

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Οι επιπτώσεις της κρίσης του δημόσιου χρέους στη διακυβέρνηση της ΕΕ» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2011/C 51/03)

Εισηγητής: **ο κ. SMYTH**

Στις 29 Απριλίου 2010, και σύμφωνα με το άρθρο 29, παράγραφος 2 του Εσωτερικού της Κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα:

Οι επιπτώσεις της κρίσης του δημόσιου χρέους στη διακυβέρνηση της ΕΕ.

Το ειδικευμένο τμήμα «Οικονομική και Νομισματική Ένωση, Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 7 Σεπτεμβρίου 2010.

Ενόψει της ανανέωσης της θητείας της ΕΟΚΕ, η Σύνοδος Ολομέλειας αποφάσισε να ψηφίσει επί της γνωμοδότησης τη σύνοδο του Οκτωβρίου και όρισε γενικό εισηγητή τον κ. SMYTH, σύμφωνα με το άρθρο 20 του Εσωτερικού Κανονισμού.

Κατά την 466η σύνοδο ολομέλειας, της 21ης Οκτωβρίου 2010, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την παρούσα γνωμοδότηση με 120 ψήφους υπέρ, 7 κατά και 5 αποχές.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1 Η κρίση δημοσίου χρέους – η οποία πυροδοτήθηκε από χρηματοπιστωτικές και δημοσιονομικές κρίσεις – απειλεί την ίδια την ύπαρξη της ΟΝΕ και απαιτεί αποτελεσματική χρηματοπιστωτική, οικονομική και πολιτική αντιμετώπιση. Ανέδειξε την ανεπάρκεια του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης ως μηχανισμού για τη διασφάλιση της δημοσιονομικής υπευθυνότητας στα κράτη μέλη.

1.2 Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει τις ενέργειες στις οποίες έχουν προβεί έως σήμερα το Συμβούλιο και το ECOFIN για τη στήριξη των κρατών μελών που βρίσκονται σε δυσμενή οικονομική κατάσταση μέσω του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης (ΕΜΧΣ) και της Ευρωπαϊκής Διεκδύλευσης Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΔΧΣ). Αυτό αποτελεί μεν προσωρινή λύση, ενδέχεται όμως να αποτελέσει βάση μιας μονιμότερης διαδικασίας και πλαίσιο για την υπό όρους οικονομική στήριξη μέσω της ίδρυσης ενός καθαυτού Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου. Θα μπορούσε επίσης να εξεταστεί η δημιουργία ευρωπαϊκού οργανισμού δημοσίου χρέους, ο οποίος θα εκδίδει ευρωομόλογα.

1.3 Για να μην τεθούν σε κίνδυνο οι στόχοι του ευρωπαϊκού σχεδίου για την ανάκαμψη της οικονομίας, η ΕΟΚΕ συνιστά να δρομολογηθούν προγράμματα για τη μείωση του δημόσιου χρέους στη ζώνη του ευρώ ικανά να εξασφαλίσουν την οικονομική και νομισματική σταθερότητα στη ζώνη. Αυτό θα πρέπει να πραγματοποιηθεί κατά τρόπο συμβατό με τους στόχους της οικονομικής ανάκαμψης και της απασχόλησης, οι οποίοι καθορίζονται στην ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο «Ευρώπη 2020 – Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη» και οι οποίοι έχουν υπονομευθεί σοβαρά από την κρίση.

1.4 Πολλά είναι τα διδάγματα που είναι δυνατό να αντληθούν από την κρίση χρέους για τη μελλοντική διακυβέρνηση της ΕΕ. Οι αρχικές προτάσεις της ομάδας εργασίας για την οικονομική πολιτική που αφορούν εποπτεία και κυρώσεις κινούνται προς τη σωστή κατεύθυνση. Ωστόσο, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι οι κυρώσεις θα πρέπει να αντισταθμιστούν από μεγαλύτερη ευρωπαϊκή αλληλεγγύη κατά τη

διαχείριση των δημοσίων χρεών· η ΕΟΚΕ επισημαίνει όμως ότι δεν υφίσταται έως τώρα επίσημος μηχανισμός για την αντιμετώπιση αδυναμίας πληρωμής δημοσίου χρέους. Αυτό εξακολουθεί να αποτελεί διαρθρωτική αδυναμία στη δομή της ΟΝΕ, η οποία θα πρέπει να αντιμετωπισθεί από τους αρμόδιους για τη χάραξη πολιτικής. Ωστόσο οι κυρώσεις ενδείκνυται να έχουν πολιτικό αλλά και οικονομικό χαρακτήρα, ώστε να αποφευχθεί η περαιτέρω αύξηση του χρέους των ενδιαφερόμενων χωρών.

