



**ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ, ΤΕΧΝΩΝ ΚΑΙ
ΑΝΘΡΩΠΙΣΤΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΣΤΗΝ
ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ**

**Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Η ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ
ΕΝΩΣΗ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ, ΜΕΤΡΑ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ
ΚΑΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ**

**Διατριβή η οποία υποβλήθηκε προς απόκτηση εξ αποστάσεως
μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών στην Ευρωπαϊκή Πολιτική και
Διακυβέρνηση στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφου.**

ΚΑΡΑΜΗΝΑ ΚΥΖΟΥΛΛΑ

A.M: 1197914533

ΙΟΥΛΙΟΣ 2021

Πνευματικά δικαιώματα

Copyright ©Κυζούλλα Καραμηνά, 2021

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. Allrightsreserved.

Η έγκριση της διατριβής από το Πανεπιστημίου Νεάπολις δεν υποδηλώνει απαραίτητως και αποδοχή των απόψεων της συγγραφέως εκ μέρους του Πανεπιστημίου.

Όνοματεπώνυμο Φοιτήτριας: Κυζούλλα Καραμηνά

Τίτλος Μεταπτυχιακής Διατριβής: Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ
ΚΑΙ Η ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ, ΜΕΤΡΑ
ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ ΚΑΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ

Η παρούσα Μεταπτυχιακή Διατριβή εκπονήθηκε στο πλαίσιο των σπουδών για
την απόκτηση εξ αποστάσεως μεταπτυχιακού τίτλου στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις.

Εξεταστική Επιτροπή:

Πρώτος επιβλέπων: Λιαργκόβας Παναγιώτης

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής:

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής:

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Η Κυζούλλα Καραμηνά, γνωρίζοντας τις συνέπειες της λογοκλοπής, δηλώνω υπεύθυνα ότι η παρούσα εργασία με τίτλο «Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Η ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ, ΜΕΤΡΑ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ ΚΑΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ», αποτελεί προϊόν αυστηρά προσωπικής εργασίας και όλες οι πηγές που έχω χρησιμοποιήσει, έχουν δηλωθεί κατάλληλα στις βιβλιογραφικές παραπομπές και αναφορές.

Τα σημεία όπου έχω χρησιμοποιήσει ιδέες, κείμενο ή/και πηγές άλλων συγγραφέων, αναφέρονται ευδιάκριτα στο κείμενο με την κατάλληλη παραπομπή και η σχετική αναφορά περιλαμβάνεται στο τμήμα των βιβλιογραφικών αναφορών με πλήρη περιγραφή.

Η δηλούσα

KYZOYΛΛA KAPAMHNA

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι να αναλυθούν οι προσπάθειες της ΕΕ για την αντιμετώπιση της ελληνικής οικονομικής κρίσης, να αξιολογηθούν τα Μνημόνια Συνεργασίας που αιτήθηκε και υπέγραψε η Ελλάδα καθώς και να εξεταστούν οι συνέπειες και οι επιπτώσεις τους για την ελληνική οικονομία. Μετά το πέρας της διατριβής θα είμαστε σε θέση να εξάγουμε ασφαλή συμπεράσματα για την πορεία τόσο των διαπραγματεύσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο όσο και γιατί κατά κύριο λόγο αυτά θεωρούνται αποτυχημένα. Στο πρώτο κεφάλαιο θα αναλυθεί η οικονομική πολιτική της Ένωσης κατά τη διάρκεια της κρίσης, η αντιμετώπιση της καθώς και τα μέτρα παρέμβασης που πάρθηκαν για αυτή. Γίνεται επίσης αναφορά στην συνεισφορά της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Στο δεύτερο κεφάλαιο θα μελετήσουμε τα Μνημόνια Συνεργασίας. Ο κύριος στόχος των Μνημονίων Συνεργασίας ήταν η ενίσχυση της βιωσιμότητας των ελληνικών δημόσιων οικονομικών και η ταυτόχρονη διατήρηση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού τομέα μέσω πολιτικών που θα αντιμετώπιζαν τα προβλήματα ρευστότητας των ελληνικών τραπεζών και μέσω της ενίσχυσης του θεσμικού πλαισίου. Μεσοπρόθεσμα, ο κύριος στόχος των Μνημονίων Συνεργασίας αφορούσε τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας κάτι όμως που σχετίζονταν παράλληλα με μια μεγάλη εσωτερική υποτίμηση. Στο τρίτο κεφάλαιο θα μελετήσουμε και θα αξιολογήσουμε τις επιπτώσεις των Μνημονίων Συνεργασίας, ενώ τέλος, θα εξάγουμε τα συμπεράσματα και της προτάσεις πολιτικής. Όπως θα δούμε, οι πολιτικές λιτότητας που εισήχθησαν στην Ελλάδα μέσω των Μνημονίων Συνεργασίας, άφησαν μια διαρκή κληρονομιά με τη μορφή χαμηλών ποσοστών απασχόλησης, διαρροής μεγάλου μέρους του πνευματικού και κοινωνικού κεφαλαίου της χώρας, η οποία συνδυάστηκε παράλληλα με τη μέση γήρανση του πληθυσμού, επηρεάζοντας αρνητικά το αναπτυξιακό δυναμικό της χώρας.

Λέξεις Κλειδιά: Οικονομική Κρίση, Ελλάδα, Ευρωπαϊκή Ένωση, Μνημόνια Συνεργασίας

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the EU's efforts to address the Greek economic crisis, to evaluate the Memorandum of Understanding requested and signed by Greece and to examine their consequences and implications for the Greek economy. At the end of the Master's dissertation we will be able to draw safe conclusions about the negotiations both on the national and the European level and to answer the question of why they are mainly considered as a failure. In the first chapter we will analyze the EU's economic policy during the crisis, how to deal with it and the intervention measures taken for it. Reference is also made to the contribution of the European Central Bank. In the second chapter we will study the Memorandum of Understanding. The main goal of the Memorandums was to strengthen the sustainability of Greek public finances and at the same time maintain the stability of the financial sector through policies that would address the liquidity problems of Greek banks and through the strengthening of the institutional framework. In the medium term, their main goal is the improvement of the competitiveness of the Greek economy. In the third chapter we will study and evaluate the effects of the Memorandum while finally, we will draw the conclusions and policy proposals. As we will see, the austerity policies introduced in Greece through the Memorandums of Understanding, left a legacy in the form of low employment rates, leakage of much of the country's intellectual and social capital, which was combined with the average aging of the population, negatively affecting the development potential of the country.

Keywords: Economic Crisis, Greece, European Union, Memorandum of Understanding

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω στην Επιβλέποντα Καθηγήτη Παναγιώτη Λιαργκόβα, Καθηγήτη στο Τμήμα Οικονομικών του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου για την άριστη συνεργασία, τις συμβουλές και τις οδηγίες του κατά την διάρκεια συγγραφής της παρούσας μεταπτυχιακής διατριβής.

ΑΦΙΕΡΩΣΗ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ	4
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	5
ABSTRACT	6
ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ.....	7
ΑΦΙΕΡΩΣΗ	8
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ.....	11
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	12
ΠΙΝΑΚΑΣ ΒΡΑΧΥΓΡΑΦΙΩΝ	13
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	14
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ	17
1.1 Η οικονομική πολιτική της ΕΕ.....	17
1.2 Η αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης από την ΕΕ	19
1.3 Μέτρα παρέμβασης για την αντιμετώπιση της κρίσης.....	21
<i>1.3.1 Μέτρα για την εξασφάλιση καλύτερης εποπτείας του χρηματοπιστωτικού συστήματος</i>	21
<i>1.3.2 Ένα ενιαίο βιβλίο κανόνων για όλες τις τράπεζες στην Ευρώπη</i>	<i>22</i>
<i>1.3.3 Η ραχοκοκαλιά του ενιαίου βιβλίου κανόνων: Ισχυρότερες απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας.....</i>	<i>23</i>
<i>1.3.4 Συμφωνία για την αναδιατυπωμένη οδηγία για το σύστημα εγγύησης των καταθέσεων.....</i>	<i>24</i>
<i>1.3.5 Συμφωνία για την οδηγία ανάκτησης και εξυγίανσης τραπεζών</i>	<i>25</i>
1.4 Πολιτική της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας	27
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΤΑ ΜΝΗΜΟΝΙΑ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ.....	33
2.1 Τι είναι το Μνημόνιο Συνεργασίας	33
2.2 Μνημόνιο Ι	33
2.3 Μνημόνιο ΙΙ.....	36
2.4 Μνημόνιο ΙΙΙ	38
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	42
3.1 Οι επιπτώσεις του 1^{ου} Μνημονίου	42
3.2 Οι επιπτώσεις του 2^{ου} Μνημονίου	44
3.3 Οι επιπτώσεις του 3^{ου} Μνημονίου	47

3.4 Συνολική αποτίμηση των επιπτώσεων	49
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....	61
4.1 Συμπεράσματα	61
4.2 Προτάσεις.....	63

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1. Πρώτο Πρόγραμμα Προσαρμογής της Ελλάδας

Πίνακας 2. Δεύτερο Πρόγραμμα Προσαρμογής της Ελλάδας

Πίνακας 3. Τρίτο Πρόγραμμα Προσαρμογής της Ελλάδας

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Διάγραμμα 1. Δημοσιονομικά μέτρα και αποτελέσματα στην Ελλάδα 2010-2018

ΠΙΝΑΚΑΣ ΒΡΑΧΥΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΕΠ:	ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΟ ΕΓΧΩΡΙΟ ΠΡΟΙΟΝ
ΑΜΣ:	ΑΝΟΙΚΤΗ ΜΕΘΟΔΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ
ΔΑΝΤ:	ΔΙΕΘΝΕΣ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ
ΔΜΑ:	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΑΝΙΣΟΡΡΟΠΙΩΝ
ΔΥΕ:	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΥΠΕΡΒΟΛΙΚΟΥ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΟΣ
ΕΑΑΕΣ:	ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΑΡΧΗ ΑΣΦΑΛΙΣΕΩΝ ΚΑΙ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΩΝ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ
ΕΑΤ:	ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΑΡΧΗ ΤΡΑΠΕΖΩΝ
ΕΑΚΑΑ:	ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΑΡΧΗ ΚΙΝΗΤΩΝ ΑΞΙΩΝ ΚΑΙ ΑΓΟΡΩΝ
ΕΕ:	ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ
ΕΚΤ:	ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ
ΕΜΣ:	ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ
ΕΣΚΤ:	ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΕΝΤΡΙΚΩΝ ΤΡΑΠΕΖΩΝ
ΕΣΣΚ:	ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΣΥΣΤΗΜΙΚΟΥ ΚΙΝΔΥΝΟΥ
ΕΤΧΣ:	ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΤΑΜΕΙΟ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΗΣ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ
FED:	ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΩΝ ΗΠΑ
ΗΠΑ:	ΗΝΩΜΕΝΕΣ ΠΟΛΙΤΕΙΕΣ ΤΗΣ ΑΜΕΡΙΚΗΣ
ΜΜΕ:	ΜΙΚΡΕΣ ΚΑΙ ΜΕΣΑΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ
ΟΝΕ:	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗ ΕΝΩΣΗ
ΟΟΣΑ:	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΣΣΑ:	ΣΥΜΦΩΝΟ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η χρηματοπιστωτική κρίση που ξεκίνησε το 2007 στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής (ΗΠΑ) και εξαπλώθηκε σε ολόκληρο το κόσμο, υπογράμμισε την ανάγκη για καλύτερη ρύθμιση και εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε από το 2010, σχεδόν 30 σύνολα κανόνων για να διασφαλιστεί ότι όλοι οι χρηματοοικονομικοί παράγοντες, τα προϊόντα και οι αγορές ρυθμίζονται κατάλληλα και εποπτεύονται αποτελεσματικά. Αυτοί οι κανόνες είναι το βασικό πλαίσιο και για τα 27 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και υποστηρίζουν την εύρυθμη ενιαία αγορά χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών.

