

Βρυξέλλες, 30.11.2012
COM(2012) 777 final/2

Corrigendum

Annule et remplace le document COM(2012) 777 final du 28.11.2012.

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Σχέδιο στρατηγικής για μια βαθιά και ουσιαστική οικονομική και νομισματική ένωση

Έναρξη συζήτησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο

ΣΧΕΔΙΟ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΓΙΑ ΜΙΑ ΒΑΘΙΑ ΚΑΙ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗ ΕΝΩΣΗ

Έναρξη συζήτησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο

1. Σκεπτικό, φιλοδοξίες και οφέλη της ONE

Σύμφωνα με τις Συνθήκες, σκοπός της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η προαγωγή της ειρήνης, των αξιών της και της ευημερίας των λαών της. Η Ευρωπαϊκή Ένωση εργάζεται για τη βιώσιμη ανάπτυξη της Ευρώπης με γνώμονα την ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη και τη σταθερότητα των τιμών, την άκρως ανταγωνιστική κοινωνική οικονομία της αγοράς, με στόχο την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο, καθώς και το υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος. Επίσης, προάγει την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή, καθώς και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών. Η Ευρωπαϊκή Ένωση εγκαθιδρύει οικονομική και νομισματική ένωση (ONE), της οποίας το νόμισμα είναι το ευρώ (πρβλ. άρθρο 3 ΣΕΕ).

Η δημιουργία της ONE και η καθιέρωση του ευρώ υπήρξαν ορόσημα στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Πρόκειται για γεγονότα που κατέχουν ξεχωριστή θέση μεταξύ των πλέον βαρυσήμαντων επιτευγμάτων της ΕΕ, το δε ευρώ συγκαταλέγεται στα σύμβολα που δίδουν υπόσταση στην Ευρώπη, τόσο στο εσωτερικό της ηπείρου όσο και σε ολόκληρη την υφήλιο. Οι ιδρυτές της ONE επεδίωκαν φιλόδοξους στόχους με τη δημιουργία του ενιαίου νομίσματος, τόσο οικονομικούς όσο και πολιτικούς. Ορισμένες από τις φιλοδοξίες αυτές έχουν ήδη πραγματοποιηθεί, ενώ μερικές άλλες εξακολουθούν να αποτελούν στόχους προς επίτευξη.

Το ευρώ, ως το δεύτερο σημαντικότερο αποθεματικό νόμισμα, αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της παγκόσμιας οικονομίας. Χρησιμοποιείται παγίως για την κατάρτιση ισολογισμών ανά τον κόσμο. Η ύπαρξή του συνέβαλε στο άνοιγμα της εσωτερικής αγοράς σε περισσότερα από 330 εκατομμύρια πολιτών που διαβιούν στη ζώνη του ευρώ, παρέχοντας τη δυνατότητα άμεσης σύγκρισης των τιμών που ισχύουν για αγαθά και υπηρεσίες στις διάφορες χώρες. Χάρη στην εξάλειψη του συναλλαγματικού κινδύνου και των εξόδων των συναλλαγών εξωτερικού, το ευρώ διευκολύνει επιπλέον την αποτελεσματικότερη κατανομή των πόρων και προσδίδει απόλυτη διαφάνεια στις τιμές στις οποίες αγαθά και υπηρεσίες προσφέρονται στις διάφορες χώρες. Στον διασυνδεδεμένο ηλεκτρονικό κόσμο στον οποίο ζούμε, η συνακόλουθη διαμόρφωση ίσων όρων ανταγωνισμού στην ενιαία αγορά αποτελεί ισχυρό μοχλό ανάπτυξης. Το ευρώ έχει αποδεδειγμένα καταστήσει ευκολότερες τις εμπορικές συναλλαγές μεταξύ χωρών της ζώνης του ευρώ και έχει, επίσης, δώσει ώθηση σε ενσώματες αλλά και χρηματοοικονομικού τύπου επενδύσεις μεταξύ κρατών μελών. Η σταθερότητα του νομίσματος έχει καταστήσει τη ζώνη του ευρώ έναν ελκυστικό προορισμό για επενδύσεις. Τα προαναφερθέντα οφέλη στο πεδίο του εμπορίου και των επενδύσεων έχουν επηρεάσει ευνοϊκά την ανάπτυξη και την απασχόληση. Η παροχή άφθονης ρευστότητας από το

Ευρωσύστημα έχει διευκολύνει την αντιμετώπιση προβλημάτων στη διατραπεζική αγορά σε μια περίοδο χρηματοοικονομικών κλυδωνισμών και αβεβαιότητας. Η ζώνη του ευρώ αποτελεί ένα δυναμικό και εξελισσόμενο εγχείρημα. Παρά την κρίση, η συμμετοχή στη ζώνη του ευρώ, η οποία σήμερα απαρτίζεται από 17 κράτη μέλη με πρόβλεψη προσχώρησης και άλλων χωρών μελλοντικώς, εξακολουθεί να αποτελεί ελκυστική προοπτική: η Σλοβακία υιοθέτησε το ενιαίο νόμισμα τον Ιανουάριο του 2009, και η Εσθονία τον Ιανουάριο του 2011.

Αδυναμίες του αρχικού σχεδιασμού της ONE και τήρηση των κανόνων

Κατά την εκδήλωση της χρηματοπιστωτικής κρίσης το 2008, ορισμένα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ είχαν συσσωρεύσει μεγάλα ιδιωτικά και δημόσια χρέη, απώλειες ανταγωνιστικότητας και μακροοικονομικές ανισορροπίες. Εξαιτίας αυτού, ήταν ιδιαίτερα ευάλωτα τη στιγμή κατά την οποία ξέσπασε η κρίση, και όταν αυτή η τελευταία μετεξελίχθηκε σε κρίση δημόσιου χρέους, υπήρξαν μεγάλης έκτασης αλυσιδωτές επιπτώσεις σε ολόκληρη τη ζώνη του ευρώ. Η διόγκωση των προαναφερθέντων παραγόντων τρωτότητας ήταν εν μέρει απόρροια της ανεπαρκούς τήρησης και συμμόρφωσης με τους κανόνες που είχαν συμφωνηθεί ως πλαίσιο υποστήριξης της ONE και οι οποίοι καθορίζονταν στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Σε μεγάλο βαθμό, οι ίδιοι αυτοί παράγοντες τρωτότητας πηγάζαν από ορισμένα γνωρίσματα της αρχικής θεσμικής αρχιτεκτονικής της ONE, ιδίως δε από την έλλειψη ενός μηχανισμού για τη συστηματική αντιμετώπιση των μακροοικονομικών ανισορροπιών.

Η ONE δεν έχει προηγούμενο μεταξύ των νομισματικών ενώσεων της σύγχρονης εποχής, υπό την έννοια ότι συνδυάζει την κεντρική νομισματική πολιτική με την αποκεντρωμένη ευθύνη για την άσκηση των περισσότερων οικονομικών πολιτικών, η οποία, ωστόσο, υπόκειται σε ορισμένους περιορισμούς όσον αφορά τις εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές. Σε αντίθεση με άλλες νομισματικές ενώσεις, δεν υφίσταται κεντρική άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής, ούτε κεντρική δημοσιονομική ικανότητα (ομοσπονδιακός προϋπολογισμός)¹. Από τη γένεση του ευρώ, είναι σαφές ότι η αυξανόμενη αλληλεξάρτηση των κρατών μελών που το έχουν υιοθετήσει προσδίδει ιδιαίτερη σπουδαιότητα στην άσκηση ορθών δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών. Στο ΣΣΑ² καθορίζονται οι κανόνες που διέπουν τον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών. Το ΣΣΑ προέβλεπε επίσης τη δυνατότητα λήψης μέτρων εις βάρος κρατών μελών που δεν σέβονταν τους σχετικούς κανόνες. Επικρατούσε η αντίληψη

¹ Στο παρόν κείμενο, το επίθετο «δημοσιονομικός» (αγγλιστί «fiscal») παραπέμπει στις λειτουργίες που άπτονται του προϋπολογισμού.

² Το πλαίσιο πολιτικής της ONE περιλαμβάνει ένα σύνολο λεπτομερών διατάξεων Συνθηκών, οι οποίες: α) προβλέπουν την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) ως ανεξάρτητης νομισματικής αρχής για τη ζώνη του ευρώ· β) προσδιορίζουν ένα σύνολο κανόνων οι οποίοι διέπουν την άσκηση των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών (π.χ. διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, απαγόρευση της χρηματοδότησης και της προνομιακής πρόσβασης και αρχή γνωστή ως «ρήτρα της μη συνυπευθυνότητας»)· και γ) διέπουν την επίβλεψη των οικονομικών πολιτικών γενικότερα στα κράτη μέλη.

ότι ο συντονισμός αυτός θα ήταν ικανός να διασφαλίζει την άσκηση ορθών πολιτικών σε εθνικό επίπεδο. Ήδη το 2008, στην έκθεση EMU@10³ της Επιτροπής παρουσιάζονταν διάφορες αλλαγές που θα μπορούσαν να επέλθουν στο συγκεκριμένο πλέγμα ρυθμίσεων. Η κρίση κατέστησε πιο επιτακτική την ανάγκη για αλλαγές.

Τα παρακάτω ζητήματα βρίσκονται στο επίκεντρο των προκλήσεων που η ζώνη του ευρώ αντιμετωπίζει από το 2008:

α) Το ΣΣΑ δεν έγινε σεβαστό σε επαρκή βαθμό από τα κράτη μέλη και δεν συνοδευόταν από στιβαρούς μηχανισμούς για τη διασφάλιση της διατηρησιμότητας των δημόσιων οικονομικών. Η επιβολή του προληπτικού σκέλους του ΣΣΑ, βάσει του οποίου τα κράτη μέλη υποχρεούνται να διατηρούν υγιή υποκείμενη δημοσιονομική θέση, ήταν υπερβολικά άτολμη, και τα κράτη μέλη δεν αξιοποιούσαν περιόδους σταθερής ανάπτυξης για την άσκηση φιλόδοξων δημοσιονομικών πολιτικών. Συγχρόνως, το κριτήριο που καθορίζεται στη Συνθήκη ως προς το χρέος δεν εφαρμοζόταν αποτελεσματικά στην πράξη στο πλαίσιο του διορθωτικού σκέλους του ΣΣΑ. Το αποτέλεσμα ήταν να προκύπτουν δημοσιονομικές αστοχίες σε περιόδους ευνοϊκής οικονομικής συγκυρίας και να είναι αδύνατος ο περιορισμός του ύψους του χρέους των υπερχρεωμένων χωρών.

β) Ο συντονισμός των εθνικών οικονομικών πολιτικών πέραν του πεδίου των δημόσιων οικονομικών στηριζόταν σε μη δεσμευτικούς μηχανισμούς (άσκηση πίεσης από ομοτίμους και συστάσεις) και ασκούσε περιορισμένη επίδραση στις ενέργειες των επιμέρους κρατών μελών της ζώνης του ευρώ. Ο όλος μηχανισμός ήταν, συνεπώς, υπερβολικά αδύναμος για να μπορεί να αντιμετωπίσει τη σταδιακή διεύρυνση των χάσμάτων ανταγωνιστικότητας και τις αποκλίσεις που παρατηρούνταν μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την οικονομική ανάπτυξη. Δεν αποδιδόταν η δέουσα σημασία στις δευτερογενείς επιπτώσεις των εθνικών μέτρων στο σύνολο της ζώνης του ευρώ. Κατά τη χάραξη των εθνικών οικονομικών πολιτικών, δεν λαμβανόταν επαρκώς υπόψη το ευρύτερο ευρωπαϊκό πλαίσιο εντός του οποίου λειτουργούν οι επιμέρους οικονομίες. Την κατάσταση αυτή επέτεινε η γενικευμένη έλλειψη κινδύνων λόγω της παγκόσμιας υπερπροσφοράς οικονομικής ρευστότητας.

γ) Οι χρηματοπιστωτικές αγορές αποτελούν σημαντικό παράγοντα δημιουργίας κινήτρων, ούτως ώστε οι χώρες να μεριμνούν για τη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών τους, λόγω της ενσωμάτωσης του κινδύνου αδυναμίας εξόφλησης στα επιτόκια με τα οποία τα κράτη είναι σε θέση να δανείζονται χρήματα. Εξαιτίας της παγκόσμιας άμβλυνσης των πληθωριστικών πιέσεων στα τέλη της δεκαετίας του 1990, παρατηρήθηκε ταχεία και σταθερή επέκταση της προσφοράς χρήματος από τις κεντρικές τράπεζες. Το στοιχείο αυτό, συνδυαζόμενο με καινοφανείς προσεγγίσεις ως προς τη μεταβίβαση κινδύνων στο πλαίσιο του χρηματοπιστωτικού συστήματος, οδήγησε σε παγκοσμιοποιημένη υπερβάλλουσα ρευστότητα, σε μια γενικευμένη αναζήτηση υψηλών αποδόσεων και, εν τέλει, σε μια

³ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary12680_en.htm

εξαιρετικά στρεβλή εκτίμηση του πιστωτικού κινδύνου που αντιπροσώπευαν τόσο τα ιδιωτικά όσο και τα δημόσια περιουσιακά στοιχεία. Εκ παραλλήλου, μετά την καθιέρωση του ευρώ, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) στηρίχτηκε στα εθνικά ομόλογα για τις πράξεις ανοικτής αγοράς που εκτελούσε, με συνέπεια να προσδίδει στα ομόλογα αυτά τον ανώτατο βαθμό πιστοληπτικής αξιολόγησης, ο οποίος τίθεται ως όρος για την παροχή εξασφάλισης από κεντρική τράπεζα. Το αποτέλεσμα ήταν να συγκλίνουν σε μεγάλο βαθμό οι αποδόσεις, με επακόλουθο να περιορισθεί σημαντικά η πειθαρχία των αγορών, παρά τις αποκλίσεις μεταξύ των εθνικών δημοσιονομικών επιδόσεων. Η κατάσταση αυτή συνέτεινε, μεταξύ άλλων, στην πραγματοποίηση σημαντικών επενδύσεων σε κρατικά ομόλογα από τράπεζες. Οι οικονομίες της ζώνης του ευρώ που διέρχονταν περίοδο κυκλικής επέκτασης και χαρακτηρίζονταν από σχετικά υψηλότερα ποσοστά πληθωρισμού έτειναν να απολαμβάνουν χαμηλά ή ακόμη και αρνητικά πραγματικά επιτόκια. Σε ορισμένες χώρες, το γεγονός αυτό οδήγησε σε έντονη πιστωτική επέκταση, η οποία με τη σειρά της πυροδότησε μεγάλες «φούσκες» στην αγορά ακινήτων.

δ) Η έναρξη λειτουργίας της ONE συνοδεύτηκε από απότομη επιτάχυνση της χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης. Τούτο από τη μια μεριά δημιούργησε ευκαιρίες για τη διαφοροποίηση χαρτοφυλακίων, αλλά συγχρόνως κατέστησε ταχύτερη τη μετάδοση των κλυδωνισμών από τη μια χώρα στην άλλη. Παρά την αυξημένη ολοκλήρωση των αγορών, η ευθύνη για την προληπτική εποπτεία και τη διαχείριση των κρίσεων παρέμεινε κατά κύριο λόγο στο επίπεδο των κρατών μελών. Αυτή η ασυμμετρία μεταξύ ολοκληρωμένων χρηματοπιστωτικών αγορών, αφενός, και το γεγονός ότι η αρχιτεκτονική χρηματοπιστωτικής σταθερότητας παρέμενε κατακερματισμένη σε εθνικό επίπεδο, αφετέρου, είχαν ως αποτέλεσμα τον ανεπαρκή συντονισμό μεταξύ των αρμόδιων αρχών σε όλες τις φάσεις της τρέχουσας κρίσης. Η έλλειψη κοινών κανόνων και θεσμικών οργάνων που να είναι αρμόδια για την εποπτεία και την εξυγίανση του χρηματοπιστωτικού τομέα στο σύνολο της ζώνης του ευρώ αποτέλεσε μείζον πρόβλημα, το οποίο δυσκόλεψε την αντιμετώπιση της κρίσης. Η ανυπαρξία ολοκληρωμένου πλαισίου που να καλύπτει το σύνολο της ΕΕ, καθώς και ενός μηχανισμού αμοιβαιοποίησης της αντιμετώπισης κινδύνων που προέρχονται από τον τραπεζικό τομέα και πλήττουν περισσότερα ή και όλα τα κράτη μέλη οδήγησε στην εμφάνιση ισχυρών και ζημιογόνων αρνητικών αλληλεπιδράσεων μεταξύ του τραπεζικού συστήματος και του κρατικού χρέους στις ευάλωτες χώρες. Οι εν λόγω αλληλεπιδράσεις όξυναν περαιτέρω την κρίση χρέους και οδήγησαν σε αναστροφή της κατεύθυνσης της ροής κεφαλαίων. Ως εκ τούτου, ορισμένα κράτη μέλη έχουν αποκλεισθεί από χρηματοδότηση μέσω των αγορών, και έχει υπάρξει κίνδυνος μετάδοσης του προβλήματος στο σύνολο της ζώνης του ευρώ. Υπό τις συνθήκες αυτές, η έλλειψη αποτελεσματικού μηχανισμού για την παροχή ρευστότητας σε κράτη μέλη τα οποία βρίσκονται σε δεινή θέση και, κατ' επέκταση, για τη διαχείριση του κινδύνου μετάδοσης και την περιφρούρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στη ζώνη του ευρώ κατεγράφη ως σαφές στοιχείο ανεπάρκειας των ρυθμίσεων που προβλέπονται για τη διαχείριση κρίσεων.

Καίτοι η ΕΕ έχει αναλάβει αποφασιστική δράση για την αντιμετώπιση αυτών των μειζόνων προκλήσεων, η ONE χρήζει περαιτέρω εμβάθυνσης. Στο παρόν σχέδιο στρατηγικής για μια

βαθιά και ουσιαστική ONE περιγράφονται τα αναγκαία στοιχεία και τα βήματα που θα απαιτηθούν για την επίτευξη μιας πλήρους τραπεζικής, οικονομικής, δημοσιονομικής και πολιτικής ένωσης.

2. Τα μέτρα που έχουν ήδη ληφθεί προς αντιμετώπιση της κρίσης

Στο πλαίσιο της αντιμετώπισης της κρίσης, η Επιτροπή ηγήθηκε των προσπαθειών: για τη διαφύλαξη της ενιαίας αγοράς έναντι των διαφαινόμενων τάσεων προστατευτισμού και της περιχαράκωσης των κρατών μελών εντός των εθνικών τους συνόρων, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τον τραπεζικό τομέα· για την αναμόρφωση της οικονομικής διακυβέρνησης στην ONE με στόχο την αντιμετώπιση των αδυναμιών της οικονομικής εποπτείας· για την υποβολή σημαντικών νομοθετικών προτάσεων προκειμένου να δρομολογηθεί η μεταρρύθμιση της εποπτείας του χρηματοπιστωτικού τομέα· για τη διασφάλιση του συντονισμού και της εποπτείας σε επίπεδο ΕΕ της διάσωσης τραπεζών· και, τέλος, για την ενθάρρυνση της παροχής στήριξης στην πραγματική οικονομία στο πλαίσιο του «Ευρωπαϊκού σχεδίου για την ανάκαμψη της οικονομίας».

Η ένθερμη υποστήριξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου συνέβαλε καθοριστικά στο να επιτευχθεί ταχεία πρόοδος σε σχέση με τις προαναφερθείσες πρωτοβουλίες και στο να τεθούν χωρίς χρονοτριβή σε ισχύ οι σχετικές νομοθετικές προτάσεις. Το 2010, η ομάδα δράσης την οποία συγκρότησε ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με στόχο την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης επέτρεψε την ταχεία επίτευξη ομοφωνίας μεταξύ των κρατών μελών υπέρ των προτάσεων που υπέβαλε η Επιτροπή. Από τις συχνές συνόδους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου προέκυψαν σημαντικές δεσμεύσεις και αξιόλογα βήματα από πλευράς κρατών μελών για την αντιμετώπιση της ευρωπαϊκής κρίσης.

Όλα τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και τα πλείστα κράτη μέλη που δεν μετέχουν σε αυτή ανέλαβαν τη δέσμευση να ενσωματώσουν στα εθνικά τους νομικά πλαίσια τους κανόνες και τις αρχές της ΕΕ περί δημοσιονομικής εποπτείας, κατ'εφαρμογή της Συνθήκης για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΣΣΣΔ), η οποία υπεγράφη, τον Μάρτιο του 2012, από το σύνολο των χωρών της ΕΕ πλην της Τσεχικής Δημοκρατίας και του Ηνωμένου Βασιλείου. Η δημιουργία του χρηματοπιστωτικού τείχους προστασίας για τη ζώνη του ευρώ και οι διαδοχικές αποφάσεις για την αύξηση του μεγέθους του και της ευελιξίας των σχετικών πράξεων και για τη μετατροπή του σε μόνιμο μηχανισμό ενίσχυσαν σε μεγάλο βαθμό την ικανότητα διαχείρισης κρίσεων.

2.1 Δημοσιονομική εποπτεία

Η Επιτροπή υπέβαλε στρατηγική για την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης στην Ευρώπη με δύο ανακοινώσεις τις οποίες εξέδωσε στις 12 Μαΐου 2010 και στις 30 Ιουνίου

2010⁴. Τις ανακοινώσεις αυτές ακολούθησε δέσμη νομοθετικών προτάσεων, η οποία εγκρίθηκε από την Επιτροπή στις 29 Σεπτεμβρίου 2010.

Χάρη στην αποδοτική διοργανική συνεργασία, η νομοθετική διαδικασία προχώρησε με ταχείς ρυθμούς, και τον Δεκέμβριο του 2011 κατέστη δυνατή η αναμόρφωση του ευρωπαϊκού πλαισίου οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας, με την υιοθέτηση δέσμης αποτελούμενης από έξι νομοθετικές προτάσεις (γνωστής ως «εξάπτυχο»), που αποσκοπεί στη διευθέτηση των αδυναμιών τις οποίες αποκάλυψε η οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση. Η δέσμη αυτή περιελάμβανε τρεις κανονισμούς για την ενίσχυση του ευρωπαϊκού πλαισίου δημοσιονομικής εποπτείας (δηλαδή του ΣΣΑ), δύο κανονισμούς με τους οποίους θεσπίζεται νέα διαδικασία επιτήρησης για τις μακροοικονομικές ανισορροπίες, καθώς και οδηγία με την οποία θεσπίζονται υποχρεωτικά ελάχιστα πρότυπα για τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών.

Χάρη στη δέσμη νομοθετικών προτάσεων, ενισχύθηκε δραστικά το προληπτικό σκέλος του ΣΣΑ, με την καθιέρωση κανόνα για τις δαπάνες, ο οποίος συναρτά την αύξηση των δαπανών προς το μεσοπρόθεσμο ποσοστό αύξησης του δυνητικού ΑΕΠ. Εκτός αυτού, η ίδια νομοθεσία προβλέπει πλέον τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων στα αρχικά στάδια της όλης διαδικασίας. Μια χώρα θα αντιμετωπίζει στο εξής το ενδεχόμενο να υποχρεωθεί σε τοκοφόρο κατάθεση ίση προς το 0,2% του ΑΕΠ σε περίπτωση που η υποκείμενη δημοσιονομική θέση δεν κρίνεται αρκετά εύρωστη. Η νέα νομοθεσία προβλέπει ακόμη τη δυνατότητα ανάληψης δυναμικότερης δράσης για τη διόρθωση σοβαρών σφαλμάτων πολιτικής εντός του διορθωτικού σκέλους του ΣΣΑ, καθώς και νέο ποσοτικοποιημένο κανόνα, βάσει του οποίου τα κράτη μέλη τα οποία υπερβαίνουν το ανώτατο όριο που τίθεται για το χρέος βάσει της Συνθήκης του Μάαστριχτ είναι υποχρεωμένα να μειώσουν με ταχύ ρυθμό το υπερβάλλον χρέος. Η κίνηση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ) μπορεί πλέον να προκληθεί τόσο από δυσμενείς εξελίξεις όσον αφορά το δημόσιο χρέος όσο και από την καταγραφή υψηλών δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Η καθιέρωση του κανόνα της αντίστροφης ειδικής πλειοψηφίας ενισχύει σε μεγάλο βαθμό τον ρόλο της Επιτροπής κατά τη λήψη αποφάσεων για την επιβολή κυρώσεων σε βάρος κρατών μελών της ζώνης του ευρώ. Ενώ στο παρελθόν απαιτείτο η υποστήριξη ειδικής πλειοψηφίας στο Συμβούλιο για την έκδοση τέτοιων αποφάσεων, μελλοντικώς θα απαιτείται ειδική πλειοψηφία για την αποτροπή της επιβολής της κύρωσης που προτείνεται από την Επιτροπή.

Το εξάπτυχο περιλάμβανε επίσης την έκδοση οδηγίας για τον καθορισμό ελάχιστων απαιτήσεων για τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια ώστε να εξασφαλιστεί ότι τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών είναι ικανά να τηρήσουν τους κανόνες της ΕΕ. Η ιδέα αυτή, δηλαδή το να εξασφαλίζεται ότι οι εθνικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων διαμορφώνονται έτσι ώστε να επιτυγχάνεται άσκηση πολιτικής σύμφωνης προς τις ευρωπαϊκές απαιτήσεις βρίσκεται επίσης και στον πυρήνα της

⁴ Βλ. ανακοινώσεις της Επιτροπής της 12ης Μαΐου 2010 (COM (2010) 250 τελικό) και της 30ής Ιουνίου 2010 (COM(2010) 367 τελικό), καθώς και το «εξάπτυχο» νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής της 29ης Σεπτεμβρίου 2010 (COM (2010) 522 έως 527 τελικό).

διακυβερνητικής Συνθήκης για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΣΣΣΔ). Τα υπογράφοντα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ έχουν δεσμευθεί να ενσωματώσουν τις βασικές αρχές της ΣΣΣΔ απευθείας στο εθνικό νομοθετικό τους πλαίσιο μέσω προβλέψεων δεσμευτικού και μόνιμου χαρακτήρα μεταξύ των οποίων και ένας εθνικός διορθωτικός μηχανισμός υπό την εποπτεία ανεξάρτητου φορέα παρακολούθησης ο οποίος θα εξασφαλίζει τη συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς στόχους που τίθενται στο προληπτικό σκέλος του Συμφώνου. Μολονότι έχει διακυβερνητικό χαρακτήρα η ΣΣΣΔ προβλέπει την ενσωμάτωση των διατάξεων της στην ενωσιακή νομοθεσία εντός 5 ετών. Η Επιτροπή συνεργάζεται ήδη με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την ενσωμάτωση ορισμένων από τα στοιχεία της ΣΣΣΔ στο ενωσιακό δίκαιο που διέπει τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ μέσω των νομοθετικών προτάσεων που είναι γνωστές ως το δίπτυχο και οποίες ακολουθούν επί του παρόντος τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΕ.

Το δίπτυχο, που αποτελείται από δύο κανονισμούς, προτάθηκε από την Επιτροπή τον Νοέμβριο του 2011 και αποσκοπεί στην περαιτέρω ενίσχυση τόσο του δημοσιονομικού συντονισμού και της δημοσιονομικής εποπτείας, για πιο στοχευμένη πρόληψη και πιο αποτελεσματική διορθωτική δράση σε περίπτωση αποκλίσεων από τις απαιτήσεις της δημοσιονομικής πολιτικής που απορρέουν από το ΣΣΑ. Όλα τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ θα υποβάλουν στην Επιτροπή και στους εταίρους τους της ζώνης του ευρώ, πριν από την έγκριση από τα εθνικά κοινοβούλια, τα σχέδια προϋπολογισμών τους για το επόμενο έτος με βάση ένα κοινό χρονοδιάγραμμα. Το δίπτυχο ενισχύει επίσης τις διαδικασίες παρακολούθησης και εποπτείας για κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσχέρειες όσον αφορά την χρηματοπιστωτική τους σταθερότητα ή για κράτη μέλη που λαμβάνουν χρηματοδοτική ενίσχυση.

2.2 Εποπτεία οικονομικής πολιτικής

Μια μεγάλη αδυναμία των προ της κρίσης εποπτικών ρυθμίσεων ήταν η έλλειψη συστηματικής εποπτείας των μακροοικονομικών ανισορροπιών και των εξελίξεων όσον αφορά την ανταγωνιστικότητα. Ενώ αυτού του είδους οι εξελίξεις αναλύονταν στο πλαίσιο των εκθέσεων της Επιτροπής σχετικά με τα κράτη μέλη, περιλαμβανομένων των γνωμοδοτήσεων για τα προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης, καθώς και στις ανεπίσημες ανά διετία επισκοπήσεις της ανταγωνιστικότητας της ζώνης του ευρώ, δεν υπήρχε κάποιος επίσημος μηχανισμός για την συστηματική τους ανάλυση και παρακολούθηση μέσω συγκεκριμένων συστάσεων πολιτικής. Το εξάπτυχο εισήγαγε μια νέα Διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισορροπιών (ΔΜΑ) για την κάλυψη του κενού αυτού: πρόκειται για έναν νέο εποπτικό μηχανισμό σκοπός του οποίου είναι η πρόληψη μακροοικονομικών ανισορροπιών, καθώς και ο καθορισμός και η έγκαιρη λήψη διορθωτικών μέτρων για τις εμφανιζόμενες αποκλίσεις ανταγωνιστικότητας. Βασίζεται σε ένα σύστημα επαγρύπνησης που χρησιμοποιεί έναν πίνακα αποτελεσμάτων βάσει δεικτών και εμπεριστατωμένες μελέτες ανά χώρα για τη διαπίστωση ανισορροπιών και την κίνηση μιας νέας διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ) στις περιπτώσεις που κρίνεται αναγκαίο. Η νέα διαδικασία στηρίζεται σε μέτρα επιβολής της νομοθεσίας που λαμβάνουν τη μορφή οικονομικών κυρώσεων για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ που δεν συμμορφώνονται με την ΔΥΕ.