1.5 Μεγάλο μέρος της ευθύνης για την κρίση δημοσίου χρέους μπορεί να αποδοθεί στις ανεύθυνες δημοσιονομικές πολιτικές που άσκησαν ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ. Ένα άλλο μέρος της ευθύνης σχετίζεται ενδεχομένως με τον αλόγιστο τραπεζικό δανεισμό που συνέβαλε ώστε να δημιουργηθούν οι «φούσκες» στις κατασκευές και στα περιουσιακά στοιχεία, αλλά και στην αλόγιστη συμπεριφορά των οίκων αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας. Οι τεράστιες διασώσεις τραπεζών με τη χρηματοδότηση των φορολογουμένων σε ορισμένα κράτη μέλη και η συσκόλυση ευπάθειας του παγκόσμιου χρηματοπιστωτικού συστήματος αποτέλεσαν επίσης παράγοντες που συνέβαλαν σημαντικά στην κρίση. Στο μέλλον θα πρέπει να γίνουν αποτελεσματικές μεταρρυθμίσεις του παγκοσμίου τραπεζικού συστήματος ώστε να αποτραπεί η επανάληψη τέτοιων συμπεριφορών.

1.6 Η ΕΟΚΕ ελπίζει ότι η ενίσχυση της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης, η οποία θα ξεκινήσει τον Ιανουάριο 2011 με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο και θα αποφέρει καλύτερο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών⁽¹⁾, θα έχει ως στόχο την πρόσπιση των θέσεων εργασίας στην Ευρώπη, οι οποίες απειλούνται σοβαρά από την κρίση.

1.7 Η ΕΟΚΕ θεωρεί, ωστόσο, ότι τουλάχιστον για τις χώρες της ευρωζώνης δεν αρκεί μόνον ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών, αλλά απαιτείται μάλλον μια γνήσια και πραγματικά κοινή οικονομική πολιτική, ενώ επίσης κρίνεται σκόπιμος, τουλάχιστον σε πρώτη φάση, ο συντονισμός της δημοσιονομικής πολιτικής.

⁽¹⁾ COM(2010) 367: Ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών για τη σταθερότητα, την ανάπτυξη και την απασχόληση - Εργαλεία για ισχυρότερη οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ.

2. Ιστορικό της κρίσης – δημοσιονομικές πολιτικές που στηρίζουν την Οικονομική και Νομισματική Ένωση

2.1 Η δημοσιονομική πειθαρχία αποτελεί ένα από τα καιρία στοιχεία της μακροοικονομικής σταθερότητας και αυτό ισχύει ιδίως σε μια νομισματική ένωση, όπως είναι η ζώνη του ευρώ, η οποία αποτελείται από κυρίαρχα κράτη που διατηρούν την ευθύνη για τις δημοσιονομικές πολιτικές τους. Στη ζώνη του ευρώ, οι εθνικές νομισματικές και συναλλαγματικές πολιτικές ως μέσο αντιμετώπισης κραδασμών που πλήττουν συγκεκριμένη χώρα δεν είναι πλέον διαθέσιμες. Οι δημοσιονομικές πολιτικές είναι, κατά συνέπεια, πανίσχυρες, αλλά μπορούν να προσαρμοσθούν καλύτερα σε τέτοιους κραδασμούς εάν εκκινούν από σωστή βάση.

2.2 Διάφοροι μηχανισμοί και ρυθμίσεις τέθηκαν σε εφαρμογή για να εξασφαλισθούν υγιείς δημοσιονομικές πολιτικές και να περιορισθούν οι κίνδυνοι για τη σταθερότητα των τιμών. Αυτές οι ρυθμίσεις προβλέπονται στα άρθρα 121, 123, 124, 125 και 126 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και περιλαμβάνουν το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (που στηρίζεται στα άρθρα 121 και 126), τη διαδικασία για τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα (άρθρο 126), την απαγόρευση της χρηματοδότησης με νομισματικά μέσα (άρθρο 123), την απαγόρευση της προνομιακής πρόσβασης στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα (άρθρο 124) και τον κανόνα της μη διάσωσης («no-bail-out clause», άρθρο 125).

2.3 Ο βασικός κανόνας δημοσιονομικής πολιτικής που περιλαμβάνεται στη Συνθήκη είναι ότι τα κράτη μέλη αποφεύγουν τα υπερβολικά δημόσια ελλείμματα. Η βάση συμμόρφωσης προς τον εν λόγω κανόνα είναι ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να τηρούν ετήσιο γενικό όριο δημοσίων ελλειμμάτων 3 % του ΑΕΠ και να διατηρούν το ακαθάριστο εθνικό χρέος σε σχέση με το ΑΕΠ σε ποσοστό 60 % ή χαμηλότερο.

2.4 Σε εξαιρετικές περιπτώσεις η προσωρινή υπέρβαση του ορίου του ελλείματος δύναται, κατ' εξαίρεση, να μην θεωρηθεί υπερβολική με την προϋπόθεση ότι το έλλειμμα παραμένει κοντά στο εν λόγω όριο. Την απόφαση εάν ένα κράτος μέλος βρίσκεται σε κατάσταση υπερβολικού ελλείματος λαμβάνει το Συμβούλιο ECO-FIN, ενεργώντας κατόπιν σύστασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Εάν το Συμβούλιο αποφανθεί ότι ένα κράτος μέλος βρίσκεται σε κατάσταση υπερβολικού ελλείματος, η διαδικασία για τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα προβλέπει τα μέτρα που απαιτείται να ληφθούν. Τα μέτρα αυτά θα μπορούσαν τελικά να οδηγήσουν στην επιβολή κυρώσεων στην εν λόγω χώρα.