Υπό αυτή την έννοια, η κρίση της Ευρωζώνης υπογράμμισε τον δυνητικά φάυλο κύκλο μεταξύ της οικονομικής ανάπτυξης και των κρατικών χρεών. Η ανάγκη για μια καλύτερη διαχείριση και για βαθύτερη πιο ουσιαστική Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) έτσι ώστε το ενιαίο νόμισμα να λειτουργεί μακροπρόθεσμα πιο αποτελεσματικό έγινε σαφής την τελευταία δεκαετία. Για να σπάσει αυτός ο κύκλος, δεν αρκεί ένας πιο ισχυρός χρηματοπιστωτικός τομέας. Ειδικότερα για τις χώρες που μοιράζονται ένα ενιαίο νόμισμα, απαιτείται μια βαθύτερη πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση - βασικά διασφαλίζοντας την κεντρική εφαρμογή των κανόνων και για τα 27 κράτη μέλη.

Τρία χρόνια αργότερα με το ξέσπασμα της ελληνικής οικονομικής κρίσης, η ελληνική κυβέρνηση, το 2010, ζήτησε και έλαβε οικονομική βοήθεια από τα κράτη μέλη της ΕΕ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) υπό αυστηρές προϋποθέσεις. Τον Ιούλιο του 2011 η αποτυχία της πρώτης προσπάθειας για τη διάσωση της ελληνικής οικονομίας οδήγησε σε μια δεύτερη συμφωνία για βοήθεια. Τον Μάρτιο του 2012, η ελάφρυνση του χρέους, στη μορφή ενός άνευ προηγουμένου «εθελοντικού κουρέματος» για το χρέος που κατείχε ο ιδιωτικός τομέας, πραγματοποιήθηκε ως αντάλλαγμα για ένα δεύτερο πακέτο μέτρων λιτότητας. Εν τω μεταξύ, το κόστος δανεισμού της κυβέρνησης έχει επίσης αυξηθεί σε κρίσιμα επίπεδα. Το 2015 υιοθετήθηκε το τρίτο μνημόνιο συνεργασίας.

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι να αναλυθούν παράλληλα οι προσπάθειες της ΕΕ για την αντιμετώπιση της ελληνικής οικονομικής κρίσης, να παρουσιαστούν και να

μελετηθούν τα Μνημόνια Συνεργασίας που αιτήθηκε και υπέγραψε η Ελλάδα καθώς και να εξεταστούν οι συνέπειες και οι επιπτώσεις τους για την ελληνική οικονομία. Μετά το πέρας της διατριβής θα είμαστε σε θέση να εξάγουμε ασφαλή συμπεράσματα για την πορεία τόσο των διαπραγματεύσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο όσο και γιατί κατά κύριο λόγο αυτά θεωρούνται αποτυχημένα.

Στο πρώτο κεφάλαιο θα αναλυθεί η οικονομική πολιτική της ένωσης κατά τη διάρκεια της κρίσης, η αντιμετώπιση της καθώς και τα μέτρα παρέμβασης που πάρθηκαν για αυτή. Γίνεται επίσης αναφορά στην συνεισφορά της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ). Όπως φαίνεται ξεκάθαρα πριν το ξέσπασμα της κρίσης, το ευρωπαϊκό πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης δεν ήταν ικανό να ανταποκριθεί στη χρηματοπιστωτική κρίση. Για παράδειγμα, δεν υπήρχαν εργαλεία για την αντιμετώπιση της κατάρρευσης μεγάλων διασυννοριακών τραπεζών (Καζάκος και συν., 2016). Όμως από το 2008, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε περίπου 30 προτάσεις για τη δημιουργία ενός υγιέστερου και αποτελεσματικότερου χρηματοοικονομικού και χρηματοπιστωτικού τομέα.

Στο δεύτερο κεφάλαιο θα μελετήσουμε τα Μνημόνια Συνεργασίας. Ο κύριος στόχος των Μνημονίων Συνεργασίας ήταν η ενίσχυση της βιωσιμότητας των ελληνικών δημόσιων οικονομικών και η ταυτόχρονη διατήρηση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού τομέα μέσω πολιτικών που θα αντιμετώπιζαν τα προβλήματα ρευστότητας των ελληνικών τραπεζών και μέσω της ενίσχυσης του θεσμικού πλαισίου. Μεσοπρόθεσμα, ο κύριος στόχος των Μνημονίων Συνεργασίας αφορούσε τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας κάτι όμως που σχετίζονταν με μια μεγάλη εσωτερική υποτίμηση.

Στο τρίτο κεφάλαιο θα μελετήσουμε και θα αξιολογήσουμε τις επιπτώσεις των Μνημονίων Συνεργασίας, ενώ τέλος, θα εξάγουμε τα συμπεράσματα και τις προτάσεις πολιτικής. Όπως θα δούμε, οι πολιτικές λιτότητας που εισήχθησαν στην Ελλάδα μέσω των Μνημονίων Συνεργασίας, άφησαν το αποτύπωμα τους στην ελληνική οικονομία με τη μορφή χαμηλών ποσοστών απασχόλησης, διαρροής μεγάλου μέρους του πνευματικού και κοινωνικού κεφαλαίου της χώρας, γεγονός το οποίο συνδυάστηκε παράλληλα με τη μέση γήρανση του πληθυσμού, επηρεάζοντας αρνητικά το αναπτυξιακό δυναμικό της χώρας. Το ΔΝΤ επικαλέστηκε αυτούς τους ακριβείς παράγοντες (σε συνδυασμό με την κούραση της μεταρρύθμισης του πολιτικού

συστήματος) για την εκτίμηση του μακροπρόθεσμου πραγματικού ρυθμού ανάπτυξης του πραγματικού Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος της Ελλάδας (ΑΕΠ) στο 1% (αντί για περισσότερο από 1,3% που υποστηρίζονται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ). Εξάλλου, επηρεάζοντας τη μελλοντική της πορεία, η Ελλάδα ακολούθησε προγράμματα που σχετίζονταν με ένα δημοσιονομικό πλαίσιο παρατεταμένης λιτότητας, προβλέποντας πρωτογενή πλεονάσματα 3,5% έως το 2022 και κατά μέσο όρο 2,2% ΑΕΠ για το 2023-2060. Το ΔΝΤ (μεταξύ πολλών άλλων) αμφισβήτησε δυναμικά την υπόθεση ότι οποιαδήποτε οικονομία μπορεί ρεαλιστικά να διατηρήσει αυτούς τους δημοσιονομικούς στόχους για τόσο μεγάλη περίοδο (IMF, 2017: 60), προτείνοντας ότι για να τους επιδιώξει μακροπρόθεσμα θα βάλει στο περιθώριο την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας. Από την άλλη πλευρά, η Ελλάδα μετά την εφαρμογή των προγραμμάτων προσαρμογής έχει προχωρήσει ήδη σε διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που ενίσχυσαν την παραγωγικότητα και την ανάπτυξη. Πραγματοποιήθηκαν σημαντικές αλλαγές που συνολικά βελτίωσαν την ανταγωνιστικότητα, ως αποτέλεσμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που πραγματοποιήθηκαν από τα τρία προγράμματα προσαρμογής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

1.1 Η οικονομική πολιτική της ΕΕ

Ήδη από την αρχή της δημιουργίας της ΟΝΕ, οι μελετητές διερωτήθηκαν εάν η βαθύτερη οικονομική και νομισματική ολοκλήρωση θα οδηγούσε σε κοινωνικό ντάμπινγκ και σε απορρύθμιση των αγορών (Martinkai Ross, 2004; Cafruny και Ryner, 2007). Στην πραγματικότητα, οι συζητήσεις για τον νεοφιλελεύθερο χαρακτήρα της ΟΝΕ ήταν τόσο παλιές όσο η ίδια η ιδέα της δημιουργίας ενός ενιαίου νομίσματος για την Ευρωπαϊκή Ήπειρο. Αυτές αποτελούν ένα κύριο χαρακτηριστικό της βιβλιογραφίας σχετικά με τα κριτήρια σύγκλισης πριν από την εισαγωγή του ευρώ, σχετικά με την ένταξη των κρατών μελών και τον αντίκτυπο του ευρώ στα μέλη του.

Οι θεσμικές διατάξεις και οι προϋποθέσεις για την υιοθέτηση του ευρώ από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ ερμηνεύθηκαν από τους επικριτές του ευρωπαϊκού εγχειρήματος ότι στηρίζονται σε ένα ιδιαίτερα ορθόδοξο όραμα για την οικονομία, το οποίο έδινε έμφαση στη Νομισματική Πολιτική και θεωρούσε τα μεγάλα κράτη πρόνοιας ως βάρος (Maris και Sklias, 2020). Αυτό το μοντέλο της ΟΝΕ επικρίθηκε από ιστορικούς-υλιστές μελετητές ότι περιόριζε τους εθνικούς υπεύθυνους χάραξης της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών (Wincott, 2008: 360). Υπό αυτή την έννοια η ΟΝΕ αφαιρέσε σημαντικές επιλογές χάραξης της οικονομικής πολιτικής για τις εθνικές κυβερνήσεις «δεσμεύοντας» τις προς τις περισσότερο ορθόδοξες και φιλικές προς την αγορά έτσι ώστε να ενισχυθεί η αξιοπιστία στα μάτια των χρηματοπιστωτικών αγορών (Heipertz και Verdun, 2010).

Παράλληλα, η υπάρχουσα βιβλιογραφία προτείνει επίσης ότι η ολοκλήρωση της ευρωπαϊκής αγοράς προσφέρει ουσιαστικά στοιχεία για τη δημιουργία μιας ολοένα και περισσότερο «κοινωνικής» Ευρώπης (βλέπε, Λιαργκόβας και Παπαγεωργίου 2018; Μαρής 2021). Η εργασία σε αυτόν τον τομέα υποδηλώνει και τις δύο έμμεσες επιπτώσεις της ΟΝΕ, είτε μέσω αυξημένου χρηματοοικονομικού χώρου για τις δημόσιες δαπάνες ως αποτέλεσμα της χαμηλότερης εξυπηρέτησης του χρέους κατά τα

επόμενα έτη μετά την υιοθέτηση του ευρώ (Bolukbasi, 2009), ή των πιο άμεσων επιπτώσεων της ΕΕ, η οποία επιδιώκει να διατηρήσει ή ακόμα και να εισαγάγει προτεραιότητες που σχετίζονται με την ευημερία μεταξύ των μελών της (βλ. Scharpf 2002 σχετικά με το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο: Martin και Ross 2004 σχετικά με το ευρωπαϊκό μοντέλο κοινωνίας: και Zeitlin και Vanhercke (2018) σχετικά με συγκεκριμένες αποχρώσεις του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

Μετά την πρώτη δεκαετία του ευρώ, οι μελετητές ανέφεραν μικτά αποτελέσματα κατά την αξιολόγηση της εγκυρότητας αυτών των διαφορετικών ισχυρισμών σχετικά με το πλαίσιο οικονομικής πολιτικής της ΕΕ (Enderlein και Verdun, 2009). Παρά το γεγονός ότι το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) έχασε την ισχύ του αφού η Γερμανία και η Γαλλία αγνόησαν τις διατάξεις του το 2003 (Heipertz και Verdun 2004), οι Hallerberg και Bridwell (2008) παρείχαν αποδεικτικά στοιχεία ότι παρόλα αυτές είχαν ασκήσει σημαντική επιρροή αναφορικά με τη δημοσιονομική πειθαρχία. Αυτό το εύρημα οδήγησε τον Cohen (2008:46) στο συμπέρασμα ότι, εκ των πραγμάτων, «από την πλευρά του το ΣΣΑ παραμένει ένας περιορισμός στα κράτη της Ευρωζώνης, διαιωνίζοντας τη μεροληψία κατά της ανάπτυξης» όχι μόνο στη νομισματική πολιτική αλλά και στη δημοσιονομική πολιτική. Όσον αφορά το πολύ συζητημένο ζήτημα της περικοπής της κοινωνικής πρόνοιας στο πλαίσιο της ΟΝΕ, μια ματιά στις κοινωνικές δαπάνες των κρατών μελών παρείχε «λίγη υποστήριξη για ισχυρές εκδοχές του νεοφιλλελευθερισμού τουλάχιστον για τη Δυτική Ευρώπη» (Wincott 2008: 375).