Οι διάφορες συνιστώσες της οικονομικής, δημοσιονομικής και διαρθρωτικής εποπτείας ενοποιήθηκαν επίσης πλήρως ως αποτέλεσμα αλλαγών που επήλθαν από τότε που εκδηλώθηκε η κρίση και θεσπίστηκε το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο. Ενώ οι συνιστώσες αυτές εξετάζονταν χωριστά στο παρελθόν, εποπτεύονται πλέον εκ παραλλήλου κατά το πρώτο εξάμηνο εκάστου ημερολογιακού

έτους, πράγμα το οποίο επιτρέπει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη ειδικές κατά χώρα κατευθύνσεις στις εθνικές δημοσιονομικές διαδικασίες τους κατά το εξάμηνο που ακολουθεί. Επίσης παρέχονται στα κράτη μέλη συμβουλές ως προς την άσκηση πολιτικής προτού αυτά οριστικοποιήσουν τα σχέδια προϋπολογισμών τους για το επόμενο έτος.

2.3 Ρύθμιση και εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα

Κατά την τελευταία τετραετία, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει λάβει αποφασιστικά μέτρα στον τομέα της ρύθμισης και της εποπτείας του χρηματοπιστωτικού τομέα, ενώ παράλληλα εφαρμόζεται και ένα φιλόδοξο και σημαντικό πρόγραμμα μεταρρύθμισης του χρηματοπιστωτικού τομέα. Στόχος είναι να καταστούν πιο σταθερά, πιο ανταγωνιστικά και πιο ανθεκτικά τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και οι αγορές, που βρίσκονταν στο επίκεντρο της κρίσης. Ο Πρόεδρος της Επιτροπής ζήτησε από τον Jacques de Larosière, πρώην διευθύνοντα σύμβουλο του ΔΝΤ και διοικητή της Banque de France, να υποβάλει διεξοδική έκθεση σχετικά με τα κατάλληλα μέτρα. Βασιζόμενη στην έκθεση de Larosière, η Επιτροπή πρότεινε ένα διεξοδικό πρόγραμμα κανονιστικής μεταρρύθμισης στον χρηματοπιστωτικό τομέα.

Στο πλαίσιο της τέταρτης οδηγίας και του κανονισμού για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις (CRD4/CRR), που τελούν υπό συζήτηση, προτάθηκαν αυστηρότερες απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για τις τράπεζες. Για πρώτη φορά, οι απαιτήσεις περί επάρκειας κεφαλαίων θα κατοχυρωθούν σε κανονισμό και όχι σε οδηγία. Η έγκριση του κανονισμού για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις θα αποτελέσει σημαντικό βήμα για την ολοκλήρωση του ενιαίου εγχειριδίου κανόνων για τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ΕΕ έχει επίσης αναλάβει δράση στον τομέα της διακυβέρνησης με τη θέσπιση δεσμευτικών κανόνων όσον αφορά τις πρακτικές αποδοχών ώστε να αποφεύγεται η υπερβολική ανάληψη κινδύνων από τις τράπεζες.

Η ΕΕ κατέστησε αυστηρότερη την εποπτεία των χρηματοπιστωτικών αγορών θεσπίζοντας ένα Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας (ΕΣΧΕ) το οποίο περιλαμβάνει τρεις Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές (ΕΕΑ) - την Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών (ΕΑΤ), την Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων (ΕΑΕΕΣ), και την Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών (ΕΑΚΑΑ) - καθώς και έναν φορέα μακροπροληπτικής εποπτείας, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Συστημικών Κινδύνων (ΕΕΣΚ). Οι τρεις ΕΕΑ συνεργάζονται με τις εθνικές εποπτικές αρχές των κρατών μελών ώστε να διασφαλιστεί η εναρμόνιση των κανόνων και η αυστηρή και συνεκτική εφαρμογή των νέων απαιτήσεων. Η ΕΕΣΚ παρακολουθεί τους κινδύνους που απειλούν τη σταθερότητα ολόκληρου του χρηματοπιστωτικού συστήματος και καθιστά δυνατή την έγκαιρη αντιμετώπιση τυχόν αδυναμιών.

Οι οργανισμοί πιστοληπτικής αξιολόγησης οι οποίοι διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στην πυροδότηση της κρίσης, παρακολουθούνται πλέον στενά από την ΕΑΚΑΑ. Η νομοθεσία που εκδόθηκε το 2012 θα εξασφαλίσει ότι όλα τα τυποποιημένα εξωχρηματιστηριακά παράγωγα θα συμψηφίζονται από γραφεία συμψηφισμού που ενεργούν ως κεντρικός αντισυμβαλλόμενος, μειώνοντας έτσι τον κίνδυνο αθέτησης υποχρεώσεων από μέρους αντισυμβαλλομένων. Εκτός αυτού, όλα τα τυποποιημένα και επαρκώς ρευστά παράγωγα θα αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης σε κανονιστικά ρυθμιζόμενες πλατφόρμες αφ' ης στιγμής εγκριθεί η νομοθεσία που πρότεινε η Επιτροπή. Το θέμα της ανοικτής πώλησης έχει ήδη αντιμετωπιστεί μέσω της έκδοσης νομοθεσίας με την οποία αυξάνεται η διαφάνεια.

2.4 Μηχανισμοί επίλυσης κρίσεων

Βασικό μέρος της προσέγγισης όσον αφορά την επίλυση κρίσεων ήταν η διαμόρφωση ενός μηχανισμού επίλυσης κρίσεων που θα αντιμετώπιζε την αδυναμία των χρηματοπιστωτικών αγορών και θα μετρίαζε τον κίνδυνο διάδοσης σε άλλα κράτη μέλη. Με πρωτοβουλία της Επιτροπής, τον Μάιο του 2010, θεσπίστηκαν δύο προσωρινοί μηχανισμοί επίλυσης κρίσεων: ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης (ΕΜΧΣ) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ). Ο ΕΜΧΣ αποτελεί ένα μέσο χρηματοδοτικής στήριξης στηριζόμενο στους πόρους του προϋπολογισμού της ΕΕ, το οποίο είναι διαθέσιμο και στα 27 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και βασίζεται στο υφιστάμενο πλαίσιο που παρέχει η Συνθήκη. Το ΕΤΧΣ αποτελεί εταιρεία που ανήκει στα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ, που διέπεται από το δίκαιο του Λουξεμβούργου, της οποίας η λειτουργία ρυθμίζεται από διακυβερνητική συμφωνία. Η δανειοδοτική ικανότητα του ΕΤΧΣ βασίζεται αποκλειστικά στις εγγυήσεις που παρέχουν τα συμμετέχοντα κράτη μέλη, και πρόσβαση σε αυτήν έχουν μόνον τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ.

Αντιμέτωπα με την περαιτέρω εμβάθυνση της κρίσης, τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ κατέστησαν τους υφιστάμενους μηχανισμούς στήριξης πιο ανθεκτικούς και πιο ευέλικτους, ενώ τελικά αποφάσισαν τη δημιουργία ενός μόνιμου μηχανισμού επίλυσης κρίσεων για την καλύτερη προστασία της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας της ζώνης του ευρώ και των κρατών μελών της. Αποτέλεσμα ήταν να εγκαινιαστεί στις 8 Οκτωβρίου 2012 το μόνιμο σύστημα χρηματοπιστωτικής προστασίας της ζώνης του ευρώ, ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ). Ο μηχανισμός αυτός βρίσκεται πλέον σε πλήρη λειτουργία μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας κύρωσης της Συνθήκης ΕΜΣ από όλα τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ. Ο ΕΜΣ αποτελεί τον διεθνή χρηματοπιστωτικό οργανισμό με την μεγαλύτερη κεφαλαιοποίηση στον κόσμο, καθώς και το μεγαλύτερο περιφερειακό τείχος προστασίας στον κόσμο (500 δισεκατ. ευρώ). Η σύστασή του είναι βασικό βήμα με το οποίο εξασφαλίζεται ότι η ζώνη του ευρώ έχει την απαιτούμενη ικανότητα διάσωσης από την χρεοκοπία των κρατών μελών που αντιμετωπίζουν οικονομικά προβλήματα. Στις 27 Νοεμβρίου 2012, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι η Συνθήκη ΕΜΣ συνάδει με την ενωσιακή νομοθεσία όπως έχει⁵.

Η ΕΚΤ διαδραμάτισε κρίσιμο ρόλο στην απόκριση της ζώνης του ευρώ στην οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση. Πρώτον, ο επίσημος συντελεστής αναχρηματοδότησης μειώθηκε σχεδόν στο μηδέν, λόγω της επιβράδυνσης της οικονομίας. Επιπλέον, η ΕΚΤ έλαβε σειρά μέτρων για την αντιμετώπιση των συνεπειών της κρίσης στη λειτουργία των χρηματοπιστωτικών αγορών όταν οι συναλλαγές στην διατραπεζική αγορά είχαν σχεδόν σταματήσει. Μία από τις πρώτες συνέπειες ήταν η εξάντληση της χονδρικής χρηματοδότησης τραπεζών, εν μέσω ανησυχιών όσον αφορά την ποιότητα των στοιχείων ενεργητικού στους ισολογισμούς τους. Η ΕΚΤ αντέδρασε στο φαινόμενο αυτό με την επέκταση της πρόσβασης των τραπεζών σε πράξεις νομισματικής πολιτικής μέσω της χαλάρωσης των κανόνων περί εξασφαλίσεων τόσο για συνήθεις πράξεις αναχρηματοδότησης όσο και για την παροχή έκτακτης βοήθειας σε ρευστότητα. Τον Μάιο του 2010, το ευρωσύστημα άρχισε να εφαρμόζει το Πρόγραμμα Αγορών Κινητών Αξιών (ΠΑΚΑ), αγοράζοντας κρατικά ομόλογα σε

⁵ Απόφαση της 27ης Νοεμβρίου 2012 στην υπόθεση C-370/12 Pringle. Το Δικαστήριο επιβεβαίωσε εξάλλου την ισχύ της απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αριθ. 2011/199/ΕΕ για την τροποποίηση του άρθρου 136 της ΣΛΕΕ καθώς και ότι τα κράτη μέλη ήταν ελεύθερα να συνάψουν και να κυρώσουν τη Συνθήκη ΕΜΣ πριν από την έναρξη ισχύος της εν λόγω απόφασης.

περιορισμένες και «αποστειρωμένες» παρεμβάσεις. Κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2011, εντάθηκαν οι χρηματοδοτικές πιέσεις που απειλούσαν την χρηματοπιστωτική σταθερότητα ολόκληρης της ζώνης του ευρώ και η ΕΚΤ χορήγησε στις τράπεζες πρόσβαση σε εξαιρετικά μακροπρόθεσμες πράξεις αναχρηματοδότησης (LTRO) με ληκτότητα έως τρία έτη (έναντι μέγιστης ληκτότητας τριών μηνών στο πλαίσιο των κανονικών διαδικασιών). Οι τρεις χορηγήσεις LTRO είχαν ισχυρό αντίκτυπο στο επενδυτικό κλίμα και χαλάρωσαν σε μεγάλο βαθμό την πίεση στις χρηματοδοτικές αγορές. Ενώ η πρόσβαση σε χονδρική χρηματοδότηση παραμένει προβληματική για πολλές τράπεζες, παρατηρήθηκαν πρόσφατα ενδείξεις βαθμιαίας αποκατάστασης της λειτουργίας των αγορών αυτών ιδίως για τις μεγάλες τράπεζες.

Η εξάπλωση της κρίσης στις αγορές κρατικών ομολόγων και η δημιουργία κύκλων αρνητικής ανατροφοδότησης μεταξύ τραπεζών και κρατών είχε ως αποτέλεσμα τον ευρύτερο κατακερματισμό του χρηματοπιστωτικού συστήματος της ζώνης του ευρώ και την εμφάνιση του λεγόμενου «κινδύνου μετατροπής της ονομαστικής αξίας τίτλων» λόγω φόβων περί αναστρεψιμότητας του ευρώ. Η ΕΚΤ εξέδωσε απόφαση ως βάση διεξαγωγής Άμεσων Νομισματικών Συναλλαγών στις δευτερογενείς αγορές κρατικών ομολόγων υπό αυστηρούς και αποτελεσματικούς όρους⁶. Στόχος είναι η εξασφάλιση της ορθής μετάδοσης του προσανατολισμού πολιτικής της ΕΚΤ στην πραγματική οικονομία σε ολόκληρη τη ζώνη του ευρώ και να διασφαλιστεί ο ενιαίος χαρακτήρας της νομισματικής πολιτικής. Οι συναλλαγές θα πραγματοποιούνται αυστηρά εντός των ορίων της εντολής της ΕΚΤ να διατηρεί τη σταθερότητα των τιμών σε μεσοπρόθεσμη βάση. Απαραίτητη προϋπόθεση για τις Άμεσες Νομισματικές Συναλλαγές είναι η εφαρμογή αυστηρών και αποτελεσματικών όρων στο πλαίσιο ενός κατάλληλου προγράμματος του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας/του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης (ETXS/EMXS). Στο μέτρο που τηρούνται πλήρως οι όροι του προγράμματος, το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ θα εξετάζει τη δυνατότητα διεξαγωγής Άμεσων Νομισματικών Συναλλαγών εφόσον αυτές δικαιολογούνται από άποψη νομισματικής πολιτικής. Οι συναλλαγές αυτές θα τερματίζονται μόλις επιτευχθούν οι στόχοι τους ή όταν δεν υφίσταται συμμόρφωση με το πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής ή το προληπτικό πρόγραμμα. Η ρευστότητα που δημιουργείται με τις Άμεσες Νομισματικές Συναλλαγές θα είναι πλήρως αποστειρωμένη. Η εξαγγελία του προγράμματος Άμεσων Νομισματικών Συναλλαγών, το οποίο αντικαθιστά το πιο περιορισμένο Πρόγραμμα Αγορών Κινητών Αξιών, είχε και πάλι μεγάλο αντίκτυπο στο επενδυτικό κλίμα με αποτέλεσμα τη σημαντική υποχώρηση των αποδόσεων των κρατικών ομολόγων των ευάλωτων κρατών μελών.

Η ΟΝΕ έχει αναδιοργανωθεί, αλλά οι εργασίες δεν έχουν ακόμη ολοκληρωθεί

Το σύνολο των μέτρων που έχουν ληφθεί μέχρι στιγμής αποτελεί ισχυρή απόκριση στην κρίση, ιδίως σε σύγκριση με αυτά που θεωρούνταν εφικτά μόλις πριν από λίγα χρόνια. Απαιτήθηκε χρόνος για τη λήψη πολλών από τα μέτρα αυτά, όπως η αναδιοργάνωση των μηχανισμών συντονισμού της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής ή το μόνιμο τείχος χρηματοπιστωτικής προστασίας. Επίσης, για να έχουν ορισμένα από τα μέτρα αυτά θετικό αντίκτυπο στην εμπιστοσύνη, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι επί ένα χρονικό διάστημα λειτούργησαν αποτελεσματικά. Αυτός είναι ένας από τους λόγους για τους οποίους - παρά την ισχυρή απόκριση - δεν στάθηκε δυνατό να προληφθεί η

⁶ Δελτίο Τύπου της ΕΚΤ της 6^{ης} Σεπτεμβρίου 2012 για τα τεχνικά χαρακτηριστικά των Άμεσων Νομισματικών Συναλλαγών: http://www.ecb.int/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html

μετατροπή των κρίσεων κρατικού χρέους σε κρίση εμπιστοσύνης που απειλεί με αμφισβήτηση την ίδια τη ζώνη του ευρώ.

Άλλος παράγοντας ήταν η απόκλιση μεταξύ της απότομης επιτάχυνσης της χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης στο πλαίσιο της ΟΝΕ αφενός, και της συγκριτικά βραδείας προόδου όσον αφορά την ολοκλήρωση της κανονιστικής ρύθμισης και της εποπτείας του χρηματοπιστωτικού τομέα σε επίπεδο ΕΕ, αφετέρου.

Η έλλειψη ισχυρών υπερ-εθνικών οργάνων σε επίπεδο ΕΕ για την εποπτεία των τραπεζών κατέστησε την διαχείριση της κρίσης πολύ πιο δύσκολη και δαπανηρή για τον φορολογούμενο από ό, τι θα ήταν διαφορετικά. Το πιο σημαντικό είναι ότι, ελλείψει τέτοιων θεσμών, η κρίση εμπιστοσύνης σε συνδυασμό με την έλλειψη της κατάλληλης διακυβέρνησης του χρηματοπιστωτικού τομέα (αρχιτεκτονική για τη ρύθμιση, την εποπτεία και την εξυγίανση) και τη συνακόλουθη αντίδραση των δημοσίων αρχών με βάση το εθνικό συμφέρον, είχε ως αποτέλεσμα τον εκ νέου κατακερματισμό των χρηματοπιστωτικών αγορών, καθώς η τιμολόγηση του κινδύνου βάσει εθνικών ομολόγων αναφοράς οδήγησε σε σαφώς διαφορετικές συνθήκες χρηματοδότησης για τις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά σε διαφορετικά κράτη μέλη της ευρωζώνης, εξανεμίζοντας έτσι πολλά οφέλη από την ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση.

Αυτό έχει λειτουργήσει ως επιπλέον τροχοπέδη για την ανάπτυξη σε ορισμένα κράτη μέλη, καθώς οι πιστωτικοί όροι κατέστησαν αυστηρότεροι, ιδίως όπου η δραστηριότητα ήταν ήδη αργή, επιδεινώνοντας περαιτέρω τις αλληλεπιδράσεις ανάδρασης μεταξύ τραπεζών και δημόσιου χρέους στα οικεία κράτη μέλη και περιορίζοντας περαιτέρω την ικανότητά τους να ξεπεράσουν την κρίση, με συνέπειες, εν τέλει, όσον αφορά την ικανότητά τους να προβούν στην αναχρηματοδότησή τους μέσω των αγορών και την ενδεχόμενη ανάγκη για οικονομική βοήθεια. Αντίθετα, οι πιστωτικοί όροι έγιναν ακόμη πιο ελαστικοί στα κράτη μέλη όπου η δραστηριότητα ήταν ήδη σχετικά έντονη.

Η έλλειψη ισχυρών ολοκληρωμένων θεσμικών οργάνων σε επίπεδο ΕΕ οδήγησε συνεπώς στην πράξη στην αναστροφή της ολοκλήρωσης και ήταν επιζήμια για τους ισότιμους όρους ανταγωνισμού για επιχειρήσεις και νοικοκυριά λαμβανομένης υπόψη μόνο της θέσης τους στη μία ή την άλλη πλευρά των συνόρων μεταξύ δύο κρατών μελών της ζώνης του ευρώ. Πανομοιότυπες σχεδόν επιχειρήσεις που απέχουν μόλις λίγα χιλιόμετρα σε δύο διαφορετικές πλευρές των συνόρων ενδέχεται να μην είναι πλέον σε θέση να χρηματοδοτούν επενδύσεις υπό συγκρίσιμους όρους. Στη μία πλευρά των συνόρων η επένδυση μπορεί να καθυστερήσει και η ανεργία να αυξηθεί καθώς οι πιστώσεις δεν χορηγούνται υπό εφικτούς όρους. Στην απέναντι πλευρά, το κόστος της επένδυσης και η ανεργία ενδέχεται κατά την ίδια χρονική περίοδο μπορεί να σημειώσουν νέα αρνητικά ρεκόρ. Το ίδιο ισχύει και για τους όρους χρηματοδότησης που προσφέρονται σε ιδιωτικά νοικοκυριά. Οι αποκλίνουσες αυτές εξελίξεις που δεν συνδέονται με τα θεμελιώδη οικονομικά μεγέθη και τις ανάγκες των πολιτών και των επιχειρήσεων δύνανται να παρεμποδίσουν το συνολικό έργο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Τελικά, ο αρνητικός κύκλος ανάδρασης μεταξύ δημόσιου χρέους και τραπεζών και ο συνακόλουθος επανα-κατακερματισμός των χρηματοπιστωτικών αγορών της ΕΕ είχε ως αποτέλεσμα να εμφανιστεί κίνδυνος μετατροπής της ονομαστικής αξίας κινητών αξιών, δηλαδή το στοίχημα των συμμετεχόντων στις χρηματοπιστωτικές αγορές ότι η εξέλιξη αυτή θα απειλήσει τελικά την ύπαρξη του ενιαίου νομίσματος.

Αναχρονιστικά, περισσότερα από 50 χρόνια μετά την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η κρίση εμπιστοσύνης φαίνεται να επαναφέρει την περιοριστική εξουσία των εθνικών συνόρων, να αμφισβητεί την ενιαία αγορά και να απειλεί τα επιτεύγματα, ακόμη και τις ανεκπλήρωτες φιλοδοξίες της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Τούτο συνιστά επίσης απειλή για το μοντέλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την κοινωνική οικονομία της αγοράς.

Τα διδάγματα που αντλήθηκαν στο πλαίσιο των οικονομικών και δημοσιονομικών κρίσεων, καθώς και των κρίσεων δημοσίου χρέους από το 2008, αποτέλεσαν την κινητήρια δύναμη για τη ριζική αναμόρφωση της οικονομικής διακυβέρνησης της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, η οποία έχει ήδη οδηγήσει σε πρωτοφανή βήματα. Αυτή η αναμόρφωση έχει καταστήσει την ΟΝΕ πολύ πιο ισχυρή από ό, τι ήταν κατά την έναρξη της κρίσης. Η κρίση κατέδειξε σαφώς πόσο έχει αυξηθεί η αλληλεξάρτηση των οικονομιών μας μετά την ίδρυση της ΟΝΕ. Έχει επίσης καταδείξει, πέραν πάσης αμφιβολίας, ότι η επιτυχία ή η αποτυχία της ΟΝΕ θα είναι μια επιτυχία ή μια αποτυχία για όλους τους εμπλεκόμενους.

Η απειλή που συνεπάγεται η κρίση εμπιστοσύνης είναι όμως πολύ πιο θεμελιώδης. Κατά συνέπεια, απαιτείται μια πολύ πιο ουσιαστική απάντηση. Η απάντηση αυτή πρέπει να μπορεί να αποκαταστήσει την εμπιστοσύνη στο ότι τα επιτεύγματα της ενιαίας αγοράς και του ενιαίου νομίσματος δεν θα αναιρεθούν και ότι τα επιτεύγματα που δεν έχουν ακόμη υλοποιηθεί θα πραγματοποιηθούν και θα διατηρηθούν στο μέλλον για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Για να είναι αποτελεσματική και αξιόπιστη, η απάντηση αυτή πρέπει πρώτα απ' όλα να καλύπτει τις πρακτικές, πιεστικές δυσκολίες που αντιμετωπίζουν σήμερα οι πολίτες, οι επιχειρήσεις και τα κράτη μέλη. Μια ένωση τραπεζών θα είναι σε θέση να δώσει τέλος στην «αποσύνθεση» των χρηματοπιστωτικών αγορών της ΕΕ και να εξασφαλίσει εύλογα ίσους όρους χρηματοδότησης για τα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις σε όλη την ΕΕ· θα βοηθήσει να εξαλειφθούν οι αρνητικοί κύκλοι ανάδρασης μεταξύ των κρατών μελών και των τραπεζών· θα συμβάλει επίσης στο να διασφαλιστεί ότι οι αποκλίσεις μεταξύ των επιχειρηματικών κύκλων σε όλη τη ζώνη του ευρώ δεν θα ενισχύονται τεχνητά. Κατά δεύτερο λόγο, η απάντηση πρέπει να προβάλλει το όραμα της επίτευξης στο μέλλον μιας βαθύτερα ολοκληρωμένης ΟΝΕ. Και τρίτον, θα πρέπει να χαράσσει μια σαφή και ρεαλιστική πορεία προς την απώτερη αυτή επιδίωξη με βάση τη σταθερή δέσμευση των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των κρατών μελών της.

3. Η μελλοντική πορεία: ο συνδυασμός σημαντικής φιλοδοξίας με τον κατάλληλο προγραμματισμό

Η ONE βρίσκεται αντιμέτωπη με μια θεμελιώδη πρόκληση, ιδίως όσον αφορά τη ζώνη του ευρώ, και θα πρέπει να ενισχυθεί για να εξασφαλιστεί η οικονομική και κοινωνική ευημερία για το μέλλον. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, τον Ιούνιο του 2012, κάλεσε τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, σε στενή συνεργασία με τον Πρόεδρο της Επιτροπής, τον Πρόεδρο της Ευρωομάδας και τον Πρόεδρο της ΕΚΤ, να παρουσιάσει ένα συγκεκριμένο και χρονικά δεσμευτικό χάρτη πορείας για την υλοποίηση μιας ουσιαστικής ONE. Τον Οκτώβριο παρουσιάστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο η ενδιάμεση έκθεση και η τελική έκθεση αναμένεται τον Δεκέμβριο 2012. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε στις 20 Νοεμβρίου την έκθεσή του με τίτλο «Προς μια ουσιαστική Οικονομική και Νομισματική Ένωση», η οποία περιγράφει τις προτιμήσεις του Κοινοβουλίου για μια ONE με μεγαλύτερο βαθμό ολοκλήρωσης. Η πρόταση της Επιτροπής για τη μελλοντική πορεία περιγράφεται στο παρόν σχέδιο στρατηγικής.

Απαιτείται ένα ολοκληρωμένο όραμα για μια βαθιά και ουσιαστική ONE που οδηγεί σε ένα ισχυρό και σταθερό πλαίσιο για τον χρηματοοικονομικό, δημοσιονομικό, οικονομικό και πολιτικό τομέα που θα στηρίζει τη σταθερότητα και την ευημερία. Σε μια τέτοια βαθιά και ουσιαστική ONE όλες οι μεγάλες οικονομικές και δημοσιονομικές πολιτικές επιλογές των κρατών μελών της πρέπει να υπόκεινται σε μεγαλύτερο βαθμό συντονισμού, έγκρισης και εποπτείας σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Οι πολιτικές αυτές θα πρέπει να καλύπτουν, επίσης, τη φορολογία και την απασχόληση, καθώς και άλλους τομείς πολιτικής ζωτικής σημασίας για τη λειτουργία της ONE. Μια ONE με τη μορφή που προαναφέρεται θα πρέπει επίσης να συνοδεύεται από αυτόνομη και επαρκή δημοσιονομική ικανότητα που να επιτρέπει την αποτελεσματική στήριξη των επιλογών πολιτικής που απορρέουν από τη διαδικασία συντονισμού. Ανάλογο μερίδιο των αποφάσεων σχετικά με τα έσοδα, τις δαπάνες και την έκδοση δανειακών τίτλων θα πρέπει να υπόκειται σε από κοινού λήψη αποφάσεων και εφαρμογή στο επίπεδο της ONE.

Είναι σαφές ότι η σημερινή ONE δεν μπορεί να ολοκληρωθεί εν μία νυκτί μετασχηματιζόμενη σε μια βαθιά και πλήρως ολοκληρωμένη ένωση, ιδίως εάν ληφθεί υπόψη η σημαντική πρόσθετη μεταφορά πολιτικής εξουσίας από το εθνικό στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Για να καταλήξουμε σε μια ONE που θα μπορεί να διασφαλίσει τη σταθερότητα, τη βιωσιμότητα και την ευημερία των πολιτών της σε μόνιμη βάση, θα πρέπει να υλοποιηθούν βραχυπρόθεσμα (εντός των επόμενων μηνών 6-18) αποφασιστικά βήματα προς την επίτευξη του στόχου αυτού. Στη συνέχεια τα βήματα αυτά θα πρέπει να ακολουθηθούν από περαιτέρω βήματα σε μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη βάση. Τα βήματα που πρέπει να πραγματοποιηθούν βραχυπρόθεσμα, μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα πρέπει να βασίζονται τα μεν στα δε και να απορρέουν τα μεν από τα δε.

Η μελλοντική πορεία θα πρέπει να είναι προσεκτικά ισορροπημένη. Βήματα προς μεγαλύτερη ευθύνη και οικονομική πειθαρχία θα πρέπει να συνδυάζονται με περισσότερη αλληλεγγύη και οικονομική υποστήριξη. Αυτή η ισορροπία πρέπει να επιτυγχάνεται εκ παραλλήλου και σε κάθε φάση της εξέλιξης της ΟΝΕ. Η βαθύτερη ολοκλήρωση του δημοσιονομικού κανονισμού, η δημοσιονομική και οικονομική πολιτική και τα αντίστοιχα όργανα θα πρέπει να συνοδεύονται από ανάλογη πολιτική ολοκλήρωση, εξασφάλιση δημοκρατικής νομιμότητας και λογοδοσίας.