2.5 Σκοπός του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης είναι να διασφαλίσει ότι υιοθετούνται υγιείς δημοσιονομικές πολιτικές σε μόνιμη βάση. Το Σύμφωνο θεσπίζει την υποχρέωση των κρατών μελών να υιοθετήσουν ως μεσοπρόθεσμους στόχους τις «σχεδόν ισοσκελισμένες ή πλεονασματικές» δημοσιονομικές θέσεις, όπως ορίζεται στο πλαίσιο των ειδικών για κάθε χώρα συστάσεων. Η προσαρμογή σε τέτοιες θέσεις υποτιμάται ότι θα επιτρέπει στα κράτη μέλη να αντιμετωπίζουν τις κανονικές κυκλικές διακυμάνσεις χωρίς να παραβιάζουν το ποσοστό αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ για το δημόσιο έλλειμμα. Στην πραγματικότητα, υπήρξε σημαντικό χάσμα ανάμεσα στη σύλληψη του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και στην λειτουργία του. Όπως σχολίασε προσφάτως η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ):

Ωστόσο, η συμμόρφωση μεμονωμένων κρατών μελών προς τους δημοσιονομικούς κανόνες της Συνθήκης του Μάαστριχτ και του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης δεν υπήρξε ισότιμη. Οι παραβιάσεις του ποσοστού αναφοράς του 3 % επί του ΑΕΠ για τα δημόσια ελλείμματα υπήρξαν επανειλημμένες και επίμονες σε ορισμένες χώρες, οδηγώντας στο συμπέρασμα ότι, τουλάχιστον σε αυτές τις περιπτώσεις, η εφαρμογή του Συμφώνου στερήθηκε επαρκούς αυστηρότητας και πολιτικής βούλησης. Σε διαφορετικό βαθμό μεταξύ των χωρών, παρεκκλίσεις από δημοσιονομικά σχέδια προκλήθηκαν από υπέρμετρα αισιόδοξες προβλέψεις ανάπτυξης, εκ των υστέρων αναθεώρηση των στοιχείων, μεγαλύτερες του αναμενόμενου διακυμάνσεις εσόδων και συνεχείς υπερβάσεις δαπανών. (Δέκα χρόνια από την υπογραφή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, Μηνιαίο Δελτίο της ΕΚΤ, Οκτώβριος 2008).

2.6 Η πρόδηλη κατάρρευση της συμμόρφωσης προς τους δημοσιονομικούς κανόνες που διέπουν την ΟΝΕ ξεκίνησε πριν από την παρούσα χρηματοπιστωτική κρίση, θα μπορούσε όμως να υποστηριχθεί ότι οι κίνδυνοι αδυναμίας πληρωμής δημοσίου χρέους εντός της νομισματικής ένωσης αντιπροσωπεύουν τη δεύτερη φάση της κρίσης. Έπειτα από δέκα και πλέον έτη μεγέθυνσης των εύκολων πιστώσεων που οδήγησαν στις «φούσκες» του στεγαστικού και του οικοδομικού τομέα, η εσωτερική οικονομική κατάρρευση που ακολούθησε σε ορισμένα κράτη μέλη τα άφησε με προβλήματα σπειροειδώς αυξανόμενου χρέους. Είναι κάπως παράδοξο το γεγονός ότι οι κυβερνήσεις της Ελλάδας, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας δεν χρειάστηκε να προβούν σε - χρηματοδοτούμενες από τους φορολογούμενους - επιχειρήσεις διάσωσης των τραπεζικών τους συστημάτων κατά τη διάρκεια της τραπεζικής κρίσης, αλλά οι δυσχερείες τους όσον αφορά το δημόσιο χρέος απειλούν τώρα να αποσταθεροποιήσουν τράπεζες σε ολόκληρη την ΕΕ. Αυτό αναδεικνύει το γεγονός ότι οι διασώσεις τραπεζών με τη χρηματοδότηση των φορολογουμένων δεν αποτέλεσαν την κύρια αιτία αύξησης του δημοσίου χρέους.

2.7 Κατά τη διάρκεια της τραπεζικής κρίσης διατυπώθηκε συχνά ο ισχυρισμός ότι ορισμένες τράπεζες είναι «υπερβολικά μεγάλες για να τους επιτραπεί να χρεοκοπήσουν» τώρα γίνεται λόγος για κράτη μέλη, τα οποία δυσκολεύονται να αντιμετωπίσουν το αυξανόμενο δημόσιο χρέος και τα οποία «είναι υπερβολικά σημαντικά για να τους επιτραπεί να χρεοκοπήσουν». Όπως, με επίπονο τρόπο, οι φορολογούμενοι αποδέχθηκαν την ανάγκη διάσωσης τραπεζών-παραβατών, με τον ίδιο τρόπο οι διεθνείς αγορές ομολόγων ζητούν τώρα μια πιθανώς ακόμη πιο επίπονη προσαρμογή των δημοσίων οικονομικών ορισμένων κρατών μελών. Η αβεβαιότητα που δημιουργήσε το ζήτημα της αδυναμίας πληρωμής του δημοσίου χρέους άρχισε ήδη να υπονομεύει το ίδιο το ευρώ και προκάλεσε φόβους ότι θα μπορούσε να παρασύρει και άλλα κράτη μέλη της ευρωζώνης.