Όλα αυτά, ωστόσο, μπορούσαν να προκαλέσουν σοβαρά προβλήματα σχετικά με την λειτουργία της Ευρωζώνης. Η χρηματοπιστωτική κρίση, η κρίση του δημόσιου χρέους και οι θεσμικές απαντήσεις της ΕΕ σε αυτά οδήγησαν σε νέα ακαδημαϊκή κριτική μα ακόμα περισσότερο σε μια διαμαρτυρία ενάντια στην ΕΕ που θεωρείται από πολλούς υπερβολικά ορθόδοξη. Συγκεκριμένα, ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της ΕΚΤ η λεγόμενη Τρόικα δέχθηκε έντονη κριτική για την επιβολή πολιτικών λιτότητας στις ευρωπαϊκές χώρες στο πλαίσιο των δανειοδοτικών πολιτικών της (Blyth 2013; Verdun 2013; Lütz και Kranke, 2014; Maris και Sklias 2016; Pagoulatos, 2020).

1.2 Η αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης από την ΕΕ

Έχοντας επικριθεί για την έλλειψη ηγεσίας, στο «γρήγορο στάδιο» της αντιμετώπισης της κρίσης (Seabrooke και Tsingou 2019), η ΕΕ στράφηκε στη μεταρρύθμιση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης σε μια προσπάθεια να αποφευχθεί η επανάληψη της κρίσης χρέους (στα ελληνικά βλέπε, Λιαργκόβας (2020) και Μαρής (2020)). Μεταξύ 2010 και 2012, άλλαξε σε σημαντικό βαθμό το πλαίσιο για τη δημοσιονομική διακυβέρνηση, παρόλο που οι μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν δεν επέφεραν μετατόπιση παραδείγματος με τη μορφή δημοσιονομικού φεντεραλισμού της ΕΕ ή αμοιβαιοποίησης χρεών. Αντίθετα, μπορούν να θεωρηθούν ως επί το πλείστον αλλαγές που εξαρτώνται από τη διαδρομή, οι οποίες άφησαν τη θεμελιώδη λογική μιας ασύμμετρης ΟΝΕ ανέπαφη (δείτε, Maris (2020)). Ενώ συνεχίζει να λειτουργεί μέσα σε ένα πλαίσιο οριζόντιου συντονισμού και εθνικής κυριαρχίας βάσει κανόνων, η δημοσιονομική διακυβέρνηση της ΕΕ σημείωσε εκτεταμένες μεταρρυθμίσεις και προέβη στην προσθήκη πολλών νέων μέσων. Αυτές περιλαμβάνουν τόσο την εκ των προτέρων πρόληψη των φορολογικών διαταραχών όσο και την ικανότητα να τους ανταποκρίνονται εκ των υστέρων βασίζοντας τες σε νέες διακυβερνητικές συνθήκες - όπως το Δημοσιονομικό Σύμφωνο και ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας - είτε το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ (το «Six-Pack» και «Two-Pack») (Fabbrini 2013).

Η Επιτροπή διαπίστωσε την ανάγκη συντονισμού των πολιτικών που απορρέει από τις επιπτώσεις σε μια νομισματική ένωση. Για παράδειγμα, σημαντικές οικονομικές μεταρρυθμίσεις σε ένα κράτος μέλος μπορούν να προκαλέσουν επιπτώσεις σε άλλα μέσω του εμπορίου και της ανταγωνιστικότητας ή και μέσω χρηματοπιστωτικών αγορών. Έτσι, ο βαθμός παρέμβασης της ΕΕ στις εθνικές πολιτικές μέσω του μακροοικονομικού συντονισμού θα έπρεπε να σχετίζεται με τον κίνδυνο (αρνητικής) διαρροής. Οι Alcidí και Gros (2015) προτείνουν συνεπώς τη συστηματική σύνδεση του επιπέδου παρεμβολής σε επίπεδο ΕΕ με τον κίνδυνο: όσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος και η πιθανότητα επιπτώσεων, τόσο περισσότερο δικαιολογούνται οι περιορισμοί της ΕΕ στις εθνικές πολιτικές. Σε αυτό το πλαίσιο, το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο σχεδιάστηκε για να επιτρέψει μια τέτοια ευελιξία, καθώς οι συστάσεις του μπορούν να συνδεθούν με διαφορετικά μέσα - από τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» έως και τη Διαδικασία

Μακροοικονομικών Ανισορροπιών (ΔΜΑ) και το ΣΣΑ - που συνεπάγονται επίσης πολύ διαφορετικά καθεστώτα κυρώσεων.

Το Εξάμηνο βασίζεται σε μια σειρά οδηγιών και κανονισμών της ΕΕ που έχουν σχεδιαστεί για να ενισχύσουν τον δημοσιονομικό συντονισμό της ΕΕ, τα λεγόμενα «Six-Pack» και «Two-Pack». Η πρώτη, είναι μια νομοθετική δέσμη πέντε κανονισμών της ΕΕ και μίας οδηγίας, τέθηκε σε ισχύ τον Δεκέμβριο του 2011 με σκοπό την ενίσχυση του ΣΣΑ. Οι πιο σημαντικές αλλαγές στο Six-Pack περιλαμβάνουν τη ΔΜΑ ως νέο μηχανισμό παρακολούθησης και την καθιέρωση συστήματος «αντίστροφης πλειοψηφίας» για την επιβολή κυρώσεων στο πλαίσιο της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος (ΔΥΕ). Αυτό συνεπάγεται ότι οι συστάσεις της Επιτροπής για την επιβολή κυρώσεων στα κράτη μέλη θα είναι αποτελεσματικές, εκτός εάν η ειδική πλειοψηφία των κρατών μελών την καταψηφίσει στο Συμβούλιο. Τέλος, το Six-Pack αντικατοπτρίζει ένα άλλο μάθημα που αντλήθηκε από την κρίση του δημόσιου χρέους ενσωματώνοντας ρητά τα επίπεδα του δημόσιου χρέους, και όχι μόνο τα επίπεδα του ελλείμματος (Ioannou et al., 2015). Το Two-Pack παρείχε αναμφισβήτητα τη μεγαλύτερη ώθηση για τον συγκεντρωτικό δημοσιονομικό συντονισμό (Laffan και Schlosser, 2016). Με επίκεντρο τη ζώνη του ευρώ, ο κύριος σκοπός του ήταν να θεσμοθετήσει περαιτέρω το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο μέσω ενός δεσμευτικού χρονοδιαγράμματος για τον συντονισμό των εθνικών δημοσιονομικών σχεδίων και σαφών διαδικασιών για την αξιολόγησή τους. Το εξάμηνο περιλαμβάνει επίσης κοινωνικούς στόχους. Ωστόσο, δεδομένου ότι δεν υπήρχε επαρκής χώρος για θετική ένταξη σε αυτόν τον τομέα πολιτικής εκείνη την εποχή, η διαδικασία βασίστηκε σε ήπιους τρόπους διακυβέρνησης που αναπτύχθηκαν γύρω από την ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική, δηλαδή την Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού (ΑΜΣ) (Menz και Crespy, 2015).

Το Εξάμηνο αποτελεί πλέον το «βασικό μέσο» για τον συντονισμό των κοινωνικοοικονομικών πολιτικών. Με λίγα λόγια, το Εξάμηνο είναι ένας κύκλος συντονισμού πολιτικής που λαμβάνει χώρα κατά τη διάρκεια ενός έτους. Ο στόχος είναι τα κράτη μέλη της ΕΕ να ευθυγραμμίσουν τις δημοσιονομικές και οικονομικές πολιτικές τους με κοινούς συμφωνημένους στόχους. Χωρίς περαιτέρω μεταβίβαση της κυριαρχίας σε επίπεδο ΕΕ, το Εξάμηνο δίνει στα θεσμικά όργανα της ΕΕ έναν πιο αυθεντικό ρόλο για να αλλάξουν τις οικονομικές και κοινωνικές πολιτικές των κρατών μελών (Verdunk και Zeitlin, 2018: 138). Η εισαγωγή του Εξαμήνου άνοιξε την πόρτα σε

νέους τρόπους διερεύνησης του συντονισμού της πολιτικής στην ΕΕ. Αναλύοντας τον αριθμό και το περιεχόμενο των διαδικασιών μπορούμε να πάρουμε μια λεπτομερή εικόνα για το πού η ΕΕ προσπαθεί να κατευθύνει τα μέλη της. Ως αποτέλεσμα, ένας αυξανόμενος αριθμός δημοσιεύσεων επικεντρώνεται στο πλαίσιο του Εξαμήνου.

1.3 Μέτρα παρέμβασης για την αντιμετώπιση της κρίσης

Όταν η χρηματοπιστωτική κρίση εξαπλώθηκε στην Ευρώπη το 2008, είχαμε 27 διαφορετικούς ρυθμιστικούς κανονισμούς για τις τράπεζες, βασισμένους σε μεγάλο βαθμό στους εθνικούς κανόνες και στα εθνικά μέτρα διάσωσης, αν και υπήρχαν ήδη περιορισμένοι ευρωπαϊκοί ελάχιστοι κανόνες και μηχανισμοί συντονισμού. Το πλαίσιο προ της κρίσης δεν ήταν ικανό να ανταποκριθεί στη χρηματοπιστωτική κρίση, ιδίως στον συστημικό του χαρακτήρα. Δεν υπήρχαν εργαλεία για παράδειγμα για την αντιμετώπιση της κατάρρευσης μεγάλων διασυννοριακών τραπεζών (Καζάκος και συν., 2016).

Από το 2008, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε περίπου 30 προτάσεις για τη δημιουργία ενός υγιέστερου και αποτελεσματικότερου χρηματοοικονομικού τομέα. Το επιχείρημα ήταν ότι οι καλύτερα ελεγχόμενες και εποπτευόμενες τράπεζες θα είναι ισχυρότερες, πιο ανθεκτικές και θα λειτουργούν προς όφελος της πραγματικής οικονομίας γενικότερα. Ένα χρηματοοικονομικό πλαίσιο για την ενιαία αγορά θα διασφάλιζε επίσης ότι οι φορολογούμενοι δεν θα πρέπει να πληρώνουν το λογαριασμό για τα λάθη των τραπεζών. Το γεγονός αυτό θα στηρίξει τη χρηματοοικονομική σταθερότητα στην Ευρώπη που αποτελεί προϋπόθεση για μια βιώσιμη ανάκαμψη. Πράγματι, οι τράπεζες θα έπρεπε να επαναλάβουν την κανονική τους λειτουργία: να αρχίσουν να δανείζουν ξανά στην πραγματική οικονομία, ιδίως στα νοικοκυριά και τις Μικρές και Μεσαίες Επιχειρήσεις (ΜΜΕ) (Καζάκος και συν., 2016).

