχή όλων των μερών, συμπεριλαμβανομένων των επιχειρήσεων, των επενδυτών και των εποπτικών αρχών. Πρέπει επίσης να αρθούν οι εναπομένοντες φραγμοί για την ολοκλήρωση της ένωσης κεφαλαιαγορών, όπως οι φορολογικοί κανόνες ή οι διαδικασίες αφερεγγυότητας, μεταξύ άλλων και σε εθνικό επίπεδο.

- **Πέρα από την τραπεζική ένωση και την ένωση κεφαλαιαγορών: ένα ευρωπαϊκό ασφαλές περιουσιακό στοιχείο**

Η οικονομία της ζώνης του ευρώ είναι εξίσου μεγάλη με την οικονομία των ΗΠΑ και η χρηματοπιστωτική της αγορά είναι συγκρίσιμου μεγέθους, αλλά δεν παρέχει, στην κλίμακα της ζώνης του ευρώ, ένα ασφαλές περιουσιακό στοιχείο σε ισότιμη βάση με τα αμερικανικά κρατικά ομόλογα. Αντίθετα, τα μεμονωμένα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ εκδίδουν ομόλογα με ανομοιογενή χαρακτηριστικά κινδύνου, με αποτέλεσμα την ασύμμετρη παροχή ασφαλών περιουσιακών στοιχείων. Η πείρα έχει δείξει ότι, σε περιόδους πίεσης, η υφιστάμενη δομή της αγοράς κρατικών ομολόγων και η μεγάλη έκθεση των τραπεζών στα κρατικά ομόλογα της χώρας τους, συνέβαλαν σημαντικά στην αύξηση της αστάθειας της αγοράς, επηρεάζοντας τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού τομέα, με απτές και ποικίλες επιπτώσεις στην πραγματική οικονομία των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ.

Ένα ασφαλές ευρωπαϊκό περιουσιακό στοιχείο, εκφρασμένο σε ευρώ και επαρκούς μεγέθους ώστε να καταστεί σημείο αναφοράς για τις ευρωπαϊκές χρηματοπιστωτικές αγορές, θα μπορούσε να προσφέρει πολυάριθμα οφέλη στις χρηματοπιστωτικές αγορές και στην ευρωπαϊκή οικονομία. Ειδικότερα, θα βοηθούσε στη διαφοροποίηση των στοιχείων ενεργητικού που διαθέτουν οι τράπεζες, στη βελτίωση της ρευστότητας και στη μετάδοση της νομισματικής πολιτικής και θα συνέβαλε στην αντιμετώπιση της διασύνδεσης τραπεζών και κρατικών ομολόγων.

Κατά τα τελευταία έτη, έχουν υποβληθεί διάφορες προτάσεις με διαφορετικά χαρακτηριστικά σχεδιασμού, που κυμαίνονται από την πλήρη έως τη μερική από κοινού έκδοση. Ορισμένες βασίζονται στην αμοιβαιοποίηση ενώ άλλες, δεν συνεπάγονται κοινές υποχρεώσεις.

## **2) Ολοκλήρωση της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Ένωσης**

Τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να ενισχύσουν ήδη υφιστάμενα μέσα, όπως το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο συντονισμού της οικονομικής πολιτικής ή η σύνδεση της χρηματοδοτικής στήριξης από τον προϋπολογισμό της ΕΕ με διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Αλλά τα κράτη μέλη θα μπορούσαν επίσης να αποφασίσουν να βελτιώσουν την ικανότητα μακροοικονομικής σταθεροποίησης της ζώνης του ευρώ. Το έγγραφο παρουσιάζει αρκετές διαφορετικές επιλογές για το θέμα αυτό, τις οποίες η Επιτροπή δεσμεύθηκε ότι θα εξετάσει.

- **Χρησιμοποίηση του πλαισίου της ΕΕ για την επίτευξη σύγκλισης**

Η Ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση παρέχει το κατάλληλο πλαίσιο για τη σύγκλιση. Η ενιαία αγορά, συμπεριλαμβανομένης της διασφάλισης της ελεύθερης κυκλοφορίας των αγαθών, των υπηρεσιών, των κεφαλαίων και των προσώπων, αποτελεί ισχυρή κινητήρια δύναμη για την ολοκλήρωση και τη δημιουργία κοινής ανάπτυξης και ευημερίας σε όλα τα κράτη μέλη. Συνοδευόμενη από την ψηφιακή ενιαία αγορά και την ενεργειακή ένωση, και σε συνδυασμό με την τραπεζική ένωση και την ένωση κεφαλαιαγορών, παρέχει το θεμελιώδες κοινό πλαίσιο σύγκλισης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ιδίως μεταξύ των χωρών της ζώνης του ευρώ. Η δέσμευση των κρατών μελών να εμβαθύνουν και να ενισχύσουν την ενιαία αγορά είναι απαραίτητη για να αξιοποιηθούν όλα τα οφέλη.

- **Ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών**

Οι εθνικές πολιτικές έχουν σημασία για τη σύγκλιση, αλλά ο συντονισμός τους στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου είναι απαραίτητος για να μεγιστοποιηθεί η αποτελεσματικότητά τους. Πολλοί τομείς πολιτικής που είναι αποφασιστικής σημασίας για την οικονομική ανθεκτικότητα, όπως η απασχόληση, η εκπαίδευση, η φορολογία και ο σχεδιασμός των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας, οι αγορές προϊόντων και υπηρεσιών, η δημόσια διοίκηση και το δικαστικό σύστημα, παραμένουν κατά κύριο λόγο στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο μπορεί και θα πρέπει να

παραμένει το βασικό όχημα για περαιτέρω βήματα προς την ενίσχυση της σύγκλισης και προς τον πιο αποτελεσματικό συντονισμό των πολιτικών αυτών, τόσο για τις χώρες της ζώνης του ευρώ όσο και για τα λοιπά κράτη μέλη της ΕΕ. Ο ευρωπαϊκός πυλώνας κοινωνικών δικαιωμάτων θα παράσχει επίσης μια ανανεωμένη πυξίδα για πολλές από τις πολιτικές αυτές, προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των συνθηκών εργασίας και διαβίωσης. Καθορίζει σειρά βασικών αρχών και δικαιωμάτων για τη στήριξη δίκαιων και λειτουργικών αγορών εργασίας και συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας. Η εναρμόνιση των πλαισίων φορολογίας των επιχειρήσεων στα κράτη μέλη, όπως προβλέπεται στην προτεινόμενη Κοινή Ενοποιημένη Βάση Φορολογίας Εταιριών, αναμένεται να συμβάλλει επίσης στην προώθηση της σύγκλισης, με τη διευκόλυνση του διασυνοριακού εμπορίου και των επενδύσεων.

Με βάση τις προσπάθειες που καταβλήθηκαν έως το 2017, η Επιτροπή δεσμεύθηκε ότι θα διερευνήσει τρόπους για:

- ο την περαιτέρω ενίσχυση της συνεργασίας και του διαλόγου με τα κράτη μέλη, με τη συμμετοχή και των εθνικών κοινοβουλίων, των κοινωνικών εταίρων, των Εθνικών Συμβουλίων Παραγωγικότητας και άλλων ενδιαφερομένων, για τη διασφάλιση ισχυρότερης οικειοποίησης σε εθνικό επίπεδο και για την ενθάρρυνση της καλύτερης εφαρμογής της μεταρρύθμισης·
- ο την περαιτέρω έμφαση στη συνολική διάσταση της ζώνης του ευρώ, με ενίσχυση του ρόλου των συστάσεων για τη ζώνη του ευρώ. Με τον τρόπο αυτόν θα εξασφαλιστεί καλύτερος συσχετισμός μεταξύ των μεταρρυθμιστικών αναγκών στο επίπεδο της ζώνης του ευρώ και των μεταρρυθμιστικών προτεραιοτήτων των εθνικών κυβερνήσεων·
- ο τη στενότερη σύνδεση μεταξύ της ετήσιας διαδικασίας του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και μιας πιο πολυετούς προσέγγισης όσον αφορά τις μεταρρυθμίσεις των εθνικών κυβερνήσεων.

Οι βελτιώσεις αυτές θα μπορούσαν να προσφέρουν στα κράτη μέλη σαφή εικόνα των συνεχιζόμενων αποκλίσεων καθώς και τρόπους για να εξασφαλιστεί κατάλληλη επανασύγκλιση.

Επιπλέον, η έκθεση των πέντε προέδρων προβλέπει μια τυποποιημένη και πιο δεσμευτική διαδικασία σύγκλισης με βάση συμφωνηθέντα πρότυπα. Μια τέτοια δέσμη προτύπων μπορεί να περιλαμβάνει μέτρα για τη βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων δαπανών, επενδύσεις για την εκπαίδευση και την κατάρτιση, την υιοθέτηση πιο ανοικτών και ανταγωνιστικών αγορών προϊόντων και υπηρεσιών, καθώς και τη χάραξη δίκαιων και αποδοτικών συστημάτων φορολόγησης και κοινωνικών παροχών. Όλα αυτά θα μπορούσαν να συνδυαστούν με την εισαγωγή ελάχιστων κοινωνικών προτύπων, όπως προβλέπεται στον Ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων. Ο δεσμευτικός χαρακτήρας των εν λόγω προτύπων θα μπορούσε να γίνει δεκτός μόνον εφόσον η τήρησή τους μπορεί να ενισχυθεί με τη δημιουργία ισχυρού δεσμού μεταξύ συναφών μεταρρυθμίσεων, χρήσης κονδυλίων της ΕΕ και πρόσβασης σε δυνητική λειτουργία μακροοικονομικής σταθεροποίησης. Η παρακολούθηση της προόδου στον τομέα της σύγκλισης θα μπορούσε να ενσωματωθεί στο σύστημα εποπτείας του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, βάσει των υφιστάμενων πινάκων αποτελεσμάτων και δεικτών αναφοράς.

- **Ενίσχυση των δεσμών μεταξύ εθνικών μεταρρυθμίσεων και υφιστάμενης ενωσιακής χρηματοδότησης**

Κατά την περίοδο προγραμματισμού του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ για το 2014-2020, δημιουργήθηκε πιο ισχυρός δεσμός μεταξύ των προτεραιοτήτων του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και της χρησιμοποίησης των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ). Κατά τον σχεδιασμό των εθνικών και περιφερειακών προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από τα εν λόγω ταμεία, τα κράτη μέλη χρειάστηκε να λάβουν υπόψη όλες τις σχετικές, ειδικές ανά χώρα, συστάσεις. Οι υφιστάμενοι κανόνες επιτρέπουν επίσης στην Επιτροπή να ζητά από τα κράτη μέλη την επανεξέταση των εν λόγω προγραμμάτων και την υποβολή προτάσεων τροποποίησής τους. Αυτό μπορεί να είναι αναγκαίο για τη στήριξη της εφαρμογής νέων, συναφών συστάσεων του Συμβουλίου ή για τη μεγιστοποίηση του αντικτύπου των ταμείων ΕΔΕΤ στην ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα.

Ενώ, η χρήση των ταμείων ΕΔΕΤ είναι σημαντική για ορισμένα κράτη μέλη για την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής σύγκλισης, ο προϋπολογισμός της ΕΕ δεν έχει σχεδιαστεί για να λειτουργεί ως μοχλός μακροοικονομικής σταθεροποίησης. Για ορισμένες

οικονομίες, τα ταμεία ΕΔΕΤ διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο για τη σταθεροποίηση σε περιόδους οικονομικής ύφεσης, καθώς παρέχουν σταθερή και προβλέψιμη ροή χρηματοδότησης. Ωστόσο, ο σταθεροποιητικός αντίκτυπος του προϋπολογισμού της ΕΕ στη ζώνη του ευρώ στο σύνολό της περιορίζεται σημαντικά λόγω του μεγέθους του (περίπου 1% μόνο επί του συνολικού ΑΕΠ της ΕΕ). Επιπλέον, ο προϋπολογισμός της ΕΕ στοχεύει περισσότερο στην προώθηση της σύγκλισης με την πάροδο του χρόνου (επί του παρόντος για επταετή περίοδο) και δεν έχει σχεδιαστεί έτσι ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι ειδικές ανάγκες της ζώνης του ευρώ.

Μπορούν να εξεταστούν οι παρακάτω επιλογές προκειμένου να ενισχυθούν οι δεσμοί μεταξύ των στόχων της ΟΝΕ από πλευράς μεταρρυθμίσεων και σύγκλισης, και των δημοσιονομικών μέσων της ΕΕ:

- ο Ως πρώτο βήμα, θα μπορούσαν να εξεταστούν τρόποι για την ενίσχυση των χαρακτηριστικών σταθεροποίησης του υφιστάμενου προϋπολογισμού της ΕΕ. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί, για παράδειγμα, μέσω της διαμόρφωσης ποσοστών συγχρηματοδότησης πιο συστηματικά, ανάλογα με τις οικονομικές συνθήκες στα κράτη μέλη. Εντούτοις, πρέπει επίσης να αναγνωριστεί ότι, δεδομένου του περιορισμένου μεγέθους του προϋπολογισμού της ΕΕ σε σύγκριση με τις περισσότερες οικονομίες στα κράτη μέλη, οι συνολικές ιδιότητες μακροοικονομικής σταθεροποίησης που θα προσέφερε μια τέτοια προσέγγιση, είναι εξ ορισμού περιορισμένες.
- ο Στη συνέχεια, ο δεσμός μεταξύ πολιτικών μεταρρυθμίσεων και προϋπολογισμού της ΕΕ θα μπορούσε να ενισχυθεί με στόχο την προώθηση της σύγκλισης. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί είτε μέσω ενός ειδικού ταμείου το οποίο θα προσφέρει κίνητρα στα κράτη μέλη για τη διεξαγωγή μεταρρυθμίσεων, είτε με την εκταμίευση κονδυλίων από τα ταμεία ΕΔΕΤ, ή μέρους αυτών, σε συνάρτηση με την πρόοδο που θα σημειώνεται ως προς την εφαρμογή συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων για την προώθηση της σύγκλισης. Η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων θα παρακολουθείται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

- **Μια λειτουργία μακροοικονομικής σταθεροποίησης**

Η έκθεση των πέντε προέδρων προβλέπει επίσης, τη δημιουργία μιας λειτουργίας μακροοικονομικής σταθεροποίησης για τη ζώνη του ευρώ. Μια κοινή λειτουργία σταθεροποίησης θα συμπλήρωνε τους σταθεροποιητές των εθνικών προϋπολογισμών σε περίπτωση σοβαρών ασύμμετρων κλυδωνισμών. Θα επέτρεπε επίσης την ομαλότερη εφαρμογή συνολικών δημοσιονομικών πολιτικών για τη ζώνη του ευρώ σε εξαιρετικές περιστάσεις, όταν η νομισματική πολιτική αγγίζει τα όριά της.

Η λειτουργία αυτή δεν θα πρέπει να οδηγήσει σε μόνιμες μεταφορές πόρων, στην ελαχιστοποίηση των κινδύνων ηθικής φύσεως ούτε να επικαλύπτει τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ) ως εργαλείου για τη διαχείριση της κρίσης. Θα πρέπει να αναπτυχθεί εντός του πλαισίου της ΕΕ, και θα μπορούσε να είναι ανοικτή σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ. Πρόσβαση στη λειτουργία σταθεροποίησης θα πρέπει να παρέχεται υπό αυστηρούς όρους βάσει σαφών κριτηρίων και υπό την προϋπόθεση της συνεχούς εφαρμογής υγιών πολιτικών, και δη πολιτικών που οδηγούν σε μεγαλύτερη σύγκλιση εντός της ζώνης του ευρώ. Η συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες της ΕΕ και με το ευρύτερο πλαίσιο οικονομικής εποπτείας θα πρέπει να αποτελεί μέρος της λειτουργίας αυτής. Κάθε απόφαση σύστασης ενός τέτοιου μέσου θα πρέπει να λαμβάνει δεόντως υπόψη τους πιθανούς νομικούς περιορισμούς.

Η λειτουργία μακροοικονομικής σταθεροποίησης για τη ζώνη του ευρώ μπορεί να λάβει διάφορες μορφές. Οι δύο βασικοί τομείς όπου μια τέτοια λειτουργία θα μπορούσε να διερευνηθεί θα ήταν η προστασία των δημόσιων επενδύσεων από την οικονομική ύφεση και ένα σύστημα ασφάλισης κατά της ανεργίας σε περιπτώσεις αιφνίδιας αύξησης των ποσοστών ανεργίας. Θα πρέπει να διερευνηθεί κατά πόσον ορισμένα σχέδια θα πρέπει, ενδεχομένως, να αποτυπωθούν στο προσεχές πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ (ΠΔΠ).

Τα κράτη μέλη θα πρέπει να αποφασίσουν σχετικά με τον μηχανισμό χρηματοδότησης της λειτουργίας μακροοικονομικής σταθεροποίησης. Με τον τρόπο αυτό, θα μπορούσαν να αποφασίσουν να κάνουν χρήση υφιστάμενων μέσων, όπως ο ΕΜΣ μετά τις αναγκαίες νομικές αλλαγές ή ο προϋπολογισμός της ΕΕ, προκειμένου να ενσωματωθούν τα στοιχεία αυτά στο επόμενο ΠΔΠ. Τα κράτη μέλη θα μπορούσαν επίσης να αποφασίσουν να

δημιουργήσουν ένα νέο μέσο για αυτούς τους συγκεκριμένους στόχους, χρησιμοποιώντας μια ειδική πηγή χρηματοδότησης, όπως οι εθνικές συνεισφορές με βάση είτε το ΑΕΠ είτε μερίδιο του ΦΠΑ ή τα έσοδα από ειδικούς φόρους κατανάλωσης, από εισφορές ή από τη φορολογία των επιχειρήσεων.