2.8 Η κρίση δημοσίου χρέους αποτελεί κρίση εμπιστοσύνης στην ΕΕ γενικότερα και στη ζώνη του ευρώ ειδικότερα. Απαιτεί πολιτική καθώς και οικονομική λύση. Έθεσε σε αμφιβολία την επάρκεια ή μη των δημοσιονομικών ρυθμίσεων που αναφέρονται ανωτέρω για τη διασφάλιση της σταθερότητας του ενιαίου νομισματικού. Θα μπορούσε, εν μέρει δικαιολογημένα, να υποστηριχθεί ότι το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης έχει αποτύχει και ότι η Ευρώπη πρέπει τώρα να δημιουργήσει νέο δημοσιονομικό και νομισματικό πλαίσιο το οποίο να μπορέσει να αντιμετωπίσει με αποτελεσματικότερο τρόπο ιδιαίτερες δυσμενή οικονομικά αποτελέσματα ή, ακόμη, τη χρεοκοπία ενός κράτους μέλους. Εάν αυτό είναι ορθό, τότε ποια θα μπορούσε να είναι η μορφή ενός τέτοιου πλαισίου;

3. Εναλλακτικά Δημοσιονομικά και Νομισματικά Πλαίσια

3.1 Κατά τους τελευταίους μήνες έχουν σημειωθεί εξελίξεις, τόσο σε επίπεδο πολιτικής θεωρίας όσο και σε επίπεδο εφαρμογής της πολιτικής. Μία ενδιαφέρουσα πρόταση που διατυπώθηκε για την αντιμετώπιση της κρίσης δημοσίου χρέους και του προβλήματος της αδυναμίας πληρωμής δημοσίου χρέους είναι η δημιουργία Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου (ENT) ⁽²⁾. Η ιδέα στην οποία βασίζεται αυτή η πρόταση είναι το επιχείρημα ότι το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) δεν διαθέτει εμπειρία στην αντιμετώπιση της απειλής αδυναμίας πληρωμής ενός κράτους που είναι μέλος νομισματικής ένωσης και ότι η ΕΕ θα διέθετε πολύ ισχυρότερους μηχανισμούς επιβολής εάν υπήρχε ENT.

3.2 Η ιδέα του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ταμείου θα πρέπει να θεωρηθεί ως ανάλογη με τα είδη πολιτικών μέτρων κατά της πρόσφατης χρηματοπιστωτικής κρίσης, όπου ο πολιτικός στόχος ήταν να προληφθεί η χρεοκοπία μεγάλων χρηματοπιστωτικών οργανισμών. Καθώς η ΕΕ εξέρχεται από την τραπεζική κρίση, ο πολιτικός διάλογος έχει επικεντρωθεί σε μεταρρυθμίσεις που θα επέτρεπαν την ελεγχόμενη χρεοκοπία χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και τη χρηματοδότηση της διάσωσης μεγάλων τραπεζών που αντιμετωπίζουν προβλήματα φερεγγυότητας με ίδια κεφάλαια. Με άλλα λόγια, έχοντας σταθεροποιήσει τα χρηματοπιστωτικά συστήματα, οι υπεύθυνοι χάραξης της ευρωπαϊκής πολιτικής επιδιώκουν τώρα να διασφαλίσουν ότι, στο μέλλον, τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα - και όχι οι φορολογούμενοι - θα επωμισθούν τα μεγάλα βάρη σε περιόδους κρίσης. Οι προτάσεις για μεταρρυθμίσεις στο τραπεζικό σύστημα περιλαμβάνουν υψηλότερους συντελεστές κεφαλαιακής επάρκειας, στενότερη εποπτεία, περικοπή των πρόσθετων αμοιβών των τραπεζιτών και σύνταξη διαθηκών εν ζωή («living wills»). Όσον αφορά την ΟΝΕ, για την προστασία του ενιαίου νομίσματος, το σύστημα πρέπει επίσης να ενισχυθεί ώστε να αντιμετωπίσει την αστάθεια που προκαλεί η αδυναμία πληρωμών ή η χρεοκοπία ενός από τα μέλη της.

3.3 Όσοι προτείνουν το ENT υποστηρίζουν ότι αυτό θα ήταν σύμφωνο προς την έννοια της ενισχυμένης συνεργασίας που θεσπίζεται στη Συνθήκη και, συνεπώς, ενδέχεται να μην απαιτήσει τροποποίηση της Συνθήκης. Το ENT, εάν θεσπισθεί με ορθό τρόπο, θα αντισταθμίζει την αδυναμία της δομής της ΟΝΕ η οποία προκαλείται από την έως τώρα αποτυχία του Συμφώνου Σταθερότητας και την εμφανή έλλειψη αξιοπιστίας του κανόνα του «no-bail-out».