Αυτό το κεφάλαιο προσδιορίζει τα βήματα και τις ενέργειες που απαιτούνται βραχυπρόθεσμα, μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα για να καταλήξουμε σε μια βαθιά και ουσιαστική ΟΝΕ σε μόνιμη βάση, από την ενίσχυση του συντονισμού της πολιτικής για τη δημοσιονομική ικανότητα έως τη μεγαλύτερη συνένωση των αποφάσεων για τα δημόσια έσοδα, τις δαπάνες και την έκδοση χρέους.

Ορισμένα μέσα μπορούν να θεσπιστούν εντός των ορίων των σημερινών Συνθηκών. Για άλλα θα απαιτηθούν τροποποιήσεις των υφιστάμενων συνθηκών και νέες αρμοδιότητες για την Ένωση. Τα πρώτα μπορούν ως εκ τούτου να προωθηθούν βραχυπρόθεσμα και να ολοκληρωθούν το αργότερο μεσοπρόθεσμα. Τα τελευταία μπορούν να δρομολογηθούν μόνο μεσοπρόθεσμα και να ολοκληρωθούν μακροπρόθεσμα. Ωστόσο, θα πρέπει να καταστεί σαφές, σε γενικές γραμμές, ότι πρόκειται για μια ολιστική αντίληψη στο πλαίσιο της οποίας κάθε στάδιο βασίζεται σε αυτό που προηγήθηκε.

Βραχυπρόθεσμα (εντός των επομένων 6-18 μηνών), ενώ θα πρέπει να δοθεί άμεση προτεραιότητα στην πλήρη ανάπτυξη των νέων εργαλείων οικονομικής διακυβέρνησης που προσφέρει το εξάπτυχο, καθώς και στην ταχεία έγκριση των σημερινών προτάσεων της Επιτροπής, όπως το δίπτυχο και ο ενιαίος εποπτικός μηχανισμός, μπορούν να γίνουν ακόμη περισσότερα μέσω του παράγωγου δικαίου, ιδίως στον τομέα του συντονισμού της οικονομικής πολιτικής και της στήριξης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που απαιτούνται για την αντιμετώπιση των ανισορροπιών και τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας. Μόλις ληφθεί η απόφαση για το επόμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ, η θέσπιση ενός χρηματοδοτικού μέσου στο πλαίσιο του προϋπολογισμού της ΕΕ για να υποστηριχθεί η προσαρμογή και, με τον τρόπο αυτό, η ανάπτυξη των οικονομιών της ΟΝΕ, θα χρησίμευε ως αρχική φάση για τη δημιουργία μιας ισχυρότερης δημοσιονομικής ικανότητας σε συνδυασμό με μηχανισμούς συντονισμού των πολιτικών χαρακτηριζόμενους από βαθύτερη ολοκλήρωση. Το επόμενο βήμα στο πλαίσιο του συντονισμού της δημοσιονομικής και οικονομικής πολιτικής και η αντίστοιχη αρχική φάση της οικοδόμησης δημοσιονομικής ικανότητας θα μπορούσε να λάβει τη μορφή ενός «μέσου σύγκλισης και ανταγωνιστικότητας». Μετά τη θέσπιση του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, θα προταθεί Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης για τις τράπεζες.

Μεσοπρόθεσμα (18 μήνες έως 5 έτη), θα απαιτηθεί περαιτέρω δημοσιονομικός συντονισμός (συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας να απαιτηθεί αναθεώρηση εθνικού προϋπολογισμού σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές δεσμεύσεις), η επέκταση της εμβάθυνσης του συντονισμού των πολιτικών στους τομείς της φορολογίας και της απασχόλησης, καθώς και η

δημιουργία ίδιας δημοσιονομικής ικανότητας για την ONE, ώστε να υποστηριχθεί η υλοποίηση των επιλογών πολιτικής που προκύπτει από το μεγαλύτερο βαθμό συντονισμού. Ορισμένα από αυτά τα στοιχεία θα απαιτήσουν την τροποποίηση των Συνθηκών.

Η μείωση του δημόσιου χρέους που υπερβαίνει σημαντικά τα κριτήρια της Συνθήκης θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί μέσω της δημιουργίας ταμείου απόσβεσης χρέους. Ένας δυνητικός οδηγός για την προώθηση της ολοκλήρωσης των χρηματοπιστωτικών αγορών της ζώνης του ευρώ και ιδίως για τη σταθεροποίηση των ασταθών αγορών δημόσιου χρέους είναι η κοινή έκδοση από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ βραχυπρόθεσμου δημόσιου χρέους με προθεσμία μέχρι 1 έως 2 έτη. Για αμφότερες αυτές τις δυνατότητες θα απαιτηθεί τροποποίηση των Συνθηκών.

Τέλος, μακροπρόθεσμα (μετά τα 5 έτη), με βάση την προοδευτική συνένωση κυριαρχίας και συνεπώς ευθύνης καθώς και αρμοδιοτήτων αλληλεγγύης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, θα πρέπει να καταστεί δυνατή η δημιουργία ενός αυτόνομου προϋπολογισμού της ζώνης του ευρώ που θα παρέχει δημοσιονομική ικανότητα στην ONE για την υποστήριξη των κρατών μελών στην απορρόφηση των κραδασμών. Επίσης, ένα βαθιά ολοκληρωμένο πλαίσιο οικονομικής και δημοσιονομικής διακυβέρνησης θα επέτρεπε την από κοινού έκδοση δημόσιου χρέους, πράγμα που θα ενίσχυε τη λειτουργία των αγορών και την άσκηση νομισματικής πολιτικής. Όπως προβλέπεται στο Πράσινο Βιβλίο της Επιτροπής, της 23ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με τη σκοπιμότητα εισαγωγής Ομολόγων Σταθερότητας⁷, η κοινή έκδοση ομολόγων θα μπορούσε να δημιουργήσει νέα μέσα μέσω των οποίων οι κυβερνήσεις θα χρηματοδοτούν το χρέος τους και θα προσφέρουν ασφαλείς και ρευστοποιήσιμες επενδυτικές ευκαιρίες για τους αποταμιευτές και τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, καθώς και μια ολοκληρωμένη αγορά ομολόγων της ζώνης του ευρώ αντίστοιχη εκείνης του δολαρίου των ΗΠΑ από την άποψη του μεγέθους και της ρευστότητας.

Η σταδιακή αυτή περαιτέρω ολοκλήρωση της ζώνης του ευρώ προς μια πλήρη τραπεζική, δημοσιονομική και οικονομική ένωση θα απαιτήσει παράλληλα βήματα προς μια πολιτική ένωση με ενισχυμένη δημοκρατική νομιμότητα και λογοδοσία.

Η πρόοδος όσον αφορά την ολοκλήρωση θα πρέπει επίσης να αντικατοπτρίζεται στο εξωτερικό, ιδίως με βήματα προς μια ενιαία εξωτερική οικονομική εκπροσώπηση της ζώνης του ευρώ.

⁷ COM (2011) 818.

Πλαίσιο 1: Οι βασικές νομικές αρχές

Για να διασφαλιστεί η βιωσιμότητα του ενιαίου νομίσματος, η ONE πρέπει να έχει τη δυνατότητα εμβάθυνσης με ταχύτερο και πληρέστερο τρόπο σε σχέση με την ΕΕ στο σύνολό της, χωρίς να θίγεται η ακεραιότητα της ΕΕ υπό την ευρεία έννοια.

Ο στόχος αυτός μπορεί να επιτευχθεί με την τήρηση των ακόλουθων αρχών:

Πρώτον, η εμβάθυνση της ONE θα πρέπει να στηρίζεται στο θεσμικό και νομοθετικό πλαίσιο των Συνθηκών, για λόγους νομιμότητας, ισοτιμίας μεταξύ των κρατών μελών και αποτελεσματικότητας. Η ζώνη του ευρώ είναι το προϊόν των Συνθηκών. Η εμβάθυνσή της θα πρέπει να συντελείται εντός των Συνθηκών, ώστε να μην υπάρχει κίνδυνος κατακερματισμού του νομικού πλαισίου, γεγονός που θα αποδυνάμωνε την Ένωση και θα έθετε υπό αμφισβήτηση τη θεμελιώδη σημασία του ενωσιακού δικαίου για τη δυναμική της ολοκλήρωσης. Μόνον οι κανόνες λήψεως αποφάσεων της ΕΕ διασφαλίζουν πλήρη αποτελεσματικότητα, δεδομένου ότι βασίζονται στην αρχή της ειδικής πλειοψηφίας και όχι στις δύσκαμπτες απαιτήσεις περί ομοφωνίας, καθώς και σε ένα στιβαρό δημοκρατικό πλαίσιο.

Συνεπώς, η προσφυγή στις διακυβερνητικές λύσεις θα πρέπει να γίνεται μόνο κατ' εξαίρεση και σε μεταβατική βάση, όταν μια ενωσιακή λύση θα απαιτούσε τροποποίηση των Συνθηκών, και μέχρις ότου τεθεί σε ισχύ η εν λόγω τροποποίηση. Οι λύσεις αυτές πρέπει επίσης να σχεδιάζονται προσεκτικά, ούτως ώστε να τηρείται η νομοθεσία και η διακυβέρνηση της ΕΕ και να μην εγείρονται νέα προβλήματα λογοδοσίας.

Δεύτερον, η εμβάθυνση της ONE θα πρέπει να αξιοποιεί κυρίως και εξ ολοκλήρου το δυναμικό όλων των μέσων που διατίθενται σε επίπεδο ΕΕ, με την επιφύλαξη της θέσπισης ειδικών μέτρων για τη ζώνη του ευρώ. Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, το κεκτημένο της εσωτερικής αγοράς και η στήριξη της ανταγωνιστικότητας και της συνοχής μέσω του προϋπολογισμού της ΕΕ παρέχουν μια καλή βάση για την ανάπτυξη ενός πλήρους νομικού και οικονομικού πλαισίου για τον συντονισμό, την ολοκλήρωση και την πραγματική σύγκλιση των οικονομικών πολιτικών. Οι προσπάθειες που καταβάλλονται τη στιγμή αυτή για να καταστούν οι πολιτικές αυτές πιο αποτελεσματικές, όπως για παράδειγμα οι μακροοικονομικές προϋποθέσεις για τα διαρθρωτικά ταμεία ή η νέα προσέγγιση για τη διακυβέρνηση της ενιαίας αγοράς θα συμβάλουν επίσης στην ενίσχυση της ONE.

Συγχρόνως, θα πρέπει να θεσπιστούν πρόσθετα οικονομικά, δημοσιονομικά και διαρθρωτικά μέσα συντονισμού ή στήριξης ειδικά για τη ζώνη του ευρώ, κάθε φορά που είναι απαραίτητα και θα πρέπει να σχεδιάζονται ως συμπλήρωμα των θεμελίων της ΕΕ. Η Συνθήκη της Λισαβόνας έχει διασφαλίσει μια χρήσιμη νομική βάση (το άρθρο 136 της ΣΛΕΕ) για την εμβάθυνση της ολοκλήρωσης της ζώνης του ευρώ. Η νομική αυτή βάση έχει ήδη χρησιμοποιηθεί ευρύτατα στο πλαίσιο του «εξάπτυχου» και, εν συνεχεία, του «δίπτυχου».

Κάθε φορά που είναι νομικώς εφικτό, θα πρέπει να παρέχεται δυνατότητα συμμετοχής στα εν λόγω μέτρα της ζώνης του ευρώ και σε άλλα κράτη μέλη. Πράγματι, ενώ οι Συνθήκες προβλέπουν ότι ορισμένοι μόνο κανόνες ισχύουν μόνο για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ, η παρούσα σύνθεση της ζώνης του ευρώ έχει απλώς προσωρινό χαρακτήρα, δεδομένου ότι όλα τα κράτη μέλη με εξαίρεση δύο (Δανία και ΗΒ) προορίζονται να καταστούν πλήρη μέλη της ONE βάσει των Συνθηκών.

Τρίτον, τα βήματα προς τη δημιουργία μιας γνήσιας ONE θα πρέπει κατά κύριο λόγο να αξιοποιούν όλες τις δυνατότητες που παρέχονται από τις Συνθήκες ως έχουν, με τη θέσπιση πράξεων παράγωγου δικαίου. Μια ενδεχόμενη τροποποίηση των Συνθηκών θα πρέπει να εξετάζεται μόνο όταν το ισχύον πλαίσιο δεν επιτρέπει να αναληφθεί μια ενέργεια που είναι απαραίτητη για τη βελτίωση της λειτουργίας της ONE. Οι πιθανές τροποποιήσεις θα πρέπει να προετοιμάζονται προσεκτικά, ώστε να διασφαλιστεί ο πολιτικός και δημοκρατικός ενστερνισμός που είναι αναγκαίος για μια ομαλή διαδικασία κύρωσης.

3.1 Βραχυπρόθεσμα (εντός των επόμενων 6-18 μηνών): ενδεχόμενα μέτρα βάσει του παράγωγου δικαίου της ΕΕ για τη μετάβαση προς την τραπεζική ένωση, τη βελτίωση του συντονισμού των πολιτικών, καθώς και τη λήψη απόφασης για το επόμενο ΠΔΠ και τη δημιουργία «μηχανισμού σύγκλισης και ανταγωνιστικότητας»

Η εμφάνιση της ONE πρέπει να αντιμετωπίσει τις επιπτώσεις της υπερβολικής σώρευσης δημόσιου και ιδιωτικού χρέους, μειώνοντας με τον τρόπο αυτό τις συνακόλουθες ανισορροπίες που δημιουργήθηκαν στην ευρωπαϊκή οικονομία. Αλλά η προσαρμογή αποδεικνύεται μακρόχρονο και δυσχερές έργο, με περιορισμούς στη χορήγηση πιστώσεων, πιέσεις στα δημόσια οικονομικά και ανεπαρκή ανάπτυξη στον ιδιωτικό τομέα, καθώς οι επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά προσπαθούν να εξυγιάνουν την οικονομική τους κατάσταση.

Η δέσμευση για τη δημοσιονομική πειθαρχία αποτελεί ουσιαστικό εχέγγυο για την περιφρούρηση της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ, και απαραίτητο βήμα για ένα πλήρως ολοκληρωμένο δημοσιονομικό πλαίσιο. Κατ' αυτόν τον τρόπο θα διασφαλισθούν υγιείς δημοσιονομικές πολιτικές σε εθνικό και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι οποίες θα συμβάλουν στη βιώσιμη ανάπτυξη και τη μακροοικονομική σταθερότητα. Απόλυτη προτεραιότητα θα δοθεί στην πλήρη αξιοποίηση των νέων εργαλείων για τη δημοσιονομική και οικονομική εποπτεία και στη ταχεία υιοθέτηση των προτάσεων που έχουν υποβληθεί. Παράλληλα, η πρόοδος προς την τραπεζική ένωση πρέπει να αρχίσει με την έκδοση και την εφαρμογή των προτάσεων που υποβλήθηκαν για τη ρύθμιση και εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα, και ιδίως την πρόταση σχετικά με τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό (EEM) για τη ζώνη του ευρώ και για τις χώρες εκτός της ζώνης του ευρώ που επιθυμούν να συμμετάσχουν.

Για να διασφαλιστεί η ομαλή λειτουργία της ONE, θα πρέπει να καταβληθούν μεγαλύτερες προσπάθειες στον τομέα του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών. Το βάρος της πρόκλησης που θέτει η ανάπτυξη και η προσαρμογή στη ζώνη του ευρώ έρχεται σε αντίθεση

με την απουσία ισχυρών μορφών συντονισμού των πολιτικών στον τομέα των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Οι αποδεδειγμένες μεγάλες εξωγενείς επιδράσεις που ασκούνται μεταξύ των χωρών επιβάλλουν την ενίσχυση του τρόπου άσκησης της οικονομικής πολιτικής στη ζώνη του ευρώ. Η σωστή λειτουργία της ONE επιβάλλει τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ να εργάζονται από κοινού για τον σχεδιασμό μιας οικονομικής πολιτικής, στο πλαίσιο της οποίας, ενώ αξιοποιούνται οι υφιστάμενοι μηχανισμοί συντονισμού της οικονομικής πολιτικής, αναλαμβάνονται οι ενέργειες και τα μέτρα που απαιτούνται σε όλους τους τομείς που είναι απαραίτητοι για τη σωστή λειτουργία της ζώνης του ευρώ. Ειδικότερα, είναι απαραίτητη η θέσπιση μιας διαδικασίας για την προηγούμενη συζήτηση όλων των σημαντικών μεταρρυθμίσεων της οικονομικής πολιτικής. Η διαδικασία αυτή θα πρέπει να στηρίζεται σε μια αρχική φάση σύστασης μιας αντίστοιχης δημοσιονομικής ικανότητας για την ONE, και για την παροχή στοχευμένης χρηματοδοτικής στήριξης στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν δυσχέρειες προσαρμογής.

Υπογραμμίζοντας για άλλη μια φορά τη σημασία των υγιών δημόσιων οικονομικών, των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και των στοχευμένων επενδύσεων για μια βιώσιμη ανάπτυξη, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων υπέγραψαν, στις 28-29 Ιουνίου 2012, ένα «Σύμφωνο για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση», αποδεικνύοντας την αποφασιστικότητά τους να προωθήσουν μια ανάπτυξη που ευνοεί τη δημιουργία θέσεων εργασίας παράλληλα με τη δέσμευσή τους να εξυγιάνουν τα δημόσια οικονομικά. Η Επιτροπή παρακολουθεί επίσης τις επιπτώσεις των αυστηρών περιορισμών στους οποίους υπόκεινται οι προϋπολογισμοί για τις δημόσιες δαπάνες που ευνοούν την ανάπτυξη και τις δημόσιες επενδύσεις. Στο πλαίσιο αυτό, η ζώνη του ευρώ θα πρέπει να διασφαλίσει ότι οι επενδύσεις θα διατηρηθούν σε επαρκή επίπεδα προκειμένου να υπάρχουν οι συνθήκες πλαισίωσης για βελτιώσεις της ανταγωνιστικότητας και για την προώθηση της ανάπτυξης και της δημιουργίας θέσεων εργασίας.

Όλες οι πρωτοβουλίες που παρουσιάστηκαν στην παρούσα ενότητα μπορούν να εγκριθούν βραχυπρόθεσμα και εντός των ορίων των σημερινών Συνθηκών.

3.1.1 Πλήρης εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και του εξάπτυχου και ταχεία έγκριση και εφαρμογή του δίπτυχου

Η ολοκλήρωση του παρόντος πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης και η πλήρης εφαρμογή του πρέπει να έχει την πρώτη θέση στην ημερήσια διάταξη.

Η θέσπιση του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, καθώς και το εξάπτυχο έδωσαν απαντήσεις σε αρκετά προβλήματα με βάση τα κυριότερα διδάγματα που αντλήθηκαν στο πλαίσιο της κρίσης. Τα βήματα που έγιναν περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων τη μεταρρύθμιση του ΣΣΑ, τη δημιουργία της διαδικασίας για τις μακροοικονομικές ανισορροπίες και την εισαγωγή ελάχιστων προτύπων για τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια. Αποτελούν ένα άλμα προς τα εμπρός από πλευράς συντονισμού της οικονομικής πολιτικής. Υπόσχονται αυστηρότερη εφαρμογή των πολιτικών σε εθνικό επίπεδο, ιδίως για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και, κατά συνέπεια, καλύτερη λειτουργία της ONE, πράγμα που θα συντελέσει στην

αποκατάσταση της εμπιστοσύνης. Η υπόσχεση αυτή πρέπει τώρα να τηρηθεί μέσω της πλήρους αξιοποίησης και της αυστηρής εφαρμογής των νέων εργαλείων που έχουν ήδη θεσπιστεί.

Για να καταστούν δυνατά περαιτέρω βήματα για την υλοποίηση μιας βαθιάς και γνήσιας ONE, θα πρέπει να επιτευχθεί συμφωνία όσον αφορά προταθείσα νομοθεσία του λεγόμενου «δίπτυχου» από τους συννομοθέτες χωρίς άλλη καθυστέρηση. Το δίπτυχο περιλαμβάνει σημαντικούς μηχανισμούς για την ενίσχυση της δημοσιονομικής εποπτείας και την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση καταστάσεων χρηματοπιστωτικής αστάθειας στα κράτη μέλη. Η ταχεία έγκριση και εφαρμογή του αναμένεται να τονώσουν την εμπιστοσύνη στη δέσμευση των θεσμών της ΕΕ να ολοκληρώσουν την αναμόρφωση της οικονομικής διακυβέρνησης.

3.1.2 Ρύθμιση και εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα: ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων και προτάσεις για Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό

Η σύνοδος κορυφής της ζώνης του ευρώ, που πραγματοποιήθηκε στις 29 Ιουνίου 2012, αποτέλεσε καμπή στον τρόπο αντιμετώπισης της κρίσης. Αναγνώρισε ότι είναι «επιτακτικά» αναγκαίο να «σπάσει ο φαύλος κύκλος μεταξύ τραπεζών και κρατών» που αποδυναμώνει τα οικονομικά των χωρών της ζώνης του ευρώ σε σημείο που απειλεί την ίδια την ύπαρξη της ONE. Ειδικότερα, η συμφωνία που αποβλέπει στη δημιουργία Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού βασίζεται στην πεποίθηση ότι πρέπει να δοθεί τέλος στον χρηματοπιστωτικό κατακερματισμό και ότι είναι αναγκαία η κεντρική εποπτεία των τραπεζών, ώστε όλες οι χώρες της ζώνης του ευρώ να μπορούν να έχουν απόλυτη εμπιστοσύνη στην ποιότητα και την αμεροληψία της τραπεζικής εποπτείας.

Μια πραγματική οικονομική και νομισματική ένωση πρέπει πράγματι να βασίζεται στον επιμερισμό των ευθυνών για την εποπτεία του τραπεζικού τομέα και την παρέμβαση σε περίπτωση κρίσης. Αυτός είναι ο μόνος τρόπος να σπάσει πράγματι ο φαύλος κύκλος που υπάρχει μεταξύ των δημόσιων οικονομικών των κρατών μελών και της υγείας του τραπεζικού τομέα τους, και να μειωθούν οι αρνητικές διασυννοριακές δευτερογενείς επιπτώσεις.

Ένα ενοποιημένο χρηματοοικονομικό πλαίσιο, που εξελίσσεται συν τω χρόνω σε μια πλήρη τραπεζική ένωση, θα βοηθούσε αποφασιστικά με την διασφάλιση μιας ολοκληρωμένης δέσμης εργαλείων για την παρακολούθηση και τη συγκράτηση των κινδύνων του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Αυτό θα ελάττωνε τον χρηματοπιστωτικό κατακερματισμό, θα μείωνε αισθητά την ανάγκη δημόσιας παρέμβασης, συμβάλλοντας στην επανεξισορρόπηση και, με αυτόν τον τρόπο, θα βελτίωνε τις αναπτυξιακές προοπτικές. Τα εργαλεία είναι ενοποιημένα διότι ο αντίκτυπός τους ελαττώνεται εάν τυχόν επιμέρους συνιστώσες παρουσιάζουν αδυναμίες. Παρότι θα χρειαστεί χρόνος για να αναπτυχθούν

ορισμένα απαραίτητα μέρη του συστήματος, αυτό δεν πρέπει να καθυστερήσει την ταχεία εφαρμογή των στοιχείων εκείνων που μπορούν να αποφέρουν άμεσα οφέλη.

Η Επιτροπή εξέθεσε την άποψή της για τη σταδιακή ανάπτυξη της τραπεζικής ένωσης στην ανακοίνωση της 12ης Σεπτεμβρίου 2012⁸. Οι Πρόεδροι του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της Επιτροπής, της Ευρωομάδας και της ΕΚΤ ενέκριναν κατ' αρχήν αυτήν την θεώρηση⁹. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 18ης Οκτωβρίου 2012 επιβεβαίωσε ότι *«πρέπει να προχωρήσουμε προς ένα ενοποιημένο χρηματοοικονομικό πλαίσιο, ανοικτό κατά το δυνατόν σε όλα τα κράτη μέλη που επιθυμούν να συμμετέχουν»*¹⁰. Στην έκθεσή του με τίτλο «Προς μια ουσιαστική Οικονομική και Νομισματική Ένωση» του Νοεμβρίου 2011, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε να εγκριθούν οι σχετικές προτάσεις της Επιτροπής το συντομότερο δυνατό.

Το πρώτο καθοριστικό βήμα προς την κατεύθυνση αυτή θα είναι η δημιουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, ο οποίος πρέπει να συμπληρωθεί εν συνεχεία με Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης (βλ. σημείο 3.2.1.).

Ένας Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός πρέπει να διασφαλίζει στις εποπτικές αρχές την ανταλλαγή όλων των πληροφοριών των σχετικών με τις τράπεζες, κοινά μέσα πρόληψης και κοινή δράση, ώστε να μπορούν να αντιμετωπίζουν τα προβλήματα σε όσο το δυνατόν πιο πρώιμο στάδιο. Για να επιτρέψει την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης μεταξύ των τραπεζών, των επενδυτών και των εθνικών δημόσιων αρχών, πρέπει επίσης να προβλέπει την άσκηση της εποπτείας με αυστηρό και αντικειμενικό τρόπο, χωρίς να αφήνει περιθώρια ανοχής στο κανονιστικό επίπεδο.

Στις 12 Σεπτεμβρίου 2012, η Επιτροπή υπέβαλε νομοθετικές προτάσεις με σκοπό να δημιουργηθεί Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός, αποτελούμενος από την ΕΚΤ και τις εθνικές

⁸ Βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Χάρτης πορείας προς την τραπεζική ένωση» στην οποία παρουσιάζεται η γενική θεώρηση της Επιτροπής για την ανάπτυξη της τραπεζικής ένωσης, που περιλαμβάνει ένα ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων, κοινό σύστημα για την προστασία των καταθέσεων και έναν ενιαίο μηχανισμό εξυγίανσης,

COM(2012)510 http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_en.pdf

⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132809.pdf

¹⁰ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132986.pdf

εποπτικές αρχές¹¹, και να τροποποιηθεί ο κανονισμός του 2010 για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών (EAT), ούτως ώστε να προσαρμοστεί η εν λόγω Αρχή στη δημιουργία του μηχανισμού αυτού και να διασφαλισθεί ισορροπία στις δομές λήψεως αποφάσεων της μεταξύ των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ και των κρατών μελών που δεν ανήκουν στη ζώνη αυτή¹².

Ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός, όπως προτείνεται από την Επιτροπή, θεμελιώνεται στη μεταβίβαση, προς το ευρωπαϊκό επίπεδο, συγκεκριμένων και βασικών εποπτικών καθηκόντων όσον αφορά τις τράπεζες που είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και των τραπεζών που είναι εγκατεστημένες σε κράτη μέλη εκτός της ζώνης του ευρώ που αποφασίζουν να προσχωρήσουν στην τραπεζική ένωση. Σύμφωνα με το νέο αυτό πλαίσιο, η ΕΚΤ θα αναλάβει την εποπτεία όλων των τραπεζών εντός της τραπεζικής ένωσης, οι οποίες θα υπόκεινται στις διατάξεις του ενιαίου εγχειριδίου κανόνων που θα εφαρμόζεται σε ολόκληρη την ενιαία αγορά. Το πλαίσιο που προτείνει η Επιτροπή διασφαλίζει την αποτελεσματική και συνεκτική εποπτεία σε όλα τα συμμετέχοντα κράτη μέλη, ενώ συγχρόνως βασίζεται στην ειδική τεχνογνωσία των εθνικών εποπτικών αρχών. Είναι επιτακτικά αναγκαίο να ολοκληρωθούν οι διαπραγματεύσεις για τον EEM εντός του τρέχοντος έτους, και να μπορέσει να τεθεί σε λειτουργία ο μηχανισμός αυτός στις αρχές του 2013. Συμπληρωματικά, η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών (EAT) θα προσαρμοστεί στο νέο πλαίσιο για την εποπτεία των τραπεζών, ώστε να διασφαλιστεί η ακεραιότητα της ενιαίας αγοράς.

Με τον τρόπο αυτό θα προετοιμαστεί το έδαφος για τη χρησιμοποίηση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ) ως δημόσιου μηχανισμού ασφαλείας, ώστε, σε περίπτωση ανάγκης και εφόσον επιτευχθεί συμφωνία σχετικά με τον μηχανισμό αυτό, να μπορέσουν να ανακεφαλαιοποιηθούν άμεσα οι τράπεζες σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 19ης Οκτωβρίου 2012. Η δυνατότητα αυτή θα ενισχύσει περαιτέρω τη ζώνη του ευρώ, συμβάλλοντας στη διάσπαση του φαύλου κύκλου ανάδρασης μεταξύ τραπεζών και κρατικού χρέους.