### ***Οι τρεις διαθέσιμες επιλογές για μια λειτουργία μακροοικονομικής σταθεροποίησης***

- Ένα Ευρωπαϊκό Σύστημα Προστασίας των Επενδύσεων θα προστατεύει τις επενδύσεις, σε περίπτωση ύφεσης, προσφέροντας στήριξη σε σαφώς προσδιορισμένες προτεραιότητες και ήδη προγραμματισμένα έργα ή δραστηριότητες σε εθνικό επίπεδο, όπως οι υποδομές ή η ανάπτυξη δεξιοτήτων. Σε περιόδους οικονομικής ύφεσης, οι δημόσιες επενδύσεις είναι συνήθως η πρώτη θέση του εθνικού προϋπολογισμού στην οποία πραγματοποιούνται περικοπές. Με αυτόν τον τρόπο εντείνεται η οικονομική κρίση και δημιουργείται ο κίνδυνος μόνιμων αρνητικών επιπτώσεων στην ανάπτυξη, την απασχόληση και την παραγωγικότητα. Με το σύστημα προστασίας, το οποίο θα μπορούσε να έχει τη μορφή χρηματοοικονομικού μέσου, τα επενδυτικά σχέδια θα μπορούσαν παρόλα αυτά να συνεχιστούν. Κατά συνέπεια, οι επιχειρήσεις και οι πολίτες θα μπορούσαν να ξεπεράσουν την κρίση ταχύτερα και με μεγαλύτερο δυναμισμό.
- Ένα Ευρωπαϊκό Σύστημα Αντασφάλισης Ανεργίας θα μπορούσε να λειτουργήσει ως «Ταμείο Αντασφάλισης» για τα εθνικά καθεστώτα παροχής επιδομάτων ανεργίας. Οι παροχές ανεργίας αποτελούν σημαντικό μέρος του δικτύου κοινωνικής προστασίας και τείνει να αυξάνεται η υιοθέτησή τους σε περιόδους οικονομικής ύφεσης, όταν οι πόροι περιορίζονται από την ανάγκη ελέγχου των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Το σύστημα αυτό θα παρείχε μεγαλύτερα περιθώρια στα εθνικά δημόσια οικονομικά και θα συνέβαλλε στην ταχύτερη και αποτελεσματικότερη διέξοδο από την κρίση. Ωστόσο, το σύστημα αντασφάλισης ανεργίας θα απαιτούσε πιθανώς κάποιον βαθμό εκ των προτέρων σύγκλισης των πολιτικών και των χαρακτηριστικών των αγορών εργασίας
- Ένα «ταμείο για τις δύσκολες ημέρες» θα μπορούσε να συγκεντρώνει κεφάλαια σε τακτική βάση. Οι εκταμιεύσεις από το ταμείο θα μπορούσαν να ενεργοποιηθούν βάσει διακριτικής ευχέρειας προκειμένου να απορροφηθεί ένας μεγάλος κλυδωνισμός. Τα αποτελέσματά του θα ήταν παρόμοια με τις δύο επιλογές που

αναφέρονται παραπάνω. Ωστόσο, ένα «ταμείο για τις δύσκολες ημέρες» θα περιορίζε κανονικά τις πληρωμές του στις συσσωρευμένες εισφορές του και μόνο. Η ικανότητά του ενδέχεται επομένως να είναι πολύ περιορισμένη σε περίπτωση μεγάλου κλυδωνισμού. Εναλλακτικά, θα μπορούσε να δοθεί στο ταμείο δανειοληπτική ικανότητα η οποία θα πρέπει να συνοδεύεται με σχεδιασμό που προβλέπει σαφώς αποταμιεύσεις σε άλλες χρονικές περιόδους και περιορίζει τα όρια του χρέους.

### **3) Δημοκρατική λογοδοσία και ενίσχυση των θεσμών της Ευρωζώνης**

Για να καταστεί ισχυρότερη η Οικονομική και Νομισματική Ένωση, τα κράτη μέλη πρέπει να δεχθούν να μοιράζονται περισσότερες αρμοδιότητες και αποφάσεις για θέματα της ζώνης του ευρώ, μέσα σε ένα κοινό νομικό πλαίσιο. Αυτό θα ήταν εφικτό μέσω των Συνθηκών της ΕΕ και των θεσμών της, μέσω μιας διακυβερνητικής προσέγγισης ή, όπως συμβαίνει σήμερα, με συνδυασμό των δύο.

Η περαιτέρω πολιτική ολοκλήρωση θα μπορούσε να συμπεριλάβει την επανεξέταση της ισορροπίας μεταξύ της Επιτροπής και της Ευρωμάδας και θα μπορούσε να δικαιολογήσει τον ορισμό ενός/μιας πλήρους απασχόλησης μόνιμου/μόνιμης προέδρου της Ευρωμάδας, καθώς και την ενοποίηση της εξωτερικής εκπροσώπησης της ζώνης του ευρώ.

Η ιδέα ενός δημόσιου ταμείου της ζώνης του ευρώ - ενδεχομένως με έναν προϋπολογισμό της ζώνης του ευρώ - καθώς και ενός Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου αποτελεί επίσης αντικείμενο συζήτησης στον δημόσιο διάλογο, και θα μπορούσε να ληφθεί υπόψη σε μεταγενέστερο στάδιο της εμβάθυνσης της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, εντός του πλαισίου της ΕΕ.

### ***Ποια θεσμικά όργανα και κανόνες χρειάζονται για μια ολοκληρωμένη ONE;***

Για τη βέλτιστη λειτουργία της ONE θα απαιτηθούν περαιτέρω θεσμικές εξελίξεις με σκοπό την ολοκλήρωση της αρχιτεκτονικής της.

Η Επιτροπή ασκεί ήδη σήμερα καθήκοντα κεντρικής οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας. Ενδεχομένως, σε μεταγενέστερο στάδιο της εμβάθυνσης της ONE, εντός του πλαισίου της ΕΕ, πολλές αρμοδιότητες και καθήκοντα θα μπορούσαν να συγκεντρωθούν σε ένα ενιαίο πλαίσιο. Η οικονομική και δημοσιονομική εποπτεία της ζώνης του ευρώ και των



κρατών μελών της μπορεί να ανατεθεί σε δημόσιο ταμείο της ζώνης του ευρώ που θα αναλάβει, με τη στήριξη του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου, τον συντονισμό της έκδοσης ενός πιθανού ευρωπαϊκού ασφαλούς περιουσιακού στοιχείου και τη διαχείριση του μηχανισμού μακροοικονομικής σταθεροποίησης.

Το δημόσιο ταμείο (βλέπε Διάγραμμα 4) θα επιφορτιστεί με την κατάρτιση και την εκτέλεση αποφάσεων στο επίπεδο της ζώνης του ευρώ. Για να διασφαλιστεί η κατάλληλη ισορροπία των εξουσιών, η λήψη των αποφάσεων θα πρέπει να ανατεθεί στην Ευρωομάδα. Καθώς περισσότερες αποφάσεις θα λαμβάνονται στο επίπεδο της ζώνης του ευρώ, θα ήταν επίσης αναγκαίο να διασφαλιστεί μεγαλύτερος κοινοβουλευτικός έλεγχος των κοινών οικονομικών, δημοσιονομικών και χρηματοοικονομικών τους μέσων και πολιτικών. Τα μέλη της Ευρωομάδας, ως υπουργοί Οικονομικών των κρατών μελών τους, παραμένουν υπόλογα στα εθνικά κοινοβούλια.

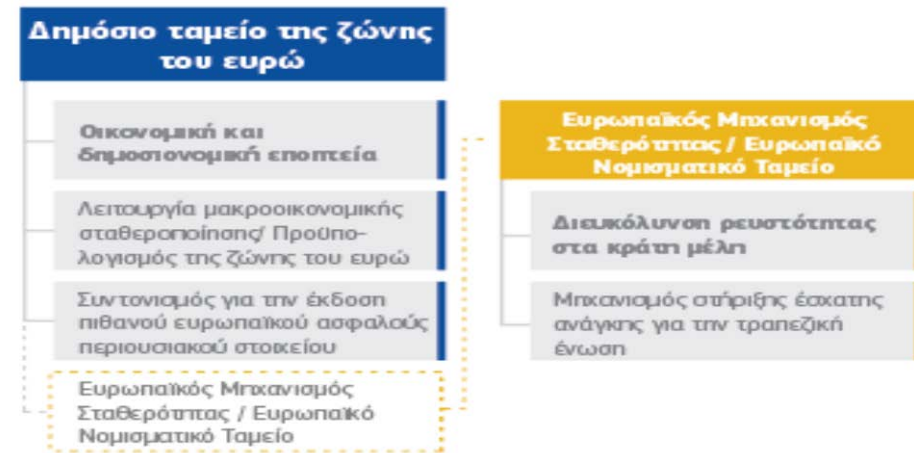
Το δημόσιο ταμείο θα μπορούσε να συγκεντρώσει τις υφιστάμενες αρμοδιότητες και υπηρεσίες που βρίσκονται σήμερα διάσπαρτες σε διάφορα όργανα και οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένου του ΕΜΣ μετά την ενσωμάτωσή του στο νομικό πλαίσιο της ΕΕ. Θα μπορούσε να τεθεί υπό την ευθύνη ενός Υπουργού Οικονομικών της ΕΕ, ο οποίος θα ήταν επίσης πρόεδρος της Ευρω-ομάδας / του ECOFIN.

Η ιδέα ενός Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου συζητείται επίσης προκειμένου η ζώνη του ευρώ να ανεξαρτητοποιηθεί περισσότερο από άλλα διεθνή θεσμικά όργανα όσον αφορά τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να εξετάσουν περαιτέρω το θέμα αυτό και να αποφασίσουν για τους πιθανούς στόχους, τον σχεδιασμό και τη χρηματοδότησή του. Το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ταμείο θα βασιζόταν φυσικά στον ΕΜΣ, ο οποίος έχει αναδειχθεί σε βασικό μέσο διαχείρισης πιθανών κρίσεων στη ζώνη του ευρώ και θα πρέπει να ενσωματωθεί στο νομικό πλαίσιο της ΕΕ. Με τον τρόπο αυτό, οι λειτουργίες του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου θα περιλαμβάνουν τουλάχιστον τους τρέχοντες μηχανισμούς παροχής ρευστότητας στα κράτη μέλη και ενδεχομένως τον μελλοντικό κοινό μηχανισμό στήριξης έσχατης ανάγκης της τραπεζικής ένωσης.

**Διάγραμμα 4: Βασικές λειτουργίες ενός δημόσιου ταμείου της ζώνης του ευρώ και ενός Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου**

**Βασικές λειτουργίες ενός πιθανού δημόσιου ταμείου της ζώνης του ευρώ και ενός Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου**

Με έντονους χαρακτήρες: δραστηριότητες που υφίστανται στο τρέχον πλαίσιο



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Πηγή : Έγγραφο προβληματισμού για την εμβάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017

Η ενίσχυση της οικονομικής, δημοσιονομικής και χρηματοοικονομικής ενοποίησης με την πάροδο του χρόνου θα διάνοιγε επίσης την προοπτική επανεξέτασης του συνόλου των δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ. Ορισμένοι θεωρούν σήμερα τους κανόνες υπερβολικά χαλαρούς, ενώ άλλοι τους θεωρούν αδικαιολόγητα περιοριστικούς. Όλοι συμφωνούν, ωστόσο, ότι οι κανόνες αυτοί έχουν καταστεί υπερβολικά περίπλοκοι, γεγονός το οποίο εμποδίζει την οικειοποίηση και την αποτελεσματική τους εφαρμογή. Με την πάροδο του χρόνου, καθώς θα επιτυγχάνεται μεγαλύτερη ολοκλήρωση που θα εξασφαλίζει επαρκείς εγγυήσεις και καλύτερους διαύλους για τη διαχείριση της οικονομικής αλληλεξάρτησης σε συνδυασμό με την αυστηρότερη πειθαρχία της αγοράς, οι δημοσιονομικοί κανόνες θα μπορούσαν να απλουστευθούν.

## 5 Πακέτο προτάσεων εμβάθυνσης της ΟΝΕ

Ως συνέχεια, στις 6 Δεκεμβρίου 2017, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε ένα πακέτο προτάσεων προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι υφιστάμενες ελλείψεις στην αρχιτεκτονική της ΟΝΕ.

- Μια πρόταση για τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου που θα εντάσσεται στο νομικό πλαίσιο της Ένωσης.
- Μια πρόταση για την ενσωμάτωση των ουσιαστών διατάξεων της Συνθήκης για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στο νομικό πλαίσιο της Ένωσης, λαμβάνοντας υπόψη την κατάλληλη ευελιξία που προβλέπεται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, σύμφωνα με όσα έχει προσδιορίσει η Επιτροπή από τον Ιανουάριο του 2015.
- Για την περίοδο 2018-2020, (1) στοχευμένες αλλαγές στον κανονισμό περί καθορισμού κοινών διατάξεων, ώστε να κινητοποιηθούν κονδύλια της ΕΕ για τη στήριξη των εθνικών μεταρρυθμίσεων και (2) μια πρόταση για την ενίσχυση του Προγράμματος Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων.
- Μια ανακοίνωση για τον Ευρωπαϊό Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών.
- Μια ανακοίνωση σχετικά με τα νέα δημοσιονομικά μέσα για τη σταθερότητα της ζώνης του ευρώ στο πλαίσιο της Ένωσης.

Η ανακοίνωση εξετάζει τέσσερις ειδικές λειτουργίες που είναι απαραίτητες για την εμπάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Προτείνει συγκεκριμένα βήματα για κάθε μία από αυτές:

- Υποστήριξη των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων μέσω: 1) ενός εργαλείου υλοποίησης μεταρρυθμίσεων για τη στήριξη των πακέτων μεταρρυθμιστικών δεσμεύσεων που έχουν συμφωνηθεί με κράτη μέλη και 2) τεχνικής υποστήριξης κατόπιν αιτήματος κρατών μελών.
- Ειδικός μηχανισμός σύγκλισης για τα κράτη μέλη που είναι σε πορεία υιοθέτησης του ευρώ.
- Μηχανισμός ασφαλείας για την Τραπεζική Ένωση μέσω του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας / Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου.
- Λειτουργία σταθεροποίησης που θα συγκεντρώνει διάφορα ταμεία και χρηματοδοτικά μέσα σε επίπεδο ΕΕ και ζώνης του ευρώ, ώστε να χρησιμοποιηθούν για τη διατήρηση του επιπέδου των επενδύσεων σε περίπτωση μεγάλων ασύμμετρων κραδασμών. Για την περίοδο 2018-2020, η Επιτροπή προτίθεται να αναπτύξει μερικές από τις ιδέες αυτές και να τις δοκιμάσει στην πράξη για την υποστήριξη των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και της

δημιουργίας ικανοτήτων. Για τον σκοπό αυτό, μαζί με την παρούσα δέσμη μέτρων παρουσιάζονται οι ακόλουθες πρωτοβουλίες:

- Πρόταση για την τροποποίηση του κανονισμού περί καθορισμού κοινών διατάξεων, όπως εξηγείται κατωτέρω, προκειμένου να επεκταθούν οι δυνατότητες χρήσης του αποθεματικού επίδοσης των υφιστάμενων Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων.
- Πρόταση για την ενίσχυση του Προγράμματος Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων, όπως εξηγείται κατωτέρω, για την ενίσχυση της τεχνικής υποστήριξης που διατίθεται για όλα τα κράτη μέλη και τη δημιουργία ειδικού άξονα εργασιών που θα υποστηρίζει τα κράτη μέλη εκτός ζώνης του ευρώ κατά τη διαδικασία σύγκλισης.

Ως εξειδίκευση των ανακοινώσεων του Δεκεμβρίου του 2017, τον Μάιο του 2018 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε, στο πλαίσιο του προϋπολογισμού της ΕΕ για το 2021-2027, τη δημιουργία ενός προγράμματος στήριξης των μεταρρυθμίσεων (reform support programme) και μιας λειτουργίας σταθεροποίησης των επενδύσεων (investment stabilization function) προκειμένου να ενδυναμωθεί η ΟΝΕ. Σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής:

Το πρόγραμμα στήριξης των μεταρρυθμίσεων είχε ως στόχο να υποστηρίξει μεταρρυθμίσεις προτεραιότητας σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, με συνολικό προϋπολογισμό 25 δισ. Ευρώ. Περιλάμβανε τρία στοιχεία:

- ένα εργαλείο παράδοσης μεταρρυθμίσεων (Reform Delivery Tool), που παρέχει οικονομική υποστήριξη για μεταρρυθμίσεις.
- ένα μέσο τεχνικής υποστήριξης (Technical Support Instrument), για να προσφέρει και να μοιράζεται τεχνική εμπειρία και
- μια Διευκόλυνση Σύγκλισης (Convergence Facility), για να βοηθήσουν τα κράτη μέλη στο δρόμο τους να ενταχθούν στο ευρώ.

Η ευρωπαϊκή λειτουργία σταθεροποίησης των επενδύσεων αποσκοπούσε στο να συμβάλει στη σταθεροποίηση των επιπέδων των δημόσιων επενδύσεων και να διευκολύνει την ταχεία οικονομική ανάκαμψη σε περιπτώσεις σημαντικών οικονομικών κρίσεων στα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και σε εκείνα που σ/υμμετέχουν στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό

Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (ΜΣΙ ΙΙ). Αυτή η λειτουργία θα συμπλήρωνε το ρόλο των υπαρχόντων εθνικών αυτόματων σταθεροποιητών. Με την επιφύλαξη αυστηρών κριτηρίων, ορθών μακροοικονομικών και φορολογικών πολιτικών, δάνεια ύψους έως 30 δισεκατομμυρίων ευρώ θα μπορούσαν να κινητοποιηθούν γρήγορα, μαζί με επιδότηση επιτοκίου για την κάλυψη του κόστους τους.

## 6 Το δημοσιονομικό μέσο σύγκλισης και ανταγωνιστικότητας

Ως συνέχεια των παραπάνω προτάσεων οι χώρες μέλη της ΟΝΕ συμφώνησαν στα τέλη του 2019 στη δημιουργία ενός δημοσιονομικού μέσου σύγκλισης και ανταγωνιστικότητας (ΔΜΣΑ/ Budgetary Instrument for Governance and Competitiveness -BICC) για την ευρωζώνη. Το δημοσιονομικό μέσο σύγκλισης αποβλέπει στη στήριξη των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και των δημόσιων επενδύσεων, με σκοπό την ανάπτυξη των οικονομιών της ευρωζώνης και την ανθεκτικότητα του ενιαίου νομίσματος. Η ανάγκη ενός εργαλείου για την ευρωζώνη έγινε πιο έντονη μετά την κρίση, η οποία ενισχύθηκε από τη συσσώρευση των αποκλίσεων μεταξύ των μελών της ευρωζώνης. Η ευρωζώνη δεν διέθετε εργαλεία για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της σύγκλισης μεταξύ των μελών της και για την ενίσχυση του οικονομικού συντονισμού. Με τον τρόπο αυτό αναμένεται να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα της νομισματικής πολιτικής και, ως εκ τούτου, να κατευνασθούν οι ανησυχίες ως προς την ανάγκη για μόνιμες δημοσιονομικές μεταφορές. Με τις κατάλληλες ρυθμίσεις, το μέσο αυτό μπορεί να αποτελέσει τον μοχλό για μια βιώσιμη ανάπτυξη από την οποία δεν θα αποκλείεται κανείς.