3.4 Με ποιον τρόπο θα χρηματοδοτούνταν ένα τέτοιο ταμείο; Για να ελαχιστοποιήσουν το πρόβλημα του ηθικού κινδύνου που αντιμετωπίζουν τώρα η Γερμανία και η Γαλλία όσον αφορά τη συγχρηματοδότηση της δέσμης επειγόντων μέτρων για την Ελλάδα, μόνον οι χώρες εκείνες που παραβιάζουν τα κριτήρια του Μάαστριχτ θα συνεισέφεραν στο ENT. Τα ποσοστά συνεισφοράς τους θα καθορίζονταν από δύο κανόνες:

— 1 % ετησίως από το σωρευμένο «καθ' υπέρβαση χρέος», το οποίο ορίζεται ως η διαφορά μεταξύ του πραγματικού ύψους του δημοσίου χρέους (κατά το τέλος τους προηγούμενου έτους) και του ορίου του Μάαστριχτ, ήτοι 60 % του ΑΕΠ. Για την Ελλάδα, η οποία έχει λόγο χρέους/ΑΕΠ 115 %, αυτό θα σήμαινε συνεισφορά στο ENT ίση με 0,55 %.

⁽²⁾ Η πρόταση αυτή αναπτύσσεται πλήρως στο άρθρο των D. Gros και T. Mayer, «How to deal with sovereign debt default in Europe: Towards a Euro(pean) Monetary Fund», Policy Brief No 202, Κέντρο Μελετών Ευρωπαϊκής Πολιτικής, Μάιος 2010. Πολλά από τα επιχειρήματα του παρόντος εγγράφου λαμβάνονται από το διορατικό αυτό άρθρο.

— 1 % του υπερβολικού ελλείμματος, δηλαδή του ποσού του ελλείμματος για συγκεκριμένο έτος που υπερβαίνει το όριο του Μάαστριχτ, ήτοι 3 % του ΑΕΠ. Για την Ελλάδα, το έλλειμμα σε ποσοστό 13 % του ΑΕΠ θα οδηγούσε σε συνεισφορά στο ENT ίση με το 0,10 % του ΑΕΠ.

Για το 2009, η συνολική συνεισφορά της Ελλάδας θα είχε ανέλθει στο 0,65 % του ΑΕΠ - ποσοστό σημαντικά χαμηλότερο από τα επίπεδα λιτότητας που απαιτούνται πλέον.

3.5 Επιπροσθέτως, το ENT θα είχε τη δυνατότητα να δανειστεί στις αγορές, ώστε να έχει επαρκείς πόρους, πέραν των σωρευμένων συνεισφορών, για να καλύψει οιοσδήποτε ανάγκες. Το ENT θα μπορούσε να παρεμβαίνει παρέχοντας χρηματοπιστωτική στήριξη, είτε μέσω ρευστοποίησης μέρους των συμμετοχών του, είτε μέσω εγγύησης της έκδοσης κρατικού ομολόγου από ένα κράτος μέλος. Για παράδειγμα, διαθέτοντας και το πλεονέκτημα της εκ των υστέρων γνώσης, με τη χρήση του προτεινόμενου μηχανισμού χρηματοδότησης το ENT θα μπορούσε να είχε συγκεντρώσει 120 δισεκατομμύρια ευρώ σε αποθεματικό από την έναρξη λειτουργίας της ΟΝΕ. Σε συνδυασμό με τα κατάλληλα επίπεδα δανεισμού από τις αγορές, αυτό θα εξασφάλιζε επαρκή κεφάλαια για τη χρηματοδότηση της διάσωσης οιοσδήποτε από τα μικρότερα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ.

3.6 Όσον αφορά την επιβολή, η ΕΕ διαθέτει πολυάριθμες επιλογές, στις οποίες περιλαμβάνονται η διακοπή χορήγησης διαρθρωτικών κεφαλαίων, η απόσυρση νέων χρηματοδοτικών εγγυήσεων ή, ακόμη, η αποκοπή του κράτους από την αγορά χρήματος της ζώνης του ευρώ. Οι εν λόγω ποινές θα επιβάλλονταν προοδευτικά, καθότι, μεμονωμένα, ασκούν σημαντική οικονομική πίεση στα κράτη μέλη που δεν εφαρμόζουν ήδη συμφωνημένα προγράμματα μεταρρυθμίσεων.

3.7 Ένα από τα πιθανολογούμενα πλεονεκτήματα του προτεινόμενου ENT είναι ότι θα μπορούσε να διαχειριστεί μια ελεγχόμενη χρεοκοπία μέλους της ζώνης του ευρώ το οποίο δεν συμμορφώνεται προς τους όρους ενός προγράμματος μεταρρυθμίσεων. Σε σύγκριση με την αβεβαιότητα της αναδιάρθρωσης χρέους στις διεθνείς αγορές ομολόγων, το ENT θα μπορούσε να προτείνει στους κατόχους χρεωστικών τίτλων του κράτους μέλους που βρίσκεται σε αδυναμία πληρωμής να ανταλλάξουν το χρέος αυτό, με καθορισμένο επιτόκιο, έναντι απαιτήσεων επί του ENT. Με τον τρόπο αυτό η διατάραξη που θα προκαλούσε η αδυναμία πληρωμής θα ήταν περιορισμένη, ενώ θα μειώνονταν και οι απώλειες των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων.