Η εμπιστοσύνη των καταθετών και των συμμετεχόντων στην αγορά είναι θεμελιώδους σημασίας για την εξυγίανση των τραπεζών. Για να επιτευχθεί επίπεδο δημόσιας εμπιστοσύνης εφάμιλλο με εκείνο των καλύτερων αρχών εξυγίανσης σε ολόκληρο τον κόσμο, θα πρέπει να δημιουργηθεί ένα αξιόπιστο ενιαίο σύστημα εξυγίανσης και ένας ισχυρός χρηματοπιστωτικός μηχανισμός ασφαλείας. Βραχυπρόθεσμα, η ευθύνη αυτή

¹¹ http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-511_en.pdf

¹² http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-512_en.pdf

εναπόκειται στα κράτη μέλη. Μόλις, όμως, δημιουργηθεί ο ΕΕΜ, και με την επιφύλαξη των σχετικών κατευθυντήριων γραμμών, ο ΕΜΣ θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να αμοιβαιοποιεί τη στήριξη για την άμεση ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών που αδυνατούν να αντλήσουν κεφάλαια στην αγορά και δεν μπορούν να διασωθούν από το κράτος μέλος καταγωγής χωρίς να θέσουν σε κίνδυνο τη δημοσιονομική βιωσιμότητά του.

Ένα ολοκληρωμένο δημοσιονομικό πλαίσιο που θα περιλαμβάνει ενιαίο εποπτικό μηχανισμό και εν συνεχεία Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης πρέπει να βασίζεται σε ένα ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων. Επομένως, είναι σκόπιμο να ολοκληρωθούν επείγοντως οι διαπραγματεύσεις σχετικά με τις προτάσεις της Επιτροπής για τη θέσπιση νέων κανονιστικών πλαισίων στους τομείς των κανόνων προληπτικής εποπτείας των τραπεζών, της εγγύησης των καταθέσεων, και της ανάκαμψης και εξυγίανσης των τραπεζών.

3.1.3 Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης

Μια αποτελεσματική τραπεζική ένωση απαιτεί όχι μόνο έναν Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό που διασφαλίζει υψηλής ποιότητας εποπτεία σε όλα τα κράτη μέλη, αλλά και έναν Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης για την αντιμετώπιση του θέματος των προβληματικών τραπεζών. Το θέμα αυτό αναγνωρίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 19ης Οκτωβρίου 2012, το οποίο δήλωσε ότι *«σημειώνει την πρόθεση της Επιτροπής να προτείνει τη σύσταση ενιαίου μηχανισμού εξυγίανσης για τα κράτη μέλη που συμμετέχουν στον ΕΕΜ όταν εγκριθούν οι προτάσεις οδηγιών για την ανάκαμψη και την εξυγίανση και για την εγγύηση των καταθέσεων»*.

Μετά τη σύσταση του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, η Επιτροπή θα υποβάλει συνεπώς πρόταση για έναν ενιαίο μηχανισμό εξυγίανσης, ο οποίος θα αναλάβει την αναδιάρθρωση και την εξυγίανση των τραπεζών των κρατών μελών που συμμετέχουν στην τραπεζική ένωση. Ο μηχανισμός αυτός θα είναι διαρθρωμένος γύρω από μια χωριστή Ευρωπαϊκή Αρχή Εξυγίανσης, που θα επιληφθεί της εξυγίανσης των τραπεζών και θα συντονίζει, ειδικότερα, την εφαρμογή των μέσων εξυγίανσης. Ο μηχανισμός αυτός θα είναι αποτελεσματικότερος από ένα δίκτυο εθνικών αρχών εξυγίανσης, ιδίως όσον αφορά τους διασυννοριακούς τραπεζικούς ομίλους για τους οποίους, σε περιόδους κρίσης, η ταχύτητα δράσης και ο συντονισμός είναι ζωτικής σημασίας προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί το κόστος και να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη. Ένας τέτοιος μηχανισμός θα επιτρέπει επίσης σημαντικές οικονομίες κλίμακας και θα αποτρέπει τις αρνητικές εξωτερικές συνέπειες που θα μπορούσαν να προκύψουν από καθαρά εθνικές αποφάσεις.

Οποιαδήποτε παρέμβαση του ενιαίου μηχανισμού εξυγίανσης θα πρέπει να βασίζεται στις ακόλουθες αρχές:

- η ανάγκη για εξυγίανση θα πρέπει να περιορίζεται στο ελάχιστο, χάρη σε αυστηρούς κοινούς κανόνες προληπτικής εποπτείας, και σε καλύτερο συντονισμό της εποπτείας στο πλαίσιο του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού.
- όταν είναι αναγκαία η παρέμβαση του ενιαίου μηχανισμού εξυγίανσης, οι μέτοχοι και οι πιστωτές θα πρέπει να επωμίζονται το κόστος εξυγίανσης πριν από τη χορήγηση οποιασδήποτε εξωτερικής χρηματοδότησης, σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής για την ανάκαμψη και την εξυγίανση των τραπεζών.
- όλοι οι πρόσθετοι πόροι που θα είναι απαραίτητοι για τη χρηματοδότηση της διαδικασίας αναδιάρθρωσης θα πρέπει να προέρχονται από μηχανισμούς που χρηματοδοτούνται από τον τραπεζικό τομέα και όχι από τα χρήματα των φορολογουμένων.

Στις αρχές αυτές θα βασίζονται οι μελλοντικές προτάσεις της Επιτροπής για έναν ενιαίο μηχανισμό εξυγίανσης.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι ένας ενιαίος μηχανισμός εξυγίανσης, όπως ακριβώς και ένας αποτελεσματικός ενιαίος εποπτικός μηχανισμός, μπορεί να δημιουργηθεί μέσω του παραγώγου δικαίου χωρίς να απαιτούνται τροποποιήσεις των ισχυουσών Συνθηκών.

3.1.4 Ταχεία λήψη απόφασης όσον αφορά το επόμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (ΠΔΠ)

Η πρόταση της Επιτροπής σχετικά με το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020 αντιπροσωπεύει τον καθοριστικό παράγοντα για τις επενδύσεις, την ανάπτυξη και την απασχόληση σε ενωσιακό επίπεδο. Η πρόταση αυτή προβλέπει επίσης τη συστηματικότερη σύνδεση της χορήγησης κεφαλαίων δυνάμει της πολιτικής συνοχής, της πολιτικής για την αγροτική ανάπτυξη και της ευρωπαϊκής πολιτικής για τις θαλάσσιες υποθέσεις και την αλιεία με τις διάφορες διαδικασίες οικονομικής διακυβέρνησης. Το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (το οποίο καλύπτει τα «ταμεία του ΚΣΠ», δηλαδή το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας) θεσμοθετεί ισχυρούς δεσμούς μεταξύ των ταμείων αυτών και των εθνικών μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων, των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης που καταρτίζουν τα κράτη μέλη, καθώς και των ειδικών ανά χώρα συστάσεων που εγκρίνει το Συμβούλιο για κάθε κράτος μέλος.

Η υλοποίηση της δράσης αυτής θα πραγματοποιηθεί με συμβάσεις/συμφωνίες εταιρικής σχέσης μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής, καθώς και με την εφαρμογή αυστηρών μακροοικονομικών προϋποθέσεων. Στην πρόταση της Επιτροπής, οι μακροοικονομικές αυτές προϋποθέσεις εφαρμόζονται με δύο τρόπους, και συγκεκριμένα με:

1. τον αναπρογραμματισμό, στην περίπτωση τροποποιήσεων των συμβάσεων εταιρικής σχέσης και των σχετικών προγραμμάτων για τη στήριξη των συστάσεων του Συμβουλίου, την αντιμετώπιση ενός υπερβολικού ελλείμματος, μακροοικονομικών ανισορροπιών ή άλλων κοινωνικοοικονομικών δυσχερειών, ή για τη μεγιστοποίηση του αντικτύπου των Ταμείων του ΚΣΠ ως προς την ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα για τα κράτη μέλη που λαμβάνουν χρηματοδοτική βοήθεια από την ΕΕ. Όταν ένα κράτος μέλος δεν ανταποκρίνεται ικανοποιητικά σε ένα τέτοιο αίτημα, η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να αναστείλει εν μέρει ή εξ ολοκλήρου τις πληρωμές δυνάμει των οικείων προγραμμάτων.
2. την αναστολή, όταν ένα κράτος μέλος δεν λαμβάνει μέτρα αποκατάστασης στο πλαίσιο των διαδικασιών οικονομικής διακυβέρνησης. Σε μια τέτοια περίπτωση, η Επιτροπή αναστέλλει εν μέρει ή εξ ολοκλήρου τις πληρωμές και τις αναλήψεις υποχρεώσεων δυνάμει των οικείων προγραμμάτων.

Οι συμβάσεις εταιρικής σχέσης και τα επιχειρησιακά προγράμματα θα διασφαλίσουν ότι οι προβλεπόμενες επενδύσεις που συγχρηματοδοτούνται από τα Ταμεία του ΚΣΠ θα συμβάλουν αποτελεσματικά στην αντιμετώπιση των διαρθρωτικών προκλήσεων που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη. Στην περίπτωση συστάσεων του Συμβουλίου δυνάμει των άρθρων 121 και 148 της Συνθήκης και του διορθωτικού σκέλους της ΔΜΑ, ο αναπρογραμματισμός θα ενεργοποιείται όσον αφορά τις συστάσεις που έχουν σχέση με τα Ταμεία του ΚΣΠ και αφορούν διαρθρωτικές προκλήσεις που μπορούν να αντιμετωπιστούν με πολυετείς επενδυτικές στρατηγικές. Οι συστάσεις αυτές καλύπτουν, μεταξύ άλλων:

- μεταρρυθμίσεις της αγοράς εργασίας που θα βελτιώσουν τη λειτουργία της, για παράδειγμα με την αντιμετώπιση της αναντιστοιχίας μεταξύ προσφοράς και ζήτησης δεξιοτήτων.
- μέτρα για την τόνωση της ανταγωνιστικότητας, όπως η βελτίωση των εκπαιδευτικών συστημάτων ή η προώθηση της Ε&Α, της καινοτομίας και των υποδομών.
- μέτρα για τη βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων αρχών, όπως η βελτίωση της διοικητικής ικανότητας και των στατιστικών.

Με την ταχεία έγκριση του ΠΔΠ και της συναφούς τομεακής νομοθεσίας, ιδίως του «κανονισμού κοινών διατάξεων» για τα Ταμεία του ΚΣΠ, θα μπορέσουν να ενισχυθούν γρήγορα τα κίνητρα και η παρεχόμενη βοήθεια για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στα κράτη μέλη.

3.1.5 Εκ των προτέρων συντονισμός των μειζόνων μεταρρυθμίσεων και δημιουργία «Μηχανισμού Σύγκλισης και Ανταγωνιστικότητας»

Η κρίση έχει καταδείξει ανάγλυφα ότι οι οικονομικές πολιτικές των κρατών μελών αντιπροσωπεύουν θέμα κοινής μέριμνας, ιδίως στη ζώνη του ευρώ. Η βραδεία εφαρμογή ή η απουσία σημαντικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων επί μεγάλες χρονικές περιόδους έχει επιδεινώσει τα προβλήματα ανταγωνιστικότητας και, σε μερικές περιπτώσεις, έχει παρεμποδίσει καθοριστικά την ικανότητα προσαρμογής των κρατών μελών. Το γεγονός αυτό συνέβαλε στην αύξηση της τρωτότητας των κρατών μελών. Οι βραχυπρόθεσμες δαπάνες, είτε πολιτικής είτε οικονομικής φύσεως, λειτουργούν συχνά αποτρεπτικά για την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, ακόμη και όταν τα μεσομακροπρόθεσμα οφέλη είναι μεγάλα. Οι σημαντικές, δυνητικά, δευτερογενείς επιπτώσεις που συνδέονται με τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στη ζώνη του ευρώ δικαιολογούν την χρησιμοποίηση ειδικών μέσων, όπως έχει ήδη συμβεί με την εφαρμογή μηχανισμών επιβολής που καθιερώθηκαν με το νομοθετικό εξάπτυχο. Λαμβανομένων υπόψη αυτών των σκέψεων, το υφιστάμενο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της ζώνης του ευρώ θα πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω με τη βελτίωση του εκ των προτέρων συντονισμού των σπουδαιότερων μεταρρυθμιστικών σχεδίων και, μετά την απόφαση για το επόμενο ΠΔΠ, με τη δημιουργία «Μηχανισμού Σύγκλισης και Ανταγωνιστικότητας» με σκοπό την παροχή στήριξης για την έγκαιρη εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων (βλ. παράρτημα 1 για λεπτομερέστερη περιγραφή του επιδιωκόμενου πλέγματος ρυθμίσεων). Ο μηχανισμός αυτός θα συνδυάζει την εμβάθυνση της ολοκλήρωσης της οικονομικής πολιτικής με χρηματοδοτική στήριξη, και με τον τρόπο αυτό θα τηρείται η αρχή σύμφωνα με την οποία τα βήματα προς την ανάληψη περισσότερων ευθυνών και την οικονομική πειθαρχία συνδυάζονται με μεγαλύτερη αλληλεγγύη. Η Επιτροπή θα διευκρινίσει τις λεπτομέρειες του μηχανισμού αυτού σε προσεχή πρόταση.

Εκ των προτέρων συντονισμός των μειζόνων μεταρρυθμίσεων

Το σημερινό πλαίσιο οικονομικής εποπτείας της ΕΕ παρέχει ήδη τη βάση για τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής, αλλά δεν προβλέπει συστηματικό εκ των προτέρων συντονισμό, μεταξύ των κρατών μελών, των εθνικών σχεδίων για μείζονες μεταρρυθμίσεις της οικονομικής πολιτικής. Η εκ των προτέρων συζήτηση και ο συντονισμός των σπουδαιότερων μεταρρυθμιστικών σχεδίων, όπως προβλέπονται στο άρθρο 11 της ΣΣΣΔ, θα επιτρέπουν στην Επιτροπή και τα κράτη μέλη να αξιολογούν τις δυνητικές δευτερογενείς επιπτώσεις των εθνικών δράσεων και να διατυπώνουν παρατηρήσεις για τα σχέδια προ της λήψης τελικών αποφάσεων σε εθνικό επίπεδο. Σε προσεχή πρόταση, η Επιτροπή θα προτείνει ένα πλαίσιο για τον εκ των προτέρων συντονισμό των μειζόνων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

Μηχανισμός Σύγκλισης και Ανταγωνιστικότητας: συμβατικές ρυθμίσεις και χρηματοδοτική στήριξη

Ο προτεινόμενος Μηχανισμός Σύγκλισης και Ανταγωνιστικότητας (ΜΣΑ) θα περιλαμβάνει συμβατικές ρυθμίσεις που θα διέπονται από χρηματοδοτική στήριξη.

Η εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ θα διευκολυνθεί με τη θέσπιση συμβατικών ρυθμίσεων που θα συμφωνηθούν μεταξύ αυτών και της Επιτροπής. Το νέο αυτό σύστημα θα θεμελιώνεται στο υφιστάμενο πλαίσιο εποπτείας της ΕΕ, δηλαδή στη διαδικασία για την πρόληψη και τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών (Διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισορροπιών ή ΔΜΑ)¹³. Οι ρυθμίσεις αυτές θα υπόκεινται σε διαπραγματεύσεις μεταξύ των επιμέρους κρατών μελών και της Επιτροπής, θα εξετάζονται στην Ευρωμάδα και θα συνάπτονται μεταξύ της Επιτροπής και του κράτους μέλους. Θα είναι υποχρεωτικές για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ που υπόκεινται σε διαδικασία υπερβολικών ανισορροπιών, και το σχέδιο διορθωτικών ενεργειών που πρέπει να υποβάλουν τα κράτη αυτά στο πλαίσιο της εν λόγω διαδικασίας θα αποτελεί τη βάση της συμφωνίας προς διαπραγμάτευση με την Επιτροπή. Όσον αφορά τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ που υπόκεινται σε προληπτική δράση όσον αφορά τις μακροοικονομικές ανισορροπίες, η συμμετοχή τους θα είναι εθελοντική και θα συνίσταται στην υποβολή σχεδίου δράσης, παρόμοιου με εκείνου που απαιτείται στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικών ανισορροπιών.

Οι ρυθμίσεις θα πρέπει συνεπώς να βασίζονται οπωσδήποτε στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις που προέρχονται από τη ΔΜΑ, οι οποίες συνήθως εστιάζονται στην ενίσχυση της ικανότητας προσαρμογής, στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και στην προαγωγή της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, δηλαδή σε παράγοντες που είναι καθοριστικοί για την ομαλή λειτουργία της ΟΝΕ. Η ΔΜΑ καθορίζει συνεπώς ένα κατάλληλο φίλτρο για μείζονες μεταρρυθμίσεις που μπορούν να τύχουν χρηματοδοτικής στήριξης, λαμβανομένων υπόψη των συναφών εξωγενών επιδράσεων που ασκούνται σε μια νομισματική ένωση.

Το σχέδιο δράσης που υποβάλλουν τα κράτη μέλη θα αξιολογείται εν συνεχεία από την Επιτροπή, και η τελική δέσμη μεταρρυθμίσεων και μέτρων, καθώς και το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής τους θα εγκρίνονται υπό μορφή ρύθμισης. Η ρύθμιση αυτή θα καθορίζει με τον τρόπο αυτό τα λεπτομερέστερα μέτρα τα οποία δεσμεύεται να εφαρμόσει το κράτος μέλος αφού λάβει την έγκριση του εθνικού κοινοβουλίου, κατά περίπτωση, σύμφωνα με τις εθνικές διαδικασίες. Αυτό το σύστημα διαπραγμάτευσης των ρυθμίσεων θα επέτρεπε να βελτιωθεί η ποιότητα του διαλόγου μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών, καθώς και να ενισχυθεί η δέσμευση των τελευταίων να αναλάβουν και να οικειοποιηθούν τις μεταρρυθμίσεις τους.

Οι μεταρρυθμίσεις που έχουν υιοθετηθεί σε συμβατικές ρυθμίσεις θα υποστηρίζονται οικονομικά, ως συμπλήρωμα των απαιτήσεων δημοσιονομικής πειθαρχίας που έχουν ήδη θεσπιστεί από το εξάπτυχο. Στόχος της εν λόγω ενίσχυσης είναι να επιτρέψει την έγκαιρη υιοθέτηση και εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων με την εξάλειψη ή, τουλάχιστον, τη μείωση των πολιτικών και οικονομικών αντικινήτρων για μεταρρυθμίσεις. Με την προαγωγή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που ενισχύουν την ικανότητα προσαρμογής ενός κράτους

¹³ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1176/2011.

μέλους, ο μηχανισμός ΜΣΑ θα βελτιώσει την ικανότητα της οικονομίας να απορροφά ασύμμετρους κλυδωνισμούς, ενισχύοντας τη λειτουργία της αγοράς.

Χρηματοδοτική στήριξη θα χορηγείται μόνο για μεταρρυθμιστικές δέσμες που έχουν συμφωνηθεί και είναι σημαντικές τόσο για το συγκεκριμένο κράτος μέλος και για την ομαλή λειτουργία της ΟΝΕ. Η χρηματοδοτική στήριξη θα υποβοηθεί τις προσπάθειες του κράτους μέλους και θα παρέχει ιδίως βοήθεια σε περιπτώσεις εμφάνισης ανισορροπιών, παρά την πλήρη συμμόρφωση προς τις προηγούμενες ειδικές ανά χώρα συστάσεις που έχουν απευθυνθεί στο εκάστοτε κράτος μέλος.

Η χρηματοδοτική στήριξη θα αποτελεί αναμφισβήτητο σήμα, που θα αναγνωρίζει τόσο το κόστος των μεταρρυθμίσεων για το οικείο κράτος μέλος, όσο και τα οφέλη των εθνικών μεταρρυθμίσεων που συσσωρεύονται για την υπόλοιπη ζώνη του ευρώ χάρη στις θετικές εξωγενείς διασυννοριακές επιπτώσεις (που θα μπορούσαν ενδεχομένως να μην είναι επαρκείς για να εξωθήσουν το κράτος μέλος να προβεί σε μεταρρυθμίσεις). Εκ των υστέρων, όταν η Επιτροπή διαπιστώνει ότι ένα κράτος μέλος δεν έχει πλήρως συμμορφωθεί με τους όρους της σύμβασης, η χρηματοδοτική στήριξη μπορεί να διακοπεί.

Η οικονομική στήριξη θα πρέπει να σχεδιαστεί ως μια συνολική χορήγηση που θα χρησιμοποιείται για να συμβάλει στη χρηματοδότηση μέτρων που συνοδεύουν δύσκολες μεταρρυθμίσεις. Για παράδειγμα, ο βραχυπρόθεσμος αντίκτυπος των μεταρρυθμίσεων που αποβλέπουν στην ενίσχυση της ευελιξίας αγοράς θα μπορούσε να συνοδεύεται από προγράμματα κατάρτισης που χρηματοδοτούνται εν μέρει μέσω της στήριξης που παρέχεται δυνάμει του ΜΣΑ. Η χρήση της οικονομικής στήριξης θα πρέπει να καθοριστεί ως μέρος της συμβατικής ρύθμισης που συνομολογείται μεταξύ του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους και της Επιτροπής.

Για να στηρίξει αυτόν τον μηχανισμό δημοσιονομικής στήριξης, θα μπορούσε να συσταθεί ειδική χρηματοπιστωτική πράξη κατ' αρχήν στο πλαίσιο του προϋπολογισμού της ΕΕ.

Ο μηχανισμός αυτός θα μπορούσε να διαμορφωθεί από το παράγωγο δίκαιο. Θα μπορούσε να σχεδιαστεί ως αναπόσπαστο μέρος της ΔΜΑ, ενισχυμένης από τις συμβατικές ρυθμίσεις, και από την οικονομική στήριξη που περιγράφεται παραπάνω και, επομένως, βασίζεται στο άρθρο 136 της ΣΛΕΕ. Εναλλακτικά θα μπορούσε να εξετάσει κανείς την προσφυγή στο άρθρο 352 της ΣΛΕΕ, εάν είναι αναγκαίο, με ενισχυμένη συνεργασία (σε συνδυασμό με απόφαση κατ' εφαρμογή του παραπάνω άρθρου 332 της ΣΛΕΕ σχετικά με τις δαπάνες που συμπεριλαμβάνονται στον προϋπολογισμό της ΕΕ).

Οι χρηματοδοτικές συνεισφορές που είναι αναγκαίες για το μέσο θα μπορούσαν να βασίζονται στη δέσμευση των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ ή νομική υποχρέωση προς τούτο, όπως ορίζεται στη νομοθεσία για τους ιδίους πόρους της ΕΕ. Οι συνεισφορές θα πρέπει να συμπεριληφθούν στον προϋπολογισμό της ΕΕ ως έσοδα για ειδικό προορισμό. Ο μηχανισμός, χρηματοδοτούμενος με έσοδα ειδικού προορισμού, δεν θα υπόκειται στα ανώτατα όρια που καθορίζονται στον κανονισμό για το ΠΔΠ. Μόνον τα συνεισφέροντα

κράτη μέλη θα πρέπει να είναι σε θέση να συνομολογήσουν συμβατική ρύθμιση με την Επιτροπή και να μπορούν να επωφελούνται από τη χρηματοδοτική στήριξη. Η παρεχόμενη βοήθεια με τον ΜΣΑ θα μπορούσε να είναι συνεκτική και συνεπής με την υποστήριξη από τα διαρθρωτικά ταμεία, ιδίως το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Ο όγκος του μηχανισμού θα μπορούσε να περιοριστεί στην αρχική φάση, αλλά θα μπορούσε να είναι μεγαλύτερος μεσοπρόθεσμα, υπό την προϋπόθεση ότι ο μηχανισμός στήριξης αποδεικνύεται αποτελεσματικές για την προώθηση της επανεξισορρόπησης, την προσαρμογή και, με τον τρόπο αυτό, τη βιώσιμη ανάπτυξη στη ζώνη του ευρώ.

Η Επιτροπή θα υποβάλει, σε επικείμενες προτάσεις, τους επακριβείς όρους του εν λόγω «Μηχανισμού Σύγκλισης και Ανταγωνιστικότητας», που βασίζεται σε συμβατικές ρυθμίσεις και χρηματοδοτική στήριξη.

3.1.6 Προώθηση των επενδύσεων στη ζώνη του ευρώ

Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που υποστηρίζονται, πρώτον, από το «μέσο σύγκλισης και ανταγωνιστικότητας» και, δεύτερον, είναι απαραίτητες για τη βελτίωση του μεσοπρόθεσμου δυναμικού ανάπτυξης των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ και την προσαρμογή τους στις κρίσεις. Αξιοπιστη και φιλική προς την ανάπτυξη εξυγίανση που βελτιώνει την αποτελεσματικότητα της φορολογικής δομής, καθώς και την ποιότητα των δημόσιων δαπανών θα συμβάλει στην τόνωση της ανάπτυξης. Όπως συνιστάται στην ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης του 2012 και του 2013, τα κράτη μέλη θα πρέπει να επιδιώξουν ιδίως να διατηρήσουν έναν ικανοποιητικό ρυθμό δημοσιονομικής εξυγίανσης, ενώ θα συνεχίζουν τις επενδύσεις που αποσκοπούν στην επίτευξη των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για την ανάπτυξη και την απασχόληση.

Το δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ παρέχει τη δυνατότητα εξισορρόπησης των αναγκών των παραγωγικών δημοσίων επενδύσεων με τους στόχους δημοσιονομικής πειθαρχίας.

Οι δημόσιες επενδύσεις είναι ένας από τους σημαντικούς παράγοντες που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την αξιολόγηση της δημοσιονομικής θέσης ενός κράτους μέλους στην έκθεση που προβλέπεται στο άρθρο 126 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ που προηγείται της έναρξης της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ)¹⁴. Η σημασία των σχετικών παραγόντων, όπως οι δημόσιες επενδύσεις, για την αξιολόγηση αυξήθηκε σημαντικά με την πρόσφατη μεταρρύθμιση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Υπό ορισμένες προϋποθέσεις, η εκτίμηση σημαντικών παραγόντων ενδέχεται να έχει ως

¹⁴ Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ: «Η έκθεση της Επιτροπής λαμβάνει επίσης υπόψη το κατά πόσον το δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει τις δαπάνες δημόσιων επενδύσεων, καθώς και όλους τους άλλους σχετικούς παράγοντες (...)».

αποτέλεσμα ένα κράτος μέλος να μην υπαχθεί σε ΔΥΕ¹⁵. οι δε σημαντικοί παράγοντες θα πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά τη διατύπωση συστάσεων για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος, συμπεριλαμβανομένης της πορείας μείωσης του ελλείμματος.

Στο προληπτικό σκέλος του ΣΣΑ, οι δημόσιες επενδύσεις λαμβάνονται υπόψη στα νέα όρια δαπανών, τα οποία χρησιμοποιούνται παράλληλα με το διαρθρωτικό ισοζύγιο για την αξιολόγηση της προόδου για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου. Συγκεκριμένα, εξάγεται ο μέσος όρος του ακαθάριστου σχηματισμού πάγιου κεφαλαίου του δημοσίου μιας σειράς ετών, προκειμένου τα κράτη μέλη να μη θίγονται από ετήσιες εξάρσεις των επενδύσεων¹⁶.

Η Επιτροπή θα διερευνήσει περαιτέρω τρόπους στο πλαίσιο του προληπτικού σκέλους για να συμπεριλάβει επενδυτικά προγράμματα στην αξιολόγηση των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης. Συγκεκριμένα, υπό ορισμένους όρους, μη περιοδικών, τα προγράμματα δημοσίων επενδύσεων με αποδεδειγμένο αντίκτυπο στη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών θα μπορούσαν να τύχουν προσωρινής παρέκκλισης από τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο ή από την πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του στόχου αυτού¹⁷. Αυτό θα μπορούσε να ισχύσει, για παράδειγμα, για έργα δημοσίων επενδύσεων συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ, σύμφωνα με το πλαίσιο των μακροοικονομικών προϋποθέσεων.

Ενώ ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο θα πρέπει να εκπονηθεί για να καταστούν λειτουργικές αυτές οι προϋποθέσεις (ιδίως όσον αφορά πληροφορίες/απαιτήσεις ορισμών), μια ειδική μεταχείριση των δημόσιων επενδύσεων θα μπορούσε να οδηγήσει μόνο σε μια προσωρινή παρέκκλιση από τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο (ΜΔΣ) ή από την πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του στόχου αυτού. Η Επιτροπή θα εκδώσει ανακοίνωση σχετικά με την ενδεδειγμένη πορεία για την επίτευξη του ΜΔΣ, την άνοιξη του 2013.

¹⁵ Πρώτον, η συνεκτίμηση των σχετικών παραγόντων μπορεί να οδηγήσει σε μη υπαγωγή του κράτους μέλους σε ΔΥΕ παρά την παραβίαση του κριτηρίου του ελλείμματος όταν ο δείκτης χρέους είναι κάτω από την τιμή αναφοράς. Δεύτερον, η μη τήρηση του κριτηρίου μείωσης του χρέους θα οδηγήσει στην έναρξη της ΔΥΕ μόνο ύστερα από αξιολόγηση των σχετικών παραγόντων.