Το νέο δημοσιονομικό μέσο αναμένεται να αρχίσει να λειτουργεί ταυτόχρονα με τον προϋπολογισμό της ΕΕ για την περίοδο 2021-2027. Μολονότι έχει τις ρίζες του στον προϋπολογισμό της ΕΕ, το BICC διαφέρει από τα υπόλοιπα μέσα της ΕΕ από πολλές απόψεις. Η σύνοδος κορυφής της ευρωζώνης και το Eurogroup θα παρέχουν στρατηγική καθοδήγηση για το BICC κάθε χρόνο, ενώ η Επιτροπή θα είναι αρμόδια να διαχειρίζεται το μέσο. Τα κράτη μέλη που δεν ανήκουν στην ευρωζώνη και συμμετέχουν στον μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών ΙΙ θα μπορούν να συμμετέχουν στο BICC, σε προαιρετική βάση.

Στην πρότασή της, η Επιτροπή προέβλεπε τα διαθέσιμα κονδύλια να φθάσουν τα 25 δισ. ευρώ, εκ των οποίων περίπου 17 δισ. ευρώ θα διατεθούν στις 19 χώρες της ευρωζώνης.<sup>3</sup>

Η στήριξη θα έχει τη μορφή επιχορηγήσεων - δηλαδή, άμεσων χρηματοδοτικών συνεισφορών. Υπό κανονικές συνθήκες, οι εθνικές κυβερνήσεις θα καλύπτουν το 25 % του κόστους των επιλέξιμων έργων. Σε σοβαρές οικονομικές περιστάσεις, όπως αυτές ορίζονται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το ποσοστό συγχρηματοδότησης θα μειωθεί κατά το ήμισυ.

Η διαδικασία επιλογής των έργων για μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις που υποστηρίζονται από το BICC θα βασίζεται στο χρονοδιάγραμμα του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Στο πρώτο στάδιο της διαδικασίας, τα μέλη της ευρωζώνης θα εξετάσουν τις προτεραιότητες στον τομέα των μεταρρυθμίσεων και των επενδύσεων. Στη συνέχεια, θα διατυπωθούν ενισχυμένες συστάσεις για την ευρωζώνη, οι οποίες αποτελούν βασικό μέρος του Εξαμήνου. Έπειτα, τα κράτη μέλη θα υποβάλλουν προτάσεις, οι οποίες θα πρέπει - κατά κανόνα - να συνίστανται σε δέσμες μεταρρυθμιστικών και επενδυτικών μέτρων που θα συνδέονται με τα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων. Κατά την αξιολόγηση των έργων, η Επιτροπή θα λαμβάνει υπόψη τις υφιστάμενες ειδικές ανά χώρα συστάσεις. Οι προτάσεις των κρατών μελών θα περιλαμβάνουν όχι μόνο το εκτιμώμενο κόστος των επενδύσεων και, ενδεχομένως, των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, καθώς και την αιτιολόγηση των εκτιμώμενων δαπανών, αλλά και το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής, αναφέροντας τα ενδιάμεσα στάδια και τους αντίστοιχους στόχους.

Το BICC θα στηρίζεται στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Η χρηματοδότηση εξασφαλίζεται από τις συνεισφορές των κρατών μελών, οι οποίες σε γενικές γραμμές ισοδυναμούν με το μέγεθος των οικονομιών τους.

Όλες οι χώρες της ευρωζώνης θα επωφελούνται από το BICC. Τουλάχιστον το 80% των κονδυλίων θα κατανέμεται ανά χώρα σύμφωνα με δύο κριτήρια: αντεστραμμένο κατά

---

<sup>3</sup> Συνεπώς, συγκριτικά με την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του Μαΐου του 2018, ως αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων και των συμβιβασμών μεταξύ των κρατών-μελών: α) περιορίστηκε σημαντικά το συνολικό διαθέσιμο ποσό για τη στήριξη των μεταρρυθμίσεων και των επενδύσεων και, β) δεν συμπεριλαμβάνεται η σταθεροποιητική διάσταση που προβλεπόταν στην ευρωπαϊκή λειτουργία σταθεροποίησης των επενδύσεων, η οποία αποσκοπούσε στη σταθεροποίηση των επιπέδων των δημόσιων επενδύσεων και στη διευκόλυνση της ταχείας οικονομικής ανάκαμψης σε περιπτώσεις σοβαρών οικονομικών κλυδωνισμών.

κεφαλήν ΑΕΠ και πληθυσμός. Καμία χώρα δεν θα λάβει λιγότερο από το 70 % του μεριδίου της, δηλαδή όλες οι χώρες θα ανακτήσουν τουλάχιστον επτά από τα δέκα ευρώ της συνεισφοράς τους σε αυτό ταμείο. Τα υπόλοιπα κονδύλια - έως το 20 % του BICC - θα χρησιμοποιούνται με ευελιξία, ώστε να ανταποκρίνονται στα ιδιαίτερα προβλήματα της κάθε χώρας, υποστηρίζοντας ιδίως φιλόδοξα μεταρρυθμιστικά και επενδυτικά μέτρα.

Το BICC δεν προβλέπει καμία συγκεκριμένη προϋπόθεση που να συνδέεται με πολιτικές. Οι προϋποθέσεις που συνδέονται με πολιτικές και που περιορίζουν την πρόσβαση στα κονδύλια του προϋπολογισμού της ΕΕ θα ισχύουν και για το BICC. Αυτό σημαίνει ότι η πρόσβαση στη χρηματοδότηση θα εξαρτάται από τους ισχύοντες μακροοικονομικούς όρους που προβλέπονται στον κανονισμό περί κοινών διατάξεων και από τη συμμόρφωση προς τους οριζόντιους κανόνες που ισχύουν για την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ (π.χ. δημοσιονομικός κανονισμός). Επιπλέον, τα κράτη μέλη πρέπει να υλοποιήσουν τις δεσμεύσεις που συνδέονται με την υλοποίηση των προτεινόμενων μέτρων για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Η δημιουργία του BICC θεωρήθηκε ως ένα θετικό βήμα προς την ενδυνάμωση της εργαλειοθήκης της ΟΝΕ (βλ. Στουρνάρας 2019α, Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) 2019 και Σταϊκούρας 2020). Όπως επισημαίνεται (βλ. Σταϊκούρας 2020) το BICC μπορεί να συμβάλει στη χρηματοδοτική στήριξη των κρατών-μελών της ευρωζώνης για την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων και την ενίσχυση των επενδύσεων, κυρίως στις ενδογενείς πηγές ανάπτυξης, όπως είναι η παιδεία, η έρευνα και η καινοτομία. Ωστόσο, προτείνονται πρόσθετα, περισσότερο φιλόδοξα, βήματα για την ολοκλήρωση της ΟΝΕ. Ενδεικτικά, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (2019) προτείνει την εφαρμογή του χρυσού κανόνα για τις δημόσιες επενδύσεις με τρόπο που να μην απειλεί τη μεσοπρόθεσμη χρηματοπιστωτική και δημοσιονομική σταθερότητα και τάσσεται υπέρ ενός κοινού προϋπολογισμού της ζώνης του ευρώ, ο οποίος θα χρηματοδοτείται από έναν κοινό χρεωστικό τίτλο. Επιπλέον, υποστηρίζει ότι, θα πρέπει να ανοίξει εκ νέου η συζήτηση για έναν Ευρωπαϊκό Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών, ο οποίος θα πρέπει να λογοδοτεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Επιπρόσθετα, η ΕΟΚΕ προτείνει την υιοθέτηση ενός πρόσθετου δημοσιονομικού μέσου ασφάλισης ανεργίας το οποίο θα μπορούσε να απορροφήσει τυχόν αρνητικές επιπτώσεις στην αγορά εργασίας εξαιτίας οικονομικών κλυδωνισμών (βλ. ΕΟΚΕ 2019). Τέλος, συστήνει την ενίσχυση των εθνικών αυτόματων σταθεροποιητών που σχετίζονται με την αγορά εργασίας (δηλαδή, τα εθνικά καθεστώτα παροχής επιδομάτων ανεργίας).

## 7 Η αξιολόγηση της προόδου εμβάθυνσης της ONE τέσσερα χρόνια μετά την έκθεση των πέντε προέδρων

Τον Ιούνιο του 2019 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε μια ανακοίνωση για την πρόοδο που είχε επιτευχθεί όσον αφορά την εμβάθυνση της ONE τέσσερα χρόνια μετά την έκθεση των πέντε προέδρων. Η ανακοίνωση αυτή ήταν η συνεισφορά της Επιτροπής στην σύνοδο κορυφής των χωρών μελών του ευρώ που έγινε στις 21 Ιουνίου του 2019.

Όπως επισημαίνεται στην έκθεση παρά την πρόοδο που έχει επιτευχθεί τα τελευταία χρόνια (βλέπε διάγραμμα 5) εξακολουθούν να υπάρχουν αρκετές ελλείψεις στην αρχιτεκτονική της ONE οι οποίες θα πρέπει να αντιμετωπιστούν στο προσεχές διάστημα.



## Διάγραμμα 5: Πρόοδος όσον αφορά την εμβάθυνση της ΟΝΕ τέσσερα χρόνια μετά την έκθεση των πέντε προέδρων

### Οικονομική Ένωση:

- ✓ Διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών: έγκαιρος εντοπισμός απειλών για την οικονομική σταθερότητα
- ✓ **Αναδιαμόρφωση του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου: εξορθολογισμός και ενίσχυση, μεγαλύτερη έμφαση στα κοινωνικά ζητήματα**
- ✓ **Συστάσεις για την ευρωζώνη: μεγαλύτερη εστίαση στις προτεραιότητες της ευρωζώνης**
- ✓ **Υψηλές Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων: τεχνική στήριξη για μεταρρυθμίσεις στα κράτη μέλη**
- ✓ **Ευρωπαϊκός πυλώνας κοινωνικών δικαιωμάτων: βασικές αρχές για τη στήριξη δίκαιων και εύρυθμων αγορών εργασίας και συστημάτων πρόνοιας**
- ✓ **Εκτίμηση κοινωνικών επιπτώσεων: διενεργήθηκε για το τελευταίο πρόγραμμα στήριξης της σταθερότητας για την Ελλάδα**
- ✓ **Εθνικά Συμβούλια Παραγωγικότητας: παρακολούθηση των εξελίξεων της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας**
- ✓ **Προτάσεις για δημιουργία ειδικών δημοσιονομικών μέσων για την ενίσχυση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρώπης**

### Χρηματοοικονομική Ένωση:

- ✓ **Ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων: εναρμονισμένοι κανόνες για πιο ανθεκτικό, πιο διαφανή και πιο αποδοτικό ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό τομέα**
- ✓ **Δέσμη μέτρων για τις τράπεζες: ένα πλήρες σύνολο μεταρρυθμίσεων που θα ενισχύσουν περαιτέρω την ανθεκτικότητα και τη δυνατότητα εξυγίανσης των τραπεζών της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης πρότασης για ένα ευρωπαϊκό σύστημα ασφάλισης καταθέσεων**
- ✓ **Εναρμονισμένοι κανόνες για την ασφάλιση των καταθέσεων: προστατεύονται οι καταθέσεις ύψους έως 100 000 EUR ανά καταθέτη και ανά τράπεζα**
- ✓ **Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός / Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης: κεντρική εποπτεία και εξυγίανση των τραπεζών στη ζώνη του ευρώ**
- ✓ **Ένωση Κεφαλαιαγορών: νέοι κανόνες για την ενίσχυση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης και του διεθνούς ρόλου του ευρώ προωθώντας την κινητικότητα των κεφαλαίων και τον επιμερισμό των κινδύνων στον ιδιωτικό τομέα.**
- ✓ **Η Ένωση Κεφαλαιαγορών θα ενισχύσει επίσης την πρόσβαση σε χρηματοδότηση αυξάνοντας τη χρηματοδότηση με βάση την αγορά, ιδίως για την καινοτομία και τις νεοφυείς επιχειρήσεις**

εγκρίθηκαν μετά την κρίση (2010–2014)  
έγιναν/δρομολογήθηκαν κατά τη διάρκεια της θητείας της

### Δημοσιονομική Ένωση:

- ✓ Χρηματοδοτική στήριξη στα κράτη μέλη που βρίσκονταν σε δυσχερή θέση: διάφορα ταμεία διάσωσης που οδηγούν στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας
- ✓ Νομοθετικό δίπτυχο/εξάπτυχο: ισχυρότερη δημοσιονομική εποπτεία και εστίαση στο χρέος
- ✓ **Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο: ανεξάρτητες συμβουλές σχετικά με την εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ και τον δημοσιονομικό προσανατολισμό της ευρωζώνης**
- ✓ **Απλούστευση των δημοσιονομικών κανόνων μεγαλύτερη έμφαση στο όριο αναφοράς για τις δημόσιες δαπάνες**
- ✓ **Ευελιξία στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης: για τη στήριξη των επενδύσεων και των μεταρρυθμίσεων και για την καλύτερη αποτύπωση των οικονομικών κύκλων**

### Δημοκρατική λογοδοσία και ισχυρά θεσμικά όργανα:

- ✓ **Αυξημένη αποδοχή: εντατικοποίηση του διαλόγου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα εθνικά κοινοβούλια, τις εθνικές κυβερνήσεις και τα ενδιαφερόμενα μέρη**
- ✓ **Νέο ξεκίνημα για τον κοινωνικό διάλογο στην ΕΕ: περισσότερες ευκαιρίες για τους κοινωνικούς εταίρους σε όλα τα επίπεδα, προκειμένου να συζητηθούν οι προτεραιότητες**
- ✓ **Μεγαλύτερη έμφαση στον διεθνή ρόλο του ευρώ και πρόταση ενίσχυσης της εξωτερικής εκπροσώπησης της ζώνης του ευρώ**
- ✓ **Προτάσεις για ενσωμάτωση των διακυβερνητικών συμφωνιών στο δίκαιο της ΕΕ και για ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της λογοδοσίας μέσω ενός Ευρωπαϊκού Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών**

Πηγή: Εμβάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρώπης: απολογισμός τέσσερα χρόνια μετά την έκθεση των πέντε Προέδρων, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2019

Για το σκοπό αυτό θα πρέπει να υλοποιηθούν οι παρακάτω δράσεις:

- Απλούστευση των ευρωπαϊκών δημοσιονομικών κανόνων
- Καλύτερος συντονισμός της οικονομικής πολιτικής
- Ενίσχυση της κοινωνικής διάστασης του πλαισίου επιτήρησης των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών.
- Διορισμός του ίδιου προσώπου για τις θέσεις του Αντιπροέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής υπεύθυνου για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση και για Πρόεδρο της Ευρωμάδας. Αυτό θα μπορούσε να οδηγήσει σε σημαντική βελτίωση της λογοδοσίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, χωρίς να μεταφέρει αρμοδιότητες μακριά από τα κράτη μέλη. Αυτό το πρόσωπο, που θα εκπροσωπεί τόσο τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ όσο και την Επιτροπή, θα εκπροσωπούσε επίσης τη ζώνη του ευρώ εξωτερικά, ένα κρίσιμο σημείο για τη θέση του ευρώ στην παγκόσμια σκηνή.
- Δημιουργία ενός Υπουργείου Οικονομικών της ζώνης του ευρώ, το οποίο θα αποκτούσε πρόσβαση στις χρηματοπιστωτικές αγορές για λογαριασμό των μελών του για να χρηματοδοτήσει μέρος των τακτικών αναγκών αναχρηματοδότησής τους. Το Υπουργείο Οικονομικών της ζώνης του ευρώ θα μπορούσε να συγκεντρώσει τις υπάρχουσες ικανότητες και υπηρεσίες που είναι σήμερα διασκορπισμένες σε διάφορα ιδρύματα και φορείς, συμπεριλαμβανομένου του ΕΜΣ, μετά την ένταξή του στο νομικό πλαίσιο της ΕΕ.
- Δημιουργία μιας κοινής λειτουργίας μακροοικονομικής σταθεροποίησης. Μια τέτοια λειτουργία θα αποτελούσε σημαντικό συμπλήρωμα των εθνικών προϋπολογισμών. Το 2018, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση για μια ευρωπαϊκή λειτουργία σταθεροποίησης των επενδύσεων για τη σταθεροποίηση των επιπέδων των δημόσιων επενδύσεων σε περίπτωση σοβαρών οικονομικών σοκ. Αυτή η πρόταση παραμένει επίκαιρη και πρέπει να θεωρηθεί ως συμπλήρωμα του δημοσιονομικού μέσου σύγκλισης και ανταγωνιστικότητας (BICC) για τη ζώνη του ευρώ. Το τελευταίο αποσκοπεί στην ενίσχυση του αναπτυξιακού δυναμικού και της οικονομικής ανθεκτικότητας ενός κράτους μέλους με την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων και σχετικών επενδυτικών έργων, ενώ μια κοινή λειτουργία σταθεροποίησης θα βοηθούσε στον μετριασμό του αντίκτυπου των μεγάλων κραδασμών.