3.8 Οι υποστηρικτές της δημιουργίας ENT ισχυρίζονται ότι παρέχει σημαντικά πλεονεκτήματα συγκριτικά με την απλή προσφυγή στο ΔΝΤ. Το ENT θα μπορούσε να επιλαμβάνεται μιας ελεγχόμενης κρατικής χρεοκοπίας η οποία θα ελαχιστοποιούσε τα δευτερογενή αποτελέσματα στις αγορές ομολόγων και τις λοιπές χρηματοπιστωτικές αγορές. Σύμφωνα με τα διδάγματα που αντλήθηκαν στην τραπεζική κρίση, η πολιτική πρέπει τώρα να διαθέτει τα μέσα όχι μόνο για να αποτρέψει μια μελλοντική κρίση, αλλά και για να είναι προετοιμασμένη σε ανάλογη περίπτωση. Το ίδιο πρέπει να συμβεί και με την κρίση δημοσίου χρέους: όταν και εφόσον η κρίση παρέλθει, η Ευρώπη πρέπει να προετοιμασθεί για πιθανή επανάληψή της.

3.9 Μία άλλη ενδιαφέρουσα δέσμη ιδεών επικεντρώνεται στην εύθραυστη ισορροπία μεταξύ της ανάγκης για ευρωπαϊκή οικονομική ανάκαμψη και της μείωσης του χρέους. Έρευνες έδειξαν ότι, εντός της ζώνης του ευρώ, η δημοσιονομική πειθαρχία των κριτηρίων του Μάαστριχτ και του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης είχε αρνητική επίδραση στην οικονομική ανάπτυξη σε σύγκριση με τις ΗΠΑ και το Ηνωμένο Βασίλειο⁽³⁾. Το παράδοξο είναι ότι η χρηματοπιστωτική κρίση ξεκίνησε στις ΗΠΑ και εκεί η πολιτική αντίδραση έδωσε μια τεράστια δημοσιονομική και νομισματική ώθηση κατά των κυκλικών επιπτώσεων. Η μακροοικονομική πολιτική της ζώνης του ευρώ πάσχει από αδράνεια λόγω της πολιτικής τάσης μάλλον προς την νομισματική σταθερότητα παρά την ανάπτυξη. Αυτό είναι κατανοητό στο πλαίσιο της εδραίωσης της αξιοπιστίας του κοινού νομίσματος και της ΕΚΤ, αλλά θα μπορούσε τώρα να θεωρηθεί ότι ενδεχομένως παρεμποδίζει την οικονομική ανάκαμψη. Πράγματι, είναι δυνατόν να υποστηριχθεί η άποψη ότι η χαλάρωση των ορίων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης μπορεί να βοηθήσει στην τόνωση της οικονομικής ανάκαμψης και στον τερματισμό της κρίσης χρέους.

3.10 Υποστηρίζεται ότι κάθε πολιτική ή θεσμική ενέργεια αντιμετώπισης της κρίσης δημοσίου χρέους θα πρέπει διαχειριστεί τα ζητήματα μείωσης του χρέους χωρίς να θέσει σε κίνδυνο τους στόχους του ευρωπαϊκού σχεδίου για την ανάκαμψη της οικονομίας. Ένας πιθανός τρόπος επίτευξης αυτού θα ήταν, ενδεχομένως, να συνδυαστεί η διαδικασία μείωσης χρέους με την επέκταση επενδύσεων για την αντιμετώπιση των συνεπειών αποπληθωρισμού που οφείλονται στη μείωση του χρέους. Αυτή η πρόταση βασίζεται στη Λευκή Βίβλο Delors του 1993 για την ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση, έχει δε ως κεντρικό σημείο την επιλογή της μεταφοράς χρέους. Με τον τρόπο αυτόν, μέρος του δημοσίου χρέους κάθε κράτους μέλους θα μεταφερόταν σε ομόλογα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η μεταφορά θα διατηρούσε την υποχρέωση των κρατών μελών να εξυπηρετούν το μερίδιο του χρέους τους που θα ήταν πλέον σε ευρωομόλογα. Δεν θα αποτελούσε, κατά συνέπεια, διαγραφή χρέους, ούτε και θα αύξανε τον δανεισμό των κρατών μελών που αντιμετωπίζουν προβλήματα χρέους, αλλά θα μείωνε, μάλλον, το κόστος εξυπηρέτησης του μεταφερόμενου μεριδίου. Οι υποστηρικτές της πρότασης αυτής θεωρούν ότι θα μπορούσε να εφαρμοστεί στο πλαίσιο των υφιστάμενων κατευθυντήριων γραμμών της Συνθήκης. Παράλληλα με τη μεταφορά χρέους, προτείνεται επίσης να επεκταθεί ο δανεισμός από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕΠ) και τα εθνικά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, ώστε να χρηματοδοτηθεί το ευρωπαϊκό σχέδιο οικονομικής ανάκαμψης και να αμβλυνηθεί ο περιορισμός του εισοδήματος από μισθωτές εργασίες και του εμπορίου που προκαλεί η δραστηρική μείωση του χρέους⁽⁴⁾.