1.3.1 Μέτρα για την εξασφάλιση καλύτερης εποπτείας του χρηματοπιστωτικού συστήματος

Η ρύθμιση δεν κατέστη αρκετή για την αντιμετώπιση της κατάστασης. Χωρίς καλή εποπτεία, η ρύθμιση μπορεί να είναι άχρηστη. Γι' αυτό ανανεώθηκε η εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα σε επίπεδο ΕΕ, βελτιώνοντας τόσο τον συντονισμό μεταξύ

των εθνικών εποπτικών αρχών όσο και την ενίσχυση της εποπτείας σε ολόκληρη την ΕΕ για την αντιμετώπιση κινδύνων και ζητημάτων σχετικά με τις διασυνοριακές επιπτώσεις. Και τα δύο επίπεδα εποπτείας είναι συμπληρωματικά και απαραίτητα για την οικονομική σταθερότητα στην Ευρώπη (Καζάκος και συν., 2016).

Τρεις ευρωπαϊκές εποπτικές αρχές ιδρύθηκαν την 1η Ιανουαρίου 2011 για να εισαγάγουν μια εποπτική αρχιτεκτονική (MEMO/10/434)¹:

- η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών (ΕΑΤ), η οποία ασχολείται με την εποπτεία των τραπεζών, συμπεριλαμβανομένης της εποπτείας της ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών.
- η Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών (ΕΑΚΑΑ), η οποία ασχολείται με την εποπτεία των κεφαλαιαγορών και πραγματοποιεί άμεση εποπτεία όσον αφορά τους οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας και τα αρχεία καταγραφής συναλλαγών και
- η Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων (ΕΑΑΕΣ), η οποία ασχολείται με την εποπτεία των ασφαλίσεων (Καζάκος και συν., 2016).

Οι 28 εθνικές εποπτικές αρχές εκπροσωπούνται και στις τρεις εποπτικές αρχές. Ο ρόλος τους είναι να συμβάλλουν στην ανάπτυξη ενός ενιαίου βιβλίου κανόνων για τη δημοσιονομική ρύθμιση στην Ευρώπη, την επίλυση διασυνοριακών προβλημάτων, την πρόληψη της συσσώρευσης κινδύνων και την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης.

Συγκροτήθηκε επίσης ένα Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου (ΕΣΣΚ) για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση πιθανών απειλών για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα που προκύπτουν από μακροοικονομικές εξελίξεις. Για το σκοπό αυτό, το ΕΣΣΚ παρέχει έγκαιρες προειδοποιήσεις για κινδύνους που ενδέχεται να δημιουργούνται σε ολόκληρο το σύστημα και, όπου είναι απαραίτητο, εκδίδει συστάσεις για την αντιμετώπιση αυτών των κινδύνων.

1.3.2 Ένα ενιαίο βιβλίο κανόνων για όλες τις τράπεζες στην Ευρώπη

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 2009 συνέστησε ομόφωνα τη θέσπιση ενός ενιαίου βιβλίου κανόνων που θα ισχύει για όλα τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα στην ενιαία αγορά. Το βιβλίο κανόνων είναι ένα σύνολο νομοθετικών κειμένων που καλύπτουν όλους τους χρηματοοικονομικούς παράγοντες και προϊόντα: οι τράπεζες

¹ Βλέπε, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_10_434

πρέπει να συμμορφώνονται με ένα ενιαίο σύνολο κανόνων σε ολόκληρη την ενιαία αγορά. Αυτό είναι ζωτικής σημασίας για να διασφαλιστεί ότι υπάρχει καλή ρύθμιση παντού, χωρίς κενά, προκειμένου να διασφαλιστούν ίσοι όροι ανταγωνισμού για τις τράπεζες και μια πραγματική ολοκληρωμένη ενιαία αγορά χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών (Καζάκος και συν., 2016).

1.3.3 Η ραχοκοκαλιά του ενιαίου βιβλίου κανόνων: Ισχυρότερες απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας

Το πακέτο για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις για τις τράπεζες (MEMO/13/690)² εφαρμόζει τα νέα παγκόσμια πρότυπα για τα τραπεζικά κεφάλαια (κοινώς γνωστά ως Βασιλεία III) στο νομικό πλαίσιο της ΕΕ. Τέθηκε σε ισχύ στις 16 Ιουλίου 2013.

Οι νέοι κανόνες που ισχύουν από την 1η Ιανουαρίου 2014 θεσπίστηκαν για να αντιμετωπίσουν ορισμένες από τις αδυναμίες που επέδειξαν τα τραπεζικά ιδρύματα κατά τη διάρκεια της κρίσης, δηλαδή το ανεπαρκές επίπεδο κεφαλαίου, τόσο σε ποσότητα όσο και σε ποιότητα, με αποτέλεσμα την ανάγκη για άνευ προηγουμένου υποστήριξη από τις εθνικές αρχές. Η έγκαιρη εφαρμογή της συμφωνίας της Βασιλείας III περιλαμβάνεται στις δεσμεύσεις που ανέλαβε η ΕΕ ως μέλος του G20³.

Το νέο πλαίσιο θέτει ισχυρότερες απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για τις τράπεζες, απαιτώντας από αυτές να διατηρούν επαρκή κεφάλαια και ρευστότητα. Αυτό το νέο πλαίσιο θα καταστήσει τις τράπεζες της ΕΕ πιο σταθερές και θα ενισχύσει την ικανότητά τους να διαχειρίζονται επαρκώς τους κινδύνους που συνδέονται με τις δραστηριότητές τους και να απορροφούν τυχόν απώλειες που ενδέχεται να προκύψουν κατά την επιχειρηματική τους δραστηριότητα.

Επιπλέον, αυτοί οι νέοι κανόνες θα ενισχύσουν τις απαιτήσεις όσον αφορά τις ρυθμίσεις εταιρικής διακυβέρνησης. Για παράδειγμα, εισάγονται ορισμένες απαιτήσεις σε σχέση με την ποικιλομορφία στη διαχείριση, ιδίως όσον αφορά την ισορροπία των φύλων. Επιπλέον, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η υπερβολική ανάληψη κινδύνων, το πλαίσιο επιβάλλει αυστηρούς κανόνες για τα μπόνους.

² Βλέπε, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_690

³ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/international-cooperation/international-organisations/g20_el

1.3.4 Συμφωνία για την αναδιατυπωμένη οδηγία για το σύστημα εγγύησης των καταθέσεων

Εξασφαλίζει ότι οι τραπεζικές καταθέσεις σε όλα τα κράτη μέλη θα συνεχίσουν να είναι εγγυημένες έως και 100.000 ευρώ ανά καταθέτη ανά τράπεζα εάν μια τράπεζα καταρρεύσει. Από την άποψη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, αυτή η εγγύηση εμποδίζει τους καταθέτες να κάνουν υπερβολικές αναλήψεις από τις τράπεζές τους, αποτρέποντας έτσι σοβαρές οικονομικές συνέπειες.

Η μεταρρύθμιση (MEMO/13/1176)⁴ προέβλεπε την εξασφάλιση ταχύτερων πληρωμών σε προθεσμίες αποπληρωμής, οι οποίες θα μειωθούν σταδιακά από 20 εργάσιμες ημέρες σε 7 εργάσιμες ημέρες. Έτσι με τον τρόπο αυτό θα ενισχυθεί η χρηματοδότηση, ιδίως μέσω ενός σημαντικού επιπέδου εκ των προτέρων χρηματοδότησης 0,8% από καλυμμένες καταθέσεις που θα εισπραχθούν από τράπεζες σε βάθος 10 ετών. Το μέγιστο 30% της χρηματοδότησης θα μπορούσε να αποτελείται από αναλήψεις υποχρεώσεων πληρωμής. Σε περίπτωση ανεπαρκών εκ των προτέρων κεφαλαίων, το σύστημα εγγύησης των καταθέσεων θα εισπράττει άμεσες εκ των υστέρων συνεισφορές από τον τραπεζικό τομέα και, ως έσχατη λύση. Επίσης το σύστημα εγγύησης των καταθέσεων θα έχει πρόσβαση σε εναλλακτικές ρυθμίσεις χρηματοδότησης, όπως δάνεια από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς. Θα υπήρχε επίσης ένας εθελοντικός μηχανισμός αμοιβαίου δανεισμού μεταξύ του συστήματος εγγύησης των καταθέσεων από διάφορες χώρες της ΕΕ (Καζάκος και συν., 2016).

Η νέα οδηγία προέβλεπε την βελτίωση επίσης των πληροφοριών των καταθετών καθώς θα διασφαλίσει ότι οι καταθέτες γνωρίζουν τις βασικές πτυχές της προστασίας των καταθέσεων τους μέσω του συστήματος εγγύησης των καταθέσεων. Για παράδειγμα, κατά την κατάθεση χρημάτων σε τράπεζα, οι καταθέτες θα ήταν υποχρεωμένοι να υπογράψουν ένα τυποποιημένο δελτίο πληροφοριών που περιέχει όλες τις σχετικές πληροφορίες σχετικά με την κάλυψη της κατάθεσης από το υπεύθυνο σύστημα εγγύησης των καταθέσεων. Οι τράπεζες θα είναι υποχρεωμένες να ενημερώνουν τους καταθέτες τους σχετικά με την προστασία του Προγράμματος Εγγύησης Καταθέσεων για τις καταθέσεις τους στις καταστάσεις λογαριασμού (Σκλιάς και Μαρής, 2014).

⁴ Βλέπε, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_13_1176

1.3.5 Συμφωνία για την οδηγία ανάκτησης και εξυγίανσης τραπεζών

Η επανειλημμένη διάσωση τραπεζών δημιούργησε μια κατάσταση βαθιάς αδικίας, αύξησε το δημόσιο χρέος και επέβαλε μεγάλη επιβάρυνση στους φορολογούμενους. (μεταξύ Οκτωβρίου 2008 και 31 Δεκεμβρίου 2012, οι ευρωπαϊκές χώρες κινητοποίησαν 591,9 δισεκατομμύρια ευρώ - 4,6% του ΑΕΠ της ΕΕ 2012 –για τη στήριξη του δημόσιου κεφαλαίου στις τράπεζές τους).

Προκειμένου να διασφαλιστεί ότι ο φορολογούμενος δεν θα χρειαστεί να διασώσει τις τράπεζες επανειλημμένα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε ένα κοινό πλαίσιο κανόνων και εξουσιών τον Ιούνιο του 2012 για να βοηθήσει τις χώρες της ΕΕ να παρέμβουν στην διαχείριση των τραπεζών σε δυσκολία. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα κράτη μέλη κατέληξαν σε συμφωνία σχετικά με αυτό το πλαίσιο στις 11 Δεκεμβρίου 2013, με την επιφύλαξη τεχνικής ολοκλήρωσης και επίσημης έγκρισης και από τα δύο θεσμικά όργανα (MEMO/13/1168)⁵.

Οι νέοι κανόνες, που τέθηκαν σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2015, παρέχουν στις αρχές των κρατών μελών, το νομοθετικό πλαίσιο για την πρόληψη και τον τρόπο αποκατάστασης τυχών προβλημάτων (για παράδειγμα διασφαλίζοντας ότι όλες οι τράπεζες διαθέτουν σχέδια αποκατάστασης και εξυγίανσης) και καθορίζοντας επίσης την διαδικασία εάν το κάνουν (για παράδειγμα την εξουσία διορισμού προσωρινού διαχειριστή σε τράπεζα για περιορισμένο χρονικό διάστημα για την αντιμετώπιση προβλημάτων). Εάν, παρά τα προληπτικά αυτά μέτρα, η οικονομική κατάσταση μιας τράπεζας θα επιδεινωθεί χωρίς επιδιόρθωση, ο νέος νόμος θα διασφαλίσει μέσω ενός μηχανισμού «διάσωσης», ότι οι μέτοχοι και οι πιστωτές των τραπεζών θα πρέπει να καταβάλουν το μερίδιό τους στο κόστος.