- Ενσωμάτωση του ΕΜΣ στο νομικό πλαίσιο της ΕΕ. Κάτι τέτοιο θα επέτρεπε την αύξηση της πολιτικής και νομικής ευθύνης του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας για την εκτέλεση των σημαντικών καθηκόντων του στη διαχείριση κρίσεων στη ζώνη του ευρώ. Η ισχυρότερη πολιτική λογοδοσία έναντι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς και των εθνικών κοινοβουλίων των κρατών μελών της ευρωζώνης, είναι απαραίτητη για να εξασφαλιστεί ότι το κοινό συμφέρον της ζώνης του ευρώ λαμβάνεται επαρκώς υπόψη και για να επιτευχθεί μακροπρόθεσμη αποδοχή από τους πολίτες.
- Ολοκλήρωση της Τραπεζικής Ένωσης, η οποία προοριζόταν πάντοτε να αποτελείται από τρεις πυλώνες - ενιαία επίβλεψη, ενιαία εξυγίανση και ενιαία ασφάλιση καταθέσεως. Τόσο ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός όσο και ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης είναι ήδη λειτουργικοί. Απαιτείται πρόοδος στον τρίτο πυλώνα: έναν κοινό μηχανισμό προστασίας των καταθετών. Η εγγύηση των καταθέσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο θα εξασφαλίσει ότι όλες οι καταθέσεις προστατεύονται εξίσου σε ολόκληρη την Τραπεζική Ένωση και, ως εκ τούτου, θα ενισχύσει την εμπιστοσύνη των καταθετών και θα μετριάσει τον κίνδυνο τραπεζικών πανικών. Επιπλέον, αν και έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος στην εναρμόνιση κανόνων (single rulebook), πρέπει να γίνουν περισσότερα για την άρση περιττών εμποδίων στη διασυνοριακή ολοκλήρωση του τραπεζικού συστήματος. Ένα κατάλληλο κοινό ασφαλές περιουσιακό στοιχείο θα ενισχύσει τη ζώνη του ευρώ και θα αυξήσει την αποτελεσματικότητα της Οικονομικής, Νομισματικής και Χρηματοοικονομικής Ένωσης μέσω διαφόρων καναλιών, συμπεριλαμβανομένου του μετριασμού της αλληλεξάρτησης μεταξύ κρατών και τραπεζών. Θα μπορούσε επίσης να ενθαρρύνει την ανάπτυξη και ολοκλήρωση των κεφαλαιαγορών παρέχοντας ένα μόνο σημείο αναφοράς για την αξιολόγηση άλλων περιουσιακά στοιχεία και θα διευκόλυνε την άσκηση της νομισματικής πολιτικής. Ένα κοινό ασφαλές περιουσιακό στοιχείο έχει επίσης τη δυνατότητα να μειώσει της ροές κεφαλαίων εντός της ζώνης του ευρώ σε περιόδους αναταραχής που προκύπτουν εξαιτίας της λεγόμενης φυγής προς ασφάλεια που βλάπτει τις επενδύσεις και να εν τέλει να υποστηρίξει έναν ισχυρότερο διεθνή ρόλο του ευρώ.
- Δημιουργία της Ένωσης Κεφαλαιαγορών, η οποία μαζί με την Τραπεζική Ένωση θα υποστηρίξει την εύρυθμη λειτουργία της ΟΝΕ και θα ενδυναμώσει το ευρώ. Μια

Ένωση Κεφαλαιαγορών θα εξασφαλίζει μεγαλύτερη χρηματοδότηση και διαφοροποίηση περιουσιακών στοιχείων για εταιρείες και επενδυτές. Επιπλέον, υποστηρίζει τις επενδύσεις, την οικονομική ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων εργασίας, ειδικά όταν τα παραδοσιακά πιστωτικά κανάλια μέσω τραπεζών βρίσκονται υπό μεγάλη πίεση. Η Ένωση Κεφαλαιαγορών προωθεί επίσης τη σύγκλιση, καθώς επιδιώκει άρση περιττών κανονιστικών και μη κανονιστικών εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων στην ενιαία αγορά. Οι προσπάθειες των αρχών από εδώ και εμπρός θα πρέπει να εστιαστούν στα εναπομείναντα εμπόδια, όπως τα διαφορετικά καθεστώτα αφερεγγυότητας και η αναποτελεσματική διασυνοριακή φορολογία, προκειμένου να εξασφαλιστεί καλύτερη ενοποίηση των κεφαλαιαγορών στην Ευρώπη.

Το Eurogroup, στις 30 Νοεμβρίου 2020, συμφώνησε να προχωρήσει στη μεταρρύθμιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ), δηλαδή να υπογράψει την αναθεωρημένη συνθήκη για τον ΕΜΣ και να δρομολογήσει την επικύρωσή της. Η μεταρρύθμιση θεσπίζει μεταξύ άλλων κοινό δημοσιονομικό μηχανισμό ασφαλείας για το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης (Single Resolution Fund) με τη μορφή πιστωτικού ορίου από τον ΕΜΣ. Οι υπουργοί συμφώνησαν επίσης για την έγκαιρη θέσπιση του κοινού δημοσιονομικού μηχανισμού ασφαλείας έως τις αρχές του 2022. Η συμφωνία του Eurogroup αποτελεί σημαντικό βήμα για την ενίσχυση του τραπεζικού τομέα.

## 8 Η αναθεώρηση της οικονομικής διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Ως συνέχεια των προτάσεών της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκίνησε τον Φεβρουάριο του 2020 μια προσπάθεια να αξιολογήσει την αποτελεσματικότητα του ισχύοντος πλαισίου για την οικονομική και δημοσιονομική εποπτεία, ιδίως τις μεταρρυθμίσεις της δέσμης των έξι και της δέσμης των δύο μέτρων, για τις οποίες η Επιτροπή καλείται να υποβάλει έκθεση σχετικά με την εφαρμογή τους.

Τα κύρια ερωτήματα που εξετάζονται σε αυτήν την αναθεώρηση είναι ο βαθμός στον οποίο τα διάφορα στοιχεία επιτήρησης, όπως εισήχθησαν ή τροποποιήθηκαν από τις δέσμες των

έξι και των δύο μέτρων, ήταν αποτελεσματικά στην επίτευξη των βασικών στόχων τους, και συγκεκριμένα:

1. στην εξασφάλιση βιώσιμων δημόσιων οικονομικών και οικονομικής ανάπτυξης, καθώς και αποφυγή μακροοικονομικών ανισορροπιών ·
2. στην διευκόλυνση στενότερου συντονισμού μεταξύ των οικονομικών πολιτικών · και
3. στην προώθηση της σύγκλισης στις οικονομικές επιδόσεις των κρατών μελών.

## 9 Η αντίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Πανδημία του κορωνοϊού

Η πανδημία του κορωνοϊού οδήγησε σε μια άνευ προηγουμένου υγειονομική και οικονομική κρίση. Ως συνέπεια, αναβλήθηκε η αναθεώρηση της οικονομικής της διακυβέρνησης της ΟΝΕ που είχε ξεκινήσει στις αρχές του 2020. Ωστόσο, όπως και στην περίπτωση της κρίσης χρέους, η πανδημία του κορωνοϊού αποτέλεσε το έναυσμα για τη λήψη φιλόδοξων πολιτικών αποφάσεων που οδηγούν στην πράξη στην περαιτέρω ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο υπήρξαν σημαντικές πρωτοβουλίες και μέτρα για την ανάσχεση της πανδημίας και για την αντιμετώπιση των οικονομικών της επιπτώσεων. Οι πρωτοβουλίες αυτές περιλαμβάνουν την πλήρη χρήση της ευελιξίας του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και του θεσμικού πλαισίου για τις κρατικές ενισχύσεις, καθώς και εκτεταμένα νομισματικά και δημοσιονομικά μέτρα για τη στήριξη των επιχειρήσεων και της απασχόλησης. Η λήψη μέτρων στηρίζεται από κονδύλια του κοινοτικού προϋπολογισμού, μέσω της διάθεσης 70 δισεκ. ευρώ (ή 0,5% του ΑΕΠ της ΕΕ) και ρυθμίσεων για την πιο ευέλικτη χρήση των διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων της ΕΕ (Τράπεζα της Ελλάδος, 2020α).

Οι νομισματικές αρχές, λαμβάνοντας υπόψη τις επιπτώσεις της πανδημίας και τους κινδύνους για την οικονομική και χρηματοπιστωτική σταθερότητα, έλαβαν μέτρα στήριξης της ρευστότητας και ενίσχυσης της εμπιστοσύνης διαδοχικά το Μάρτιο, τον Απρίλιο και τον Ιούνιο του 2020. Τα μέτρα είχαν ως στόχο τη στήριξη των νοικοκυριών, των επιχειρήσεων και των τραπεζών ώστε να απορροφήσουν τους κραδασμούς που προκαλεί η πανδημία και

να μη διαταραχθεί η μεσοπρόθεσμη πορεία προς τη σταθερότητα των τιμών. Οι παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) αποσκοπούσαν (α) στη διασφάλιση ευνοϊκών συνθηκών ρευστότητας για το τραπεζικό σύστημα, (β) στην απρόσκοπτη ροή χρηματοδότησης προς την πραγματική οικονομία και (γ) στην αποτροπή μίας προκυκλικής αυστηροποίησης των χρηματοπιστωτικών συνθηκών στη ζώνη του ευρώ για όλους τους τομείς της οικονομίας. Η ΕΚΤ αποφάσισε, μεταξύ άλλων μέτρων, την διενέργεια έκτακτου προγράμματος αγοράς τίτλων εν όψει της πανδημίας (Pandemic Emergency Purchase Programme – PEPP), μέσω του οποίου θα αγοραστούν εκ μέρους του Ευρωσυστήματος τίτλοι συνολικής αξίας 1,85 τρισεκ. ευρώ τουλάχιστον μέχρι το τέλος Μαρτίου 2022. Επιπλέον, η ΕΚΤ αποφάσισε να επανατοποθετεί σε χρεόγραφα το προϊόν της εξόφλησης τίτλων τους οποίους αποκτά στο πλαίσιο του PEPP έως τουλάχιστον το τέλος του 2022. Οι καθαρές αγορές περιουσιακών στοιχείων στο πλαίσιο του PEPP θα συνεχίσουν να πραγματοποιούνται έως ότου κρίνει η ΕΚΤ ότι η κρίση του κορωνοϊού έχει τελειώσει. Παράλληλα, αποφασίστηκε η χορήγηση παρέκκλισης (waiver) από τις ελάχιστες απαιτήσεις πιστοληπτικής διαβάθμισης για τους τίτλους που έχει εκδώσει το Ελληνικό Δημόσιο, ώστε αυτοί να καταστούν επιλέξιμοι για αγορά στο πλαίσιο του έκτακτου προγράμματος PEPP (Τράπεζα της Ελλάδος, 2020β).

Τα μέτρα νομισματικής επέκτασης συνοδεύθηκαν από χαλάρωση του εποπτικού, λογιστικού και μακροπροληπτικού κανονιστικού πλαισίου, προκειμένου να ενισχυθεί η δυνατότητα των τραπεζών να παρέχουν πιστώσεις προς τον ιδιωτικό τομέα. Οι κυριότερες αλλαγές ήταν η μείωση των υποχρεωτικών αποθεματικών, η ενθάρρυνση της χρήσης των εσωτερικών αποθεμάτων ρευστότητας (liquidity buffers), η μείωση (και σε ορισμένες περιπτώσεις κατάργηση) του αντικυκλικού κεφαλαιακού αποθέματος ασφαλείας και μεταβατικές ρυθμίσεις για τις προβλέψεις έναντι αναμενόμενων ζημιών. Οι εποπτικές αρχές συνέστησαν στις τράπεζες να αποφύγουν τη διανομή μερισμάτων και την επαναγορά ιδίων μετοχών, ενώ ταυτόχρονα ανέβαλαν τις ασκήσεις προσομοίωσης καταστάσεων κρίσης (Τράπεζα της Ελλάδος, 2020α,β).

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε στις 23 Απριλίου 2020 πακέτο βοήθειας συνολικού μεγέθους 540 δισεκ. ευρώ. Το πακέτο αυτό είχε ως στόχο τη δημιουργία τριών δικτύων ασφαλείας- ένα για τους εργαζόμενους, ένα για τις επιχειρήσεις και ένα για τα κράτη-μέλη.

Αναλυτικότερα, όσον αφορά τους εργαζομένους, η ΕΕ δημιούργησε ένα μέσο που παρέχει προσωρινή υποστήριξη για τον περιορισμό των κινδύνων ανεργίας σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης (SURE) για να βοηθήσει τους ανθρώπους να διατηρήσουν τη δουλειά τους κατά τη διάρκεια της κρίσης. Το SURE μπορεί να διοχετεύσει 100 δισεκατομμύρια ευρώ μέσω δανείων με ευνοϊκούς όρους στα κράτη μέλη για την κάλυψη μέρους των δαπανών που σχετίζονται με τη δημιουργία ή την επέκταση των εθνικών συστημάτων βραχυχρόνιας απασχόλησης. Για τη χρηματοδότηση του μέσου, η Επιτροπή εκδίδει κοινωνικά ομόλογα. Το πλαίσιο κοινωνικών ομολόγων έχει ως στόχο να παρέχει στους επενδυτές σε αυτά τα ομόλογα την πεποίθηση ότι τα κεφάλαια που κινητοποιούνται θα εξυπηρετούν έναν πραγματικά κοινωνικό στόχο, πχ τη στήριξη της απασχόλησης. Στις 21 Οκτωβρίου, η Επιτροπή εξέδωσε εναρκτήριο κοινωνικό ομόλογο 17 δισεκατομμυρίων ευρώ. Η έκδοση αποτελούνται από δύο ομόλογα, ένα με 10 δισεκατομμύρια ευρώ που οφείλονται για αποπληρωμή τον Οκτώβριο του 2030 και ένα με 7 δισεκατομμύρια ευρώ που οφείλονται για αποπληρωμή το 2040. Υπήρχε πολύ έντονο επενδυτικό ενδιαφέρον, οδηγώντας σε πολύ ευνοϊκούς όρους τιμολόγησης. Η Επιτροπή είχε εγκρίνει χρηματοδοτική στήριξη 90,3 δισεκ. ευρώ σε 18 κράτη-μέλη, εκ των οποίων η Ελλάδα έλαβε 2,7 δισεκ. ευρώ.

Το δεύτερο μέσο αφορά επιχειρήσεις, ειδικά μικρομεσαίες, που αντιμετωπίζουν δυσκολίες ρευστότητας λόγω της πανδημίας. Ειδικότερα, ο όμιλος της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕΠ) δημιούργησε ένα νέο πανευρωπαϊκό ταμείο εγγύησης 25 δισεκατομμυρίων ευρώ. Το ταμείο θα παρέχει δάνεια έως 200 δισεκατομμύρια ευρώ για εταιρείες με επίκεντρο τις Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις (ΜΜΕ) σε ολόκληρη την ΕΕ.

Επιπλέον, με τη δημιουργία ενός νέου προληπτικού εργαλείου στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ/ΕSM), δίνεται η δυνατότητα στα κράτη-μέλη της ευρωζώνης να λάβουν χρηματοδοτική στήριξη που θα φθάνει στο 2% του ΑΕΠ κάθε χώρας ή 240 δισεκ. ευρώ στο σύνολο.

Παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (στις 23 Απριλίου 2020) αποφάσισε να εργαστεί προς τη δημιουργία ενός ταμείου ανάκαμψης προκειμένου να περιοριστούν οι επιπτώσεις της κρίσης. Ανατέθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να συντάξει σχετική πρόταση, η οποία θα πρέπει να διευκρινίζει τη σύνδεση του ταμείου με τον Πολυετή Προϋπολογισμό της ΕΕ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε την πρόταση της στις 27 Μαΐου και μετά από διαπραγματεύσεις μεταξύ των κρατών μελών, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 21<sup>ης</sup> Ιουλίου

2020 αποφασίστηκε η δημιουργία του μέσου ανάκαμψης Next Generation EU (NGEU) ύψους 750 δισεκ. ευρώ για την περίοδο 2021-2026 προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι επιπτώσεις της πανδημίας. Ταυτόχρονα με το πακέτο ανάκαμψης οι ευρωπαίοι ηγέτες συμφώνησαν για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) της ΕΕ 2021-2027 ύψους 1074,3 δισεκ ευρώ.<sup>5</sup> Λαμβάνοντας υπόψη το 1<sup>ο</sup> πακέτο μέτρων ύψους 540 δισεκ ευρώ, το συνολικό πακέτο ανάκαμψης της ΕΕ για τα επόμενα 7 χρόνια ανέρχεται σε 2364,3 δισεκ. Ευρώ.

Το ΠΔΠ θα καλύψει τους ακόλουθους τομείς δαπανών:

- ενιαία αγορά, καινοτομία και ψηφιακές πολιτικές
- συνοχή, ανθεκτικότητα και αξίες
- φυσικοί πόροι και περιβάλλον
- μετανάστευση και διαχείριση συνόρων
- ασφάλεια και άμυνα
- γειτονιά και κόσμος
- Ευρωπαϊκή δημόσια διοίκηση

Η τελική συμφωνία για τον Πολυετή Προϋπολογισμό και για το ταμείο ανάκαμψης Next Generation EU επιτεύχθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 10-11 Δεκεμβρίου 2020. Η δημιουργία του μέσου ανάκαμψης NGEU αποτελεί την κυριότερη ενέργεια πολιτικής της ΕΕ για την αντιμετώπιση των οικονομικών επιπτώσεων της πανδημίας. Ταυτόχρονα, αποτελεί και ένα σημαντικό βήμα στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση καθώς είναι η πρώτη αξιόλογη προσπάθεια αμοιβαιοποίησης του χρέους σε επίπεδο ΕΕ. Επιπλέον, η δημιουργία του ταμείου ανάκαμψης αποτελεί ένα πρώτο βήμα μετάβασης από το καθεστώς όπου κυριαρχούν οι δημοσιονομικοί κανόνες και ρυθμίσεις και ο συντονισμός των δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών-μελών προς τη δημοσιονομική ένωση και την ανάληψη κεντρικής δημοσιονομικής δράσης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

---

<sup>5</sup> Η Ελλάδα θα λάβει 21,7 δισεκ. ευρώ από το ΠΔΠ 2021-2027 και με την εθνική συνεισφορά το ΕΣΠΑ 2021-2027 διαμορφώνεται συνολικά σε 26,7 δισεκ. ευρώ.



## 10 Το ταμείο ανάκαμψης Next Generation EU

Το **ταμείο ανάκαμψης Next Generation EU** θα παρέχει στην Ευρωπαϊκή Ένωση τα απαραίτητα μέσα για να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις που θέτει η πανδημία. Όπως προβλέπει η συμφωνία, **η Επιτροπή θα μπορεί να δανειστεί έως 750 δισεκατομμύρια ευρώ στις αγορές**. Αυτά τα κεφάλαια μπορούν να χρησιμοποιηθούν για **δάνεια και για επιχορηγήσεις** που διοχετεύονται μέσω των προγραμμάτων του ΠΔΠ. Το κεφάλαιο που συγκεντρώνεται στις χρηματοπιστωτικές αγορές **θα αποπληρωθεί έως το 2058**.