¹⁶ Επίσης, οι δαπάνες για τα προγράμματα της ΕΕ και, επομένως, οι επενδυτικές δαπάνες, στον βαθμό που είναι πλήρως αντιστοιχισμένες από κοινοτικά κονδύλια εσόδων, εξαιρούνται επίσης από τις δαπάνες που ελήφθησαν υπόψη για την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με το όριο δαπανών.

¹⁷ Το ΣΣΑ ενσωματώνει ειδικές διατάξεις που προβλέπουν τη δυνατότητα αυτή. Κανονισμός 1466/97 - άρθρο 5 παράγραφος 1: «Κατά τον καθορισμό της πορείας προσαρμογής προς το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο για τα κράτη μέλη που δεν έχουν ακόμη επιτύχει το στόχο αυτόν και επιτρέποντας προσωρινή απόκλιση από το στόχο αυτόν για τα κράτη μέλη που τον έχουν ήδη επιτύχει, υπό την προϋπόθεση ότι διατηρείται κατάλληλο περιθώριο ασφαλείας όσον αφορά την τιμή αναφοράς για το έλλειμμα και ότι η δημοσιονομική κατάσταση αναμένεται να επανέλθει στο μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο εντός της περιόδου του προγράμματος, το Συμβούλιο λαμβάνει υπόψη την εφαρμογή μειζόνων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που επιφέρουν άμεσες μακροπρόθεσμες εξοικονομήσεις, μεταξύ άλλων αυξάνοντας τις δυνατότητες μεγέθυνσης, και, κατά συνέπεια, έχουν επαληθεύσιμες επιπτώσεις στη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών.»

Οι ειδικές διατάξεις για τα επενδυτικά σχέδια δεν πρέπει να συγχέονται με τον «χρυσό κανόνα», ο οποίος θα επέτρεπε τη μόνιμη εξαίρεση για το σύνολο των δημοσίων επενδύσεων. Μια τέτοια προσέγγιση χωρίς διακρίσεις θα μπορούσε εύκολα να θέσει σε κίνδυνο τον κύριο στόχο του ΣΣΑ μέσω υπονόμησης της βιωσιμότητας του δημόσιου χρέους.

3.1.7 Εξωτερική εκπροσώπηση της ζώνης του ευρώ

Αξιοποιώντας την πρόοδο που επιτεύχθηκε στον τομέα της οικονομικής διακυβέρνησης της ζώνης του ευρώ, πρέπει να συνεχιστούν η ενίσχυση και η παγίωση της εξωτερικής εκπροσώπησης. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί πλήρως με βάση τις ισχύουσες Συνθήκες (άρθρο 17 της ΣΕΕ και άρθρο 138 της ΣΛΕΕ).

Η ενίσχυση αυτή είναι απαραίτητη για να διασφαλιστεί ότι η ζώνη του ευρώ εκπροσωπείται κατά τρόπο ανάλογο προς το οικονομικό της βάρος, γεγονός που αντικατοπτρίζει τις αλλαγές που συντελούνται στην εσωτερική οικονομική διακυβέρνηση. Η ζώνη του ευρώ πρέπει να είναι σε θέση να διαδραματίσει πιο ενεργό ρόλο, τόσο στο πλαίσιο των διεθνών οργανισμών και φόρουμ, όσο και σε διμερείς διαλόγους με τους στρατηγικούς εταίρους της. Αυτό αναμένεται να έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός ενιαίου μηνύματος για θέματα όπως η οικονομική και δημοσιονομική πολιτική της ζώνης του ευρώ, η μακροοικονομική εποπτεία, οι συναλλαγματικές πολιτικές και η χρηματοπιστωτική σταθερότητα.

Για την επίτευξη αυτών των στόχων θα απαιτηθεί συμφωνία σχετικά με ένα χάρτη πορείας που θα στοχεύει στον εξορθολογισμό και, όπου είναι δυνατόν, στην ενοποίηση της εξωτερικής εκπροσώπησης της ζώνης του ευρώ στους διεθνείς οικονομικούς και χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς και φόρουμ.

Οι δράσεις πρέπει να επικεντρωθούν στο ΔΝΤ, το οποίο διά των δανειοδοτικών μέσων και της επιτήρησης αποτελεί βασικό θεσμικό πυλώνα στην παγκόσμια οικονομική διακυβέρνηση. Όπως κατέδειξε η κρίση, είναι εξαιρετικά σημαντικό για τη ζώνη του ευρώ να μιλά με μία φωνή, ιδίως όσον αφορά τα προγράμματα, τις διαδικασίες χρηματοδότησης και την πολιτική επίλυσης κρίσεων του ΔΝΤ. Αυτό θα απαιτήσει την ενίσχυση του συντονισμού της ζώνης του ευρώ στις Βρυξέλλες με την Ουάσιγκτον για θέματα που αφορούν την ΟΝΕ της ΕΕ, ώστε να αντικατοπτρίζουν τις αλλαγές στην εσωτερική διακυβέρνηση της ΟΝΕ και να διασφαλίζουν τη συνεκτικότητα και την αποτελεσματικότητα των μηνυμάτων που εκπέμπονται.

Η ενίσχυση της εκπροσώπησης της ζώνης του ευρώ στο ΔΝΤ πρέπει να επιτευχθεί μέσω μιας διαδικασίας δύο σταδίων. Σε ένα πρώτο στάδιο, οι ομάδες χωρών θα πρέπει να αναδιαταχθούν έτσι ώστε οι χώρες της ζώνης του ευρώ να συγκεντρωθούν σε ομάδες στις οποίες να μπορούν να συμπεριληφθούν στο μέλλον άλλα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ.

Παράλληλα, θα πρέπει να επιδιωχθεί να δοθεί στη ζώνη του ευρώ το καθεστώς παρατηρητή στο Διοικητικό Συμβούλιο του ΔΝΤ¹⁸.

Τα μέτρα αυτά θα πρέπει να προετοιμάσουν το έδαφος ώστε να επιδιωχθεί να δοθεί στη ζώνη του ευρώ, σε ένα δεύτερο στάδιο, ενιαία έδρα στα όργανα του ΔΝΤ (Εκτελεστικό Συμβούλιο και ΔΝΧΕ). Σε εύθετο χρόνο, η Επιτροπή θα υποβάλει επίσημες προτάσεις δυνάμει του άρθρου 138 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ για την καθιέρωση ενιαίας θέσης ώστε να επιτύχει να δοθεί στη ζώνη του ευρώ το καθεστώς παρατηρητή στο Διοικητικό Συμβούλιο του ΔΝΤ, και στη συνέχεια ενιαία έδρα. Το κατάλληλο θεσμικό όργανο για να εκπροσωπήσει τη ζώνη του ευρώ στο ΔΝΤ, σύμφωνα με το άρθρο 138 της ΣΛΕΕ, είναι η Επιτροπή, με τη σύμπραξη της ΕΚΤ στον τομέα της νομισματικής πολιτικής. Περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με την εν λόγω πτυχή της εμβάθυνσης της ΟΝΕ βρίσκονται στο παράρτημα 2.

3.2 Μέση περίοδος: Ενισχυμένη ολοκλήρωση της οικονομικής πολιτικής και πολιτικής προϋπολογισμού και βήματα για μια ορθή δημοσιονομική ικανότητα

Μεσοπρόθεσμα, η καθιέρωση περαιτέρω δημοσιονομικού συντονισμού (συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας να ζητείται αναθεώρηση των εθνικών προϋπολογισμών σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές δεσμεύσεις), η επέκταση του βαθύτερου συντονισμού των πολιτικών στους τομείς της φορολογίας και της απασχόλησης, ο ενιαίος μηχανισμός εξυγίανσης για τον χρηματοπιστωτικό τομέα και η δημιουργία αυτόνομης και κατάλληλης δημοσιονομικής ικανότητας για την ΟΝΕ, ώστε να υποστηριχθεί η υλοποίηση των επιλογών πολιτικής που προκύπτουν από τον βαθύτερο συντονισμό. Ορισμένα από αυτά τα στοιχεία θα απαιτήσουν την τροποποίηση των Συνθηκών.

Η μείωση του δημόσιου χρέους που υπερβαίνει σημαντικά τα κριτήρια του ΣΣΑ θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί μέσω της δημιουργίας ενός ταμείου απόσβεσης. Ένας πιθανός οδηγός για την προώθηση της ολοκλήρωσης των χρηματοπιστωτικών αγορών της ζώνης του ευρώ και ιδίως για τη σταθεροποίηση των ασταθών αγορών δημόσιου χρέους είναι η κοινή έκδοση από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ ομολόγων βραχυπρόθεσμου δημόσιου χρέους με διάρκεια από 1 έως 2 έτη. Για αμφότερες αυτές τις δυνατότητες θα απαιτηθεί τροποποίηση των Συνθηκών¹⁹.

3.2.1 Ενίσχυση της δημοσιονομικής και οικονομικής ενοποίησης για την οποία απαιτούνται αλλαγές της Συνθήκης

Η αναμόρφωση της δημοσιονομικής και οικονομικής διακυβέρνησης που θα επέλθει στην ευρωζώνη με την έγκριση του διπτύχου και τη διαθεσιμότητα του Μέσου Σύγκλισης και

¹⁸ Δηλαδή η εκπροσώπηση των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ σύμφωνα με τις Συνθήκες.

¹⁹ Βλέπε την απόφαση της 27ης Νοεμβρίου 2012 στην υπόθεση C-370/12 Pringle, σκέψεις 137 και 138.

Ανταγωνιστικότητας θα αντιπροσωπεύει σημαντικά βήματα προόδου όσον αφορά τη δημοσιονομική πειθαρχία αλλά και την οικονομική ανταγωνιστικότητα.

Ωστόσο, η μετάβαση σε υψηλότερο επίπεδο αμοιβαιότητας του χρηματοπιστωτικού κινδύνου θα απαιτούσε να προχωρήσει κατά ένα περαιτέρω βήμα ο συντονισμός της δημοσιονομικής πολιτικής με την εξασφάλιση της ύπαρξης συλλογικού ελέγχου των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών σε καθορισμένες καταστάσεις.

Ειδικότερα, οι καινοτομίες που προσφέρει το δίπτυχο και ιδίως η δυνατότητα να διατυπώνει η Επιτροπή τη γνώμη της σχετικά με τα σχέδια δημοσιονομικών προγραμμάτων και, σε ακραίες περιπτώσεις, η δυνατότητα να ζητά νέο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος σε περίπτωση σοβαρής παράβασης της υποχρέωσης βάσει του ΣΣΑ έχουν φθάσει στο όριο της δυνατότητας συντονισμού και παρέμβασης από το επίπεδο της ΕΕ στην εθνική διαδικασία του προϋπολογισμού. Με το δίπτυχο, μόλις εγκριθεί, η ΕΕ θα έχει ως επί το πλείστον εξαντλήσει τα όρια της νομοθετικής της αρμοδιότητας ως προς τα θέματα αυτά.

Για πιο προχωρημένες λύσεις σε ό, τι αφορά τον έλεγχο της εθνικής δημοσιονομικής πολιτικής, π.χ. μέσω της θέσπισης ευρωπαϊκού δικαιώματος να απαιτείται αναθεώρηση των εθνικών προϋπολογισμών σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές δεσμεύσεις, απαιτείται τροποποίηση της Συνθήκης.

Θα μπορούσαν να εξεταστούν (μεταξύ άλλων) οι ακόλουθες επιλογές:

- Πρώτον, υποχρέωση ενός κράτους μέλους να αναθεωρήσει το (σχέδιο) εθνικού προϋπολογισμού του εάν το απαιτήσει το επίπεδο της ΕΕ σε περίπτωση αποκλίσεων από τις υποχρεώσεις δημοσιονομικής πειθαρχίας που είχαν καθοριστεί προηγουμένως σε επίπεδο ΕΕ. Αυτό συνεπάγεται τροποποίηση της φύσης των γνωμοδοτήσεων για τους εθνικούς προϋπολογισμούς που προβλέπεται στο δίπτυχο έτσι ώστε από μη δεσμευτικό να έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα.
- Δεύτερον, αξιοποιώντας τη στενότερη διαδικασία παρακολούθησης και συντονισμού που ορίζεται στο δίπτυχο, σε ορισμένες ιδιαίτερα σοβαρές περιπτώσεις που θα καθοριστούν, θέσπιση δικαιώματος να απαιτείται αναθεώρηση των επιμέρους αποφάσεων για την εκτέλεση του προϋπολογισμού σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές δεσμεύσεις όσον αφορά αποφάσεις που θα είχαν ως αποτέλεσμα σοβαρή απόκλιση από την πορεία δημοσιονομικής εξυγίανσης που έχει οριστεί σε επίπεδο ΕΕ.
- Τρίτον, σαφής αρμοδιότητα για το επίπεδο της ΕΕ να εναρμονίζει την εθνική δημοσιονομική νομοθεσία (κατά το πρότυπο της Συνθήκης για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΣΣΣΔ)²⁰) και δυνατότητα προσφυγής στο Δικαστήριο σε περίπτωση μη συμμόρφωσης.

²⁰ Σε κάθε περίπτωση, η ουσία της εν λόγω Συνθήκης θα πρέπει να ενσωματωθεί στο δίκαιο της Ένωσης, όπως προβλέπεται στο άρθρο 16 της Συνθήκης αυτής.

Όσον αφορά την οικονομική πολιτική, η φορολογική πολιτική μπορεί να στηρίξει τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής και να συμβάλει στη δημοσιονομική εξυγίανση και την ανάπτυξη. Με βάση την εμπειρία που θα αποκτηθεί με τις δομημένες συζητήσεις για θέματα φορολογικής πολιτικής που εστιάζονται σε τομείς στους οποίους μπορούν ενδεχομένως να προβλεφθούν πιο φιλόδοξες δραστηριότητες, θα μπορούσε στο μέλλον να εξεταστεί το ενδεχόμενο τροποποίησης της Συνθήκης έτσι ώστε να υπάρχει περιθώριο για νομοθεσία σχετικά με μεγαλύτερο βαθμό συντονισμού στον τομέα αυτόν στη ζώνη του ευρώ. Ένας άλλος τομέας με παρόμοια σημασία όπου θα μπορούσε να εξεταστεί το ενδεχόμενο μιας τέτοιας εξέλιξης είναι οι αγορές εργασίας, λόγω της σημασίας που έχει η εύρυθμη λειτουργία των αγορών εργασίας και ιδίως η κινητικότητα του εργατικού δυναμικού για την ικανότητα προσαρμογής και ανάπτυξης εντός της ζώνης του ευρώ.

Ο συντονισμός και η εποπτεία των πολιτικών για την απασχόληση και των κοινωνικών πολιτικών θα πρέπει να ενισχυθούν στο πλαίσιο της διακυβέρνησης της ΟΝΕ, και θα πρέπει να προωθηθεί η σύγκλιση στους εν λόγω τομείς. Οι γενικοί προσανατολισμοί των οικονομικών πολιτικών και οι κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση που υπάρχουν σήμερα θα μπορούσαν να συγχωνευθούν σε ένα ενιαίο μέσο.

Οι αλλαγές αυτές θα αποτελέσουν τη βάση για την ανάπτυξη κατάλληλης δημοσιονομικής ικανότητας για τη ζώνη του ευρώ όσον αφορά την υποστήριξη των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων μεγάλης κλίμακας καθώς και τη διευκόλυνση μορφών αμοιβαιότητας του χρέους προκειμένου να διευκολυνθεί η επίλυση των προβλημάτων του υψηλού χρέους και του χρηματοπιστωτικού κατακερματισμού που περιλαμβάνονται στις συνέπειες της κρίσης.

3.2.2 Κατάλληλη δημοσιονομική ικανότητα για τη ζώνη του ευρώ

Αξιοποιώντας την εμπειρία του συστηματικού εκ των προτέρων συντονισμού των σημαντικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και του ΜΣΑ, θα πρέπει να συγκροτηθεί ειδική δημοσιονομική ικανότητα για τη ζώνη του ευρώ. Θα πρέπει να είναι αυτόνομη κατά την έννοια ότι τα έσοδά της θα στηρίζονται αποκλειστικά στους ιδίους πόρους, και θα μπορούσε ενδεχομένως να προσφύγει σε δανεισμό. Θα πρέπει να είναι αποτελεσματική και να παρέχει υπερεπαρκείς πόρους για την υποστήριξη σημαντικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων σε μια μεγάλη οικονομία που διατρέχει κίνδυνο.

Η εν λόγω κατάλληλη δημοσιονομική ικανότητα για την ευρωζώνη θα μπορούσε αρχικά να αναπτυχθεί στο πλαίσιο νομικών βάσεων του παραγώγου δικαίου όπως εξηγείται στην ενότητα 3.1.3. Η ενίσχυσή της ωστόσο θα ευνοηθεί από νέες, ειδικές νομικές βάσεις δυνάμει της συνθήκης οι οποίες θα ήταν αναγκαίες εάν η δημοσιονομική ικανότητα έπρεπε να είναι σε θέση να προσφύγει σε δανεισμό.

3.2.3 Ταμείο απόσβεσης χρέους

Ένα σαφώς ενισχυμένο πλαίσιο οικονομικής και δημοσιονομικής διακυβέρνησης θα μπορούσε να επιτρέπει την αντιμετώπιση της μείωσης του δημόσιου χρέους που υπερβαίνει σημαντικά τα κριτήρια του ΣΣΑ μέσω της δημιουργίας ταμείου απόσβεσης χρέους υπό αυστηρούς όρους.

Η αρχική πρόταση για ένα Ευρωπαϊκό Ταμείο Απόσβεσης Χρέους (ETAX) ως άμεσο εργαλείο αντιμετώπισης της κρίσης αναπτύχθηκε από το γερμανικό συμβούλιο οικονομικών εμπειρογνομόνων (ΓΣΟΕ) ως μέρος μιας στρατηγικής μείωσης του χρέους που θα καλύπτει το σύνολο της ζώνης του ευρώ.

Προκειμένου να περιοριστεί ο ηθικός κίνδυνος και να εξασφαλιστεί η σταθερότητα της δομής, καθώς και η εξόφληση των πληρωμών, το ΓΣΟΕ συμβουλεύει να θεσπιστούν διάφορα εποπτικά και σταθεροποιητικά μέσα, όπως: (1) αυστηροί όροι, παρόμοιοι με τους κανόνες που έχουν συμφωνηθεί στα προγράμματα ΕΤΧΣ/ΕΜΣ· (2) άμεσες χρηματικές ποινές σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τους κανόνες· (3) αυστηρή παρακολούθηση από ένα ειδικό θεσμικό όργανο (π.χ. Δικαστήριο της ΕΕ)· (4) άμεση παύση της μεταβίβασης χρέους στο Ταμείο κατά τη διάρκεια της φάσης επαναφοράς σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τους κανόνες· (5) δέσμευση των διεθνών αποθεμάτων (συναλλαγματικά αποθέματα ή αποθέματα χρυσού) κρατών μελών ως εγγύηση έναντι των υποχρεώσεών τους ή/και εκχώρηση δικαιωμάτων (ενδεχομένως νεοεισαχθέντων) φόρων για να καλύπτεται η εξυπηρέτηση του χρέους (π.χ. έσοδα ΦΠΑ) ώστε να περιοριστεί ο κίνδυνος ευθύνης.

Η Επιτροπή συμφωνεί ότι ένα ισχυρό οικονομικό και δημοσιονομικό πλαίσιο αποτελεί προϋπόθεση για ένα λειτουργικό ταμείο απόσβεσης χρέους. Η αυξημένη επιτήρηση και εξουσία παρέμβασης στον σχεδιασμό και την εφαρμογή των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών είναι δικαιολογημένες, όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα. Η αξιοπιστία των σχεδίων προσαρμογής προϋποθέτει κατάλληλες δημοσιονομικές συνθήκες που θα καθορίζονται όταν ένα κράτος μέλος εισέρχεται στο σύστημα. Η αυστηρή τήρηση της πορείας προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου στόχου όπως προτείνεται από την Επιτροπή θα αντιπροσωπεύει την ελάχιστη προϋπόθεση όσον αφορά το θέμα αυτό.

Έτσι, ένα Ευρωπαϊκό Ταμείο Απόσβεσης Χρέους υπό αυστηρούς όρους (βλ. επίσης παράρτημα 3) θα αποτελέσει μια σταθερή βάση για την αξιόπιστη μείωση του δημόσιου χρέους, επαναφέροντας το επίπεδο του δημόσιου χρέους κάτω από το ανώτατο όριο του 60% όπως ορίζεται στη συνθήκη του Μάαστριχτ.

Η καθιέρωση αυτού του πλαισίου θα μπορούσε να δώσει άλλη μια ένδειξη για το ότι τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ είναι πρόθυμα, μπορούν και δεσμεύονται να μειώσουν τα επίπεδα του χρέους τους. Αυτό θα μπορούσε με τη σειρά του να μειώσει το συνολικό κόστος χρηματοδότησης για τα υπερχρεωμένα κράτη μέλη. Η εξασφάλιση της χρηματοδότησης της

μείωσης του «καθ' υπέρβαση χρέους» με βιώσιμο κόστος, σε συνδυασμό με τα κίνητρα και τη συνεχή παρακολούθηση της μείωσής του, θα μπορούσε να προσφέρει στα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ τη δυνατότητα να προσαρμόσει τη μείωση του χρέους κατά τρόπο που θα μπορούσε να διευκολύνει τις επενδύσεις σε αναπτυξιακά μέτρα. Επιπλέον, ένα τέτοιο πλαίσιο θα συμβάλει στην επίτευξη της μείωσης του χρέους σε διαφανή και συντονισμένη βάση σε ολόκληρη τη ζώνη του ευρώ, συμπληρώνοντας έτσι τον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών.

Η σύσταση ενός τέτοιου ταμείου απόσβεσης χρέους θα μπορούσε να καταστεί δυνατή μόνο στο πλαίσιο αναθεώρησης των ισχυουσών συνθηκών. Για λόγους λογοδοσίας, η πράξη για τη σύσταση του εν λόγω ταμείου θα πρέπει να πλαισιωθεί με μεγάλη νομική ακρίβεια, όσον αφορά τα μέγιστα μεταβιβάσιμα χρέη, τον μέγιστο χρόνο λειτουργίας και όλα τα λοιπά χαρακτηριστικά του Ταμείου, ώστε να εξασφαλίζεται η ασφάλεια δικαίου που απαιτείται σύμφωνα με το εθνικό συνταγματικό δίκαιο.

Ένα πιθανό μοντέλο που θα εξασφαλίζει την κατάλληλη υποχρέωση λογοδοσίας για ένα ταμείο απόσβεσης χρέους σχεδιασμένο με τον τρόπο αυτό θα έχει ως εξής: μια νέα νομική βάση δυνάμει της Συνθήκης θα επιτρέψει τη δημιουργία του Ταμείου με απόφαση του Συμβουλίου, η οποία θα ληφθεί ομόφωνα από τα μέλη της ζώνης του ευρώ με τη συγκατάθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, και με την επιφύλαξη της κύρωσης από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τις συνταγματικές τους απαιτήσεις. Η εν λόγω απόφαση θα ορίζει τον μέγιστο όγκο, τη διάρκεια και τους όρους συμμετοχής στο Ταμείο. Στη συνέχεια, ένας ευρωπαϊκός φορέας διαχείρισης χρέους στο πλαίσιο της Επιτροπής, ο οποίος θα λογοδοτεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θα διαχειρίζεται το Ταμείο σύμφωνα με τους κανόνες που θεσπίζονται με την απόφαση του Συμβουλίου.

3.2.4 Ευρωομόλογα

Μια σημαντική συνέπεια της κρίσης ήταν η επαναξιολόγηση του πιστωτικού κινδύνου κρατικών ομολόγων εντός της ζώνης του ευρώ. Μετά από περισσότερο από μια δεκαετία, κατά την οποία τα κράτη μέλη μπορούσαν να δανειστούν υπό σχεδόν όμοιους όρους, οι αγορές άρχισαν και πάλι να διαφοροποιούν τα ασφάλιστρα κινδύνου μεταξύ των χωρών. Τα κρατικά χρεόγραφα που εκδίδονταν από τα ασθενέστερα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ διαθέτονταν στο εμπόριο σε σημαντικά υψηλότερες αποδόσεις, με αρνητικές συνέπειες για τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών για τις οικείες χώρες καθώς και για τη φερεγγυότητα των χρηματοπιστωτικών οργανισμών που κατείχαν αυτούς τους τίτλους του δημοσίου ως στοιχεία ενεργητικού. Αυτή η κατάτμηση του πιστωτικού κινδύνου σε συνδυασμό με την «εγχώρια μεροληψία» που χαρακτηρίζει τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, αποδείχθηκε ισχυρός παράγοντας χρηματοπιστωτικού κατακερματισμού στη ζώνη του ευρώ. Τράπεζες με υπερβολικά ανοίγματα σε τίτλους των ασθενέστερων χωρών δυσκολεύονται ολοένα και περισσότερο να αναχρηματοδοτηθούν και οι πιστωτικές συνθήκες για τον ιδιωτικό τομέα έχουν καταστεί πολύ διαφοροποιημένες ανάλογα με τον τόπο του

δανειολήπτη. Ταυτόχρονα, ο κατακερματισμός της χρηματοπιστωτικής αγοράς εμποδίζει τη διαβίβαση της νομισματικής πολιτικής και η χαλάρωση σε κεντρικό επίπεδο δεν οδηγεί σε κατάλληλη βελτίωση των όρων δανεισμού εκεί όπου θα ήταν περισσότερο αναγκαία.

Εν όψει της κατάστασης αυτής, υπάρχουν ισχυρά επιχειρήματα για τη δημιουργία ενός νέου κρατικού μέσου της ζώνης του ευρώ. Ένας πιθανός παράγοντας για την προώθηση της ενοποίησης των χρηματοπιστωτικών αγορών της ευρωζώνης και ιδίως για τη σταθεροποίηση των ασταθών αγορών δημόσιου χρέους είναι τα λεγόμενα ευρωομόλογα. Αυτή η κοινή έκδοση, από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ, βραχυπρόθεσμου δημόσιου χρέους με προθεσμία όχι μεγαλύτερη από 1 έως 2 έτη θα αποτελέσει ισχυρό μέσο έναντι του σημερινού κατακερματισμού, μειώνοντας τον βρόχο αρνητικής ανάδρασης μεταξύ των κρατών και των τραπεζών, περιορίζοντας ταυτόχρονα τον ηθικό κίνδυνο. Επιπλέον, θα συμβάλλει επίσης στην αποκατάσταση της εύρυθμης μετάδοσης της νομισματικής πολιτικής. Τα ευρωομόλογα θα μπορούσαν να αντικαταστήσουν σταδιακά τα υφιστάμενα βραχυπρόθεσμα χρέη, και όχι να επεκτείνουν τον συνολικό όγκο του βραχυπρόθεσμου εθνικού χρέους της ευρωζώνης.

Αυτά τα λεγόμενα ευρωομόλογα θα μπορούσαν να συμβάλουν στην ολοκλήρωση των ευρωπαϊκών χρηματοπιστωτικών αγορών δημιουργώντας μια μεγάλη ενοποιημένη αγορά βραχυπρόθεσμων χρεογράφων στη ζώνη του ευρώ. Δεδομένου του σημαντικού ρόλου των βραχυπρόθεσμων τίτλων για την ταμειακή διαχείριση και του βραχυπρόθεσμου χαρακτήρα των ομολόγων, οι εν λόγω τίτλοι έχουν συνήθως ιδιαίτερα υψηλή πιστωτική ποιότητα. Ταυτόχρονα, ο ανακυκλούμενος, βραχυπρόθεσμος χαρακτήρας αυτών των ομολόγων καθιστά δυνατή την ταχεία προσαρμογή των μηχανισμών χρηματοδότησης στις εθνικές δημοσιονομικές συμπεριφορές, δημιουργώντας έτσι κίνητρα για δημοσιονομική πειθαρχία.

Η κοινή έκδοση θα ενισχύσει την οικονομική σταθερότητα, στον βαθμό που θα διασφαλίσει την άμεση παροχή βραχυπρόθεσμης ρευστότητας για όλα τα κράτη μέλη της ευρωζώνης. Επίσης, θα δημιουργηθεί ένα σύνολο ασφαλών περιουσιακών στοιχείων σε ολόκληρη τη ζώνη του ευρώ, το οποίο θα διευκολύνει πολύ τη διαχείριση της ρευστότητας των χρηματοπιστωτικών οργανισμών και, ως εκ τούτου, θα μειώσει τη συχνά ισχυρή εγχώρια μεροληψία τους, η οποία αποδείχθηκε πολύ επιζήμια σε καταστάσεις κρίσης. Τα ευρωομόλογα θα συμβάλουν επίσης σε μεγάλο βαθμό στην εφαρμογή της νομισματικής πολιτικής στη ζώνη του ευρώ, δεδομένου ότι θα ενισχυθούν και εναρμονιστούν οι δίαυλοι μετάδοσης. Τα ευρωομόλογα θα είναι πλήρως συμβατά και συμπληρωματικά με την έννοια ενός ταμείου απόσβεσης χρέους.