Εάν χρειάζονταν πρόσθετοι πόροι, αυτοί θα λαμβάνονταν από το εθνικό ταμείο εξυγίανσης, το οποίο θα έπρεπε κάθε κράτος μέλος να δημιουργήσει ώστε να φθάσει σε επίπεδο 1% των καλυμμένων καταθέσεων εντός 10 ετών. Όλες οι τράπεζες θα έπρεπε να πληρώσουν αυτά τα κεφάλαια, αλλά οι εισφορές θα ήταν υψηλότερες για τις τράπεζες που είχαν περισσότερες πιθανότητες.

Πώς λειτουργεί στην πράξη ο μηχανισμός διάσωσης;

⁵ Βλέπε, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_1168

Ο μηχανισμός θα σταθεροποιήσει ένα αποτυχημένο ίδρυμα, ώστε να μπορεί να συνεχίσει να παρέχει βασικές υπηρεσίες, χωρίς την ανάγκη διάσωσης από δημόσιους πόρους. Η ανακεφαλαιοποίηση μέσω της διαγραφής υποχρεώσεων ή και η μετατροπή τους σε ίδια κεφάλαια θα επιτρέπει στο ίδρυμα να συνεχίσει τη λειτουργία του και να αποφευχθεί η διακοπή του χρηματοπιστωτικού συστήματος που θα μπορούσε να προκληθεί από τη διακοπή ή τη διακοπή των κρίσιμων υπηρεσιών του έτσι ώστε να δώσει στις αρχές το χρόνο να το αναδιοργανώσουν ή να καταργήσουν τμήματα του με ομαλό τρόπο. Αυτό ονομάζεται διάσωση.

Οι καταθέσεις κάτω των 100.000 € δεν θα αγγίζονταν ποτέ: προστατεύονται πλήρως ανά πάσα στιγμή. Οι καταθέσεις φυσικών προσώπων και ΜΜΕ άνω των 100.000 €

- θα επωφεληθούν από την προτιμησιακή μεταχείριση (προτίμηση καταθέτη) διασφαλίζοντας ότι δεν θα υποστούν ζημιά πριν από άλλους μη ασφαλείς πιστωτές και
- τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να επιλέξουν να χρησιμοποιήσουν κάποια εργαλεία για να τα αποκλειστεί πλήρως ο κίνδυνος.

Προκειμένου να διατηρηθούν οι προοπτικές ανάκαμψης μιας τράπεζας και γενικά η οικονομική σταθερότητα της, η διάσωση θα ισχύει τουλάχιστον έως ότου το 8% του συνόλου των περιουσιακών στοιχείων μιας τράπεζας χαθεί. Μετά από αυτό το κατώτατο όριο, η αρχή εξυγίανσης ενδέχεται να παραχωρήσει τη χρήση του ταμείου εξυγίανσης από την τράπεζα, αποκτώντας πρόσβαση σε κεφάλαια έως και το 5% των περιουσιακών στοιχείων αυτής.

Το συμφωνηθέν κείμενο υποστηρίζει ένα καθεστώς το οποίο, στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό, φέρει την ευθύνη κάλυψης τραπεζικών ζημιών σε ιδιώτες επενδυτές σε τράπεζες και στον τραπεζικό τομέα στο σύνολό του. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ιδίως στο πλαίσιο μιας συστημικής κρίσης, ενδέχεται να είναι απαραίτητο να απομακρυνθεί ένα κράτος από αυτήν την αρχή και να επιτρέψει τη χρήση δημόσιων πόρων για τη χρηματοδότηση της εξυγίανσης των τραπεζών. Υπάρχει η απαραίτητη ευελιξία στο συμφωνημένο κείμενο για να γίνει αυτό.

Ωστόσο, η ευελιξία διαμορφώνεται κατάλληλα και δεν μειώνει την ανάγκη των τραπεζών να αναπτύξουν επαρκή ικανότητα για την κατανομή ζημιών στους μετόχους και τους πιστωτές τους. Αυτό θα ισχύει σε όλες τις περιπτώσεις. Πράγματι, η χορήγηση

οποιασδήποτε βοήθειας διάσωσης σε συστημικές κρίσεις θα πραγματοποιηθεί μόνο μετά την απαιτούμενη διάσωση και θα εξακολουθήσει να υπόκειται στους κανόνες της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις.

1.4 Πολιτική της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας

Αν και η ανάλυση προηγμένων δεδομένων και προειδοποιήσεων από διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα έδειξε ότι ο κίνδυνος επέκτασης της κρίσης στην Ευρώπη θα μπορούσε να έχει εκτεταμένες συνέπειες και ενώ η FED μείωσε τα επιτόκια της στα μέσα Αυγούστου 2007, η ΕΚΤ αποφάσισε να εφαρμόσει το ίδιο μέτρο τον Οκτώβριο του 2008. Με άλλα λόγια, αυτό συνέβη ένα έτος μετά την ανάληψη των ενεργειών της Ομοσπονδιακής Τράπεζας της Αμερική. Μόνο που τότε το θεσμικό όργανο στο οποίο ανατέθηκε η διαχείριση της νομισματικής πολιτικής στην Ευρωζώνη άρχισε να χρησιμοποιεί μέσα για να ανταποκριθεί στις ανησυχίες της αγοράς. Πρέπει λοιπόν να τεθεί το ερώτημα, γιατί η FED ενήργησε τόσο γρήγορα για να ηρεμήσει τις αγορές, ενώ η ΕΚΤ ήταν πιο προσεκτική στη διαχείριση της νομισματικής πολιτικής; (Καζάκος και συν., 2016).

Στα μέσα του 2007, η ΕΚΤ ενήργησε μέσω πράξεων ανοικτής αγοράς, αλλά δεν άλλαξε τα επιτόκια της. Στις αρχές Οκτωβρίου 2008, λόγω της διάστασης που είχε πάρει η οικονομική κρίση, οι πρόεδροι της Γαλλίας, της Γερμανίας, της Ιταλίας και της Μεγάλης Βρετανίας συγκεντρώθηκαν στο Παρίσι σε έκτακτη συνεδρίαση και λίγες μέρες αργότερα, τα επιτόκια των μεγάλων κεντρικών τραπεζών μειώθηκαν σε μια κοινή επιχείρηση για να αποτραπεί η οικονομική κρίση να μετατραπεί σε ύφεση. Ήταν η πρώτη φορά κατά τη διάρκεια της κρίσης που η ΕΚΤ μείωσε τα επιτόκια της στο 3,75%. Την επόμενη ημέρα η WallStreet σημείωσε σημαντική κατάρρευση των χρηματιστηριακών αγορών, την πρώτη μετά από το 1987. Μεταξύ Οκτωβρίου 2008 και Ιουλίου 2009, η ΕΚΤ μείωσε τα επιτόκια της οκτώ φορές (από 4,25% σε 1% τον Μάιο του 2009). Τον Δεκέμβριο του 2009, η ΕΚΤ μείωσε τα επιτόκια της στο 1%, μειώνοντας σταδιακά σε 0,05% (Σεπτέμβριος 2014). Ενώ τον Ιούλιο του 2011, τα είχε αυξήσει πάλι στο 1,5% λόγω του φόβου των πληθωριστικών πιέσεων.

«Ωστόσο, βάσει του ευρέος συστήματος περιουσιακών στοιχείων ασφαλείας και εισάγοντας τεράστια ρευστότητα στο σύστημα, η ΕΚΤ έδρασε με γρήγορο ρυθμό από άλλες κεντρικές τράπεζες» (González-Páramo, 2012:90-91). Μέσω τέτοιων μέτρων, που βασίζονται στη διευκόλυνση των πράξεων προσαρμογής και άλλων τακτικών πράξεων νομισματικής πολιτικής, η ΕΚΤ προσπάθησε να εξαλείψει τη δυσπιστία και την πιθανή παράλυση της διατραπεζικής αγοράς που προκλήθηκε από την αφερεγγυότητα της Lehman Brothers. Έτσι, η ΕΚΤ όχι μόνο απέκτησε έναν κρίσιμο ρόλο στο πλαίσιο της διατραπεζικής αγοράς, αλλά και το έπραξε χωρίς να χρειαστεί να αλλάξει σημαντικά το λειτουργικό της πλαίσιο. Επιπλέον, εισήγαγε στον ισολογισμό της, τις πράξεις που είχαν προηγουμένως εκτελεστεί από χρηματοπιστωτικούς διαμεσολαβητές, μείωσε το μέγεθος της διατραπεζικής αγοράς και εκτέλεσε το ρόλο της ως εγγυητή της έσχατης λύσης (Κατσίκας και συν., 2018).

Επιπλέον, προκειμένου να βελτιώσει τα αποτελέσματά της, η ΕΚΤ εφάρμοσε επίσης ορισμένα εξαιρετικά μέτρα. Τον Μάιο του 2009, προχώρησε στην απόκτηση καλυμμένων ομολόγων (60 δισεκατομμύρια ευρώ) για να ενθαρρύνει τη ρευστότητα του μερικώς παραλυμένου τμήματος της αγοράς που ήταν υπεύθυνο για την παροχή κεφαλαίων σε τράπεζες (Ayuso και Malo de Molina, 2011: 54). Δεύτερον, εφάρμοσε ορισμένες προσωρινές αλλαγές διαμόρφωσης στη λειτουργία μακροπρόθεσμης αναχρηματοδότησης. Αυτά τα επεκτατικά και αντισυμβατικά μέτρα, που εφαρμόστηκαν (στη νέα τους μορφή) τον Δεκέμβριο του 2011 και τον Φεβρουάριο του 2012, ανήλθαν σε περίπου 1 τρισεκατομμύριο ευρώ. Παρείχε ένα σταθερό επιτόκιο (1%), δεν είχε όριο ποσόστωσης και διέθεσε την παρατεταμένη περίοδο (από τρεις μήνες σε τρία έτη). Μεταξύ άλλων εισαγόμενων τροποποιήσεων, βρέθηκε επίσης η επέκταση του εύρους των αποδεκτών εξασφαλίσεων και η μετριοπάθεια των κριτηρίων εισδοχής (Malo de Molina, 2013:116).

Επιπλέον, η πολυπλοκότητα της κρίσης ανάγκασε τα κράτη μέλη να επαναπροσδιορίσουν το σύστημα εποπτείας και οικονομικής διακυβέρνησης τόσο των ιδίων όσο και της ΕΕ, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στη ζώνη του ευρώ. Η καθιέρωση διαφόρων μηχανισμών και τροποποιήσεων που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο του θεσμικού οργανισμού της ΕΕ ενίσχυσε τον ρόλο της ΕΚΤ στο κοινοτικό πλαίσιο (Μαρής, 2014). Η ΕΚΤ, που συμμετείχε στο σχεδιασμό και την εφαρμογή του νέου συστήματος ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης και στον περιορισμό των αρνητικών επιπτώσεων της οικονομικής κρίσης, παίζοντας το ρόλο του εγγυητή για

τον στόχο της σταθερότητας των τιμών και τη συμπερίληψη σε ολόκληρη τη διαδικασία μεταρρύθμισης, καθώς και των προσαρμογών και εφαρμογής τους από τα διαφορετικά κράτη μέλη. Σε κάθε περίπτωση, υποστήριξε την ταχύτερη ενοποίηση, την ευρύτερη ενίσχυση των εθνικών τραπεζικών συστημάτων και τη δημιουργία ενός νέου πλαισίου για τη μακροοικονομική εποπτεία (Κατσικάς και συν., 2018).