Η έκδοση ομολόγων στο πλαίσιο του NGEU θα αυξήσει το συνολικό χρέος της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά το πολλαπλάσιο των 15, αποτελώντας τη μεγαλύτερη έκδοση σε ευρώ σε υπερεθνικό επίπεδο. Τα **δάνεια θα εξοφληθούν από τα δικαιούχα κράτη μέλη**. Οι **επιχορηγήσεις θα αποπληρωθούν μέσω μιας μεταρρύθμισης του συστήματος των ιδίων πόρων** με αποτέλεσμα να καλύπτονται από τις εθνικές εισφορές βάσει ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος και από νέους ίδιους πόρους της ΕΕ.

Ειδικότερα, οι ηγέτες της ΕΕ συμφώνησαν για μια νέα εισφορά για πλαστικά που θα εισαχθεί το 2021. Την ίδια χρονιά η Επιτροπή αναμένεται να υποβάλει πρόταση για ένα μέτρο προσαρμογής του άνθρακα και μια ψηφιακή εισφορά, τα οποία θα εισαχθούν το αργότερο την 1η Ιανουαρίου 2023 .

Στη συνέχεια, η Επιτροπή θα υποβάλει μια αναθεωρημένη πρόταση σχετικά με το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών της ΕΕ (ΣΕΔΕ/Emissions Trading Scheme-ETS), την οποία ενδεχομένως να επιβάλει και στους τομείς της αεροπορίας και της ναυτιλίας. Μπορεί επίσης να υπάρχουν άλλοι νέοι πόροι, όπως ένας φόρος χρηματοοικονομικών συναλλαγών. Τα έσοδα των νέων ιδίων πόρων που θα εισαχθούν μετά το 2021 θα χρησιμοποιηθούν για την πρόωρη αποπληρωμή του δανεισμού NGEU.

Οι νέες πηγές χρηματοδότησης είναι πρόσθετες των υπάρχοντων ιδίων πόρων:

- παραδοσιακοί ίδιοι πόροι: κυρίως δασμοί και εισφορές ζάχαρης (τα κράτη μέλη θα διατηρήσουν, μέσω του κόστους είσπραξης, το 25% των εισπραχθέντων ποσών, σε σύγκριση με το 20% για την περίοδο 2014-2020)
- Ίδιος πόρος με βάση τον ΦΠΑ: εφαρμόζεται ένας ενιαίος συντελεστής 0,3% στη βάση φόρου προστιθέμενης αξίας κάθε κράτους μέλους, με τη

φορολογητέα βάση ΦΠΑ να περιορίζεται στο 50% του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος για κάθε χώρα (η μεθοδολογία θα απλοποιηθεί)

- Ίδιος πόρος με βάση το Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα: ως αποτέλεσμα ενός ενιαίου συντελεστή που εφαρμόζεται στο ακαθάριστο εθνικό εισόδημα των κρατών μελών, το ποσοστό αυτό προσαρμόζεται κάθε χρόνο για να εξισορροπεί τα έσοδα και τις δαπάνες (αμετάβλητο)

Τα διαθέσιμα ποσά στο πλαίσιο του NGEU θα διατεθούν σε **επτά μεμονωμένα προγράμματα την περίοδο 2021-2026:**<sup>6</sup>

- Μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας: 672,5 δισεκατομμύρια ευρώ (δάνεια: 360 δισεκατομμύρια ευρώ, επιχορηγήσεις: 312,5 δισεκατομμύρια ευρώ)
- ReactEU: 47,5 δισεκατομμύρια ευρώ
- Horizon Europe: 5 δισ. Ευρώ
- InvestEU: 5,6 δισεκατομμύρια ευρώ
- Αγροτική ανάπτυξη: 7,5 δισ. Ευρώ
- Just Transition Fund (JTF): 10 δισεκατομμύρια ευρώ
- RescEU: 1,9 δισεκατομμύρια ευρώ

Είναι ευρεία η αποδοχή που είχε στην επιστημονική κοινότητα η υιοθέτηση του NGEU αλλά και η χρηματοδότησή του με τους νέους φόρους. Για παράδειγμα, σύμφωνα με τον Fabrinni S. (2020), η υιοθέτηση του NGEU θα συμβάλει -μεταξύ άλλων- στη μείωση της ανισότητας μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ, η οποία ενισχύθηκε μάλιστα κατά τη διάρκεια της πανδημίας όπως και κατά τη διάρκεια των τελευταίων οικονομικών κρίσεων. Σημειώνεται ότι στο πλαίσιο της πανδημίας, λαμβάνοντας υπόψη τη χαλάρωση των κανόνων της Ε.Ε. περί κρατικής βοήθειας, οι χώρες που ήταν σε καλύτερη δημοσιονομική θέση είχαν μεγαλύτερο δημοσιονομικό περιθώριο να στηρίξουν τις οικονομίες τους σε σχέση με τις χώρες με χειρότερη δημοσιονομική θέση (π.χ. υψηλό δημόσιο χρέος). Κάτι τέτοιο αναμένονταν να επιτείνει τις αποκλίσεις μεταξύ των κρατών-μελών και να

---

<sup>6</sup> Η αρχική πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προέβλεπε 500 δισεκ. ευρώ σε επιχορηγήσεις και 250 δισεκ. ευρώ σε δάνεια. Ωστόσο, μετά από διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουλίου του 2020 περιορίστηκε το ποσό των επιχορηγήσεων και αυξήθηκε το ποσό των δανείων.

υπονομεύσει τη λειτουργία της Ενιαίας Αγοράς. Γι' αυτό το λόγο καθίσταται σημαντικό να επαναπροσδιοριστεί το δημοσιονομικό καθεστώς της ΕΕ.

Κατά τον Fabrinini S. (2020), τρία είναι τα δυνατά δημοσιονομικά καθεστώτα που είναι υπο συζήτηση:

α. Το καθεστώς της «δημοσιονομικής ρύθμισης», το οποίο υφίσταται στην ΕΕ επί του παρόντος. Δεδομένου ότι ο σχεδιασμός της ευρωζώνης βασίστηκε στην ενιαία νομισματική πολιτική αλλά και στην αποκέντρωση των δημοσιονομικών πολιτικών, η ευρωζώνη κατέληξε τελικά αναπόφευκτα σε υπερβολικές δημοσιονομικές ρυθμίσεις και κανόνες με σκοπό η δημοσιονομική πολιτική να είναι συμβατή με το κοινό νόμισμα. Η κατάσταση αυτή άρχισε να διαμορφώνεται από το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (1997-98) και μετά αλλά, κυρίως, με την υιοθέτηση πρόσθετων δημοσιονομικών κανόνων κατά τη διάρκεια της κρίσης χρέους.

β. Το καθεστώς της «δημοσιονομικής συγκέντρωσης» που απαντάται στο μεταπολεμικό γερμανικό ομοσπονδιακό κράτος. Το γερμανικό καθεστώς βασίζεται στην αρχή της «λογικής εξισορρόπησης των διαφορετικών χρηματοοικονομικών δυνατοτήτων των ομόσπονδων κρατιδίων της» και περιλαμβάνει κάθετες (από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση) και οριζόντιες μεταβιβάσεις (από τα πλουσιότερα κρατίδια) προς τα φτωχότερα κρατίδια. Ένα τέτοιο δημοσιονομικό καθεστώς, μεταφερόμενο στην ΕΕ, σίγουρα θα βοηθούσε μέσω του συγκεντρωτισμού του, στη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των κρατών. Ωστόσο κάτι τέτοιο θα είχε ως αποτέλεσμα η ΕΕ να γίνει μια «Μεταβιβαστική Ένωση» (Transfer Union) κάτι εξαιρετικά δύσκολο να υιοθετηθεί εξαιτίας του ότι η ΕΕ, συγκροτείται από δημογραφικά ασύμμετρα κράτη, με ξεχωριστές εθνικές ταυτότητες. Επιπλέον, μια ενδεχόμενη δημοσιονομική ή πολιτική συγκέντρωση θα οδηγούσε αναπόφευκτα σε μια λογική κυριαρχίας από μεγαλύτερα κράτη-μέλη και πιθανότατα θα αύξανε τις φυγόκεντρες τάσεις.

γ. Το καθεστώς της «δημοσιονομικής ένωσης». Το καθεστώς αυτό λογίζεται ως η εναλλακτική λύση μεταξύ των δυο ανωτέρω δημοσιονομικών μοντέλων (Fabrinini, 2019). Σε μια ομοσπονδιακή-δημοσιονομική ένωση (federal-fiscal union), τα κράτη μέλη διατηρούν τη δημοσιονομική κυριαρχία τους ως προς τις πολιτικές για τις οποίες είναι υπεύθυνα, ενώ, η ΕΕ διατηρεί τη δημοσιονομική κυριαρχία μόνο για ένα περιορισμένο αριθμό πολιτικών, όσες της έχουν ανατεθεί. Με άλλα λόγια, η δημοσιονομική εξουσία δεν μεταφέρεται από

τα κράτη στην ένωση. Ο Fabrinni S. (2020) πιστεύει ότι, χρησιμοποιώντας φορολογικά μέτρα για τη χρηματοδότηση της «ΕΕ της επόμενης γενιάς» (NGEU), η ΕΕ θα αναλάβει μόνο το βάρος του χρέους που έχουν υποστεί τα κράτη-μέλη για να ανταποκριθούν στις συνέπειες του Covid-19 – δηλαδή, δεν θα αναλάβει πρόσθετο χρέος, αλλά μόνο αυτό που οφείλεται στην πανδημία συμβάλλοντας, έτσι, στον περιορισμό των ανισοτήτων μεταξύ των κρατών-μελών. Στην περίπτωση του NGEU, η βοήθεια προς τα κράτη-μέλη θα πρέπει να υποστηρίζει την περιβαλλοντική και ψηφιακή μετάβαση των οικονομιών τους (Πράσινη Συμφωνία/Green Deal), σύμφωνα με τα πρότυπα κοινωνικής ένταξης, τη διοικητική διαφάνεια και το κράτος δικαίου. Εν ολίγοις, η αντιμετώπιση των συνεπειών του Covid-19 δύναται να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για την οικοδόμηση μιας ευρωπαϊκής δημοσιονομικής ένωσης, η οποία θα διαχωρίζει τις δημοσιονομικές ευθύνες των κρατών από εκείνες της ΕΕ.

Εν κατακλείδι, η δημιουργία του νέου μέσου ανάκαμψης NGEU αποτελεί το πρώτο βήμα προς τη δημοσιονομική ένωση και (παρότι υστερεί έναντι ενός καθεστώτος δημοσιονομικής συγκέντρωσης) μπορεί να συμβάλει αποτελεσματικότερα στη μείωση των ανισοτήτων και των αποκλίσεων μεταξύ των κρατών-μελών από το υφιστάμενο καθεστώς των δημοσιονομικών ρυθμίσεων και κανόνων.

### *10.1 Ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας*

Ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (MAA/RRF) θα αποτελέσει ένα από τα κύρια εργαλεία για την ανάκαμψη, με άνευ προηγουμένου ποσό 672,5 δισ. EUR σε δάνεια και επιχορηγήσεις εμπροσθοβαρούς χρηματοδοτικής στήριξης κατά τα κρίσιμα πρώτα έτη της ανάκαμψης.

Ο ΜΑΑ θα προσφέρει στα κράτη μέλη επιχορηγήσεις 312,5 δισεκατομμυρίων ευρώ (σε τιμές 2018), εκ των οποίων το 70% θα δεσμευτεί το 2021 και το 2022 και το 30% στα τέλη του 2023.

Το κλειδί κατανομής για τα έτη 2021-2022 θα λαμβάνει υπόψη για κάθε κράτος μέλος τον πληθυσμό του, το αντίστροφο του κατά κεφαλήν Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ)

του και το σχετικό ποσοστό ανεργίας τα τελευταία 5 χρόνια. Στο κλειδί κατανομής για το έτος 2023, το κριτήριο της ανεργίας αντικαθίσταται, σε ίσο ποσοστό, από την ποσοστιαία πτώση του πραγματικού ΑΕΠ το 2020 και τη συνολική ποσοστιαία μεταβολή του πραγματικού ΑΕΠ κατά την περίοδο 2020-2021, προκαταρκτικά, βάσει των φθινοπωρινών προβλέψεων της Επιτροπής του 2020 και στη συνέχεια θα γίνει ενημέρωση έως τις 30 Ιουνίου 2022 με τα τελευταία στατιστικά στοιχεία.

Επιπλέον, δάνεια 360 δισεκατομμυρίων ευρώ θα διατεθούν στα κράτη μέλη έως το τέλος του 2023 για την παροχή πρόσθετης χρηματοδότησης για τις μεταρρυθμίσεις και τις επενδύσεις τους. Κατά κανόνα, ο μέγιστος όγκος τέτοιων δανείων δεν θα υπερβαίνει το 6,8% του ΑΕΕ κάθε κράτους μέλους.

Κατόπιν εντολής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου προβλέπεται η δυνατότητα προχρηματοδότησης στα κράτη μέλη κατόπιν αιτήματος το 2021. Η προχρηματοδότηση θα ανέρχεται έως και στο 13% της συνολικής στήριξης που προβλέπεται στα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητάς τους.

Τα κεφάλαια αποδεσμεύονται στα κράτη μέλη μετά την ικανοποιητική εκπλήρωση των σχετικών ορόσημων και στόχων που περιλαμβάνονται στα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητάς τους.

Σύμφωνα με την εντολή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, προτού εκδώσει η Επιτροπή απόφαση που επιτρέπει την εκταμίευση της χρηματοδοτικής στήριξης, εκτός από την τακτική διαβούλευση με την αρμόδια επιτροπή εμπειρογνομόνων, θα ζητήσει από την Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή να γνωμοδοτήσει σχετικά με την ικανοποιητική εκπλήρωση των ορόσημων και στόχων. Η γνώμη πρέπει να διατυπωθεί εντός τεσσάρων εβδομάδων από την παραλαβή της προκαταρκτικής αξιολόγησης της Επιτροπής.

Σημειώνεται ότι στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 17-21 Ιουλίου 2020, περιλαμβάνεται έκτακτος μηχανισμός πέδησης (φρένου) εάν, κατ' εξαίρεση, ένα ή περισσότερα κράτη μέλη θεωρούν ότι υπάρχουν σοβαρές αποκλίσεις από την ικανοποιητική εκπλήρωση των σχετικών ορόσημων και στόχων στο σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας ενός κράτους μέλους.

Τα κράτη μέλη θα συμπεριλάβουν στα οικεία σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας τα εθνικά τους θεματολόγια μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων που έχουν σχεδιαστεί σύμφωνα με τους στόχους πολιτικής της ΕΕ, με επίκεντρο την πράσινη και την ψηφιακή μετάβαση. Για να επωφεληθούν από την υποστήριξη του Μηχανισμού, αυτές οι μεταρρυθμίσεις και οι επενδύσεις θα πρέπει να εφαρμοστούν έως το 2026.

Ο Μηχανισμός θα στηρίξει τις προσπάθειες των κρατών μελών να ενισχύσουν αποτελεσματικά την κοινωνική και οικονομική τους ανθεκτικότητα και, ως εκ τούτου, το αναπτυξιακό δυναμικό των οικονομιών τους και τη δημιουργία θέσεων εργασίας, στηρίζοντας έτσι την επίτευξη των στόχων της ΕΕ.

Τα εν λόγω μέτρα πολιτικής της ΕΕ πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή το ταχύτερο δυνατόν. Η συμφωνία σχετικά με τη δέσμη μέτρων για την ανάκαμψη συμβάλλει μεν στον περιορισμό της αβεβαιότητας, όμως η αποτελεσματική υλοποίηση κατά τα επόμενα έτη θα είναι καίριας σημασίας για τη στήριξη της ανάκαμψης. Άμεση προτεραιότητα αποτελεί η συνεργασία της Ένωσης με τα κράτη μέλη για την επίτευξη ουσιαστικής προόδου όσον αφορά τον καθορισμό των κατάλληλων μεταρρυθμιστικών και επενδυτικών προτεραιοτήτων σύμφωνα με τους ευρωπαϊκούς στόχους και, εν συνεχεία, τη διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής τους.

Κάθε σχέδιο αναμένεται να συμβάλει στις τέσσερις διαστάσεις που περιγράφονται στην Ετήσια Στρατηγική Βιώσιμης Ανάπτυξης του 2021, η οποία ξεκίνησε τον τρέχοντα κύκλο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

- Περιβαλλοντική βιωσιμότητα
- Παραγωγικότητα
- Δικαιοσύνη
- Μακροοικονομική σταθερότητα

Η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να υποβάλουν σχέδια επενδύσεων και μεταρρυθμίσεων που διευκολύνουν την πράσινη και ψηφιακή μετάβαση. Κάθε σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας θα πρέπει να αφιερώνει τουλάχιστον 37% των δαπανών σε δράσεις που σχετίζονται με την πράσινη μετάβαση και τουλάχιστον 20% των δαπανών σε δράσεις για την προώθηση της ψηφιακής μετάβασης.