3.11 Η επίσημη αντίδραση στην κρίση χρέους καθορίστηκε μετά την έκτακτη σύνοδο του Συμβουλίου στις 9 Μαΐου 2010. Περιλαμβάνει τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης (ΕΜΧΣ), βάσει του άρθρου 122, παράγραφος 2, (έκτακτες περιστάσεις) της ΣΛΕΕ και μια συμφωνία μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ. Ο ΕΜΧΣ διαθέτει 60 δισεκατομμύρια ευρώ και λειτουργεί βάσει

όρων παρόμοιων με αυτών του ΔΝΤ. Επιπροσθέτως, έχει δημιουργηθεί ένας φορέας ειδικού σκοπού, ο οποίος θα αναφέρεται στο εξής ως Ευρωπαϊκή Διευκόλυνση Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΔΧΣ). Ο φορέας ειδικού σκοπού θα έχει διάρκεια τριών ετών και θα διαθέτει έως 690 δισεκατομμύρια ευρώ για τη στήριξη κρατών μελών της ευρωζώνης που αντιμετωπίζουν έκτακτες οικονομικές δυσκολίες. Επίσης, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) άρχισε να παρεμβαίνει στις αγορές ομολόγων εξαγοράζοντας το χρέος κρατών που αντιμετωπίζουν οικονομικές δυσχέρειες.

3.12 Υπάρχουν αρκετές σημαντικές πτυχές αυτών των νέων ρυθμίσεων. Πρωτίστως, δεν αποτελούν επιλογή φθηνής χρηματοδότησης: το σύνολο των τόκων και του δανειακού κεφαλαίου θα επιστραφούν από το εν λόγω κράτος μέλος μέσω της Επιτροπής. Υπό την έννοια αυτήν ο ΕΜΧΣ δεν αντιπροσωπεύει μηχανισμό διάσωσης και είναι, κατά συνέπεια, συμβατός με το άρθρο 125. Δεύτερον, ο ΕΜΧΣ και η ΕΔΧΣ αφορούν πιστώσεις και όχι κονδύλια του προϋπολογισμού και, συνεπώς, παραμένουν εντός του πλαισίου της απόφασης «περί ίδιων πόρων». Τρίτον, η ΕΔΧΣ θα λειτουργήσει για χρονικό διάστημα τριών ετών, η επίδρασή της όμως ενδέχεται να επεκταθεί για αρκετά περισσότερα χρόνια εάν εκδώσει ομόλογα με μεγαλύτερες προθεσμίες εξόφλησης. Τέταρτον, προβλέπεται ότι η ΕΔΧΣ θα εκδώσει ομόλογα τα οποία με εγγύηση όλων των κρατών μελών της ΕΕ σε ποσοστό έως 120 % · στόχος είναι να αξιολογηθούν τα ομόλογα αυτά ως AAA, ελαχιστοποιώντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, το κόστος εξυπηρέτησής τους⁽⁵⁾. Τέλος, ο ΕΜΧΣ αποτελεί απτή απόδειξη για το γεγονός ότι το βασικό θεμέλιο της ΟΝΕ εξακολουθεί να είναι η αλληλεγγύη.

3.13 Η αποτελεσματικότητα με την οποία οι προτάσεις του ΕΜΧΣ αντιμετωπίζουν την παρούσα κρίση δημοσίου χρέους θα διαφανεί κατά τους προσεχείς μήνες και θα εξαρτηθεί από τον βαθμό στον οποίο μεμονωμένα κράτη μέλη λαμβάνουν τα δημοσιονομικά μέτρα που ζητούν η ΕΕ και το ΔΝΤ. Η ΕΕ επιβεβαίωσε την επιθυμία της να ενισχύσει τη δημοσιονομική πειθαρχία και να καταλήξει σε ένα μόνιμο πλαίσιο αντιμετώπισης προβλημάτων. Το τελευταίο προκάλεσε εικασίες ότι ο ΕΜΧΣ και η ΕΔΧΣ θα μπορούσαν να λάβουν μόνιμο χαρακτήρα, αλλά αυτό ίσως είναι δύσκολο να επιτευχθεί καθότι θα απαιτούσε ομόφωνη έγκριση από όλα τα κράτη μέλη. Η έλλειψη οποιασδήποτε ουσιαστικής πρότασης για την αντιμετώπιση πιθανής αδυναμίας πληρωμής δημοσίου χρέους σημαίνει ότι οι αρμόδιοι για τη χάραξη πολιτικής δεν θα επιτρέψουν ένα τέτοιο ενδεχόμενο. Μολονότι αυτό είναι πλήρως κατανοητό, δεν εξαλείφει την πιθανότητα τέτοιων αδυναμιών πληρωμής.

4. Χρήσιμα διδάγματα

4.1 Καθίσταται σαφές ότι η κρίση χρέους θα μπορούσε να είχε αποφευχθεί εάν είχε υπάρξει καλύτερη διακυβέρνηση στα κράτη μέλη και στην ΕΕ, είναι δε επιτακτική ανάγκη να μην επαναληφθούν οι αδυναμίες διακυβέρνησης του παρελθόντος. Στο πλαίσιο αυτό η ομάδα εργασίας για τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής έχει ανακοινώσει σειρά μέτρων για την ενίσχυση της δημοσιονομικής εποπτείας, τα οποία συνάδουν προς το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν τον έλεγχο του σχεδίου προϋπολογισμού που υποβάλει ένα κράτος μέλος από τα υπόλοιπα κράτη μέλη, την πιο έγκαιρη εφαρμογή κυρώσεων όσον