Η ανεπάρκεια των υπαρχόντων μηχανισμών και ο κίνδυνος αποτυχίας για σωστή εφαρμογή νομισματικής πολιτικής, πλην της ΕΚΤ οδήγησαν στην δημιουργία δύο προγραμμάτων αγοράς τραπεζικών ομολόγων (το πρώτο, το οποίο έχει ήδη αναφερθεί προηγουμένως, εφαρμόστηκε τον Μάιο του 2009 και το δεύτερο που τέθηκε σε ισχύ τον Οκτώβριο του 2011 συνολικής αξίας 100 δισεκατομμυρίων ευρώ). Μέσω του τελευταίου, η ΕΚΤ αγόρασε ομόλογα κρατών μελών κάτω από μεγαλύτερη οικονομική πίεση (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία και Ιταλία). Επιπλέον, παρόλο που η έμμεση νομισματοποίηση χρέους έρχεται σε ρήξη με το πνεύμα των άρθρων 123 και 125 του καταστατικού της, η ΕΚΤ προσπάθησε να ικανοποιήσει τις ανάγκες ρευστότητας των αποδεκτών της και να επηρεάσει τις αποφάσεις δαπανών τους. Ωστόσο, οι δυσκολίες της ζώνης του ευρώ υποχρέωσαν την ΕΚΤ όχι μόνο να επεκτείνει το ΣΣΑ, αλλά και να λάβει ορισμένα πρόσθετα μέτρα για την ανακούφιση της κρίσης (Καζάκος και συν., 2016).

Επιπρόσθετα, το επικίνδυνο καλοκαίρι που βίωσε η Ισπανία το 2012, η κρίσιμη οικονομική κατάσταση της ιταλικής οικονομίας και η πιθανή διάλυση του ευρώ ώθησαν τον πρόεδρο της ΕΚΤ να εξαγγείλει ιστορικές δηλώσεις για τη διασφάλιση της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ. Λόγω αυτής της κατάστασης, η ΕΚΤ ενεργοποίησε τις Άμεσες Νομισματικές Συναλλαγές (Outright Monetary Transactions-OMT) μέσω των οποίων επιδίωξε να διευθετήσει τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα εντός της ζώνης του ευρώ. Μέσω των OMT, κατόπιν αιτήματος μιας χώρας-μέλους, θα μπορούσε να ξεκινήσει η διαδικασία αγοράς του δημόσιου χρέους αυτών των κρατών (Cour-Thimann και Winkler, 2012: 5).

Εκτός από τη διατήρηση της σταθερότητας των τιμών, η ΕΚΤ επιδίωξε τον έλεγχο των επιτοκίων και τη διαχείριση της βραχυπρόθεσμης ρευστότητας στην αγορά χρήματος. Αξιολόγησε επίσης τις συνθήκες της χρηματοπιστωτικής αγοράς προκειμένου να διατηρήσει τη σταθερότητα και την ολοκλήρωσή της. Για τους

σκοπούς αυτούς, διέθεσε μόνιμες εγκαταστάσεις, λειτουργίες ανοικτής αγοράς και έναν μηχανισμό απαιτήσεων αποθεματικών (Cecchetti και O'Sullivan, 2003: 33-34).

Παρόλα αυτά, η μολυσματικότητα της μακροοικονομικής κατάστασης ανάγκασε την ΕΚΤ να εφαρμόσει μια σειρά μέτρων μη συμβατικού χαρακτήρα και να προσαρμοστεί εν μέσω της κρίσης σε νέες λειτουργίες όχι μόνο στο πλαίσιο της νομισματικής πολιτικής, αλλά και στο πλαίσιο της χρηματοπιστωτικής εποπτείας, αυξάνοντας την ευελιξία του σχεδίου δράσης της. Μεταξύ των κύριων έκτακτων νομισματικών εργαλείων, που περιγράφονται παραπάνω, οδηγήθηκε τελικά τον Σεπτέμβριο του 2014 στην έναρξη της ποσοτικής χαλάρωσης (Καζάκος και συν., 2016).

Η οργανωτική δομή του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ), το κοινό, και η διαδικαστική τους νομιμότητα που υποστηρίζονται από το ΕΣΚΤ και την ΕΚΤ, επηρέασε την αποτελεσματικότητα των προσπαθειών της. Η αδυναμία ύπαρξης ενός μόνο ομιλητή, η έλλειψη πληρότητας της διαμόρφωσης της ΟΝΕ και η ετερογένεια των εθνικών σεναρίων στις χώρες μέλη ήταν άλλοι βασικοί παράγοντες σε αυτό το πλαίσιο.

Όσον αφορά την μοναδικότητα της ΕΚΤ, επειδή κανένας από τους οργανισμούς που ανήκουν στο ΕΣΚΤ δεν μπορεί να ζητήσει ή να λάβει πίεση από οποιοδήποτε θεσμικό όργανο της ΕΕ ή εθνική κυβέρνηση των κρατών μελών, ο στόχος αυτής παραμένει υπέρ της σταθερότητας των τιμών. Με αυτόν τον τρόπο, οι χρηματοοικονομικοί μηχανισμοί που διαθέτει η ΕΚΤ λειτουργούν ανεξάρτητα από τους υπόλοιπους κοινοτικούς μηχανισμούς, διασφαλίζοντας μια διαδικασία αυτόνομης λήψης αποφάσεων που έχει λειτουργική ανεξαρτησία και δεν έχει ισχυρό κοινοτικό έλεγχο επί των δράσεων της. Ωστόσο, βρέθηκε κάτω από τις πιέσεις εθνικών κυβερνήσεων, διότι η εντολή της ΕΚΤ ήταν διαφορετική από τους στόχους των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των κρατών της ζώνης του ευρώ. Επιπλέον, η έλλειψη επαρκών θεσμικών λύσεων και η πολυπλοκότητα των σεναρίων της κρίσης έχουν δείξει ότι τα κράτη μέλη χρειάζονται διαφορετικές απαντήσεις νομισματικής πολιτικής. Έτσι, η ύπαρξη των δεκαενέα διαφορετικών εταίρων στη ζώνη του ευρώ που είχαν σημαντικά διαφορετικά προβλήματα εμπόδισε τη διαμόρφωση μιας ενιαίας νομισματικής πολιτικής από την ΕΚΤ, η οποία εξισορρόπησε την αποτελεσματικότητα και τους καλούσε να εναρμονιστούν με τις εντολές της (De Grauwe, 2014).

Επιπλέον, η δημοσίευση της έκθεσης για μια πραγματική ONE που εκπόνησαν οι πρόεδροι του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωομάδας και της ΕΚΤ και η επακόλουθη έκθεση του Herman Van Rompuy αποτέλεσαν τα θεμέλια για τη μελλοντική ολοκλήρωση της. Μέσα από μια διαδικασία διαπραγματεύσεων και αλλαγών της νομοθεσίας, που αναπτύχθηκε μεταξύ 2012 και 2013, αποφασίστηκε η ίδρυση της Τραπεζικής Ένωσης με στόχο την ενίσχυση της δομής της ONE και τον περιορισμό της πιθανής χρηματοοικονομικής μετάδοσης της κρίσης μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών. Με βάση δύο πυλώνες, τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό και τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης, η δομή των οποίων ενισχύθηκε περαιτέρω από το Εναρμονισμένο Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων. Κύριος στόχος του ενιαίου συστήματος είναι να διασφαλιστεί η ορθότητα του τραπεζικού συστήματος και η ολοκλήρωση της Ευρωζώνης, για την ενίσχυση της σταθερότητας και της οικονομικής του ακεραιότητας. Χάρη στον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό, από τον Νοέμβριο του 2014, η ΕΚΤ έγινε ένας μεμονωμένος επόπτης τραπεζών, αποκτώντας μια σειρά από νέες λειτουργίες. Έκτοτε, αξιολογεί άμεσα την οικονομική βιωσιμότητα των 128 τραπεζών με συστημικό τρόπο και 3.500 άλλες οντότητες έμμεσα. Εν τω μεταξύ, μέσω του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, τα κράτη μέλη καθιέρωσαν επίσης ένα σύστημα επίλυσης αντιμετώπισης προβλημάτων στη ζώνη του ευρώ, για την διατήρηση της ρευστότητας. Οι μηχανισμοί αυτοί επιδιώκουν να ελαχιστοποιήσουν το κόστος πιθανών τραπεζικών αποτυχιών καθώς και της απρόσκοπτης λειτουργίας τους (Καζάκος και συν., 2016).

Τέλος, στα τέλη του 2014 η ΕΚΤ υιοθέτησε δύο νέες πράξεις μακροπρόθεσμης αναχρηματοδότησης προκειμένου να χορηγήσει νέα δάνεια και να προχωρήσει σε τυχών αναμόρφωση των προγραμμάτων που είχαν εφαρμοστεί στο παρελθόν της ίδιας φύσης (Bank of Spain, 2014:19). Δημιούργησε επίσης προγράμματα για απλά εγγυημένα τραπεζικά ομόλογα και τίτλους από τιτλοποιήσεις συνολικού ύψους 40 δισεκατομμυρίων ευρώ. Για την αγορά ιδιωτικού χρέους ενήργησαν όχι μόνο στις πρωτογενείς αγορές, αλλά και στη δευτερογενή.

Ωστόσο, η μείωση των επιτοκίων ως μέσου νομισματικής πολιτικής λόγω της προσέγγισής του στο μηδέν (κατώτερο όριο) τον Σεπτέμβριο του 2014 περιόρισε την επίδραση της χαλάρωσης των νομισματικών συνθηκών. Η έλλειψη αποτελεσματικότητας των δράσεων που απεικονίστηκαν στον ισολογισμό της ΕΚΤ και ο στόχος της σταθερότητας των τιμών μεσοπρόθεσμα οδήγησαν στην επέκταση νέων

μέτρων, εφαρμόζοντας το μέτρο της Ποσοτικής Χαλάρωσης. Μέσω αυτού του μη συμβατικού μέτρου, από την 9η Μαρτίου 2015, η ΕΚΤ επωμίσθηκε το χρέος δημόσιων οντοτήτων των κρατών μελών. Επιπλέον, προχώρησε στην αγορά ομολόγων έως και 30 ετών, ακόμη και με αρνητικό επιτόκιο (μέγιστο 0,2%). Αναμενόταν ότι αυτή η δραστηριότητα, που διεξήχθη σε δευτερογενείς αγορές, όχι μόνο θα ισοπέδωνε τα επιτόκια μακροπρόθεσμα δίνοντας ώθηση στην οικονομία προκειμένου να την ενεργοποιηθεί, αλλά επίσης θα μείωνε το πιστωτικό κινδύνου των δικαιούχων χωρών και θα ενθάρρυνε επίσης τις επενδύσεις δημιουργώντας χρηματική ροή στην πραγματική οικονομία της Ευρωζώνης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2.ΤΑ ΜΝΗΜΟΝΙΑ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ

2.1 Τι είναι το Μνημόνιο Συνεργασίας

Το Μνημόνιο Συνεργασίας είναι μια συμφωνία μεταξύ δύο ή περισσότερων μερών που περιγράφονται σε ένα επίσημο έγγραφο. Δεν είναι νομικά δεσμευτικό, αλλά σηματοδοτεί την προθυμία των μερών να προχωρήσουν με μια σύμβαση. Το Μνημόνιο Συνεργασίας μπορεί να θεωρηθεί ως το σημείο εκκίνησης των διαπραγματεύσεων καθώς καθορίζει το πεδίο και τον σκοπό των συνομιλιών⁶.