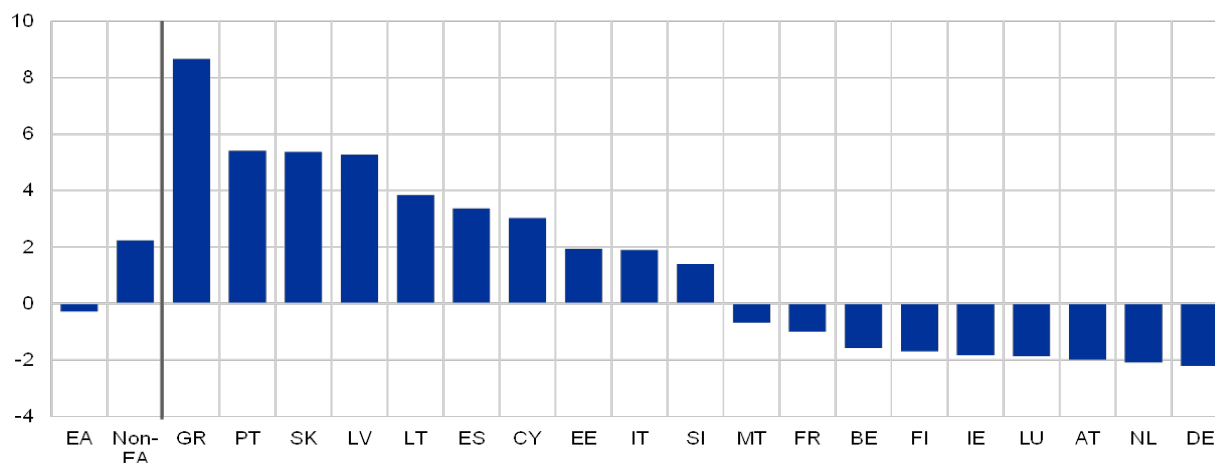
Σύμφωνα με άρθρο που δημοσιεύτηκε στο Οικονομικό Δελτίο της ΕΚΤ τον Σεπτέμβριο του 2020, η χρηματοδοτική στήριξη που παρέχεται στο πλαίσιο της NGEU προορίζεται να έχει ουσιαστική επίπτωση από μακροοικονομική άποψη, καθώς αποτελεί στήριξη συνολικού ύψους ίσου σχεδόν με το 5% του ΑΕΠ της ζώνης του ευρώ. Η βασική ιδέα είναι να δεσμευτεί πλήρως η οικονομική στήριξη στο πλαίσιο του NGEU έως το τέλος του 2023 και να εκταμιευθεί σε μεγάλο βαθμό κατά την περίοδο από το 2021 έως το 2024. Με βάση τις διαθέσιμες πληροφορίες, οι επιχορηγήσεις είναι λιγότερο εμπροσθοβαρείς σε σχέση με τα δάνεια. Ενώ εξακολουθεί να υπάρχει αβεβαιότητα σχετικά με τις επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς, το NGEU συνεπάγεται δημοσιονομική επέκταση χρηματοδοτούμενη με χρέος ίσο περίπου με 1% του ΑΕΠ κατά μέσο όρο στη ζώνη του ευρώ κατά την περίοδο από το 2021 έως το 2024 (υποθέτοντας ότι η υποστήριξη χρησιμοποιείται σε εθνικό επίπεδο για τη χρηματοδότηση πρόσθετων δαπανών). Με την προϋπόθεση ότι προορίζεται για παραγωγικές δαπάνες και συνοδεύεται από μεταρρυθμίσεις που ενισχύουν την ανάπτυξη, το NGEU όχι μόνο θα συμβάλει στη στήριξη της ανάκαμψης, αλλά θα αυξήσει επίσης την ανθεκτικότητα και το αναπτυξιακό δυναμικό των οικονομιών των κρατών μελών.

Το κλειδί κατανομής του MAA εξασφαλίζει ισχυρότερη μακροοικονομική υποστήριξη για πιο ευάλωτες χώρες. Το 2021-22 τα κεφάλαια θα διανεμηθούν με βάση το κατά κεφαλήν εισόδημα και τα παλιότερα ποσοστά ανεργίας (2015-2019) - για το 2023 τα παλιότερα ποσοστά ανεργίας θα αντικατασταθούν από τις παρατηρούμενες μειώσεις του πραγματικού ΑΕΠ το 2020-21. Η συμφωνημένη κατανομή κεφαλαίων συνεπάγεται σημαντική καθαρή χρηματοδοτική στήριξη για τις χώρες της ζώνης του ευρώ που αντιμετωπίζουν τις μεγαλύτερες οικονομικές και δημοσιονομικές προκλήσεις μετά την πανδημία. Η Ελλάδα θα είναι ο μεγαλύτερος καθαρός αποδέκτης στήριξης από το MAA σε σχέση με το ΑΕΠ (βλέπε Διάγραμμα 6), αλλά η Ισπανία και η Ιταλία, οι οποίες αναμένεται να είναι μεταξύ των περισσότερο επηρεασμένων κρατών όσον αφορά τόσο τους θανάτους όσο και την οικονομική πτώση, θα λάβουν επίσης σημαντική δημοσιονομική στήριξη.

### Διάγραμμα 6

#### ΜΑΑ: κατανομή επιχορηγήσεων, καθαρές αναμενόμενες αποπληρωμές

(ποσοστά του ΑΕΠ του 2019)

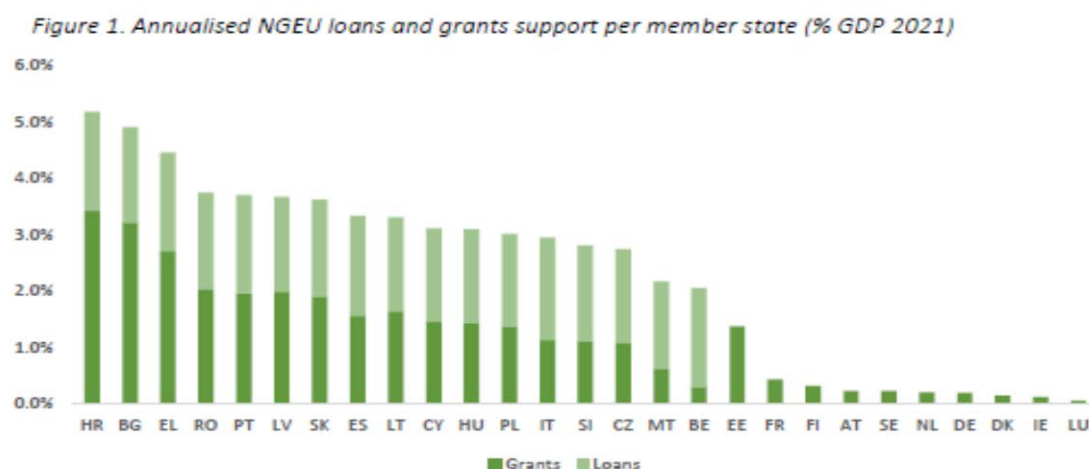


Πηγή: The fiscal implications of the EU's recovery package, ECB Economic Bulletin, Issue 6/2020. Σημείωση: 70% των επιχορηγήσεων αναμένεται να κατανεμηθούν το 2021-2022 βάσει της κλειδας κατανομής που προβλέπει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (λαμβάνοντας υπόψη τον πληθυσμό το αντίστροφο του ΑΕΠ κατά κεφαλή και το μέσο ποσοστό ανεργίας την περίοδο 2015-2019). Για το υπόλοιπο 30% που θα διανεμηθεί το 2023, το μέσο ποσοστό ανεργίας θα αντικατασταθεί από τις απώλειες ΑΕΠ το 2020 (15%) και σε σωρευτική βάση για την περίοδο 2020-21 (15%) σύμφωνα με τις τρέχουσες προβλέψεις της Επιτροπής. Οι αποπληρωμές υποτίθεται ότι αντιστοιχούν στο μερίδιο των κρατών μελών στο ακαθάριστο εθνικό εισόδημα της ΕΕ.

Αν ληφθούν υπόψη και οι χώρες εκτός ευρωζώνης προκύπτει το συμπέρασμα ότι οι χώρες της Νότιας και Κεντρικής-Ανατολικής Ευρώπης θα είναι οι μεγαλύτεροι δικαιούχοι χρηματοδοτικής υποστήριξης στο πλαίσιο της νέας διευκόλυνσης ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της ΕΕ και του React-EU, καθώς και του νέου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2021-2027. Η συνολική στήριξη μέσω του NGEU, που συνδυάζει δάνεια και επιχορηγήσεις, σε μεμονωμένα κράτη μέλη της Νότιας και Ανατολικής Ευρώπης μπορεί να είναι έως και 3% έως 5% του εγχώριου ΑΕΠ κάθε χρόνο κατά την περίοδο 2021-24 (βλέπε Διάγραμμα 7). Αν ληφθούν υπόψη και οι πόροι από τα διαρθρωτικά ταμεία, συνολικά, τα κράτη μέλη της νότιας και της κεντρο-ανατολικής χώρας θα πρέπει να απορροφούν μεταξύ 4% και 8% του ΑΕΠ από τα κονδύλια NGEU και το ΠΔΠ, κάθε χρόνο.



**Διάγραμμα 7: Δάνεια και επιχορηγήσεις από το NGEU σε ετήσια βάση ανά κράτος μέλος ως ποσοστό του ΑΕΠ του 2021**



Πηγή : Alcidi, Gros και Corti (CEPS, 2020)

## 10.2 Το Ελληνικό Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

Η Ελλάδα την περίοδο 2021-2026 θα λάβει από το NGEU κεφάλαια συνολικού ύψους 30,9 δισεκ. ευρώ, εκ των οποίων 18,2 δισεκ. ευρώ αφορούν επιχορηγήσεις και 12,7 δισεκ. ευρώ δάνεια. Το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0» παρουσιάστηκε στις 31 Μαρτίου 2021 και αποτελείται από τέσσερις πυλώνες: (1) Πράσινη μετάβαση, (2) Ψηφιακό μετασχηματισμό, (3) Απασχόληση, δεξιότητες και κοινωνική συνοχή, (4) Ιδιωτικές επενδύσεις και οικονομικός και θεσμικός μετασχηματισμός (βλ. Υπουργείο Οικονομικών, 2020).

Ο πρωταρχικός στόχος του Σχεδίου είναι να καλύψει το μεγάλο κενό σε επενδύσεις, εθνικό προϊόν και απασχόληση που αντιμετωπίζει η ελληνική οικονομία την τελευταία δεκαετία και το οποίο επιδεινώθηκε με την κρίση του κορωνοϊού. Το Σχέδιο αποσκοπεί στο να κινητοποιήσει και σημαντικές δυνάμεις από τον ιδιωτικό τομέα ενισχύοντας ιδιωτικές επενδύσεις και χρησιμοποιώντας Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα και Εταιρείες Παροχής Ενεργειακών Υπηρεσιών για την πραγματοποίηση δημοσίων επενδύσεων, ώστε να συγκεντρώσει σημαντικότερα επιπρόσθετα ιδιωτικά κεφάλαια. Με χρήση των μέσων αυτών και αξιοποιώντας τα δάνεια του Ταμείου Ανάκαμψης για την προώθηση ιδιωτικών

επενδύσεων το Σχέδιο επιδιώκει να κινητοποιήσει συνολικούς επενδυτικούς πόρους 57 δισ. ευρώ. Τα παραπάνω εκτιμάται ότι θα πυροδοτήσουν μια αλλαγή υποδείγματος στην ελληνική οικονομία και τους θεσμούς, προς ένα πιο εξωστρεφές, ανταγωνιστικό και πράσινο οικονομικό μοντέλο, με πιο αποτελεσματικό και ψηφιοποιημένο κράτος, λιγότερο γραφειοκρατικό, με δραστικά μειωμένη παραοικονομία, με φορολογικό σύστημα φιλικό προς την ανάπτυξη και με ένα ποιοτικό και αποτελεσματικό δίκτυο κοινωνικής προστασίας, προσβάσιμο σε όλους.

Από το συνολικό ποσό των 18,2 δισεκ. ευρώ που αφορά επιχορηγήσεις μέσω του ΜΑΑ, τα 6,0 δισεκ. ευρώ προτείνεται να χρηματοδοτήσουν την πράσινη μετάβαση, τα 2,1 δισεκ. ευρώ τον ψηφιακό μετασχηματισμό, τα 5,2 δισεκ. ευρώ τον πυλώνα απασχόληση, δεξιότητες και κοινωνική συνοχή και τα 4,8 δισεκ. ευρώ τις ιδιωτικές επενδύσεις και τον οικονομικό και θεσμικό μετασχηματισμό της οικονομίας.

Όσον αφορά τα κεφάλαια του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας υπό μορφή δανείων (ποσό που ανέρχεται σε 12,7 δισέκ. ευρώ) το Σχέδιο προτείνει πρόσθετες μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούν στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και περιλαμβάνουν ένα πρόγραμμα απλοποίησης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, νέα κίνητρα για αύξηση της παραγωγικότητας και του εξαγωγικού προσανατολισμού των επιχειρήσεων, ένα ολοκληρωμένο σχέδιο για βελτίωση της θέσης της Ελλάδας στον σχετικό δείκτη της Παγκόσμιας Τράπεζας (Ease of doing Business) και σε άλλους δείκτες ανταγωνιστικότητας, την αναδιάρθρωση του νομικού πλαισίου λειτουργίας των ιδιωτικών επιχειρήσεων κ.α. Επιπλέον, το Σχέδιο προωθεί τις ιδιωτικές επενδύσεις, οι οποίες θα πρέπει να είναι συγχρηματοδοτούμενες (με μέγιστη χρηματοδότηση 50% και τουλάχιστον κατά 30% από τράπεζες και 20% από τις επιχειρήσεις) με τα ίδια κεφάλαια των επενδυτών και δάνεια προερχόμενα από το χρηματοπιστωτικό σύστημα, ή/και ευρωπαϊκούς χρηματοδοτικούς θεσμούς (EIB, EBRD) και αφορούν επιχειρηματικές προτάσεις που προωθούν την πράσινη και ψηφιακή μετάβαση, καθώς και την καινοτομία, τις οικονομίες κλίμακος (μεγέθυνση μέσω συγχωνεύσεων και εξαγωγών) και τις υψηλότερες εξαγωγές. Τα δάνεια ύψους 12,7 δισεκ. ευρώ από το Ταμείο Ανάκαμψης εκτιμάται ότι θα κινητοποιήσουν περίπου 31,7 δισεκ. ευρώ ιδιωτικές επενδύσεις.

Το Σχέδιο είναι πλήρως εναρμονισμένο με τους στόχους της ΕΕ για ταχύτερη μετάβαση της ελληνικής οικονομίας προς ένα πράσινο και ψηφιακό μοντέλο ανάπτυξης υπερακοντίζοντας τους στόχους που θέτει ο κανονισμός του Ταμείου και επιτυγχάνοντας 38% και 22% μερίδιο στις αντίστοιχες δράσεις. Το «Ελλάδα 2.0» ικανοποιεί επίσης τις σχετικές ευρωπαϊκές συστάσεις για την χώρα μας, σε ό,τι αφορά τις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις και τις αναγκαίες για την έγκαιρη ολοκλήρωσή τους επενδύσεις, και προσθέτει ακόμη πιο φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις, οι οποίες αποτελούν μέρος της στρατηγικής ατζέντας της Ελληνικής Κυβέρνησης, πολλές από τις οποίες περιλαμβάνονται και στην έκθεση της Επιτροπής Πισσαρίδη.

Σύμφωνα με ανάλυση της Τράπεζας της Ελλάδος που περιλαμβάνεται στο «Ελλάδα 2.0», η πλήρης εφαρμογή του Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (χρήση του συνόλου της χρηματοδότησης και πλήρης εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων) μπορεί δυνητικά να αυξήσει το επίπεδο του πραγματικού Α.Ε.Π. κατά 6,9% έως το 2026. Αυτό συνεπάγεται θετική συμβολή στο ρυθμό ανάπτυξης του Α.Ε.Π. κατά περίπου 1,15 ποσοστιαίες μονάδες κατά μέσο όρο κάθε χρόνο για την περίοδο 2021-2026.<sup>7</sup> Δηλαδή, το Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας αναμένεται να επιταχύνει τον ετήσιο ρυθμό ανάπτυξης του πραγματικού Α.Ε.Π. κατά 1,15 ποσοστιαίες μονάδες πάνω από το σενάριο βάσης, το οποίο ορίζεται ως η κατάσταση της οικονομίας χωρίς την εφαρμογή του Σχεδίου. Οι ιδιωτικές επενδύσεις αυξάνονται κατά περίπου 20% το 2026 και η απασχόληση κατά 4%. Αυτό μεταφράζεται σε δημιουργία 180 έως 200 χιλιάδων νέων θέσεων εργασίας έως το 2026, επιπλέον του σεναρίου βάσης. Ταυτόχρονα, η φορολογική βάση διευρύνεται οδηγώντας σε άνοδο του λόγου φορολογικών εσόδων προς Α.Ε.Π. κατά 2,8 ποσοστιαίες μονάδες το 2026. Ως αποτέλεσμα, βελτιώνεται το πρωτογενές πλεόνασμα της Γενικής Κυβέρνησης, δημιουργώντας έτσι επιπρόσθετο δημοσιονομικό χώρο. Οι συνολικές επιδράσεις του Σχεδίου στην οικονομία μπορούν να διαχωριστούν: (α) στην επίδραση των επιχορηγήσεων και των δανείων και (β) στην επίδραση των μεταρρυθμίσεων που ενισχύουν τον ανταγωνισμό στις αγορές προϊόντος, που αυξάνουν τη συμμετοχή στο

---

<sup>7</sup> Σύμφωνα προγενέστερες εκτιμήσεις της Τράπεζας της Ελλάδος (Τράπεζα της Ελλάδος 2020β), η έγκαιρη και αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων του ευρωπαϊκού μέσου ανάκαμψης θα αύξανε το πραγματικό ΑΕΠ κατά 2,3% κατά μέσο όρο ετησίως την περίοδο 2021-2026.

εργατικό δυναμικό και που αυξάνουν τη συνολική παραγωγικότητα των συντελεστών παραγωγής. Η αύξηση του πραγματικού Α.Ε.Π. διατηρείται και μακροπρόθεσμα λόγω της θετικής μόνιμης επίδρασης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Η μόνιμη αύξηση του πραγματικού Α.Ε.Π. σε βάθος 20ετίας υπολογίζεται στις 6,5 μονάδες στο ΑΕΠ κάθε έτος, σε σχέση με το σενάριο βάσης.

Συμπληρωματική ανάλυση που διεξήχθη από το Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομώνων (Σ.Ο.Ε.), η οποία συμπεριλαμβάνεται στο Σχέδιο, συμφωνεί με τα ευρήματα της Τράπεζας της Ελλάδος σε ότι αφορά τις μεσοπρόθεσμες οικονομικές επιδράσεις του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, καθώς επίσης και στη σημασία των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για τη μακροχρόνια ανάπτυξη της οικονομίας. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του Σ.Ο.Ε. η πλήρης εφαρμογή του Σχεδίου, δηλαδή η χρήση του συνόλου της χρηματοδότησης σε επιχορηγήσεις και δάνεια και η πλήρης εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, μπορεί δυνητικά να αυξήσει το επίπεδο του πραγματικού Α.Ε.Π. κατά 7,7%, έως το 2026, σε σχέση με το σενάριο βάσης. Αυτό συνεπάγεται μια θετική συμβολή στο ρυθμό ανάπτυξης του Α.Ε.Π. κατά περίπου 1,24% ποσοστιαίες μονάδες κατά μέσο όρο κάθε χρόνο, τη περίοδο 2021-2026, με τις ιδιωτικές επενδύσεις να αυξάνονται κατά περίπου 20%.