Λόγω του χαρακτήρα τους ως χρηματοπιστωτικών μέσων που απαιτούν από κοινού και εις ολόκληρον εγγυήσεις από τα συμμετέχοντα κράτη μέλη, θα απαιτηθούν αλλαγές στις Συνθήκες προκειμένου να δοθεί η δυνατότητα να αναπτυχθούν τα εν λόγω μέσα. Τα ευρωομόλογα δεν αποτελούν υποκατάστατο της βελτίωσης της οικονομικής διακυβέρνησης και της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Η εφαρμογή ενός τέτοιου κοινού χρεωστικού τίτλου απαιτεί στενότερο συντονισμό και εποπτεία της διαχείρισης του χρέους των κρατών μελών προκειμένου να εξασφαλιστούν βιώσιμες και αποτελεσματικές εθνικές δημοσιονομικές

πολιτικές. Η εν λόγω λειτουργία παρακολούθησης και διαχείρισης θα μπορούσε να παρέχεται από έναν φορέα διαχείρισης της ONE εντός της Επιτροπής.

3.3 Ένα πιο μακροπρόθεσμο όραμα για την ONE

Μακροπρόθεσμα, η Ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει να κινηθεί προς μια πλήρη τραπεζική ένωση, μια πλήρη δημοσιονομική ένωση και μια πλήρη οικονομική ένωση, πράγμα που απαιτεί, ως τέταρτο στοιχείο, κατάλληλη δημοκρατική νομιμότητα και λογοδοσία της λήψης αποφάσεων. Στην πορεία αυτή θα απαιτηθεί σημαντική μεταρρύθμιση της Συνθήκης.

3.3.1 Πλήρης τραπεζική ένωση

Σε πιο μακροπρόθεσμο πλαίσιο, η λογική της στόχευσης σε μια πλήρη τραπεζική ένωση για όλες τις τράπεζες είναι επιτακτική. Η άμεση εποπτεία από την ΕΚΤ με εφαρμογή του ενιαίου εγχειριδίου κανόνων και των προτύπων που αναπτύχθηκαν από την ΕΑΤ εξασφαλίζει σταθερά υψηλή ποιότητα της εποπτείας σε ολόκληρη τη ζώνη του ευρώ. Σε συνδυασμό με εργαλεία πολιτικής μακροπροληπτικής εποπτείας στο επίπεδο της ζώνης του ευρώ, θα υπάρχει ένα αποτελεσματικό σύστημα για την παρακολούθηση και την περιστολή τόσο των μικροπροληπτικών και όσο και των μακροπροληπτικών κινδύνων στο χρηματοπιστωτικό σύστημα.

Το εν λόγω σύστημα και ένα κοινό σύστημα για την εξυγίανση των τραπεζών, σε συνδυασμό με αποτελεσματικά και εύρωστα συστήματα εγγύησης των καταθέσεων σε κάθε κράτος μέλος, θα επαναφέρουν μόνιμα τον τραπεζικού τομέα σε σταθερή βάση και θα συμβάλουν στη διατήρηση της εμπιστοσύνης στη βιώσιμη σταθερότητα της ζώνης του ευρώ. Προκειμένου να μεγιστοποιηθεί η εμπιστοσύνη του κοινού, θα χρειαστεί επίσης να υπάρχει ένα αξιόπιστο και ισχυρό χρηματοοικονομικό σύστημα στήριξης. Αυτό θα μπορούσε τελικά να διευκολυνθεί με την ανάπτυξη ενός ασφαλούς περιουσιακού στοιχείου για τη ζώνη του ευρώ.

Με τον συνδυασμό όλων αυτών των στοιχείων, η πλήρης τραπεζική ένωση θα αποτελεί σημαντικό μέρος ενός μακροπρόθεσμου οράματος για την οικονομική και δημοσιονομική ενοποίηση.²¹

²¹ Βλέπε ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Χάρτης πορείας για μια τραπεζική ένωση» που περιγράφει το συνολικό όραμα της Επιτροπής για ανάπτυξη της Τραπεζικής Ένωσης και καλύπτει το ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων, την κοινή προστασία των καταθέσεων και έναν ενιαίο μηχανισμό εξυγίανσης τραπεζών, COM (2012) 510 τελικό, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_en.pdf

3.3.2 Πλήρης δημοσιονομική και οικονομική ένωση

Η επίτευξη της πλήρους δημοσιονομικής και οικονομικής ένωσης θα είναι το τελικό στάδιο της ONE. Ως τελικός προορισμός, συνεπάγεται πολιτική ένωση με επαρκή συνένωση εθνικής κυριαρχίας και με κεντρικό προϋπολογισμό ως ίδια δημοσιονομική ικανότητα και ως μέσο επιβολής δημοσιονομικών και οικονομικών αποφάσεων στα μέλη της, σε συγκεκριμένες και σαφώς καθορισμένες περιστάσεις. Το πόσο μεγάλος θα είναι αυτός ο κεντρικός προϋπολογισμός θα εξαρτηθεί από το επιθυμητό βάθος της ενοποίησης και από τη βούληση θέσπισης συνοδευτικών πολιτικών αλλαγών. Η ενοποίηση σε τέτοιο βάθος θα δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για μια κοινή έκδοση χρέους μέσω ομολόγων σταθερότητας, όπως καθορίζονται στην Πράσινη Βίβλο της Επιτροπής του 2011.

Η απουσία ενός κεντρικού προϋπολογισμού με σταθεροποιητική λειτουργία έχει προ πολλού αναγνωριστεί ως πιθανή αδυναμία της ζώνης του ευρώ σε σύγκριση με άλλες επιτυχείς νομισματικές ενώσεις.

Κεντρικός προϋπολογισμός που προβλέπει δημοσιονομική ικανότητα με μία σταθεροποιητική λειτουργία

Η σημερινή αρχιτεκτονική της ONE βασίζεται σε αποκεντρωμένες εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές υπό ένα βασιζόμενο σε κανόνες πλαίσιο. Η σταθεροποιητική λειτουργία της δημοσιονομικής πολιτικής υπό αυτές τις συνθήκες αναμένεται ότι ασκείται ήδη σε εθνικό επίπεδο, εντός των ορίων των κανόνων της Συνθήκης και του ΣΣΑ. Πράγματι, η παραδοσιακή άποψη των ρυθμίσεων της ONE αποδίδει στις εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές το έργο της αντιμετώπισης των κραδασμών που αφορούν τις εκάστοτε χώρες, και στη νομισματική πολιτική το έργο της εξασφάλισης της σταθερότητας των τιμών, σταθεροποιώντας έτσι τις μακροοικονομικές συνθήκες στο σύνολο της ONE. Επιπλέον, οι εθνικοί αυτόματοι σταθεροποιητές ενέχουν σημαντικές δυνατότητες σταθεροποίησης στις χώρες της ONE, αν ληφθεί υπόψη το σχετικά μεγάλο μέγεθος των κρατών προνοίας.

Αξιοποιώντας τη δημοσιονομική ικανότητα, ένα εργαλείο σταθεροποίησης στο επίπεδο της ONE για τη στήριξη της προσαρμογής σε ασύμμετρες κρίσεις, με το οποίο διευκολύνεται η ισχυρότερη οικονομική ενοποίηση και σύγκλιση και αποφεύγεται η δημιουργία μακροπρόθεσμων μεταβιβαστικών ροών, θα μπορούσε να αποτελέσει στοιχείο για μια γνήσια ONE. Ένας τέτοιος μηχανισμός θα πρέπει να είναι αυστηρά στοχευμένος στην αντιμετώπιση των βραχυπρόθεσμων ασυμμετριών και κυκλικών εξελίξεων προκειμένου να αποφεύγονται οι μόνιμες μεταβιβάσεις σε όλη τη διάρκεια του κύκλου. Θα πρέπει να στηρίζει διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και να υπόκειται σε αυστηρούς πολιτικούς όρους για την αποφυγή ηθικού κινδύνου.

Ένα κοινό μέσο αφιερωμένο στην μακροοικονομική σταθεροποίηση θα μπορούσε να παράσχει ένα σύστημα ασφάλισης στο πλαίσιο του οποίου οι κίνδυνοι των οικονομικών κλυδωνισμών συνενώνονται σε όλα τα κράτη μέλη, μειώνοντας με τον τρόπο αυτό τις διακυμάνσεις στο εθνικό εισόδημα. Δεύτερον, μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση της

άσκησης των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών σε όλη τη διάρκεια του κύκλου. Ειδικότερα, μπορεί να ενθαρρύνει τη δημοσιονομική περιστολή σε περιόδους οικονομικής άνθησης, παρέχοντας ταυτόχρονα πρόσθετα περιθώρια ελιγμών για υποστηρικτικό δημοσιονομικό προσανατολισμό σε περιόδους κάμψης της οικονομικής δραστηριότητας. Συνολικά, ένα κοινό μέσο θα μπορούσε να αποφέρει καθαρά κέρδη όσον αφορά τη σταθεροποιητική ισχύ, σε σύγκριση με τις τρέχουσες ρυθμίσεις.

Ανάλογα με τον σχεδιασμό, ο μηχανισμός θα μπορούσε να εστιάζεται στους ασύμμετρους κραδασμούς ή να περιλαμβάνει επίσης τους κραδασμούς που είναι κοινοί για τη ζώνη του ευρώ. Ωστόσο, η δεύτερη αυτή προσέγγιση, αν και έχει μεγαλύτερο πεδίο κάλυψης, θα απαιτήσει ισχυρές διασφαλίσεις για τη διατήρηση της δημοσιονομικής αξιοπιστίας, δεδομένου ότι η αυξημένη εξουσία σταθεροποίησης έναντι κοινών δυσμενών κραδασμών μπορεί να επιτευχθεί μόνο με αποτελεσματική αύξηση της συνολικής δανειοληπτικής ροής της ζώνης του ευρώ κατά τις εν λόγω περιόδους, και επομένως θα πρέπει να χρηματοδοτείται από τα υψηλότερα πλεονάσματα που εμφανίζονται σε περιόδους ευνοϊκής οικονομικής συγκυρίας. Στο πλαίσιο της προσέγγισης αυτής, θα πρέπει πιθανότατα να δοθεί στον κεντρικό προϋπολογισμό η δυνατότητα να δανείζεται και να εκδίδει ομόλογα. Επιπλέον, η νομισματική πολιτική θα εξακολουθήσει να αποτελεί το κυριότερο μέσο για την αντιμετώπιση κοινών κραδασμών.

Στην πιο απλή του διαμόρφωση, ένας σταθεροποιητικός μηχανισμός για τη σταθεροποίηση ασύμμετρων κραδασμών θα μπορούσε να απαιτεί νομισματικές καθαρές πληρωμές που είναι αρνητικές σε περιόδους ευνοϊκής οικονομικής συγκυρίας και θετικές σε περιόδους δυσμενούς συγκυρίας. Για παράδειγμα, ένα απλό σύστημα θα προσδιόριζε τις καθαρές συνεισφορές/πληρωμές των χωρών ως συνάρτηση του κενού παραγωγής τους (σε σχέση με τον μέσο όρο). Δεν θα υπάρχουν περαιτέρω απαιτήσεις σχετικά με τη χρήση των πληρωμών που λαμβάνονται από το Ταμείο.

Εναλλακτικά, τα συστήματα μπορούν να απαιτούν να προορίζονται οι πληρωμές από το ταμείο για συγκεκριμένο σκοπό, με αντικυκλικά αποτελέσματα (όπως π.χ. στο σύστημα επιδομάτων ανεργίας των ΗΠΑ, όπου ένα ομοσπονδιακό ταμείο αποζημιώνει το 50% των επιδομάτων ανεργίας που υπερβαίνουν την τυπική διάρκεια έως ένα συγκεκριμένο ανώτατο όριο, υπό την προϋπόθεση ότι η ανεργία βρίσκεται σε ένα ορισμένο επίπεδο και αυξάνεται). Αν και η δέσμευση των μεταβιβάσεων για συγκεκριμένο σκοπό ενισχύει τις σταθεροποιητικές ιδιότητες, δεν μπορεί να αποτραπεί πλήρως ο κίνδυνος ότι οι κυβερνήσεις θα αντισταθμίζουν τον αντίκτυπο των μεταβιβάσεων μέσω δημοσιονομικών μέτρων με αντίθετες επιπτώσεις.

Τα συστήματα θα πρέπει να λειτουργούν κατά τέτοιο τρόπο ώστε να αποφεύγονται οι «μόνιμες μεταβιβάσεις» μεταξύ χωρών. Με άλλα λόγια, θα πρέπει να είναι σχεδιασμένα κατά τέτοιο τρόπο ώστε να αποφεύγεται το ενδεχόμενο, σε υπερβολικά μεγάλο χρονικό διάστημα, οποιαδήποτε χώρα να έχει καθαρή ζημία ή καθαρό κέρδος από το σύστημα. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι να μην εξαρτώνται οι διαφορές μεταξύ των χωρών σε καθαρές μεταβιβάσεις προς το σύστημα από τις απόλυτες διαφορές εισοδήματος, αλλά από

τις διαφορές των κυκλικών θέσεων. Οι διαφορές των επιπέδων εισοδήματος μπορεί να παραμένουν για δεκαετίες, ενώ οι ίδιες οι κυκλικές θέσεις είναι πιθανό να αλλάξουν πρόσημο μέσα σε μια δεκαετία. Υπάρχει μια αντισταθμιστική δοσοληψία μεταξύ του βαθμού στον οποίο οι μεταβιβάσεις είναι αναγκασμένες να είναι προσωρινές και του βαθμού στον οποίο θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν οι ασύμμετροι μακροχρόνιοι κραδασμοί που συνδέονται με τη ζήτηση (π.χ., κεφαλαιακές εκροές μαζί με απομόχλευση).²²

Θεσμικά ζητήματα

Οι τροποποιήσεις της Συνθήκης που θα παρέχουν τις νομικές βάσεις για μια τέτοια δημοσιονομική ικανότητα με σταθεροποιητική λειτουργία θα μπορούσαν, μεταξύ άλλων:

- να δημιουργήσουν μια νέα ρητή νομική βάση που θα επιτρέπει τη συγκρότηση ενός ταμείου που θα εξυπηρετεί στόχους με πιο γενικό ορισμό από ό, τι είναι σήμερα δυνατόν βάσει του άρθρου 136 της ΣΛΕΕ, μεταξύ άλλων για σκοπούς μακροοικονομικής σταθεροποίησης·
- να δημιουργήσουν μια αντίστοιχη, ειδική διαδικασία δημοσιονομική και ιδίων πόρων·
- να δημιουργήσουν μια νέα φορολογική εξουσία σε επίπεδο ΕΕ ή μια εξουσία συγκέντρωσης εσόδων με τη λήψη δανείων από τις αγορές (επί του παρόντος απαγορεύεται από τα άρθρα 310 και 311 της ΣΛΕΕ)·
- να προβλέπουν Δημόσιο Ταμείο της ΟΝΕ εντός της Επιτροπής·
- και τέλος, να επιτρέπουν σε άλλα κράτη μέλη, εφόσον αυτά το επιθυμούν, να επιλέγουν αυτοβούλως να συμμετέχουν στην εν λόγω δημοσιονομική ικανότητα, ως ένα βήμα προς την προετοιμασία της ένταξής τους στη ζώνη του ευρώ.

Για την επίτευξη βαθιάς και γνήσιας ΟΝΕ απαιτούνται σταδιακά μέτρα, που θα αξιοποιούν όσα θα είχαν επιτευχθεί βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα και θα προωθούν την ενοποίηση, βήμα προς βήμα, προχωρώντας από τη μία πολιτική στην άλλη. Με τον τρόπο αυτό, μετά την εμβάθυνση του συντονισμού της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής συνοδευόμενη από μέσα χρηματοδοτικής στήριξης για την εφαρμογή προτεραιοτήτων πολιτικής που έχουν συμφωνηθεί από κοινού, θα μπορούσε ενδεχομένως να ακολουθήσει η εμφάνιση ενός κεντρικού προϋπολογισμού με κοινούς σταθεροποιητικούς μηχανισμούς, με την

²² Ορισμένες υφιστάμενες αναλύσεις αξιολογούν οικονομικά τη συμβολή των υφιστάμενων συστημάτων μεταβίβασης που υπάρχουν σε ομοσπονδιακά κράτη στην απορρόφηση ασύμμετρων κραδασμών. Για παράδειγμα, οι εκτιμήσεις για τη σταθεροποιητική ικανότητα των μεταβιβάσεων μεταξύ των Πολιτειών των ΗΠΑ κυμαίνονται από 10% έως 30% των κραδασμών που αντισταθμίζονται από τη μεταβίβαση για τις ΗΠΑ.

ενσωμάτωση του ΕΜΣ στο πλαίσιο της συνθήκης ΕΕ και με βήματα προς την αλληλέγγυα έκδοση κρατικών ομολόγων μεταξύ των κρατών μελών.

Για την πρόοδο προς μια βαθιά και γνήσια ΟΝΕ θα καταστεί μεσοπρόθεσμα αναγκαία μια δομή παρόμοια με Δημόσιο Ταμείο της ΟΝΕ εντός της Επιτροπής για την οργάνωση των κοινών πολιτικών που θα εφαρμόζονται με την δημοσιονομική ικανότητα στον βαθμό που συνεπάγονται κοινούς πόρους ή/και κοινή δανειοληψία. Το εν λόγω Δημόσιο Ταμείο θα ενσωματώνει τη νέα δημοσιονομική αρχή και θα διαχειρίζεται τους κοινούς πόρους. Θα πρέπει να διευθύνεται από ανώτατο μέλος της Επιτροπής όπως ο Αντιπρόεδρος που είναι αρμόδιος για τις οικονομικές και χρηματοδοτικές υποθέσεις και το ευρώ, σε κατάλληλο συντονισμό με τον επίτροπο που είναι αρμόδιος για θέματα προϋπολογισμού, και θα υποστηρίζεται από κατάλληλες συλλογικές δομές.

Αν και δεν θα μπορούσε να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να ενσωματωθεί ο ΕΜΣ στο νομικό πλαίσιο της ΕΕ με βάση τις ισχύουσες συνθήκες, με απόφαση δυνάμει του άρθρου 352 ΣΛΕΕ και τροποποίηση της απόφασης περί ιδίων πόρων της ΕΕ, φαίνεται ότι, παρά την πολιτική και οικονομική σημασία μιας τέτοιας κίνησης και τις νομικές προσαρμογές που απαιτούνται, μια τέτοια πορεία δεν θα ήταν κατ'ανάγκη λιγότερο δυσκίνητη από την πραγματοποίηση της ενσωμάτωσης του ΕΜΣ μέσω αλλαγής στις συνθήκες της ΕΕ. Αυτό θα επιτρέψει επίσης τη θέσπιση εξατομικευμένων διαδικασιών λήψης αποφάσεων.

Όλα τα διαφορετικά στάδια που προαναφέρθηκαν συνεπάγονται υψηλότερο βαθμό μεταβίβασης κυριαρχίας, και επομένως ευθυνών, σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η διαδικασία αυτή θα πρέπει να συνοδεύεται από μέτρα προς την κατεύθυνση της πολιτικής ολοκλήρωσης, προκειμένου να εξασφαλιστεί ενισχυμένη δημοκρατική νομιμότητα, λογοδοσία και έλεγχος.

4. Πολιτική Ένωση: Δημοκρατική νομιμότητα και λογοδοσία καθώς και ενισχυμένη διακυβέρνηση σε μια βαθιά και γνήσια ONE

4.1. Γενικές αρχές

Οποιαδήποτε εργασία σχετικά με τη δημοκρατική νομιμότητα ως ακρογωνιαίο λίθο μιας γνήσιας ONE πρέπει να βασίζεται σε δύο βασικές αρχές: Πρώτον, σε πολυεπίπεδα συστήματα διακυβέρνησης, η λογοδοσία θα πρέπει να διασφαλίζεται στο επίπεδο στο οποίο λαμβάνεται η αντίστοιχη εκτελεστική απόφαση, λαμβάνοντας δεόντως υπόψη το επίπεδο στο οποίο έχει αντίκτυπο η απόφαση. Δεύτερον, κατά την ανάπτυξη της ONE όπως και στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση γενικότερα, το επίπεδο δημοκρατικής νομιμότητας πρέπει πάντοτε να παραμένει ανάλογο με το βαθμό μεταβίβασης της κυριαρχίας από τα κράτη μέλη στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Αυτό ισχύει για νέες εξουσίες στον τομέα της δημοσιονομικής εποπτείας και της οικονομικής πολιτικής καθώς και για νέους κανόνες της ΕΕ σχετικά με την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών. Με λίγα λόγια: Η περαιτέρω οικονομική αμοιβαιότητα απαιτεί ανάλογη πολιτική ολοκλήρωση. Η παρούσα ενότητα καθορίζει προκαταρκτικές και μη αποκλειστικές κατευθύνσεις για περαιτέρω εργασίες.

Όπως προκύπτει από την πρώτη αρχή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει κατά κύριο λόγο να διασφαλίζει τη δημοκρατική λογοδοσία για τυχόν αποφάσεις που λαμβάνονται σε επίπεδο ΕΕ, ιδίως από την Επιτροπή. Η περαιτέρω ενίσχυση του ρόλου των θεσμικών οργάνων της ΕΕ θα πρέπει να συνοδεύεται από ανάλογη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις διαδικασίες της ΕΕ. Ταυτόχρονα, όποιο και αν είναι το τελικό σχέδιο της ONE, ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων θα εξακολουθήσει πάντοτε να έχει καίρια σημασία για τη διασφάλιση της νομιμότητας της δράσης των κρατών μελών στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, αλλά ιδίως της εφαρμογής των εθνικών δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών, ακόμη και αν θα συντονίζονται στενότερα από την ΕΕ. Η συνεργασία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων είναι επίσης πολύτιμη: αναπτύσσει την αμοιβαία κατανόηση και την κοινή ευθύνη για την ONE ως σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης· συγκεκριμένα μέτρα για την περαιτέρω βελτίωσή της, σύμφωνα με το πρωτόκολλο αριθ. 1 των συνθηκών της ΕΕ και το άρθρο 13 της ΣΣΣΔ, είναι ευπρόσδεκτα. Ωστόσο, η διακοινοβουλευτική συνεργασία αυτή καθαυτή δεν εξασφαλίζει τη δημοκρατική νομιμότητα των αποφάσεων της ΕΕ. Αυτή απαιτεί μια κοινοβουλευτική συνέλευση με αντιπροσωπευτική σύνθεση στην οποία μπορούν να γίνονται ψηφοφορίες. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και μόνο αυτό, είναι η εν λόγω συνέλευση για την ΕΕ και, συνεπώς, για το ευρώ.

Το αξίωμα της εξασφάλισης επιπέδου νομιμότητας που θα είναι ανάλογο με τις μεταβιβάσεις κυριαρχία και την αλληλεγγύη σε μια πολιτική Ένωση οδηγεί σε δύο γενικές παρατηρήσεις.

Πρώτον, το θέμα της λογοδοσίας προκύπτει με θεμελιωδώς διαφορετικούς τρόπους όσον αφορά τη βραχυπρόθεσμη δράση, η οποία μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω του παραγώγου Ενωσιακού δικαίου, και τα περαιτέρω στάδια που συνεπάγονται τροποποίηση της Συνθήκης. Η συνθήκη της Λισαβόνας τελειοποίησε το μοναδικό μοντέλο εγγείρημα υπερεθνικής δημοκρατίας της ΕΕ και, κατ' αρχήν, καθόρισε ένα κατάλληλο επίπεδο δημοκρατικής νομιμότητας στο πλαίσιο των σημερινών αρμοδιοτήτων της ΕΕ. Ως εκ τούτου, όσο η ΟΝΕ μπορεί να αναπτυχθεί περαιτέρω βάσει αυτής της Συνθήκης, θα ήταν ανακριβές να αναφερθεί ότι υπάρχουν ανυπέρβλητα προβλήματα λογοδοσίας. Αντίθετα, οι συζητήσεις για μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες τροποποιήσεις της Συνθήκης όπως προβλέπεται στα σημεία 3.2 και 3.3 θα πρέπει να περιλαμβάνουν προβληματισμούς σχετικά με προσαρμογές στο πρότυπο δημοκρατικής νομιμότητας της ΕΕ.

Δεύτερον, θα προκύψουν ωστόσο σοβαρά ζητήματα διακυβέρνησης και λογοδοσίας εάν η διακυβερνητική δράση της ευρωζώνης επεκταθεί σημαντικά πέραν της τρέχουσας κατάστασης των πραγμάτων. Αυτό θα συνέβαινε ιδίως εάν χρησιμοποιηθεί περισσότερη τέτοια δράση για τον επηρεασμό της άσκησης των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών. Μια τέτοια κατεύθυνση θα προκαλούσε καταρχάς προβλήματα συμβατότητας με το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ στον τομέα αυτόν. Όπως επιβεβαίωσε το Δικαστήριο, η Συνθήκη αναθέτει τα καθήκοντα του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών στην Ένωση· ο ΕΜΣ είναι σύμφωνος με τις συνθήκες ακριβώς επειδή το αντικείμενό του δεν είναι η επίτευξη του εν λόγω συντονισμού αλλά η παροχή ενός μηχανισμού χρηματοδότησης και επειδή περιέχει ρητές διατάξεις δυνάμει των οποίων οι προϋποθέσεις που προβλέπονται από τη συνθήκη για τον ΕΜΣ – ο οποίος δεν είναι όργανο συντονισμού των οικονομικών πολιτικών - διασφαλίζουν ότι οι δραστηριότητες του ΕΜΣ είναι συμβατές με τη νομοθεσία της ΕΕ και τα μέτρα συντονισμού της ΕΕ. Επιπλέον, η διακυβερνητική δράση θα μπορούσε να αναθέσει μόνο περιορισμένα καθήκοντα στα θεσμικά όργανα της Ένωσης, όπως η Επιτροπή και η ΕΚΤ, που μπορεί να είναι καθήκοντα συντονισμού μιας συλλογικής δράσης ή διαχείρισης της χρηματοδοτικής βοήθειας, τα οποία θα ασκούνται εξ ονόματος των κρατών μελών, και τα οποία δεν πρέπει να αλλοιώνουν τα καθήκοντα που ανατίθενται στα εν λόγω θεσμικά όργανα σύμφωνα με τις Συνθήκες²³. Σε κάθε περίπτωση, δεν είναι κατανοητό το πώς θα μπορούσε να οργανωθεί η κοινοβουλευτική λογοδοσία για ένα διακυβερνητικό ευρωπαϊκό επίπεδο που επιδιώκει να επηρεάσει τις οικονομικές πολιτικές των μεμονωμένων κρατών μελών της ζώνης του ευρώ.

Στον βαθμό που θα υπάρξει ανάγκη για ενισχυμένες δομές διακυβέρνησης στο πλαίσιο της εμβάθυνσης της ΟΝΕ, θα πρέπει, επομένως, να προβλεφθούν οι εν λόγω δομές, με αποτελεσματικότητα και νομιμότητα, ως μέρος του θεσμικού πλαισίου της Ένωσης και σύμφωνα με την κοινοτική μέθοδο.

²³ Βλέπε την απόφαση στην υπόθεση C-370/12, Pringle, σκέψεις 109 – 111 και 158 - 162.

4.2 Βελτιστοποίηση της λογοδοσίας και της διακυβέρνησης βραχυπρόθεσμα

Λαμβάνοντας υπόψη τις παραπάνω αρχές, η συζήτηση σχετικά με το πώς θα εξασφαλιστεί η βέλτιστη δημοκρατική λογοδοσία και διακυβέρνηση χωρίς τροποποίηση της Συνθήκης θα πρέπει να εστιάζεται σε πρακτικά μέτρα, ιδίως αυτά που έχουν σχεδιαστεί για την ενίσχυση του κοινοβουλευτικού διαλόγου στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού εξαμήνου.

Το σημείο εκκίνησης στο πλαίσιο αυτό πρέπει να είναι ο οικονομικός διάλογος που δημιουργήθηκε πρόσφατα από την «δέσμη έξι μέτρων» και προβλέπει συζητήσεις μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αφενός, και του Συμβουλίου, της Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της Ευρωομάδας, αφετέρου. Έτσι, θα μπορούσε να προβλεφθεί η συμμετοχή του Κοινοβουλίου στις συζητήσεις σχετικά με την έκθεση της Επιτροπής με τίτλο «Ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης» και, ειδικότερα, η διεξαγωγή δύο συζητήσεων του Κοινοβουλίου σε καίριες στιγμές του ευρωπαϊκού εξαμήνου, και συγκεκριμένα πριν να εξετάσει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο την έκθεση της Επιτροπής με τίτλο «Ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης» και πριν από την έγκριση, από το Συμβούλιο, των ειδικών ανά χώρα συστάσεων (ΕΧΣ). Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί με διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Η Επιτροπή και το Συμβούλιο μπορούν επίσης να παρίστανται στις διακοινοβουλευτικές συνεδριάσεις που θα πραγματοποιηθούν μεταξύ εκπροσώπων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού εξαμήνου. Επιπλέον, για να διευκολυνθεί το έργο των εθνικών κοινοβουλίων, μέλη της Επιτροπής μπορούν να παρίστανται σε συζητήσεις στο εσωτερικό των εν λόγω κοινοβουλίων, ύστερα από σχετικό αίτημά τους, με θέμα τις ΕΧΣ της ΕΕ.