2.2 Μνημόνιο Ι

Η κρίση χρέους του 2010 τερμάτισε την απατηλή επιδίωξη της χρηματοδοτούμενης από το χρέος ανάπτυξης. Όταν η παγκόσμια οικονομική κρίση ξέσπασε το 2008, η κυβέρνηση ενίσχυσε τις τράπεζες, κάνοντας διαθέσιμα συνολικά 28 δισ. ευρώ μέσω κρατικών ομολόγων, προνομιούχων μετοχών και κρατικών εγγυήσεων. Ωστόσο, ελάχιστα έγιναν για την αποκατάσταση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, ειδικά καθώς πλησίαζαν οι εκλογές και η οικονομία σταμάτησε. Τον Φεβρουάριο του 2009, για δεύτερη φορά από το 2004, η Ελλάδα υπαγόταν στη ΔΥΕ. Τα φορολογικά έσοδα μεταξύ 2008-09 μειώθηκαν και η οικονομία κινήθηκε χωρίς περιορισμούς μέχρι τον Οκτώβριο του 2009. Η νέα κυβέρνηση επιδίωξε άμεσα να αποκτήσει μια ακριβή εικόνα της δημοσιονομικής κατάστασης. Αυτό που προβλεπόταν επίσημα ως δημοσιονομικό έλλειμμα 6% για το 2009, σταδιακά αποκαλύφθηκε ότι είναι διψήφιο και τελικά έφτασε στο 15% του ΑΕΠ.⁷

Μέχρι το τέλος του 2008, το 10ετές κρατικό ομόλογο που διανεμόταν από το γερμανικό κράτος ήταν πάνω από 200 bps (μονάδες βάσης) και μέχρι το τέλος του 2009 είχε σταθεροποιηθεί λίγο κάτω από 300 bps. Κατά τους πρώτους μήνες του 2010, καθώς οι δημοσιονομικές προοπτικές της χώρας κρίθηκαν να είναι πολύ χειρότερες

⁶ <https://www.liberal.gr/news/mnimonio/44663>

⁷ <https://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SEL03/2009>

από το αναμενόμενο, οι αγορές πανικοβλήθηκαν και το δημοσιονομικό πακέτο που ανακοινώθηκε κρίθηκε ανεπαρκές (Μαρής, Γ. (2021)). Στην Ευρωζώνη υπήρχαν αμφιβολίες για το πώς θα έπρεπε να αντιμετωπιστεί μια επικείμενη χρεοκοπία, η οποία έκανε τα πράγματα χειρότερα. Η Lehman Brothers αποτέλεσε μια παραδειγματικό παράδειγμα για το τι μπορεί να συμβεί εάν ένας συστηματικά σημαντικός οφειλέτης αφεθεί να καταρρεύσει.

Οι τράπεζες της Ευρωζώνης (κυρίως γαλλικές και γερμανικές) εκτίθονταν σε μεγάλο βαθμό στο ελληνικό χρέος και η διάσωση της Ελλάδας εμφανίστηκε ως ο μόνος τρόπος για να αποφευχθεί η καταστροφική οικονομική μετάδοση σε μια Ευρωζώνη που δεν διέθετε ουσιαστικά μέσα αντίδρασης σε κρίσεις. Μέχρι τον Απρίλιο του 2010, λίγες ημέρες πριν αποφασιστεί το πακέτο διάσωσης, το Ελληνικό 10ετές κρατικό ομόλογο είχε ξεπεράσει τα 700 bps, καθιστώντας σαφές ότι η κυβέρνηση δεν μπόρεσε να έχει πρόσβαση στην αγορά (Μαρής, 2014).

Η κυρίαρχη έμφαση του 1ου προγράμματος οικονομικής βοήθειας, που υπεγράφη τον Μάιο του 2010, αφορούσε την ταχεία μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος (Λιαργκόβας, Π. (2020)). Περιείχε ένα ευρύ φάσμα μέτρων δημοσιονομικής λιτότητας και το διαχωρισμό μεταξύ των εσόδων και των δαπανών, που κυμαίνονται από τους μισθούς του δημόσιου τομέα και τις περικοπές συντάξεων την αύξηση του ΦΠΑ και άλλων φορολογικών συντελεστών και την κατάργηση των φοροαπαλλαγών. Πολλές από τις πολιτικές που εφαρμόστηκαν στο πλαίσιο του 1ου προγράμματος αντιπροσώπευαν κρίσιμες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που θα βελτίωναν τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη συνολική αποτελεσματικότητα της ελληνικής οικονομίας. Μεταξύ αυτών ήταν : η πλήρης θεσμική ανεξαρτησία της Ελληνικής Στατιστικής Υπηρεσίας (ως Ανεξάρτητη Αρχή), ένας νέος νόμος για τον οργανικό προϋπολογισμό που απαιτεί πολυετή προϋπολογισμό από πάνω προς τα κάτω με ανώτατα όρια δαπανών για τους κρατικούς προϋπολογισμούς και τους στόχους για το έλλειμμα για τη γενική κυβέρνηση, ένα γραφείο κοινοβουλευτικού προϋπολογισμού, η ενίσχυση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στον προγραμματισμό και τον έλεγχο του προϋπολογισμού, η δημοσίευση από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους έγκαιρων μηνιαίων στατιστικών στοιχείων για τα έσοδα, τις δαπάνες και τη χρηματοδότηση, συμπεριλαμβανομένων των καθυστερούμενων οφειλών, η δημιουργία ενιαίας αρχής για την καταβολή των μισθών του δημόσιου τομέα που μέχρι τότε πραγματοποιούνταν διάσπαρτα μεταξύ διαφορετικών οντοτήτων του δημόσιου τομέα, μια ολοκληρωμένη

μεταρρύθμιση των συντάξεων και η ενοποίηση του εξαιρετικά κατακερματισμένου συνταξιοδοτικού συστήματος, η δημιουργία μιας κεντρικής γενικής διεύθυνσης είσπραξης χρεών, η ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση για τον εξ ορθολογισμό των δαπανών για τη δημόσια υγεία (μέχρι τότε μεταξύ των πιο αναποτελεσματικών και διεφθαρμένων τομέων της κυβέρνησης) (Λιαργκόβας, Π. 2020).

Βραχυπρόθεσμα, ο στόχος του προγράμματος ήταν η ενίσχυση της βιωσιμότητας των ελληνικών δημόσιων οικονομικών και διατήρηση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού τομέα της χώρας μέσω πολιτικών που θα αντιμετώπιζαν τα προβλήματα ρευστότητας που αντιμετώπιζαν οι ελληνικές τράπεζες και μέσω της ισχυρότερης παρακολούθησης της ρευστότητας και της ποιότητας του ενεργητικού τους. Μεσοπρόθεσμα, ο στόχος του προγράμματος ήταν να βελτιωθεί η ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας και να αλλάξει η δομή της προς ένα πιο αναπτυξιακό μοντέλο με γνώμονα τις επενδύσεις και τις εξαγωγές (Μαρής, 2014).

Πίνακας 1. Πρώτο Πρόγραμμα Προσαρμογής της Ελλάδας

Συμφωνήθηκε: 2 Μαΐου 2010
Πρωθυπουργός: Γιώργος Παπανδρέου
Διάρκεια: Μάιος 2010 - Ιούνιος 2013
Μέγεθος: * 110 δισ
Συνεισφέροντες: GLF (διμερή δάνεια που συγκεντρώθηκαν από την ΕΕ) (80 δισ. Ευρώ), ΔΝΤ (30 δισ. Ευρώ)
Στόχοι:
<ul style="list-style-type: none">• Εφαρμογή της δημοσιονομικής ενοποίησης που βελτιώνει τη βιωσιμότητα.• Εφαρμογή πολιτικών του χρηματοπιστωτικού τομέα για τη σταθεροποίηση του συστήματος.• Μεταρρυθμίσεις στη δομή της οικονομίας προς μια αύξηση των επενδύσεων και το μοντέλου των εξαγωγών.

- Αποκατάσταση της αξιοπιστία της Ελλάδας για ιδιώτες επενδυτές.

Κατάσταση: 72,8 δισ. Ευρώ εκταμιεύθηκαν μέχρι τον Μάρτιο του 2012, όταν το πρόγραμμα αντικαταστάθηκε από το 2^ο Πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής.

* Το ποσό αυτό μειώθηκε τελικά κατά 2,7 δισεκατομμύρια ευρώ, καθώς η Σλοβακία αποφάσισε να μην συμμετάσχει στο GLF, ενώ η Ιρλανδία και η Πορτογαλία παραιτήθηκαν από την εγκατάσταση καθώς ζήτησαν οικονομική βοήθεια για τους εαυτούς τους.

Πηγή: Συγγραφέας

2.3 Μνημόνιο II

Πίνακας 2. Δεύτερο Πρόγραμμα Προσαρμογής της Ελλάδας

Συμφωνήθηκε: 1 Μαρτίου 2012

Πρωθυπουργός: Λουκάς Παπαδήμος

Διάρκεια: Μάρτιος 2012-τέλος 2014

Μέγεθος: 130 δισ. € + 34,5 δισ. € (μη εκταμιευθέντα ποσά του GLF)

Συνεισφέροντες: EFSF (144,7 δισ. Ευρώ), ΔΝΤ (19,8 δισ. Ευρώ έως το 2016)

Στόχοι:

- Αναδιάρθρωση του χρέους που κατέχουν οι ιδιώτες πιστωτές για να επαναφέρει το συνολικό επίπεδο του χρέους στο βιώσιμο μονοπάτι.
- Υποστήριξη στις προσπάθειες δημοσιονομικής εξυγίανσης με διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, για την ενίσχυση της ανάπτυξης και τη βελτίωση του ανταγωνισμού.

Κατάσταση: Το πρόγραμμα παρατάθηκε στις 30 Ιουνίου 2015 και έληξε. Η ελληνική κυβέρνηση απέτυχε την αποπληρωμή περίπου 1,5 δισ. ευρώ στο ΔΝΤ. Πραγματοποιήθηκαν τρεις εβδομάδες αργίες.

Συνολικό ποσό που εκταμιεύθηκε: 153,7 δισ. Ευρώ (Στις 27 Φεβρουαρίου 2015, τα 10,9 δισ. Ευρώ που προορίζονταν αλλά όχι που απαιτούνται για την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών επιστράφηκαν από το Ταμείο Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (ΤΧΣ) στο EFSF)

Πηγή: Συγγραφέας

Η πιο σοβαρή οικονομική κρίση μεταξύ των μελών της ONE βιώθηκε για άλλη μια φορά από την Ελλάδα. Το 2011, το ελληνικό ΑΕΠ μειώθηκε κατά 9,1%, το δημόσιο έλλειμμα έφτασε στο 10,3% του ΑΕΠ και το δημόσιο χρέος αυξήθηκε στο 172,1% του ΑΕΠ. Υψηλή ανεργία, έλλειψη ρευστότητας στο τραπεζικό σύστημα, προβλήματα με την υιοθέτηση των πρώτων μέτρων του 1^{ου} Μνημονίου και η σκληρότητα υπό όρους εξασθένησε την ευμάρειά στην ελληνική οικονομία ακόμη περισσότερο. Η θέση της ελληνικής κυβέρνησης είχε επίσης εξασθενήσει, τόσο εσωτερικά όσο και εξωτερικά (Pagoulatos, 2018).

Το Δεύτερο Πρόγραμμα Προσαρμογής εγκρίθηκε από την Ευρωομάδα στις 14 Μαρτίου 2012, χωρίς να απαιτείται να ολοκληρωθεί το προηγούμενο πρόγραμμα Συμφωνήθηκε ότι θα χορηγηθεί χρηματοδότηση για την Ελλάδα για τέσσερα χρόνια, μέσω των ποσών που δεν έχουν ακόμη εκταμιευθεί από το προηγούμενο πρόγραμμα συν 130 δισεκατομμύρια επιπλέον. Συνολικά, με αυτό το Δεύτερο Πρόγραμμα, η Ελλάδα επρόκειτο να λάβει 144,7 δισεκατομμύρια μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και 28 δισεκατομμυρίων από το ΔΝΤ. Η μείωση των ενδιαφερόντων από το προηγούμενο πρόγραμμα, η παράταση της περιόδου για την αποπληρωμή του δανείου και, για πρώτη φορά, η σημαντική εθελοντική μείωση του χρέους από τον ιδιωτικό τομέα περιλαμβάνονται επίσης στα σημαντικά του μετρά. Όλα αυτά υπόκεινται σε προϋποθέσεις που συνεχίστηκαν και εντατικοποίησαν την προσέγγιση λιτότητας που υιοθετήθηκε στο πρώτο σχέδιο (Pagoulatos 2014).