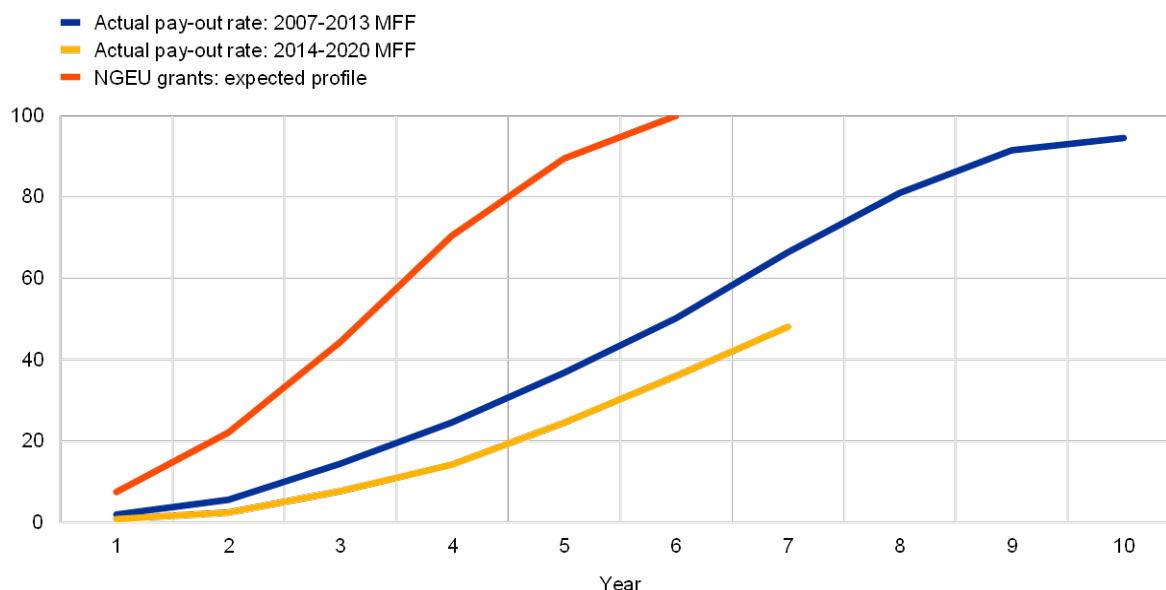
Όπως επισημαίνει το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (2021) οι πόροι του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας μπορούν να συνεισφέρουν σημαντικά στη βραχυπρόθεσμη και μεσοπρόθεσμη μεγέθυνση, χωρίς μεγάλη δημοσιονομική επιβάρυνση. Ωστόσο, βασική προϋπόθεση ώστε οι πόροι αυτοί να συμβάλλουν στους ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης είναι να αυξήσουν τις δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις πάνω από τα σημερινά τους επίπεδα, κάτι που αποτελεί σημαντική πρόκληση για την ελληνική οικονομία δεδομένων των αδυναμιών της ελληνικής διοίκησης, του μικρού μεγέθους και της υπερχρεώσεις των περισσότερων ελληνικών επιχειρήσεων.

## 11. Προκλήσεις και προϋποθέσεις κατά την αξιοποίηση του Ταμείου Ανάκαμψης Next Generation EU

Σύμφωνα με τους Alcidí, Gros και Corti (CEPS, 2020), υπάρχουν δύο βασικοί κίνδυνοι που ενδέχεται να μειώσουν τον οικονομικό αντίκτυπο αυτών των μέσων. Πρώτον, το παραδοσιακά αργό ποσοστό απορρόφησης των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών κεφαλαίων. Με βάση την προηγούμενη εμπειρία, τα ποσοστά απορρόφησης είναι πολύ υψηλά - κοντά στο 95% των διατιθέμενων κεφαλαίων, αλλά οι καθυστερήσεις είναι ο κανόνας και όχι η εξαίρεση. Τις περισσότερες φορές, τα κεφάλαια απορροφώνται πλήρως μόνο τρία χρόνια μετά το τέλος της περιόδου προγραμματισμού.

Όπως επισημαίνεται από τους Zorel and Tordoir (2021), η προβλεπόμενη ταχύτητα των εκταμιεύσεων του NGEU είναι σημαντικά ταχύτερη από εκείνη που παρατηρείται για τα διαρθρωτικά ταμεία στον κανονικό προϋπολογισμό της ΕΕ. Ο κύκλος του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (ΠΔΠ) της ΕΕ διαρκεί επτά χρόνια, αν και η πραγματική εκταμίευση μπορεί να πραγματοποιηθεί με περίοδο χάριτος μερικών ετών στην επόμενη περίοδο. Για το ΠΔΠ 2014-2020 αυτή η περίοδος χάριτος ήταν τρία έτη, σε αντίθεση με τη διετή περίοδο χάριτος για το ΠΔΠ 2007-2013 και 2021-2027. Ωστόσο, κατά τους δύο τελευταίους κύκλους του ΠΔΠ, λιγότερο από το 50% των διαρθρωτικών ταμείων της ΕΕ που δεσμεύτηκαν για χώρες της ζώνης του ευρώ καταβλήθηκαν σε χρονικό ορίζοντα συγκρίσιμο με αυτόν του NGEU, δηλαδή σε έξι χρόνια (βλ. Διάγραμμα 8). Επιπλέον, η ταχύτητα απορρόφησης διέφερε επίσης σημαντικά μεταξύ των χωρών της ζώνης του ευρώ. Συνεπώς, υπάρχουν αυξημένοι κίνδυνοι όσον αφορά τη δυνατότητα των κρατών-μελών να απορροφήσουν το σύνολο των κονδυλίων του NGEU έως το 2026.

**Διάγραμμα 8 : Ποσοστά πληρωμών από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ ως προς τα συνολικά δεσμευμένα ποσά και προβλεπόμενα ποσοστά πληρωμής από το NGEU (μη σταθμισμένος μέσος όρος για τη ζώνη του ευρώ)**



Πηγή: Zorel. N., and S. Tordo, 2021 Towards an effective implementation of the EU’s recovery package, ECB, Monthly Bulletin 2, pp.80-83. Σημειώσεις: Το Έτος 1 είναι το πρώτο έτος του αντίστοιχου προγράμματος, δηλαδή 2007 για το ΠΔΠ 2007-2013, το 2014 για το ΠΔΠ 2014-2020 και το 2021 για το NGEU. Το ΠΔΠ 2007-2013 καλύπτει το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, ενώ το τελευταίο εξαιρείται στο ΠΔΠ 2014-2020. Το ποσοστό πληρωμής ΠΔΠ (MMF pay-out rate) είναι το ποσό που έχει καταβληθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως προς συνολικό ποσό που έχει δεσμευτεί στον προϋπολογισμό της ΕΕ σε κάποιο κράτος μέλος. Οι υπολογισμοί που σχετίζονται με το ΠΔΠ καλύπτουν μόνο χώρες της ζώνης του ευρώ και αφορούν τον μη σταθμισμένο μέσο όρο. Η καμπύλη που αφορά το NGEU δείχνει τις εκταμιεύσεις που αναμένονται να πραγματοποιηθούν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Δεύτερον, οι περιορισμοί στην ικανότητα των εθνικών κυβερνήσεων να διοχετεύουν πολύ μεγάλα ποσά σε δημόσιες επενδύσεις. Σύμφωνα με τις προσομοιώσεις της Επιτροπής που παρουσιάστηκαν ταυτόχρονα με την πρότασή της τον Μάιο του 2020, ολόκληρο το πακέτο NGEU θα μπορούσε να αυξήσει τα επίπεδα του πραγματικού ΑΕΠ κατά περίπου 2% έως το 2024 κατά μέσο όρο. Τα αποτελέσματα αυτά βασίζονται στην υπόθεση ότι τα κράτη μέλη θα χρησιμοποιήσουν το 50% των δανείων NGEU και το 100% των επιχορηγήσεων NGEU για πρόσθετες δημόσιες επενδύσεις. Αυτό το σενάριο, αν και επιθυμητό, δεν φαίνεται πολύ ρεαλιστικό με βάση την προηγούμενη εμπειρία. Υπό την προϋπόθεση ενός ποσοστού

απορρόφησης 100%, οι ετήσιες δημόσιες επενδύσεις για τη Βουλγαρία, την Πορτογαλία, την Κροατία, την Ελλάδα και την Ισπανία θα υπερδιπλασιαστούν τα επόμενα τέσσερα χρόνια. Για 11 άλλες χώρες, οι επενδύσεις θα αυξηθούν μεταξύ 90% και 40%. Με βάση τα ιστορικά στοιχεία, σπάνια λαμβάνουν χώρα αυξήσεις στις δημόσιες επενδύσεις που υπερβαίνουν το 10-20% ετησίως. Στην πράξη, μεγαλύτερες αυξήσεις είναι επίσης πιθανό να οδηγήσουν σε αναποτελεσματικότητα και συμφόρηση. Συνεπώς φαίνεται πρακτικά αδύνατο για τους κύριους δικαιούχους του RRF και του React-EU να χρησιμοποιήσουν τη χρηματοδότηση (επιχορηγήσεις και δάνεια) που θα έχουν στη διάθεσή τους μόνο ή ακόμη και κυρίως για να αυξήσουν τις επενδύσεις του δημόσιου τομέα. Ο διπλασιασμός των επενδύσεων του δημόσιου τομέα για τέσσερα χρόνια δεν θα έχει νόημα, εάν η επένδυση δεν μπορεί να διατηρηθεί στη συνέχεια. Είναι επομένως σαφές ότι τα περισσότερα από τα κονδύλια NGEU θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν για ευρύτερη δημοσιονομική στήριξη, ενδεχομένως για τη στήριξη ιδιωτικών επενδύσεων (π.χ. μέτρα για τη διευκόλυνση της πρόσβασης των επιχειρήσεων σε κεφάλαια και ρευστότητα, μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης των εταιρειών).

Επιπλέον, μια μερίδα της επιστημονικής κοινότητας θεωρεί ότι η αποτελεσματικότητα του ταμείου ανάκαμψης υπονομεύεται αν δεν συνδυαστεί με χαλάρωση των κανόνων του υφιστάμενου δημοσιονομικού πλαισίου. Στο πλαίσιο αυτό, ο Bofinger P. (2020) επισημαίνει ότι εξαιτίας της πανδημίας ο λόγος χρέους προς ΑΕΠ το 2021 θα υπερβεί σε ορισμένες χώρες κατά περίπου δύο φορές (Βέλγιο, Γαλλία, Ισπανία, Πορτογαλία) και σε άλλες κατά τρεις φορές (Ελλάδα και Ιταλία) το όριο του 60% του χρέους προς ΑΕΠ που έχει καθοριστεί από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Επισημαίνεται ότι η δέσμη των έξι κανόνων (six-pack) υποχρεώνει τα κράτη-μέλη να μειώσουν σε ετήσια βάση το λόγο δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ κατά το 1/20 της απόστασης του λόγου δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ από το όριο του 60%. Κάτι τέτοιο όμως θα απαιτήσει από τα εν λόγω κράτη-μέλη την επίτευξη υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων για αρκετά χρόνια. Η εμπειρία των τελευταίων δύο δεκαετιών έχει καταδείξει ότι οι δημοσιονομικές αρχές όταν αναγκάζονται να υλοποιήσουν ένα πρόγραμμα δημοσιονομικής σταθεροποίησης καταφεύγουν κατά κύριο λόγο στη μείωση των δημόσιων επενδύσεων παρά στη μείωση των κοινωνικών δαπανών και των μισθολογικών δαπανών των δημοσίου. Συνεπώς, το υφιστάμενο δημοσιονομικό πλαίσιο

και οι αυστηροί δημοσιονομικοί κανόνες της ΕΕ θέτουν εν αμφιβόλω τη διατηρήσιμη αύξηση των δημόσιων επενδύσεων μέσω του ταμείου ανάκαμψης.

Για το λόγο αυτό ο Bofinger (2020) επισημαίνει ότι το όριο του 60% που έχει τεθεί είναι αυθαίρετο και ισχυρίζεται ότι ο κανόνας μείωσης του δημοσίου χρέους, θα πρέπει να αναθεωρηθεί ως προς το χρόνο επίτευξής του. Ειδικότερα, προτείνει ο απαιτούμενος χρόνος για τη μείωση του λόγου χρέους προς ΑΕΠ (στο όριο του 60%) να είναι 50 (από 20) χρόνια ή εναλλακτικά να καθοριστεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο της ΕΕ διαφορετικός μεσοπρόθεσμος στόχος χρέους για κάθε κράτος-μέλος.

Ανάλογα με τα επιτόκια και τους προβλεπόμενους ονομαστικούς ρυθμούς ανάπτυξης, αυτοί οι στόχοι χρέους θα μπορούσαν να αφήσουν περιθώρια και για πρωτογενή ελλείμματα. Ο δημοσιονομικός χώρος που θα δημιουργηθεί θα πρέπει να αξιοποιηθεί για επενδύσεις, συνεπώς, θα πρέπει παράλληλα να υιοθετηθεί και ένας «χρυσός κανόνας». Σύμφωνα με τον «χρυσό κανόνα» ο δημόσιος δανεισμός σε μια χώρα θα πρέπει να χρηματοδοτεί τις δημόσιες επενδύσεις και όχι τις εφήμερες-καθημερινές δημόσιες δαπάνες. Το σημαντικό πρόβλημα που θα πρέπει να αντιμετωπιστεί κατά την εφαρμογή του «χρυσού κανόνα» είναι αυτό του ορισμού της έννοιας των δημοσίων επενδύσεων. Πιο συγκεκριμένα, το πρώτο ερώτημα που πρέπει να απαντηθεί είναι αν ως δημόσιες επενδύσεις θα λογιστούν οι «μικτές» (gross) ή οι «καθαρές» (net) επενδύσεις οι οποίες δεν περιλαμβάνουν αποσβέσεις. Επιπλέον, ένα δεύτερο ερώτημα αφορά το αν οι δημόσιες επενδύσεις θα περιλαμβάνουν μόνο επενδύσεις σε φυσικό κεφάλαιο και εξοπλισμό ή αν θα αφορούν και το χώρο της εκπαίδευσης, της οικογένειας, της υγείας και της κλιματικής αλλαγής. Ασφαλώς, η απάντηση δεν μπορεί να είναι απλή αλλά ούτε και μονοσήμαντη.

Ο Bofinger (2020) προτείνει ότι οι δημόσιες επενδύσεις θα μπορούσαν να οριστούν ως καθαρές επενδύσεις συν όλες οι τις δαπάνες που σχετίζονται με την εκπαίδευση, την κλιματική αλλαγή, την ψηφιοποίηση και την έρευνα και ανάπτυξη που υπερβαίνουν τον μέσο όρο του 2014 έως το 2019. Ωστόσο, η κατηγοριοποίηση των δαπανών που θα περιλαμβάνονται στο χρυσό κανόνα θα πρέπει να γίνεται με την έγκριση των ανεξάρτητων Εθνικών Δημοσιονομικών Αρχών. Στο πλαίσιο αυτό μπορεί να αξιοποιηθεί και κάποιος κανόνας που να παρακολουθεί την εξέλιξη των δημοσίων δαπανών.



## 12. Ετήσια Έκθεση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου για το 2020

Λίγο πριν από την πανδημία, στις αρχές Φεβρουαρίου 2020 η Επιτροπή ξεκίνησε δημόσια διαβούλευση για την αναθεώρηση της οικονομικής διακυβέρνησης στην ΕΕ. Όπως παρατήρησε η Επιτροπή, παρά την πρόοδο στον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών, εξακολουθούν να υπάρχουν αδυναμίες, όπως τα υψηλά επίπεδα δημόσιου χρέους σε ορισμένες χώρες, η τάση προς εφαρμογή προκυκλικών δημοσιονομικών πολιτικών και η πολυπλοκότητα των δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ. Σε αυτή τη βάση, έθεσε σε δημόσια διαβούλευση τον τρόπο βελτίωσης του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ. Παρότι η πανδημία ανέβαλε την αναθεώρηση της οικονομικής της διακυβέρνησης της ΟΝΕ, το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο θεωρεί ότι η κρίση ανέδειξε τρεις βασικές ελλείψεις στην τρέχουσα αρχιτεκτονική της ΟΝΕ.

- Πρώτον, η ΟΝΕ χρειάζεται έναν μόνιμο κεντρικό δημοσιονομικό μηχανισμό για την αντιμετώπιση μεγάλων κραδασμών. Η κρίση του κορωνοϊού ανέδειξε το κόστος της μη ύπαρξης ενός μόνιμου δημοσιονομικού μηχανισμού που να μπορεί να χρησιμοποιηθεί εγκαίρως για να αντιμετωπίσει ένα μεγάλο, εξωγενές σοκ.<sup>8</sup> Ο μηχανισμός θα πρέπει να λάβει τη μορφή ενός μεγαλύτερου ευρωπαϊκού προϋπολογισμού που θα χρηματοδοτείται από ιδίους φορολογικούς πόρους, με την ικανότητα δανεισμού σε περίπτωση μεγάλων κραδασμών και εστίαση στις επενδυτικές προτεραιότητες της ΕΕ. Οι εκταμιεύσεις θα μπορούσαν να βασίζονται σε ένα συνδυασμό ανεξάρτητης αξιολόγησης και αυτοματοποιημένης αξιολόγησης βάσει δεικτών απόδοσης.
- Δεύτερον, πρέπει να προστατευθούν οι δαπάνες που ενισχύουν την ανάπτυξη. Η κρίση ανέδειξε το γεγονός πως ορισμένες κρατικές δαπάνες που είναι απαραίτητες για την υποστήριξη της ανάπτυξης, όπως οι επενδύσεις, έχουν μειωθεί με την πάροδο του χρόνου, ειδικά κατά τη διάρκεια περιόδων δημοσιονομικής εξυγίανσης. Επομένως, οι κατηγορίες αυτών των δαπανών θα πρέπει να προστατευθούν στο μέλλον, με το να επιτραπούν ακόμα και αυξήσεις των επενδύσεων κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τον κανόνα των δαπανών. Ωστόσο, το αναθεωρημένο πλαίσιο θα πρέπει να συμβαδίζει με βελτιωμένη διακυβέρνηση,

---

<sup>8</sup> Το NGEU και το SURE εν μέρει καλύπτουν την πρώτη και δεύτερη έλλειψη, αλλά είναι προσωρινής φύσεως μηχανισμού.

δηλαδή αυξημένη διαφάνεια και σαφέστερο ρόλο για ανεξάρτητη οικονομική αξιολόγηση.