Πρέπει να ενισχυθεί στην πράξη η εφαρμογή της αρχής «συμμόρφωση ή εξήγηση», σύμφωνα με την οποία το Συμβούλιο λογοδοτεί δημοσίως (στην πράξη, κυρίως στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) για τυχόν τροποποιήσεις που εισάγει στις προτάσεις οικονομικής εποπτείας της Επιτροπής, όπως οι ΕΧΣ.

Στο πλαίσιο της εμβάθυνσης της ONE, το Κοινοβούλιο πρέπει επίσης να συμμετέχει πιο άμεσα στην επιλογή των πολυετών προτεραιοτήτων της Ένωσης όπως αυτές εκφράζονται από τις ολοκληρωμένες κατευθυντήριες γραμμές του Συμβουλίου (γενικοί προσανατολισμοί των οικονομικών πολιτικών και κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση).

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα πρέπει να ενημερώνεται τακτικά για την προετοιμασία και εφαρμογή των προγραμμάτων προσαρμογής που αφορούν τα κράτη μέλη τα οποία λαμβάνουν χρηματοδοτική συνδρομή, όπως προβλέπεται στο δίπτυχο. Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι οι εν λόγω όροι οικονομικής πολιτικής έναντι των οικείων κρατών μελών πλαισιώνονται από τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής που ασκείται στο πλαίσιο της ΕΕ.

Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει τη δυνατότητα να προσαρμόζει την εσωτερική του οργάνωση σε μια ισχυρότερη ΟΝΕ. Παραδείγματος χάρη, αυτό μπορούσε να συστήσει ειδική επιτροπή για θέματα σχετικά με το ευρώ που θα επιφορτιστεί με κάθε έλεγχο και λήψη αποφάσεων που αφορούν ειδικά τη ζώνη του ευρώ.

Παρομοίως, ορισμένα περαιτέρω πρακτικά μέτρα μπορούν να ληφθούν χωρίς αλλαγή της Συνθήκης προκειμένου να βελτιωθεί η λειτουργία της Ευρω-ομάδας και του προπαρασκευαστικού φορέα της, σύμφωνα με τη δήλωση της συνόδου κορυφής της ευρωζώνης της 26ης Οκτωβρίου 2011.

Τέλος, και χωρίς αυτό να αποτελεί σημείο ειδικό για την ΟΝΕ, μπορούν να πραγματοποιηθούν ορισμένα βήματα μεγάλης σημασίας προκειμένου να διευκολυνθεί η διαμόρφωση μιας γνήσιας ευρωπαϊκής πολιτικής σφαίρας. Αυτό περιλαμβάνει, στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών εκλογών του 2014, κυρίως τον διορισμό υποψηφίων για το αξίωμα του Προέδρου της Επιτροπής από πολιτικά κόμματα, καθώς και ορισμένα πρακτικά βήματα που είναι δυνατόν να γίνουν σύμφωνα με την ισχύουσα εκλογική νομοθεσία της ΕΕ. Επιπλέον, θα πρέπει να εγκριθεί γρήγορα η πρόσφατη πρόταση που υπέβαλε η Επιτροπή για αναθεώρηση του καθεστώτος για τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα.

4.3 Θέματα προς συζήτηση σε περίπτωση τροποποίησης της Συνθήκης

Στο πλαίσιο ενδεχόμενης αναθεώρησης της Συνθήκης που αναθέτει περαιτέρω υπερεθνικές εξουσίες στο επίπεδο της ΕΕ, θα πρέπει να θεωρείται ότι τα ακόλουθα μέτρα εξασφαλίζουν ανάλογα ισχυρότερη δημοκρατική λογοδοσία:

Πρώτον, για λόγους προβολής, διαφάνειας και νομιμότητας, οι γενικοί προσανατολισμοί των οικονομικών πολιτικών και οι κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση που ισχύουν σήμερα (ως τώρα παρουσιάζονται ως «ολοκληρωμένες κατευθυντήριες γραμμές», αλλά βασίζονται σε δύο διαφορετικές νομικές βάσεις) θα πρέπει να συγχωνευθούν σε ένα ενιαίο μέσο που θα εκφράζει τις πολυετείς προτεραιότητες της Ένωσης και, κυρίως, το μέσο αυτό θα πρέπει να εγκρίνεται μέσω της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας η οποία προβλέπει τη διαδικασία της συναπόφασης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

Δεύτερον, για να είναι κατάλληλα νομιμοποιημένη, μια νέα εξουσία που θα αφορά την απαίτηση αναθεώρησης ενός εθνικού προϋπολογισμού, εφόσον αυτό κρίνεται αναγκαίο, θα μπορούσε να λαμβάνεται ως νομοθετική πράξη με τη διαδικασία συναπόφασης. Η λύση αυτή, που θα εξασφαλίζει τη μεγαλύτερη δυνατή δημοκρατική νομιμότητα, δικαιολογείται από το γεγονός ότι οι ετήσιοι προϋπολογισμοί των κρατών μελών εγκρίνονται επίσης από τα κοινοβούλιά τους, συνήθως με νομοθετικό χαρακτήρα. Προκειμένου να εξασφαλιστεί η ταχεία λήψη αποφάσεων, μια τροποποίηση της Συνθήκης θα πρέπει να δημιουργήσει μια νέα ειδική νομοθετική διαδικασία που θα συνίσταται σε μία μόνον ανάγνωση.

Η ενσωμάτωση του ΕΜΣ στο νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ, όπως ζητείται στο παρόν έγγραφο, θα επιτρέψει να υπαχθεί το ΕΜΣ σε κατάλληλο διεξοδικό έλεγχο από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Θα μπορούσε επίσης να εξεταστεί το ενδεχόμενο θεσμικών προσαρμογών:

Μια «επιτροπή ευρώ» που θα συσταθεί στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου θα μπορούσε επίσης να αναλάβει ορισμένες ειδικές εξουσίες λήψης αποφάσεων πέραν εκείνων που έχουν ανατεθεί σε άλλες επιτροπές, π.χ. μεγαλύτερη βαρύτητα στα προπαρασκευαστικά κοινοβουλευτικά στάδια ή ακόμη και δυνατότητα εκτέλεσης ορισμένων λειτουργιών ή πραγματοποίησης ορισμένων πράξεων αντί της ολομέλειας.

Εντός της Επιτροπής, τυχόν μέτρα σχεδιασμένα για να ενισχυθεί ακόμη περισσότερο από ό,τι σήμερα²⁴ η θέση του αρμόδιου για τις οικονομικές και νομισματικές υποθέσεις και το ευρώ Αντιπροέδρου, θα απαιτήσουν προσαρμογές στην αρχή της συλλογικότητας και, ως εκ τούτου, τροποποιήσεις της Συνθήκης. Θα μπορούσαν να εξεταστούν μακροπρόθεσμα μέτρα προκειμένου να υπάρχει η δυνατότητα για πολιτική διεύθυνση και ενίσχυση της δημοκρατικής λογοδοσίας μιας δομής παρόμοιας με ένα Δημόσιο Ταμείο της ΟΝΕ εντός της Επιτροπής. Στο πλαίσιο αυτό, θα μπορούσε να δημιουργηθεί μια ειδική σχέση εμπιστοσύνης και ελέγχου μεταξύ του Αντιπροέδρου για τις οικονομικές και νομισματικές υποθέσεις και μιας «επιτροπής ευρώ» του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ο σχεδιασμός τους θα πρέπει ωστόσο να σταθμιστεί προσεκτικά. Η αρχή της συλλογικότητας εφαρμόζεται σε αποφάσεις σε όλους τους τομείς πολιτικής για τους οποίους έχει αρμοδιότητα η Επιτροπή, από τον ανταγωνισμό έως την πολιτική συνοχής. Αντιπροσωπεύει ένα σύστημα συλλογικών εσωτερικών ελέγχων και ισορροπιών που συμβάλλει στη βελτίωση της νομιμότητας της δράσης της Επιτροπής.

Μερικές φορές επίσης προτείνεται να ενισχυθεί περαιτέρω η Ευρωομάδα, καθιστώντας την υπεύθυνη για τις αποφάσεις που αφορούν τη ζώνη του ευρώ και τα κράτη μέλη της. Αυτό θα απαιτούσε τροποποίηση της Συνθήκης, δεδομένου ότι ο καθαρά άτυπος χαρακτήρας της

²⁴ Πρέπει να υπενθυμιστεί ότι, κατά τους μήνες Οκτώβριο και Νοέμβριο 2011, η θέση του Επιτρόπου για τις οικονομικές και νομισματικές υποθέσεις είχε ήδη ενισχυθεί σημαντικά από διάφορες πράξεις που εκδόθηκαν εντός των ορίων που καθορίζονται από τους ισχύοντες κανόνες της Συνθήκης, προκειμένου να εξασφαλισθεί η ανεξαρτησία, η αντικειμενικότητα και η αποτελεσματικότητα κατά την άσκηση των καθηκόντων της Επιτροπής όσον αφορά τον συντονισμό, την εποπτεία και τον έλεγχο στον τομέα της οικονομικής διακυβέρνησης της Ένωσης και της ευρωζώνης. Ειδικότερα, μετά από τροποποίηση του εσωτερικού κανονισμού της Επιτροπής, οι αποφάσεις της Επιτροπής στον τομέα αυτόν λαμβάνονται κατόπιν προτάσεως του Αντιπροέδρου της Επιτροπής, του αρμόδιου για τις οικονομικές και νομισματικές υποθέσεις και το ευρώ, με ειδική γραπτή διαδικασία που επιτρέπει πιο αντικειμενική και αποτελεσματική λήψη αποφάσεων. Στον Αντιπρόεδρο έχει επίσης ανατεθεί η εξουσία να εκδίδει, σε συμφωνία με τον Πρόεδρο, αποφάσεις εξ ονόματος της Επιτροπής σε αρκετούς τομείς που αφορούν την «δέσμη έξι μέτρων» και σε σχέση με προγράμματα οικονομικής προσαρμογής στο πλαίσιο του ΕΜΧΣ, του ΕΤΧΣ και του ΕΜΣ. Τέλος, όλες οι πρωτοβουλίες της Επιτροπής που έχουν δυνητικό αντίκτυπο στην ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα ή την οικονομική σταθερότητα απαιτούν εκ των προτέρων διαβούλευση με τις υπηρεσίες του Αντιπροέδρου.

Ευρωομάδας, όπως ορίζεται στο πρωτόκολλο αριθ. 14, συνεπάγεται ότι είναι ένα απλό φόρουμ για συζητήσεις χωρίς εξουσία λήψης αποφάσεων. Ωστόσο, οι ισχύουσες συνθήκες, στα άρθρα 136 και 138 ΣΛΕΕ, έχουν ήδη δημιουργήσει το υπόδειγμα του Συμβουλίου που εκδίδει αποφάσεις με ψηφοφορία μόνο των μελών της ζώνης του ευρώ. Στο παρόν έγγραφο η Επιτροπή παρουσιάζει επιχειρήματα υπέρ της δημιουργίας περαιτέρω νομικών βάσεων στο πλαίσιο της Συνθήκης σύμφωνα με το εν λόγω υπόδειγμα. Η κυριότερη πρακτική διαφορά μεταξύ αυτού και μιας Ευρωομάδας, η οποία θα διαθέτει εξουσίες λήψης αποφάσεων, θα είναι ότι, στη δεύτερη περίπτωση, οι εκπρόσωποι από κράτη μέλη που δεν συμμετέχουν στη ζώνη του ευρώ θα αποκλείονται όχι μόνο από την ψηφοφορία αλλά και από τις συζητήσεις και τις προπαρασκευαστικές εργασίες που θα διεξάγονται σε επίπεδα χαμηλότερα από τις υπουργικές συνόδους. Αυτό ωστόσο θα ήταν ανεπιθύμητο κατά την άποψη της Επιτροπής, δεδομένου ότι θα μπορούσε στην πραγματικότητα να οδηγήσει στη δημιουργία ενός «Συμβουλίου της ευρωζώνης» που θα αποτελούσε χωριστό όργανο χωρίς να ληφθεί δεόντως υπόψη η σύγκλιση μεταξύ των υφιστάμενων και των μελλοντικών μελών της ζώνης του ευρώ.

Επιπλέον, ένα συγκεκριμένο σημείο που πρέπει να καλυφθεί από την τροποποίηση της Συνθήκης θα πρέπει να είναι η ενίσχυση της δημοκρατικής λογοδοσίας της ΕΚΤ, εφόσον ενεργεί ως τραπεζική εποπτική αρχή, ιδίως με το να επιτραπεί ο συνήθης δημοσιονομικός έλεγχος από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την εν λόγω δραστηριότητα. Ταυτόχρονα, θα μπορούσε να τροποποιηθεί το άρθρο 127 παράγραφος 6 της ΣΛΕΕ ώστε να καταστεί εφαρμοστέα η συνήθης νομοθετική διαδικασία και να εξαλειφθούν ορισμένοι από τους νομικούς περιορισμούς που θέτει σήμερα για το σχεδιασμό του ΕΕΜ (δηλαδή να θεσπιστεί η δυνατότητα άμεσης και αμετάκλητης επιλογής για συμμετοχή στον ΕΕΜ των κρατών μελών που δεν συμμετέχουν στην ευρωζώνη, πέραν των ορίων του μοντέλου της «στενής συνεργασίας», να χορηγηθούν στα εκτός ευρωζώνης κράτη μέλη που συμμετέχουν στον ΕΕΜ πλήρως ίσα δικαιώματα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΚΤ, και να προωθηθεί ακόμη περισσότερο ο εσωτερικός διαχωρισμός της λήψης αποφάσεων σε θέματα νομισματικής πολιτικής και εποπτείας). Θα μπορούσε επίσης να εξεταστεί το ενδεχόμενο μιας τροποποίησης των συνθηκών που θα δημιουργήσει ειδικό καθεστώς για τους Οργανισμούς στον τομέα των δημοσιονομικών ρυθμίσεων, ενισχύοντας τον υπερεθνικό χαρακτήρα των εν λόγω οργανισμών, καθώς και τη δημοκρατική λογοδοσία τους. Αυτό όχι μόνο θα αυξήσει πολύ σημαντικά την αποτελεσματικότητα των ΕΕΑ, αλλά επίσης θα διευκολύνει σημαντικά τη σύσταση και τη λειτουργία του ενιαίου μηχανισμού εξυγίανσης που θα δημιουργηθεί.

Ένα επιπλέον μέσο για την ενίσχυση της νομιμότητας της ΕΕ θα μπορούσε επίσης να είναι η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου, συγκεκριμένα με τη διαγραφή του άρθρου 126 παράγραφος 10 της ΣΛΕΕ, πράγμα που θα επιτρέπει διαδικασίες επί παραβάσει για τα κράτη μέλη ή με τη δημιουργία νέων, ειδικών αρμοδιοτήτων και διαδικασιών, αν και δεν πρέπει να λησμονείται ότι ορισμένα από τα θέματα αυτά δεν προσφέρονται για πλήρη δικαστική εξέταση.

Εάν μια μεταρρύθμιση της Συνθήκης επεκταθεί πέραν των θεμάτων που αφορούν την ΟΝΕ, θα πρέπει να περιλαμβάνει τον στόχο της γενίκευσης της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, δηλαδή να καταστεί εφαρμοστέα διαδικασία συναπόφασης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, στο πλαίσιο ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία, αντί για τις εναπομένουσες περιπτώσεις όπου εφαρμόζονται ειδικές νομοθετικές διαδικασίες.

Τέλος, θα ανακύψουν ιδιαίτερες προκλήσεις όσον αφορά τη διασφάλιση της κατάλληλης δημοκρατικής λογοδοσίας σε περίπτωση που η Συνθήκη τροποποιηθεί ώστε να καταστεί δυνατή η αλληλέγγυα έκδοση κρατικών ομολόγων που θα στηρίζεται με από κοινού και εις ολόκληρον εγγύηση από όλα τα κράτη μέλη της ευρωζώνης. Το υποκείμενο πρόβλημα λογοδοσίας είναι ότι η από κοινού και εις ολόκληρον εγγύηση, εάν προβληθούν απαιτήσεις από τους πιστωτές, μπορεί να οδηγήσει σε σημαντική οικονομική επιβάρυνση για τα οικονομικά ενός μεμονωμένου κράτους μέλους, πράγμα για το οποίο είναι υπόλογο το κοινοβούλιο του εν λόγω κράτους μέλους, μολονότι η επιβάρυνση είναι το αποτέλεσμα πολιτικών αποφάσεων που έχουν ληφθεί με την πάροδο του χρόνου από ένα ή περισσότερα άλλα κράτη μέλη υπό την ευθύνη των δικών τους κοινοβουλίων. Για όσο διάστημα δεν χορηγούνται στο επίπεδο της ΕΕ πολύ σημαντικές εξουσίες για τον καθορισμό των οικονομικών πολιτικών στη ζώνη του ευρώ και επίσης το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν είναι υπεύθυνο για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τους πόρους που διατίθενται για έναν σημαντικό κεντρικό προϋπολογισμό, αυτό το θεμελιώδες πρόβλημα λογοδοσίας δεν είναι δυνατόν να αντιμετωπιστεί μόνο με την ανάθεση της διαχείρισης αλληλέγγυου δημόσιου χρέους σε εκτελεστικό όργανο της ΕΕ, ακόμη και αν αυτό είναι υπόλογο έναντι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Αντιθέτως, το πρόβλημα αυτό δεν θα υφίσταται πλέον σε μια πλήρη δημοσιονομική και οικονομική ένωση που θα πρέπει να διαθέτει σημαντικό κεντρικό προϋπολογισμό, εκείνους του οποίου οι πόροι θα πρέπει να προέρχονται, κατά σημαντικό μέρος, από μια στοχοθετημένη, αυτόνομη εξουσία φορολογίας και από τη δυνατότητα έκδοσης κρατικών χρεωστικών τίτλων της ίδιας της ΕΕ, παράλληλα με ευρείας κλίμακας συνένωση της κυριαρχίας για την άσκηση οικονομικής πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ. Στην περίπτωση αυτή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα έχει ενισχυμένες εξουσίες να συννομοθετεί για την εν λόγω αυτόνομη φορολογία και να ασκεί τον απαραίτητο δημοκρατικό έλεγχο για όλες τις αποφάσεις που λαμβάνονται από την εκτελεστική εξουσία της ΕΕ. Τα κράτη μέλη δεν θα είναι από κοινού και εις ολόκληρον υπεύθυνα για το δημόσιο χρέος άλλων κρατών μελών, αλλά το πολύ για το δημόσιο χρέος της ΕΕ.

Εάν τροποποιηθεί η Συνθήκη έτσι ώστε να καταστεί δυνατή, ως ενδιάμεσο βήμα, η έκδοση βραχυπρόθεσμων ευρωομολόγων, σε συνδυασμό με την ενίσχυση των εξουσιών οικονομικής διακυβέρνησης, θα χρειαστεί να καταρτιστεί ένα υπόδειγμα λογοδοσίας που θα βασίζεται τόσο στο επίπεδο της ΕΕ όσο και σε εθνικό επίπεδο. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα μπορούσε να εξασφαλίζει την απαιτούμενη λογοδοσία για τις αποφάσεις διαχείρισης των ευρωομολόγων οι οποίες θα λαμβάνονται από ένα Δημόσιο Ταμείο της ΟΝΕ εντός της Επιτροπής. Εντούτοις, θα πρέπει επίσης να υπάρχουν αποφάσεις του Συμβουλίου, οι οποίες

θα εγκρίνονται με ομοφωνία των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ με τη συγκατάθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σχετικά με την αρχική καθιέρωση και την επακόλουθη περιοδική ανανέωση του καθεστώτος των ευρωομολόγων. Τα κράτη μέλη μπορούν να παρέχουν, στα πλαίσια των εθνικών συνταγματικών συστημάτων τους, τον βαθμό λογοδοσίας, μέσω των εθνικών τους Κοινοβουλίων, τον οποίο κρίνουν αναγκαίο για τη συγκατάθεσή τους στις εν λόγω αποφάσεις καθιέρωσης και ανανέωσης.

Η πρόταση για ένα ταμείο απόσβεσης χρέους εγείρει ζητήματα λογοδοσίας με ιδιαίτερο χαρακτήρα. Ο σχεδιασμός ενός μοντέλου που θα εξασφαλίζει την κατάλληλη λογοδοσία για ένα ταμείο απόσβεσης χρέους προϋποθέτει ότι η νομική βάση του μπορεί να διατυπωθεί με μεγάλη νομική ακρίβεια, όσον αφορά το μέγιστο μεταβιβάσιμο χρέος, το μέγιστο χρόνο λειτουργίας και όλα τα λοιπά χαρακτηριστικά, ώστε να εγγυάται την ασφάλεια δικαίου που απαιτείται σύμφωνα με το εθνικό συνταγματικό δίκαιο. Αν αυτό μπορεί να εξασφαλιστεί, τότε θα μπορούσε να διατυπωθεί μια νέα νομική βάση που θα επιτρέπει την ίδρυση του Ταμείου με απόφαση του Συμβουλίου, η οποία θα εγκριθεί με ομοφωνία των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ με τη συγκατάθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, και με την επιφύλαξη της κύρωσης από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τις συνταγματικές τους απαιτήσεις. Η εν λόγω απόφαση θα καθορίζει τον μέγιστο όγκο, τη μέγιστη διάρκεια και τους ακριβείς όρους συμμετοχής στο ταμείο. Η Επιτροπή, η οποία θα λογοδοτεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θα διαχειρίζεται στη συνέχεια το ταμείο σύμφωνα με τους ακριβείς κανόνες που ορίζονται με την απόφαση του Συμβουλίου.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1: Το μέσο σύγκλισης και ανταγωνιστικότητας

Τα βήματα προς μια γνήσια ONE στον τομέα του συντονισμού της οικονομικής πολιτικής πρέπει να βασίζονται στο τρέχον σύστημα, ενώ θα ενισχύουν περαιτέρω τη διαδικασία. Η εθνική ευθύνη για τις μεταρρυθμίσεις στο πλαίσιο αυτό θα έχει καθοριστική σημασία, καθώς και η σταδιακή αύξηση της παρεμβατικότητας της καθοδήγησης του επιπέδου της ζώνης του ευρώ όταν τα κράτη μέλη δεν λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα. Οι μεγαλύτερες δευτερογενείς επιπτώσεις εντός της νομισματικής ένωσης απαιτούν μια τέτοια πιο αυστηρή διαδικασία συντονισμού της οικονομικής πολιτικής για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ. Βάσει των ισχυουσών συνθηκών, ο νομοθέτης θα μπορούσε, επομένως, να θεσπίσει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο για την εποπτεία των οικονομικών πολιτικών το οποίο θα αποτελείται από δύο στοιχεία: 1) έναν μηχανισμό για το συστηματικό εκ των προτέρων συντονισμό όλων των μειζόνων έργων μεταρρύθμισης των κρατών μελών στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, όπως προβλέπει το άρθρο 11 της ΣΣΣΔ. 2) Ένα μέσο σύγκλισης και ανταγωνιστικότητας στο πλαίσιο της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών (ΔΜΑ), βάσει συμβατικών ρυθμίσεων μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ, σε συνδυασμό με τη δυνατότητα χρηματοδοτικής στήριξης.

Το εν λόγω πλαίσιο θα συμπληρώνει την ΔΜΑ και το υπάρχον πλαίσιο για την εποπτεία της δημοσιονομικής κατάστασης των κρατών μελών (το ΣΣΑ). Ο στόχος είναι διττός: πρώτον, θα ενισχύσει τις υφιστάμενες διαδικασίες, ιδίως με την ενίσχυση του εκ των προτέρων συντονισμού των σημαντικών οικονομικών μεταρρυθμίσεων· δεύτερον, θα ενισχύσει τον διάλογο με τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ προκειμένου να ενισχυθεί η εθνική ευθύνη μέσω της καθιέρωσης συμβατικών ρυθμίσεων που θα συνάπτονται μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών. Θα συνδυασθεί με ένα ειδικό σύστημα χρηματοδοτικής στήριξης που θα αντιπροσωπεύει την αρχική φάση της οικοδόμησης μιας δημοσιονομικής ικανότητας για την ONE. Οι συμβατικές ρυθμίσεις μαζί με τη χρηματοδοτική στήριξη θα συνενωθούν σε ένα ΜΣΑ για την ONE.

Η Επιτροπή, σε προσεχείς προτάσεις, θα καθορίσει τους επακριβείς όρους τόσο για τον μηχανισμό του εκ των προτέρων συντονισμού των μεταρρυθμίσεων όσο και για το ΜΣΑ, που βασίζεται σε συμβατικές ρυθμίσεις με χρηματοδοτική στήριξη. Οι προτάσεις της Επιτροπής θα επιδιώκουν επίσης τον εξορθολογισμό των υφισταμένων διαδικασιών που έχουν δημιουργηθεί με την πάροδο του χρόνου (Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων, ΔΜΑ κ.λπ.).

Η προβλεπόμενη διαδικασία θα αναπτυχθεί ως εξής:

Οι καινοτομίες στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο θα συνίστανται στην καθιέρωση συστηματικού εκ των προτέρων συντονισμού των σημαντικών οικονομικών μεταρρυθμίσεων, στην ενίσχυση του διαλόγου με τα κράτη μέλη, στην καθιέρωση οιοної συμβατικών ρυθμίσεων που θα συμφωνηθούν από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και χρηματοδοτική στήριξη που συνδέεται με την εκτέλεση των συμβατικών ρυθμίσεων.

1. Η Επιτροπή δημοσιεύει την ΕΕΑ και μια πρόταση για ολοκληρωμένες κατευθυντήριες γραμμές: γενικοί προσανατολισμοί των οικονομικών πολιτικών (ΓΠΟΠ) και κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση (ΚΓΑ). Αυτά καθορίζουν τις προτεραιότητες και τους στόχους (ποσοτικοποιημένους ή μη) για το επόμενο έτος, τόσο για τις πολιτικές των κρατών μελών όσο και για το επίπεδο της ΕΕ. Τα μέτρα σε επίπεδο ΕΕ θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν συγκεκριμένες προτάσεις βάσει των οποίων οι συννομοθέτες θα πρέπει να ενεργήσουν μόλις συμφωνηθούν και δρομολογηθούν. Θα υπάρξουν διαβουλεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (σήμερα αυτό είναι υποχρεωτικό μόνο για τις ΚΓΑ· επιτυγχάνεται πολιτική συμφωνία για τη διενέργεια διαβουλεύσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με το σύνολο της δέσμης κατευθυντήριων γραμμών). Παράλληλα, η Επιτροπή παρουσιάζει την έκθεση του μηχανισμού επαγρύπνησης στην οποία θα προσδιορίζονται τα κράτη μέλη που θεωρείται ότι πλήττονται από ανισορροπίες και τα οποία στη συνέχεια θα υποβάλλονται σε εμπεριστατωμένη επισκόπηση (για να εκτιμηθεί κατά πόσον οι εν λόγω ανισορροπίες υπάρχουν και, εφόσον υπάρχουν, κατά πόσον είναι υπερβολικές).
2. Βάσει αυτών των κατευθυντήριων γραμμών, κάθε κράτος μέλος της ζώνης του ευρώ υποβάλλει εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων, ένα ενιαίο έγγραφο που περιέχει προτάσεις για μέτρα πολιτικής που έχουν καίρια σημασία για τη βελτίωση της ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητάς του, και ένα πρόγραμμα σταθερότητας που παρουσιάζει τα δημοσιονομικά σχέδιά του σε μεσοπρόθεσμο πλαίσιο.
3. Η Επιτροπή αξιολογεί τα προγράμματα και παρουσιάζει την αξιολόγησή της σε μια σειρά εγγράφων εργασίας των υπηρεσιών της, τα οποία τονίζουν επίσης τις εν απομένουσες προκλήσεις. Τα έγγραφα αυτά θα δημοσιεύονται νωρίτερα από ό,τι σήμερα για να είναι δυνατός ο διάλογος σχετικά με την ανάλυση. Παράλληλα, η Επιτροπή συντάσσει μια οριζόντια αξιολόγηση των προτεινόμενων σημαντικών οικονομικών μεταρρυθμίσεων στις χώρες της ζώνης του ευρώ. Αυτό το οριζόντιο έγγραφο και τα συμπεράσματά του εξετάζονται στην Ευρω-ομάδα και στο Συμβούλιο ECOFIN με σκοπό τον συστηματικό εκ των προτέρων συντονισμό των μεγάλων σχεδίων μεταρρυθμίσεων.
4. Μετά από αυτό, η Επιτροπή υποβάλλει πρόταση για ειδικές ανά χώρα συστάσεις (ΕΧΣ) για τον καθορισμό των συγκεκριμένων μέτρων πολιτικής που έχουν συμφωνηθεί, καθώς και το υπό μελέτη χρονοδιάγραμμα εφαρμογής. Παράλληλα, η Επιτροπή παρουσιάζει, για τα κράτη μέλη με υπερβολικές ανισορροπίες, σύσταση η οποία διαπιστώνει την ύπαρξη υπερβολικής ανισορροπίας και συνιστά στο οικείο κράτος μέλος να λάβει διορθωτικά μέτρα. Χάρη στη διαδικασία ανεπίσημου διαλόγου σχετικά με την ανάλυση πολιτικής, οι ειδικές ανά χώρα συστάσεις θα είναι πιο λεπτομερείς, θα συνδέονται με συγκεκριμένες πολιτικές και θα υπόκεινται σε προθεσμίες. Οι ειδικές ανά χώρα συστάσεις θα επικεντρώνονται σε έναν περιορισμένο αριθμό βασικών στοιχείων που θα συνδέονται με αδυναμίες σχετικές με την ανάπτυξη και την προσαρμογή στο οικείο κράτος μέλος. Αυτή η αυξημένη

εστίαση και εξειδίκευση θα μπορούσε να δώσει μεγαλύτερη ώθηση στις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στα κράτη μέλη.