⁽³⁾ Βλέπε Fitoussi, J.P. και F. Saraceno: «Europe: How deep is a Crisis? Policy Responses and Structural Factors Behind Diverging Performances», *Journal of Globalisation and Development*. Τόμος 1, τεύχος 1 Berkeley Electronic Press. 2010

⁽⁴⁾ Για πλήρη ανάπτυξη των εν λόγω προτάσεων βλέπε Holland, S.: «A European Monetary Fund, Recovery and Cohesion», *Insight*, <http://www.insightweb.it/web/node/136> (πρόσβαση στις 10.6.2010)

⁽⁵⁾ Στις 21 Σεπτεμβρίου όλοι οι κύριοι οργανισμοί αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας δήλωσαν ότι θα αξιολογήσουν με AAA τα ομόλογα που θα εκδοθούν από την ΕΔΧΣ.

αφορά τα ανώτατα όρια χρέους του 3 % και του 60 %, την έναρξη της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος εάν η μείωση του χρέους δεν είναι αρκούντως έγκαιρη, και τη μεγαλύτερη ανεξαρτησία των εθνικών στατιστικών υπηρεσιών από τις αντίστοιχες εθνικές κυβερνήσεις.

4.2 Ο ρόλος και η συμπεριφορά των κύριων οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας καθ' όλη τη διάρκεια της χρηματοπιστωτικής κρίσης και της κρίσης χρέους υπήρξε τουλάχιστον ανήθικος ⁽⁶⁾. Η Καγκελάριος κ. Merkel πρότεινε έναν νέο, ανεξάρτητο ευρωπαϊκό οργανισμό για την αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας, ο οποίος θα ανταγωνιζόταν τους υφιστάμενους τρεις μεγάλους οργανισμούς ⁽⁷⁾. Προτάθηκε επίσης να δοθεί στην Eurostat η αρμοδιότητα να δημοσιεύει αξιολογήσεις της δημοσιονομικής κατάστασης των κρατών μελών. Εάν είχαν ήδη θεσπιστεί τέτοιες αρμοδιότητες, τότε η Eurostat ενδεχομένως να είχε δημοσιεύσει σε προγενέστερο στάδιο προειδοποιήσεις για την ελληνική κρίση χρέους ⁽⁸⁾.

4.3 Έχει ασκηθεί κριτική σε βάρος της Επιτροπής για έλλειψη προσοχής και προορατικότητας στη διασφάλιση ποιότητας όσον αφορά τα εθνικά δημοσιονομικά στοιχεία. Αυτό το σημείο σχετίζεται με ευρύτερα ζητήματα εποπτείας, ελέγχου και συμμόρφωσης τα οποία ανάγονται στον πυρήνα της αποτυχίας των μηχανισμών που προβλέπονται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Οποιαδήποτε μακροπρόθεσμη λύση πρέπει να αντιμετωπίζει αποτελεσματικά τα εν λόγω ζητήματα.

4.4 Παρόλο που δεν υπήρξαν διασώσεις τραπεζών με χρηματοδότηση από τους φορολογούμενους στην Ελλάδα, την Ισπανία και την Πορτογαλία, η έκταση αυτών των διασώσεων σε άλλες χώρες της ΕΕ και στις ΗΠΑ συνέβαλε στη δημιουργία πρωτοφανών επιπέδων πίεσης στις αγορές κρατικών ομολόγων και ενέτεινε την παρούσα κρίση. Είναι ιδιαίτερα σημαντικό να εφαρμοσθούν αποτελεσματικές μεταρρυθμίσεις του παγκόσμιου τραπεζικού συστήματος, οι οποίες θα εμποδίσουν την επανάληψη μιας τέτοιας χρηματοπιστωτικής, οικονομικής και κοινωνικής αστάθειας.

Βρυξέλλες, 21 Οκτωβρίου 2010.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ Για μια ολοκληρωμένη ανάλυση των μειονεκτημάτων των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας βλέπε Επιτροπή Κινητών Αξιών και Συναλλαγών των ΗΠΑ (Securities and Exchange Commission) «Summary Report of Issues Identified in the Commission Staff's Examinations of Select Credit Rating Agencies» <http://www.sec.gov/news/studies/2008/craexamination070808.pdf> (πρόσβαση στις 10.6.2010)

⁽⁷⁾ Η εφημερίδα Irish Times αναφέρει ότι η Γερμανίδα Καγκελάριος δήλωσε ότι ο νέος οργανισμός δεν θα είναι φυσικά πολιτικώς εξαρτημένος, αλλά θα ενεργεί σε πνεύμα βιώσιμων οικονομικών που δεν είναι τόσο προσανατολισμένα σε βραχυπρόθεσμες προοπτικές. Irish Times, 21 Μαΐου 2010.

⁽⁸⁾ Κατά την επίσκεψή μας στην Eurostat πληροφορηθήκαμε ότι η Eurostat είχε επανειλημμένα εκδώσει έγκαιρες προειδοποιήσεις για το υψηλό έλλειμμα και την κρίση δημόσιου της Ελλάδας, αλλά δεν εισακούστηκε από κανέναν.