- Τρίτον, το δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ θα πρέπει να απλοποιηθεί και να είναι πιο αποτελεσματικό. Η παρατηρούμενη αύξηση του δημόσιου χρέους τονίζει την ανάγκη για ρεαλιστικές και ειδικές για κάθε χώρα προσαρμογές ώστε να διασφαλιστεί η βιωσιμότητα του χρέους σε κάθε χώρα μόλις απενεργοποιηθεί η γενική ρήτρα διαφυγής από τις διατάξεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Το δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ πρέπει να ανοικοδομηθεί με βάση τρεις αρχές: (i) μια άγκυρα χρέους, (ii) έναν κανόνα δαπανών που ορίζει αξιόπιστες ταχύτητες προσαρμογής ανά χώρα για να φτάσει στην άγκυρα του χρέους και (iii) μια γενική ρήτρα διαφυγής. Για να ενισχυθούν τα κίνητρα των κυβερνήσεων να συμμορφωθούν με τους κανόνες, η συμμόρφωση με αυτούς θα πρέπει να αποτελεί προϋπόθεση για την πρόσβαση στον προτεινόμενο κεντρικό δημοσιονομικό μηχανισμό.

### 13. Συμπεράσματα

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2007-2008 και η επακόλουθη κρίση δημόσιου και ιδιωτικού χρέους σε χώρες της Ευρωζώνης, ανέδειξαν ουσιαστικές θεσμικές αδυναμίες στην αρχιτεκτονική της Ευρωζώνης και λειτούργησαν ως καταλύτης για να προχωρήσουν σημαντικές αλλαγές στη διακυβέρνηση της ΟΝΕ. Αξιόλογη πρόοδος όσον αφορά την εμπάθυνση της ΟΝΕ έγινε και μετά τη δημοσίευση της Έκθεσης των Πέντε Προέδρων το 2015. Ωστόσο, το ξέσπασμα της πανδημίας του κορωνοϊού αποτέλεσε το σημείο καμπής όσον αφορά την πορεία προς την οικονομική και δημοσιονομική ενοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι οι ευρωπαϊκές αρχές, επωφελούμενες από την εμπειρία που αποκόμισαν από τη διαχείριση της κρίσης χρέους στην Ευρωζώνη, αντέδρασαν με αποφασιστικό τρόπο, αξιοποιώντας δημοσιονομικά, νομισματικά και εποπτικά μέσα πολιτικής, προκειμένου να περιορίσουν τις οικονομικές επιπτώσεις της υγειονομικής κρίσης.

Ειδικότερα, η δημιουργία του νέου μέσου ανάκαμψης NGEU είναι μια σαφής ένδειξη της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης προς τις χώρες που επηρεάστηκαν περισσότερο από την πανδημία και μπορεί να συμβάλει αποτελεσματικά στη μείωση των ανισοτήτων και των αποκλίσεων μεταξύ των κρατών-μελών. Επιπλέον, αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προς την δημοσιονομική ένωση, καθώς είναι η πρώτη σημαντική προσπάθεια επιμερισμού κινδύνου με έκδοση κοινού χρέους σε τόσο μεγάλη κλίμακα.

Συνολικά, παρά τις αντικειμενικές δυσκολίες και προκλήσεις, το NGEU αναμένεται να επιταχύνει την ανάκαμψη της ευρωπαϊκής και ελληνικής οικονομίας. Παράλληλα, με την ισχυρή του έμφαση στην ενίσχυση των επενδύσεων θα καταστήσει την ευρωπαϊκή οικονομία πιο ανθεκτική και θα συμβάλει στην πράσινη και ψηφιακή μετάβασή της. Ωστόσο, απαιτεί καλό σχεδιασμό και προγραμματισμό προκειμένου να μεγιστοποιηθούν τα αποτελέσματά του. Σύμφωνα με τους Zorell and Tordoir (2021), η ποιότητα και η ικανότητα της δημόσιας διοίκησης είναι πιθανό να είναι καθοριστικοί παράγοντες για την επιτυχή χρήση των κονδυλίων NGEU. Για το σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη που υστερούν θα μπορούσαν να υποβοηθούν μέσω της τεχνικής βοήθειας της Ευρωπαϊκή Επιτροπή ώστε να ενισχυθεί η ικανότητα προετοιμασίας, εφαρμογής, παρακολούθησης και αξιολόγησής των επενδύσεων και των μεταρρυθμίσεων.

Η πορεία προς την εμβάθυνση της ONE έχει αποκτήσει πρόσθετη δυναμική εξαιτίας της πανδημίας και αναμένεται να συνεχιστεί στο μέλλον. Ωστόσο, όπως επισημαίνουν οι Guttenberg et al (2021), η πανδημία σε συνδυασμό με την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση έχει στρέψει τον ενδιαφέρον πλέον στην αναθεώρηση της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ και όχι μόνο της ευρωζώνης. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η ΕΕ θα εκδώσει χρέος ύψους 850 δισεκ. ευρώ λαμβάνοντας υπόψη το Ταμείο Ανάκαμψης και το πρόγραμμα SURE, συνεπώς δεν υπάρχει πλέον λόγος να εξεταστούν πιο σύνθετες προτάσεις κοινών ασφαλών ομολόγων μόνο για τις χώρες της ευρωζώνης (π.χ. όπως προτείνουν οι Codogno και van den Noord, 2019). Επιπλέον, η ΕΕ, μέσω του Ταμείου Ανάκαμψης, έχει πλέον ένα δημοσιονομικό μηχανισμό μακροοικονομικής σταθεροποίησης με έμφαση στη χρηματοδότηση κοινών δαπανών. Κατά συνέπεια, δεν χρειάζεται να επανέλθουν στη συζήτηση παλιότερες προτάσεις όπως για παράδειγμα η θεσμοθέτηση «ενός ταμείου για δύσκολες ημέρες» ή ενός προγράμματος

ασφάλισης της ανεργίας ή υποστήριξης των επενδύσεων ή ένα ταμείο-προϋπολογισμός για την ευρωζώνη. Η ΕΕ θα πρέπει απλά να προχωρήσει στη διατήρησή του Ταμείου Ανάκαμψης σε μόνιμη βάση (Τράπεζα της Ελλάδος 2020β) και με ίδια έμφαση στη χρηματοδότηση δαπανών έρευνας και ανάπτυξης και ψηφιακής και πράσινης μετάβασης της ευρωπαϊκής οικονομίας. Παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, δηλαδή η διαδικασία παρακολούθησης και συντονισμού των δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών της ΕΕ, αναμένεται να μετασχηματιστεί. Αφενός, η παρακολούθηση της υλοποίησης των εθνικών σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και η σύνδεσή της με την εκταμίευση των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης αναμένεται να αποτελέσει τον κύριο μηχανισμό συντονισμού των οικονομικών πολιτικών. Αφετέρου, οι δημοσιονομικοί κανόνες της ΕΕ θα πρέπει να απλοποιηθούν καθώς μετά την πανδημία οι περισσότερες χώρες θα έχουν δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ πάνω από το 60% και αρκετές πολύ πάνω από 100%. Η διατήρηση των υφιστάμενων δημοσιονομικών κανόνων θα απαιτούσε είτε μια δραστική δημοσιονομική προσαρμογή είτε την παροχή εκ μέρους της Επιτροπής αυθαίρετων και συνεχιζόμενων παρεκκλίσεων που θα υπονόμευαν το δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ. Τέλος, όπως επισημαίνουν οι Guttenberg et al (2021) ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας δεν κατάφερε να ανταποκριθεί στο ρόλο του στο πλαίσιο της πανδημίας καθώς καμία χώρα δεν προσέφυγε στο προληπτικό εργαλείο ύψους 240 δισεκ. ευρώ που δημιουργήθηκε τον Απρίλιο του 2020, κυρίως λόγω της αρνητικής εικόνας που είχε διαμορφωθεί σε ορισμένα κράτη-μέλη εξαιτίας της συμμετοχής του ΕΜΣ στα προγράμματα διάσωσης την περίοδο της κρίσης χρέους. Κατά συνέπεια, οι περισσότερες χώρες κατέφυγαν στον δανεισμό από την ΕΕ (πρόγραμμα SURE) και αναμένεται να κάνουν το ίδιο και στο πλαίσιο του Ταμείου Ανάκαμψης. Ωστόσο, η απροθυμία που επέδειξαν τα κράτη-μέλη δημιουργεί τον κίνδυνο ο ΕΜΣ να μην μπορέσει να παίξει τον ρόλο του ως δανειστής έκτακτης ανάγκης σε μία ασύμμετρη διαταραχή που θα επηρεάσει ένα ή ορισμένα κράτη μέλη. Για αυτό το λόγο είναι προτιμότερο να ενταχθεί στο νομικό πλαίσιο της ΕΕ όπου οι αποφάσεις χρηματοδοτικής στήριξης θα μπορούν να λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία από το Συμβούλιο (και όχι με ομοφωνία όπως στην περίπτωση του ΕΜΣ).

Παράλληλα, θα πρέπει να γίνουν πρόσθετα βήματα προς την ολοκλήρωση της Τραπεζικής Ένωσης και της Ένωσης Κεφαλαιαγορών (de Guindos 2019, Stournaras 2020, Σταϊκούρας 2020) αλλά και την ενίσχυση της δημοκρατικής λογοδοσίας των θεσμών της ευρωζώνης.

Επιπρόσθετα, είναι απαραίτητο να διασφαλιστεί ότι η διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών λειτουργεί συμμετρικά, δηλαδή τόσο για τις χώρες με εξωτερικά ελλείμματα όσο και για χώρες με εξωτερικά πλεονάσματα (Στουρνάρας, 2019β). Η συμμετρική προσαρμογή στις ανισορροπίες βοηθά στην πραγματική σύγκλιση σε μια νομισματική ένωση. Το βάρος της διόρθωσης των εξωτερικών ανισορροπιών μετά την κρίση χρέους επιβάρυνε κυρίως τις «ελλειμματικές χώρες» κυρίως μέσω του διαύλου του εισοδήματος και της «εσωτερικής υποτίμησης». Αυτή η ασυμμετρία στην εξωτερική εξισορρόπηση συνέβαλε στη μεγάλη απόκλιση του πραγματικού κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεταξύ του Βορρά και του Νότου μετά το 2010. Επομένως, οι χώρες με μεγάλα πλεονάσματα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών θα πρέπει να λάβουν μέτρα για τον περιορισμό των πλεονασμάτων τους. Για παράδειγμα, αυξάνοντας τις δημόσιες επενδύσεις σε καθαρή ενέργεια, θα μπορούσαν και να αυξήσουν το διαθέσιμο εισόδημα βραχυχρόνια αλλά και τονώσουν τη δυνητική ανάπτυξη και να αντιμετωπίσουν την κλιματική αλλαγή και ταυτόχρονα να δημιουργήσουν θετικές επιπτώσεις στις χώρες με ελλειμματικό ισοζύγιο πληρωμών καθώς θα αύξαναν τις καθαρές εξαγωγές τους, την απασχόληση και θα μείωναν το εξωτερικό τους χρέος (Behringer et al, 2020).



## 14. Βιβλιογραφία

- Alcidi, C., Gros, D., Corti, F., 2020, Who will really benefit from the Next Generation EU Funds? CEPS, PI2020-25, October.
- Behringer, J., T., van Treeck, A., Truger (2020) Germany must reduce its current account surplus, Social Europe <https://www.socialeurope.eu/germany-must-reduce-its-current-account-surplus> [Πρόσβαση στις 11/2/2021]
- Bofinger P., (2020), Easing the EU fiscal straitjacket, <https://www.socialeurope.eu/easing-the-eu-fiscal-straitjacket> [Πρόσβαση στις 18/1/2021].
- Codogno, L. and P. van den Noord (2019) The rationale for a safe asset and fiscal capacity for the Eurozone, LSE' Europe in Question' Discussion Paper Series, No 144/2019 May.
- Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, 2020, Έκθεση β' τριμήνου 2020, Σεπτέμβριος.
- Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, 2021, Έκθεση δ' τριμήνου 2020, Μάρτιος 2021.
- Draghi, M., (2013) The role of monetary policy in addressing the crisis in the euro area. Speech at the "Room for discussion" of the Study Association SEFA and the Faculty of Economics and Business, Amsterdam, 13 April. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130415.en.html>
- ECB, 2020, The fiscal implications of the EU's recovery package, ECB Economic Bulletin, Issue 6/2020
- Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, 2020, Εαρινή Έκθεση, Ιούνιος.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017, Λευκή Βίβλος για το Μέλλον της Ευρώπης, 1 Μαρτίου.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017, Έγγραφο προβληματισμού σχετικά με την εμβάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, , 31 Μαΐου.

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017, Ανακοίνωση της Επιτροπής, Περαιτέρω μέτρα για την ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρώπης – Χάρτης Πορείας, 6 Δεκεμβρίου.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2019, Communication from the Commission, Deepening Europe's Economic Monetary Union: Taking stock four years after the Five Presidents' Report, June.
- Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, 2019, «Μια νέα θεώρηση της ολοκλήρωσης της οικονομικής και νομισματικής ένωσης» Γνωμοδότηση 18.10.2019 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IE1345&from=FR>
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020, Ανακοίνωση της Επιτροπής, Ετήσια στρατηγική για τη βιώσιμη ανάπτυξη 2021, Σεπτέμβριος.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020, Communication from the Commission, Economic governance review, 5 February.
- European Commission, 2020, Proposal for a regulation, Establishing a Recovery and Resilience Facility COM/2020/408 final.
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2016, Σύσταση του Συμβουλίου, της 20ής Σεπτεμβρίου 2016, σχετικά με τη σύσταση εθνικών συμβουλίων παραγωγικότητας, (2016/C 349/01).
- European Council, Council of the European Union, 2020, Explainer on the euro area budgetary instrument. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/emu-deepening/bicc-faq/>
- European Council, Council of the European Union, 2020, COVID-19: the EU's response to the economic fallout. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/covid-19-economy/>
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2020, Συμπεράσματα – 17, 18, 19, 20 και 21 Ιουλίου 2020.



- Eurogroup 2020, [Statement of the Eurogroup in inclusive format on the ESM reform and the early introduction of the backstop to the Single Resolution Fund - Consilium \(europa.eu\)](#) 30 November.
- European Fiscal Board, 2020, Annual Report 2020, September.
- Fabbrini Sergio (2019) *Europe's Future: Decoupling and Reforming*, Cambridge University Press.
- Fabbrini S.,(2020), Fiscal regimes and equality among states, <https://www.socialeurope.eu/fiscal-regimes-and-equality-among-states> [Πρόσβαση στις 18/ 1/2021].
- Giovannini, A., Hauptmeier, Σ., Leiner-Killinger, N., Valenta, V., The fiscal implications of the EU's recovery package, ECB Economic Bulletin, Issue 6/2020.
- de Guindos, L.. (2019) Deepening EMU and the implications for the international role of the euro. Speech at the joint conference of the European Commission and the European Central Bank on European financial integration and stability, Brussels, 16 May.  
<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp190516~1c0d48c7d8.en.html>
- Guttenberg, L., J., Hemker, S., Tordoir (2020), Everything will be different: How the pandemic is changing EU economic governance, Policy Brief, Hertie School-Jacques Delors Centre, 11 February.
- Νόμος 4270/2014, Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) – δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.
- Σταϊκούρας, Χ., 2020, Ομιλία στην ημερίδα των IOBE-KAS, <https://www.minfin.gr/web/guest/-/omilia-tou-ypourgou-oikonomikon-k-chrestou-staikoura-sten-emerida-ton-iobe-kas-me-thema-trends-in-the-european-economy-and-the-prospects-for-greece-?inheritRedirect=true>
- Στουρνάρας, Γ., (2019), Greece in Europe: Reasons for optimism, Ομιλία στο Annual Stavros Niarchos Foundation Lecture, Πανεπιστήμιο Yale, 19 Σεπτεμβρίου.  
<https://www.bankofgreece.gr/enimerosi/grafeio-typon/anazhthsh->

[enhmerwsewn/enhmerwseis?announcement=5b35640c-65d9-4176-bb4b-311b1f6877db](https://www.bankofgreece.gr/en/merwsewn/enhmerwseis?announcement=5b35640c-65d9-4176-bb4b-311b1f6877db)

- Στουρνάρας, Γ., (2019) «Οικονομικός Πόλεμος και Νομισματική Ειρήνη: Η Ελληνική Οικονομική Κατάθλιψη» Ομιλία στην παρουσίαση του βιβλίου του Κωνσταντίνου Γκράβα <https://www.bankofgreece.gr/enimerosi/grafeio-typou/anazhthsh-enhmerwsewn/enhmerwseis?announcement=839299fc-83b1-48d8-bd0d-b32d106b70e1>
- Stournaras, Y., (2020), European and Greek economic developments and prospects, Speech at the Foundation for Economic & Industrial Research Konrad Adenauer Stiftung (KAS) in Greece & Cyprus, 3 February. <https://www.bankofgreece.gr/en/news-and-media/press-office/news-list/news?announcement=15c57457-d4b9-457c-9ab2-1057e07a6cf7>
- Τράπεζα της Ελλάδος, 2020α, Νομισματική Πολιτική- 2019-2020, Ιούνιος.
- Τράπεζα της Ελλάδος, 2020β, Νομισματική Πολιτική-Ενδιάμεση Έκθεση, Δεκέμβριος.
- Υπουργείο Οικονομικών, 2021, Ελλάδα 2.0 Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, 31 Μαρτίου.
- Zorel. N., and S. Tordoir, 2021 Towards an effective implementation of the EU's recovery package, ECB, Monthly Bulletin 2, pp. 80-83.



Η εμβάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ONE) είναι ένα ζήτημα που παραμένει επίκαιρο σήμερα, έξι χρόνια μετά την Έκθεση των Πέντε Προέδρων (Ιούνιος 2015). Σ' αυτό το βιβλίο, οι συγγραφείς, διακεκριμένα μέλη της ακαδημαϊκής κοινότητας, εξετάζουν την πρόοδο που έχει σημειωθεί προς αυτή την κατεύθυνση, με έμφαση στις εξελίξεις και στις δράσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο, χωρίς να παραλείπουν τις πιο πρόσφατες που συνδέονται με την πανδημική κρίση. Σε μια εποχή αλλαγών, μετασχηματισμών και προκλήσεων, η παρούσα μελέτη επιχειρεί να συμβάλει στον δημόσιο διάλογο με στόχο την ολοκλήρωση του εγχειρήματος για τη δημιουργία μιας πραγματικής οικονομικής και νομισματικής ένωσης.