5. Μετά την έγκριση των ειδικών ανά χώρα συστάσεων συμπεριλαμβανομένων των συστάσεων της ΔΜΑ από το Συμβούλιο, τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο του προληπτικού και του διορθωτικού σκέλους της ΔΜΑ, υποβάλλουν (σε εθελοντική βάση για το πρώτο και σε υποχρεωτική βάση για το δεύτερο) πρόταση συμβατικής ρύθμισης που περιλαμβάνει τη συγκεκριμένη δράση πολιτικής που σκοπεύουν να αναλάβουν, και χρονοδιάγραμμα για την εν λόγω δράση, με βάση τις προαναφερθείσες συστάσεις. Για τα κράτη μέλη που υπόκεινται στο διορθωτικό σκέλος της ΔΜΑ, το σχέδιο διορθωτικής δράσης θα αντιστοιχεί στις συμβατικές ρυθμίσεις που θα συμφωνηθούν με την Επιτροπή. Για τα κράτη μέλη που υπόκεινται στο προληπτικό σκέλος της ΔΜΑ, οι συμβατικές ρυθμίσεις θα συνίστανται σε ένα σχέδιο δράσης παρόμοιο με αυτό που απαιτείται στο πλαίσιο του διορθωτικού σκέλους.

Για τα κράτη μέλη που υπόκεινται στο διορθωτικό σκέλος, η διαπραγμάτευση των συμβατικών ρυθμίσεων αντιστοιχεί με την έγκριση του σχεδίου διορθωτικής δράσης, και, ως εκ τούτου, εφαρμόζονται τα άρθρα 8 έως 12 του κανονισμού αριθ. 1176/2011.

Για τα κράτη μέλη που υπόκεινται στο προληπτικό σκέλος, θα πρέπει να εφαρμόζονται επίσης παρόμοια διαδικασία και προθεσμίες, μεταξύ άλλων και στην παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής των μέτρων που προβλέπονται στις συμβατικές ρυθμίσεις. Ωστόσο, δεν εφαρμόζονται κυρώσεις.

Κάθε έτος, τα κράτη μέλη θα υποβάλλουν εκθέσεις σχετικά με την πρόοδο της εφαρμογής των συμβατικών ρυθμίσεων στα εθνικά τους προγράμματα μεταρρυθμίσεων.

6. Οι συμβατικές ρυθμίσεις θα συνοδεύονται από χρηματοδοτική στήριξη. Θα είναι σχετικές με τις ΕΧΣ που προέρχονται από την ΔΜΑ, οι οποίες επικεντρώνονται στην ενίσχυση της ικανότητας προσαρμογής και της ανταγωνιστικότητας των κρατών μελών, δηλαδή τους τομείς όπου οι μεταρρυθμίσεις θα οδηγήσουν σε μεγάλες θετικές δευτερογενείς επιπτώσεις σε άλλα κράτη μέλη και, επομένως, είναι αναγκαίες για να εξασφαλιστεί η ομαλή λειτουργία της ΟΝΕ.

Η χρηματοδοτική στήριξη θα συνίσταται σε ένα κατ' αποκοπή ποσό που θα αποδίδεται ανά συμβατική ρύθμιση, το οποίο δεν θα προορίζεται για συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις. Ο ορισμός και η χρήση των σχετικών ποσών και της εκταμίευσης (που μπορεί να αφορά περισσότερες δόσεις) θα εξαρτώνται από τους όρους (μέτρα/μεταρρυθμίσεις που πρέπει να εφαρμοστούν από τα κράτη μέλη) και θα πρέπει επίσης να καθορίζονται στις συμβατικές ρυθμίσεις.

Εκτός από τις κυρώσεις και την υποκείμενη διαδικασία που εφαρμόζονται στα κράτη μέλη υπό το διορθωτικό σκέλος (όπως προβλέπεται από τον κανονισμό 1174/2011), οι συμβατικές ρυθμίσεις θα μπορούσαν στη συνέχεια να είναι εκτελεστές κατά την έννοια ότι η Επιτροπή μπορεί να εκδίδει προειδοποιήσεις (με τη χρήση του άρθρου 121.4 ΣΛΕΕ) εάν ένα κράτος μέλος δεν πληροί τις συμβατικές ρυθμίσεις. Οι προειδοποιήσεις αυτές, τις οποίες η Επιτροπή μπορεί να εκδίδει αυτόνομα, θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν πρόσκληση προς τα κράτη μέλη να διορθώσουν την απόκλιση, συμπεριλαμβανομένου ενός χρονοδιαγράμματος. Όταν αυτό δεν τηρείται, η χρηματοδοτική στήριξη μπορεί να παρακρατηθεί.

Η χρηματοδοτική στήριξη θα χρηματοδοτείται από ειδικό ταμείο/χρηματοδοτικό μέσο, όπως αναφέρεται στο κυρίως κείμενο. Τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ θα υποχρεούνται να συνεισφέρουν στο ταμείο αυτό, με βάση μια κλείδα συνεισφοράς που εξαρτάται από το ακαθάριστο εθνικό εισόδημα.

Όταν η Επιτροπή θα υποβάλει την πρότασή της σχετικά με την ενίσχυση και τον εξορθολογισμό των υφιστάμενων διαδικασιών, θα ασχοληθεί επίσης με τους κινδύνους πιθανών ακούσιων συνεπειών της θέσπισης της εν λόγω χρηματοδοτικής στήριξης, όπως τον ηθικό κίνδυνο (δηλαδή την επιβράβευση αυτών με σχετικά κακές επιδόσεις) και τις απώλειες αποτελεσματικότητας (μεταρρυθμίσεις που θα είχαν εφαρμοστεί ούτως ή άλλως, ακόμη και χωρίς πρόσθετο κίνητρο).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2: Εξωτερική εκπροσώπηση της ζώνης του ευρώ

Η πρόοδος που θα συμφωνηθεί για την περαιτέρω ενοποίηση θα πρέπει να αντικατοπτρίζεται στο εξωτερικό, κυρίως μέσω της προόδου προς την κατεύθυνση της ενωμένης εξωτερικής οικονομικής εκπροσώπησης της ΕΕ και ειδικότερα της ευρωζώνης. Η ενίσχυση της φωνής της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης αποτελεί αναπόσπαστο μέρος των προσπαθειών που καταβάλλονται σήμερα για τη βελτίωση της οικονομικής διακυβέρνησης της ζώνης του ευρώ.

Ένα από τα βασικά διδάγματα από την κρίση είναι ότι, όταν αντιμετωπίζουμε έναν παγκόσμιο κραδασμό για τον οποίο είναι απαραίτητη η συλλογική αντίδραση, το μέγεθος της ζώνης του ευρώ είναι ο σημαντικός παράγοντας που επηρεάζει το είδος των απαντήσεων πολιτικής που θα προβληθούν σε διεθνείς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς και διεθνή βήματα. Κατά τα τελευταία έτη, η Ένωση, ιδιαίτερα λόγω του ευρώ, έχει καταστεί το φυσικό αντίστοιχο των μεγάλων οικονομικών δυνάμεων σε συζητήσεις για την παγκόσμια ανάπτυξη, τη χρηματοδοτική συνδρομή ή την κανονιστική ρύθμιση του χρηματοπιστωτικού τομέα. Ωστόσο, λόγω του σημερινού κατακερματισμού της εκπροσώπησης της σε διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και διεθνή βήματα, η ευρωζώνη δεν έχει την επιρροή και τον ηγετικό ρόλο που αναλογούν στην οικονομική της βαρύτητα.

Οι προσπάθειες για την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης της ζώνης του ευρώ είναι αναγκαίο να συνοδεύονται από τη μετάβαση προς μια περισσότερο ενιαία και συνεκτική εξωτερική εκπροσώπηση της ζώνης του ευρώ για να είναι πλήρως αποτελεσματικές. Ένα τέτοιο βήμα θα πρέπει να αντικατοπτρίζει τη σημαντική ενίσχυση που λαμβάνει χώρα στην εσωτερική οικονομική διακυβέρνηση.

Η εξωτερική εκπροσώπηση της ζώνης του ευρώ²⁵ θα πρέπει να ενισχυθεί ώστε αυτή να μπορεί να διαδραματίσει πιο ενεργό ρόλο τόσο στο πλαίσιο των πολυμερών οργανισμών και διεθνών βημάτων όσο και σε διμερείς διαλόγους με στρατηγικούς εταίρους. Αυτό αναμένεται να έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός ενιαίου μηνύματος σε ζητήματα όπως η οικονομική και δημοσιονομική πολιτική, η μακροοικονομική εποπτεία, οι πολιτικές συναλλαγματικών ισοτιμιών και η χρηματοπιστωτική σταθερότητα.

Για την επίτευξη των στόχων αυτών θα απαιτηθεί συμφωνία για έναν χάρτη πορείας που θα στοχεύει στον εξορθολογισμό και την ενοποίηση της εξωτερικής εκπροσώπησης της ζώνης του ευρώ στους διεθνείς οικονομικούς και χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς και στα διεθνή βήματα.

Οι δράσεις πρέπει να επικεντρωθούν στο ΔΝΤ, το οποίο μέσω των δανειοδοτικών μέσων του και της εποπτείας του αποτελεί βασικό θεσμικό πυλώνα στην παγκόσμια οικονομική διακυβέρνηση. Επί του παρόντος, τα 17 κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ είναι διάσπαρτα σε

²⁵ Δηλαδή η εκπροσώπηση των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ από την ΕΕ σύμφωνα με τις Συνθήκες.

οκτώ περιφέρειες και έδρες, και έχουν έως πέντε εκτελεστικούς διευθυντές. Σήμερα, η παρουσία των θεσμικών οργάνων της Ένωσης στο ΔΝΤ είναι πολύ περιορισμένη. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα είναι παρατηρητής στο Εκτελεστικό Συμβούλιο του ΔΝΤ και στη Διεθνή Νομισματική Χρηματοπιστωτική Επιτροπή (IMFC). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει καθεστώς παρατηρητή στην IMFC.

Το άρθρο 138 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ προβλέπει τη θέσπιση κατάλληλων μέτρων για την εξασφάλιση ενιαίας εκπροσώπησης σε διεθνείς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς και διασκέψεις. Στόχος του άρθρου αυτού της Συνθήκης ήταν να επιτευχθεί ισχυρότερη και ενιαία εκπροσώπηση της Ένωσης για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ στους εν λόγω οργανισμούς και διασκέψεις, δεδομένου ότι η αποτελεσματικότητα των σημερινών ανεπίσημων ρυθμίσεων για την εκπροσώπηση της ζώνης ευρώ είχε κριθεί μη ικανοποιητική.²⁶

Είναι αναγκαίο να ενταθεί η υποδομή συντονισμού της ζώνης του ευρώ στις Βρυξέλλες και στην Ουάσιγκτον. Η διαδικασία συντονισμού της ζώνης του ευρώ θα πρέπει να βελτιωθεί, και τα κράτη μέλη θα πρέπει να ακολουθούν κοινά μηνύματα σε υποχρεωτική βάση. Οι περιφέρειες πρέπει να αναδιαταχθούν ώστε να ομαδοποιηθούν εκ νέου οι χώρες σε περιφέρειες της ζώνης του ευρώ για το ΔΝΤ οι οποίες μπορεί να περιλαμβάνουν επίσης μελλοντικά κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ. Παράλληλα, θα πρέπει να επιδιωχθεί για τη ζώνη του ευρώ καθεστώς παρατηρητή στο Εκτελεστικό Συμβούλιο του ΔΝΤ. Αυτό απαιτεί διαπραγματεύσεις με το ΔΝΤ. Τα μέλη της ζώνης του ευρώ έχουν ενιαίο νόμισμα, ενιαία νομισματική και συναλλαγματική πολιτική, και διαχείριση των εξωτερικών αποθεματικών των μελών από το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών. Οι πρόσφατες αλλαγές στη διακυβέρνηση της ζώνης του ευρώ έχουν αλλάξει ριζικά τον τρόπο με τον οποίο συντονίζονται οι δημοσιονομικές και οικονομικές πολιτικές σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Σε θέματα σχετικά με τη ζώνη του ευρώ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει καταστεί φυσικός συνομιλητής του ΔΝΤ. Επιπλέον, πιο πρόσφατα, η Επιτροπή και η ΕΚΤ έχουν συνεργασθεί στενά με το ΔΝΤ κατά τη διαπραγμάτευση των πακέτων χρηματοδοτικής συνδρομής για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και της ΕΕ και στο πλαίσιο της γενικότερης συνεργασίας με το Ταμείο όσον αφορά την εποπτεία. Με βάση τα στοιχεία αυτά, η απόδοση καθεστώτος παρατηρητή στην ευρωζώνη, εκπροσωπούμενη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με τη συμβολή της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας στον τομέα της νομισματικής πολιτικής, έχει ουσιαστική σημασία για την αύξηση των συνεργειών της συνεργασίας μεταξύ του ΔΝΤ και των θεσμικών οργάνων που αποτελούν τον πυρήνα της καθημερινής διαχείρισης της ζώνης του ευρώ.

Για να επιτευχθεί ο πιο μακροπρόθεσμος στόχος της ενιαίας έδρας της ζώνης του ευρώ στο ΔΝΤ, θα πρέπει να προβλεφθεί μια σταδιακή προσέγγιση που θα επιτρέψει σε όλους τους

²⁶ Βλ. και τελική έκθεση της Ομάδας Εργασίας VI της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης για την οικονομική διακυβέρνηση, WG VI 17, 21.10.2002, σ. 8. Βλ. επίσης τελική έκθεση της ομάδας εργασίας VII για την εξωτερική δράση, WG VII 17, 16.12.2002, σημείο 66.

εμπλεκόμενους φορείς να προβούν στις απαραίτητες θεσμικές ρυθμίσεις ώστε να είναι δυνατή μια ενιαία έδρα της ζώνης του ευρώ.

Όσον αφορά συγκεκριμένα βήματα προόδου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή:

- θα υποβάλει έναν χάρτη πορείας με μέτρα για την εδραίωση της εκπροσώπησης της ζώνης του ευρώ στο ΔΝΤ με την πάροδο του χρόνου σε μια ενιαία έδρα.
- θα υποβάλει, σε εύθετο χρόνο, επίσημες προτάσεις βάσει του άρθρου 138 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ προκειμένου να δημιουργηθεί μια ενοποιημένη θέση ώστε να επιτευχθεί καθεστώς παρατηρητή για τη ζώνη του ευρώ στο ΔΝΤ, για την ιδιότητα του παρατηρητή στο Εκτελεστικό Συμβούλιο του ΔΝΤ, και στη συνέχεια για μια ενιαία έδρα.
- θα υποβάλει πρόταση για τη βελτίωση του συντονισμού μεταξύ των κρατών μελών για ζητήματα του ΔΝΤ που συνδέονται με την ONE.
- θα εξετάσει το ενδεχόμενο να κάνει χρήση των δυνατοτήτων που προβλέπονται στο άρθρο 138 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ για να προτείνει κοινές θέσεις σχετικά με ζητήματα που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την οικονομική και νομισματική ένωση στο πλαίσιο των αρμόδιων διεθνών χρηματοπιστωτικών οργανισμών και διασκέψεων.
- θα προωθήσει περαιτέρω την εκπροσώπηση της ζώνης του ευρώ στο πλαίσιο των διμερών σχέσεων με μείζονες οικονομικούς εταίρους. Το πλαίσιο των συζητήσεων με την Κίνα σχετικά με μακροοικονομικά και συναλλαγματικά θέματα (τις οποίες διεξάγει μία αντιπροσωπεία της ζώνης του ευρώ²⁷) θα μπορούσε να χρησιμεύσει ως υπόδειγμα.

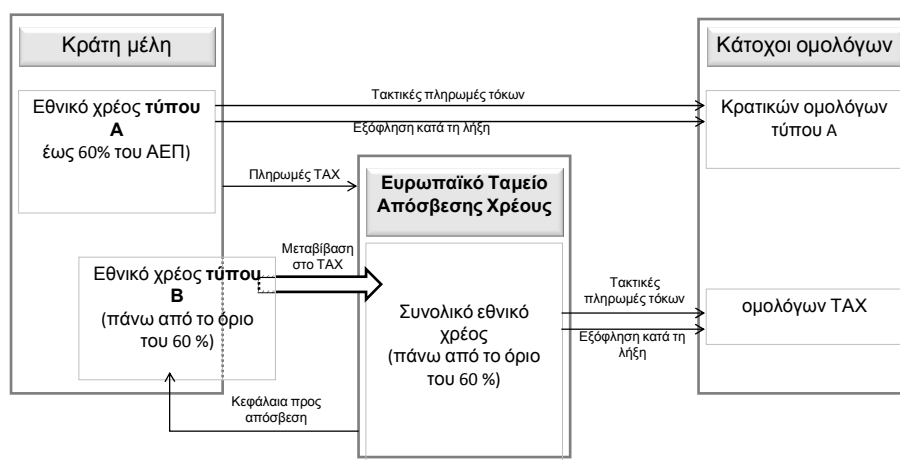
²⁷ Η αντιπροσωπεία αυτή αποτελείται από τον αρμόδιο για τις οικονομικές και νομισματικές υποθέσεις Επίτροπο, συνοδευόμενο από τον πρόεδρο της Ευρωομάδας και τον πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3: Ευρωπαϊκό Ταμείο Απόσβεσης Χρέους

Η έννοια του Ταμείου Απόσβεσης Χρέους (TAX) υποβλήθηκε για πρώτη φορά το 2011 από το γερμανικό Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομόνων. Η κεντρική ιδέα του TAX είναι να προσφέρει ένα πλαίσιο που θα μετακινεί το δημόσιο χρέος των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ, σε βιώσιμα επίπεδα, μειώνοντας το συνολικό κόστος χρηματοδότησής τους με αντάλλαγμα συμπληρωματικές αναλήψεις υποχρεώσεων όσον αφορά τη δημοσιονομική διακυβέρνηση.

Ως βασική προσέγγιση, το δημόσιο χρέος των κρατών μελών θα υποδιαιρείται σε δύο μέρη: (1) Ένα μέρος ισοδύναμο με το 60% του ΑΕΠ, που είναι το όριο που ορίζεται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης· το μέρος αυτό θα παραμένει υπό την ευθύνη του κάθε κράτους μέλους, και (2) ένα μέρος που θα συνίσταται στο δημόσιο χρέος που υπερβαίνει το 60% του ΑΕΠ, το οποίο θα διαβιβάζεται και θα συγκεντρώνεται στο TAX, και, ως εκ τούτου, θα κατέχεται από το TAX, ωστόσο τα κράτη μέλη θα έχουν την υποχρέωση να προβαίνουν αυτόνομα στην εξόφληση του μεταβιβαζόμενου χρέους σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα (π.χ. 25 έτη). Το TAX θα χρηματοδοτείται εκδίδοντας δικά του ομόλογα, τα οποία θα μπορούν να εξυπηρετούνται σε συγχωνευμένη βάση από όλα τα συμμετέχοντα κράτη μέλη. Προκειμένου αυτά τα ομόλογα του TAX να καταστούν ελκυστικά και σύμφωνα με τα συναλλακτικά ήθη, οι επενδυτές θα χρειαστούν αρκετά ισχυρές εγγυήσεις σχετικά με την πιστωτική τους ποιότητα. Συνεπώς, τα ομόλογα του TAX θα πρέπει στην ιδανική περίπτωση να στηρίζονται με από κοινού και εις ολόκληρον εγγύηση από όλα τα κράτη μέλη της ευρωζώνης. Η από κοινού και εις ολόκληρον εγγύηση των ομολόγων του TAX θα μπορούσε να οδηγήσει σε σχετικά χαμηλό κόστος χρηματοδότησης για τα συμμετέχοντα κράτη μέλη, ώστε να διευκολυνθεί η συνολική επιβάρυνση της εξυπηρέτησης του χρέους. Το χρονοδιάγραμμα εξόφλησης για κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να είναι επακριβώς καθορισμένο και να ακολουθεί μια διαφανή κλείδα υπολογισμού που θα προσδιορίζει το είδος των δόσεων (ίσες διαχρονικά, ή εξαρτώμενες από την οικονομική κατάσταση, όπως, για παράδειγμα, ως ποσοστό του ΑΕΠ, που θα προσαρμόζει τις ετήσιες πληρωμές στον οικονομικό κύκλο). Το καθεστώς του πλαισίου αυτού απεικονίζεται στο σχήμα 1.

Σχήμα 1: Καθεστώς του Ευρωπαϊκού Ταμείου Απόσβεσης Χρέους



Το πρόβλημα του ηθικού κινδύνου είναι εγγενές στην προσέγγιση του TAX, δεδομένου ότι η από κοινού και εις ολόκληρον εγγύηση και το επακόλουθο χαμηλότερο κόστος χρηματοδότησης για τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να δημιουργήσουν ανεπιθύμητα κίνητρα για την ανάληψη περισσότερου χρέους. Αυτό το πρόβλημα ηθικού κινδύνου θα πρέπει να αντιμετωπιστεί με πρόσθετες αναλήψεις υποχρεώσεων από τα κράτη μέλη στον τομέα της οικονομικής διακυβέρνησης. Ως προϋπόθεση για τη συμμετοχή στο TAX θα ορίζεται μια πορεία δημοσιονομικής εξυγίανσης και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για κάθε κράτος μέλος, η οποία θα υποχρεώνει το κράτος μέλος να εξοφλεί αυτόνομα το μεταβιβαζόμενο χρέος σε μια συγκεκριμένη περίοδο. Οι συμφωνίες εξυγίανσης και μεταρρυθμίσεων είναι καθοριστικός όρος για την αξιοπιστία, και θα μπορούσε να περιλαμβάνει: (i) την δέσμευση φορολογικών εσόδων που θα προορίζονται ειδικά για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων έναντι του ταμείου απόσβεσης χρέους, (ii) την κατάθεση εμπράγματων ασφαλειών, (iii) την υποχρεωτική δέσμευση για προηγουμένως συμφωνηθείσες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και μέτρα εξυγίανσης. Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, η μεταβίβαση εθνικού χρέους προς το ταμείο απόσβεσης χρέους θα μπορούσε να διακόπτεται αμέσως.

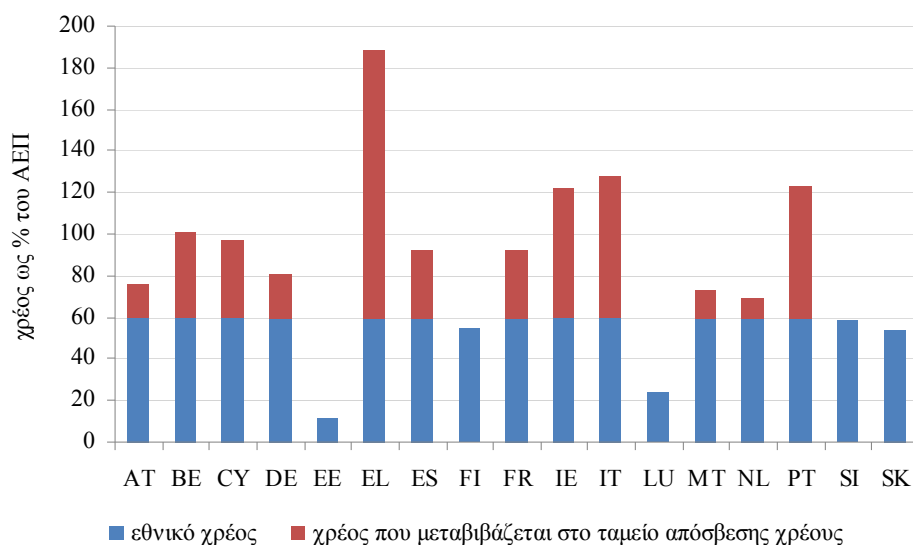
Από πρακτική άποψη, οι αποσβέσεις ληξιπρόθεσμου χρέους και οι νέες χρηματοδοτικές ανάγκες των συμμετεχόντων κρατών μελών θα χρηματοδοτούνται με τα έσοδα από την πώληση ομολόγων του TAX²⁸ έως ότου οι μεταβιβασθείσες υποχρεώσεις να φθάσουν τα

²⁸ Η διαχείριση του TAX θα μπορούσε να ανατεθεί σε έναν ειδικό φορέα που θα συσταθεί δυνάμει της Συνθήκης, ήτοι έναν ευρωπαϊκό φορέα διαχείρισης χρέους στο πλαίσιο της Επιτροπής, ο οποίος θα λογοδοτεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

συμφωνηθέντα ποσά. Θα απαιτείται ένα σαφές και αυστηρό νομικό πλαίσιο/σύμβαση που θα διέπει την εν λόγω μεταβίβαση χρέους, και το οποίο θα καθορίζει ιδίως: (i) Το μέγιστο ποσόν προς μεταβίβαση²⁹, (ii) το χρονοδιάγραμμα εξόφλησης, καθώς και (iii) την εξοφλητική προτεραιότητα των ομολόγων που εκδίδονται από το TAX έναντι των εθνικών ομολόγων.

Ως αποτέλεσμα της μεταβίβασης στο TAX, το συνολικό χρέος μιας χώρα θα υποδιαιρείται σε δύο μέρη - εθνικό χρέος και ομόλογα που εκδίδονται από το TAX³⁰ (βλέπε σχήμα 2).

Σχήμα 2: Δομή του χρέους των κρατών μελών στο πλαίσιο ενός καθεστώτος ταμείου απόσβεσης χρέους



Πηγή: Φθινοπωρινές προβλέψεις 2012 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, προβλέψεις χρέους για το 2013

Η σύσταση του TAX θα προκαλέσει ορισμένα προβλήματα. Πρώτον, παρόλο που το σύνολο της ζώνης του ευρώ θα επωφεληθεί από τη μείωση του κινδύνου αδυναμίας εξόφλησης των υποχρεώσεων του δημοσίου και του συστημικού κινδύνου λόγω της μείωσης των συνολικών επιπέδων του χρέους και ιδιαίτερα των επιπέδων του χρέους στις πιο ευάλωτες χώρες, φαίνεται ότι τα κράτη μέλη με υψηλή πιστωτική ποιότητα ωφελούνται λιγότερο από το Ταμείο. Επομένως, θα πρέπει να δημιουργηθούν κίνητρα για τη συμμετοχή των εν λόγω κρατών μελών. Δεύτερον, δεδομένου ότι το υπερβολικό χρέος θα καλύπτεται με από κοινού και εις ολόκληρον εγγυήσεις, θα μετατρέπεται σε στοιχείο ενεργητικού σχετικά χαμηλού κινδύνου. Ως εκ τούτου, το αποτέλεσμα διορθωτικής επίδρασης της αγοράς θα εξασθενήσει σημαντικά. Πράγματι, το έργο της διορθωτικής επίδρασης θα μπορούσε να μεταβιβαστεί εξ ολοκλήρου στους συνεγγυητές. Τρίτον, σκοπός του TAX είναι να ενεργεί ως μέσο μείωσης των επιπέδων του χρέους και τα κράτη μέλη δεν θα πρέπει να έχουν κίνητρα να παρατείνουν

²⁹ Η σύμβαση θα πρέπει επίσης να διευκρινίζει σαφώς ότι τα συμφωνηθέντα ποσά που μεταβιβάζονται δεν είναι δυνατόν να επεκταθούν.

³⁰ Το συνολικό μέγεθος του TAX θα ανέλθει σε 3 τρισεκατομμύρια ευρώ. Ο υπολογισμός έγινε με βάση τις φθινοπωρινές προβλέψεις 2012 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

αδικαιολόγητα τη συμμετοχή τους στο TAX μόνο για να επωφελούνται από το χαμηλότερο κόστος χρηματοδότησης. Τέλος, υπό το πρίσμα της αγοράς, η περιορισμένη διάρκεια του καθεστώτος θα μείωνε τη ρευστότητα της αγοράς όσο πλησιάζει η λήξη του καθεστώτος. Αυτό θα θέσει υπό αμφισβήτηση το ρόλο και τη χρήση των κοινά εκδοθέντων ομολόγων ως σημείου αναφοράς καθώς και την πιθανότητα δημιουργίας ιδίων αγορών παραγώγων. Μετά τη λήξη της κοινής έκδοσης, η αγορά κρατικών ομολόγων της ζώνης του ευρώ θα εμφανίζει εξίσου μικρή ενοποίηση με τώρα και δεν θα επιτευχθεί κανένα από τα δυνητικά οφέλη της κοινής έκδοσης.