Εκτός από τη συνέχιση των μέτρων από το προηγούμενο Πρόγραμμα Προσαρμογής, η χρηματοδότηση μέσω αυτού του δεύτερου προγράμματος ρυθμίστηκε με μια επιπλέον προσπάθεια για δημοσιονομική προσαρμογή. Ο στόχος ήταν να

επιτευχθεί πρωτογενές πλεόνασμα 4,5% του ΑΕΠ το 2014 και δημόσιο χρέος 120% του ΑΕΠ έως το 2020. Για την επίτευξη αυτού του στόχου, πάρθηκαν τα ακόλουθα μέτρα (Andriopoulouetal., 2018):

- εντατικοποίηση των μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης όσον αφορά τη μείωση των δημοσίων θέσεων εργασίας και των μισθών,
- περικοπές στις κοινωνικές δαπάνες και τις δημόσιες επενδύσεις, αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα και κλείσιμο δημόσιων φορέων,
- καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και εντατικοποίηση της διαδικασίας ιδιωτικοποιήσεων ενισχύοντας τον ρόλο του Ταμείου Ανάπτυξης Περιουσιακών στοιχείων της Ελληνικής Δημοκρατίας για τη λήψη 50 δισεκατομμυρίων ευρώ.

Ομοίως, σκοπός ήταν να συνεχιστεί η διαδικασία εσωτερικής υποτίμησης μέσω μέτρων ευελιξίας της αγοράς εργασίας και μειώσεων μισθών, επισημαίνοντας επίσης την μείωση του γενικού ελάχιστου μισθού κατά 22%, και την επιπλέον μείωση κατά 10% για τα άτομα κάτω των 25 ετών. Για το τραπεζικό σύστημα, λήφθηκαν μέτρα για την ενίσχυση της ανακεφαλαιοποίησης και διαδικασίες εξυγίανσης αξίας 50 δισεκατομμυρίων (Λιαργκόβας, Π. 2020) Επιπλέον, ζητήθηκε να μειωθεί ο αριθμός των εμποδίων για τις επιχειρήσεις, ιδίως στον τομέα των υπηρεσιών και η επιτάχυνση της απελευθέρωσης των τομέων όπως οι μεταφορές και η ενέργεια (Andriopoulouetal., 2018).

2.4 Μνημόνιο III

Στις 14 Αυγούστου 2015, οι Υπουργοί Οικονομικών της Ευρωζώνης ενέκριναν το Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ της Ελλάδας και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ). Αυτό το Μνημόνιο Συνεργασίας περιλάμβανε την τριετή διάσωση με χρηματοδότηση 86 δισεκατομμυρίων ευρώ για την Ελλάδα. Σε αντάλλαγμα αυτής της διάσωσης, οι ελληνικές αρχές θα έπρεπε να συμμορφωθούν με ένα σύνολο εξαιρετικά λεπτομερών όρων (Andriopoulouetal., 2018).

Πίνακας 3. Τρίτο Πρόγραμμα Προσαρμογής της Ελλάδας

Συμφωνήθηκε: 19 Αυγούστου 2015

Πρωθυπουργός: Αλέξης Τσίπρας,

Διάρκεια: Αύγουστος 2015 - Αύγουστος 2018

Ποσό: έως 86 δισ. € *

Συνεισφέροντες: ΕΜΣ

Στόχοι:

- Αποκατάσταση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας.
- Διασφάλιση της χρηματοοικονομικής σταθερότητας, ενίσχυση της ανάπτυξης, της ανταγωνιστικότητας και των επενδύσεων, και
- Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης.

Κατάσταση: Η Ελλάδα ολοκλήρωσε με επιτυχία το Πρόγραμμα

* Καταβλήθηκαν 61,9 δισ. Ευρώ

Πηγή: Συγγραφέας

Το Μνημόνιο ανέφερε ότι «η επιτυχία απαιτεί την ιδιοκτησία του προγράμματος μεταρρυθμίσεων από τις ελληνικές αρχές». Ορισμένοι όροι που περιλαμβάνονται στο μνημόνιο καταδεικνύουν τη μικροδιαχείριση της Ελλάδας από τους πιστωτές της. Αυτή η προσέγγιση είχε προηγουμένως επικριθεί από το ίδιο το ΔΝΤ σε μια επανεξέταση των προϋποθέσεων. Οι κατευθυντήριες γραμμές του ΔΝΤ σχετικά με τις προϋποθέσεις όριζαν ότι «οι όροι πρέπει να περιορίζονται στο ελάχιστο απαραίτητο για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος που υποστηρίζεται από το Ταμείο (που είναι) για την επίλυση των προβλημάτων ισοζυγίου πληρωμών του μέλους». Η επιβολή ενός ενοποιημένου φόρου ιδιοκτησίας ή η μεταρρύθμιση του ΦΠΑ στα ελληνικά νησιά έρχεται σε πλήρη αντίθεση με τις οδηγίες του ΔΝΤ και δεν βασίζεται στα διδάγματα που αντλήθηκαν (Thomsen, 2019).

Οι δημοσιονομικοί περιορισμοί επέβαλαν σκληρά μέτρα δημιουργώντας έτσι ένα πλαίσιο δύσκολης προσαρμογής και οδυνηρής, η οποία βαρύνει όλα τα μέρη της κοινωνίας λαμβάνοντας υπόψη την ικανότητα πληρωμής. Προτεραιότητα δόθηκε σε

δράσεις αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής, της απάτης και των στρατηγικών αθετήσεων, καθώς αυτές επιβαρύνουν τους έντιμους πολίτες και τις εταιρείες που πληρώνουν εγκαίρως τους φόρους και τα δάνεια τους. Οι μεταρρυθμίσεις στην αγορά προϊόντων και υπηρεσιών στόχο είχαν να μετριάσουν τα ενοίκια που προσδιορίζονταν από ομάδες συμφερόντων, καθώς οι σχετικά υψηλότερες τιμές υπονομεύαν την αγοραστική δύναμη του εισοδήματος των καταναλωτών και την ανταγωνιστικότητα των εταιρειών (Λιαργκόβας, Π. 2020). Οι ρυθμίσεις επιτάχυναν επίσης την απορρόφηση των κονδυλίων του μηχανισμού χρηματοδότησης και κύριο μέλημα αυτών να διασφαλίσουν την αποτελεσματικότητα προσδίδοντας έτσι έναν θετικό αντίκτυπο στην οικονομία, τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα. Ωστόσο αναδείχθηκε η ανάγκη για μια πιο δίκαιη κοινωνία όσο η Ελλάδα συνέχιζε να βελτιώνει το σχεδιασμό του συστήματος ευημερίας της, έτσι ώστε να υπάρχει ένα δίκαιο δίκτυο κοινωνικής ασφάλισης και γενικότερα να δημιουργηθεί ένα κράτος δικαίου. Σε αυτό το πλαίσιο, οι αρχές έλαβαν μέτρα για να μπορεί να παρέχεται πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη για όλους (συμπεριλαμβανομένου και των ανασφάλιστων) και ξεδιπλώνοντας έτσι σε εθνικό επίπεδο ένα βασικό δίκτυο κοινωνικής ασφάλειας με τη μορφή κριτηρίων κοινωνικής αλληλεγγύης (Winkler και Savarelos, 2017).

Το Τρίτο Μνημόνιο καλούσε τις ελληνικές αρχές να καταργήσουν την επιστροφή φόρου για το ντιζελ και το πετρέλαιο στους αγρότες (παρά το γεγονός ότι η γεωργία μπορεί να αποτελέσει κινητήρα μελλοντικής ανάπτυξης), την εξάλειψη της έκπτωσης ΦΠΑ στα νησιά των παραμεθόριων περιοχών (Λιαργκόβας, Π. 2020) (παρά το ύπαρξη τέτοιων εκπτώσεων σε νησιά σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ για παράδειγμα στην Ισπανία, λόγω των ιδιαίτερα δύσκολων συνθηκών που ζει ο πληθυσμός εκεί κατά τη διάρκεια του χειμώνα και τον αντίκτυπο που μπορεί να έχει αυτό στις κύριες ελληνικές εξαγωγές: τον τουρισμό) και τη μεταφορά πολύτιμων περιουσιακών στοιχείων σε ένα ανεξάρτητο ταμείο που θα είναι υπεύθυνο για τις ιδιωτικοποιήσεις (Winkler και Savarelos, 2017).

Εκτός από τους όρους που τέθηκαν στις ελληνικές αρχές σε αντάλλαγμα για τη διάσωση, το Τρίτο Μνημόνιο οργάνωσε τις σχέσεις μεταξύ των ελληνικών αρχών και της Τρόικας. Τα διάφορα έγγραφα ζητούσαν από την ελληνική κυβέρνηση να δεσμευτεί να «συμβουλευτεί και να συμφωνήσει» με τα θεσμικά όργανα της Τρόικας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΕΚΤ και το ΔΝΤ) για όλες τις δράσεις που σχετίζονται με τους στόχους του Μνημονίου, πριν από την έγκρισή τους. Πρέπει να σημειώσουμε ότι στα

δύο προηγούμενα μνημόνια, η ελληνική κυβέρνηση δεσμεύτηκε να «διαβουλευτεί» με τα θεσμικά όργανα της Τρόικας αντί να «συμβουλευτεί και να συμφωνήσει» (Μαρής, 2014).

Ο μεγάλος αριθμός μεταρρυθμίσεων που ζήτησαν οι ελληνικές αρχές ήταν ήδη χαρακτηριστικό των προηγούμενων προγραμμάτων. Η έκθεση του EURODAD (European Network of Debt and Development) σχετικά με τις προϋποθέσεις που επέβαλε το ΔΝΤ, που δημοσιεύθηκε το 2014, υπογράμμισε ότι το ελληνικό πρόγραμμα εκείνη την εποχή είχε αρκετούς όρους (41) πολύ πάνω από τον μέσο όρο (Pagoulatos, 2018).

Για το ΔΝΤ, η επιβολή οικονομικών μεταρρυθμίσεων με αντάλλαγμα τη χρηματοδοτική στήριξη δεν είναι νέο ζήτημα. Ωστόσο, η εμπειρία των αναπτυσσόμενων χωρών (όπου συνήθως λαμβάνει οικονομική βοήθεια από το ΔΝΤ) πρέπει να μας προειδοποιήσει για τα προβλήματα που θέτει η έλλειψη ιδιοκτησίας στις οικονομικές μεταρρυθμίσεις. Η έλλειψη αποτελεσματικότητας των οικονομικών προϋποθέσεων έχει ακόμη αναγνωριστεί από την Παγκόσμια Τράπεζα, η οποία δηλώνει ότι «η συμμόρφωση ήταν χαμηλή για πολιτικές για τις οποίες δεν υπήρχε αίσθηση ιδιοκτησίας, για πολιτικά δύσκολες μεταρρυθμίσεις ή μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται για να εφαρμοστούν σε ευαίσθητες πολιτικές περιόδους» (Pagoulatos, 2018).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

3.1 Οι επιπτώσεις του 1^{ου} Μνημονίου

Η ελληνική οικονομία υπέστη εκτεταμένη εξωτερική αναγκαστική προσαρμογή. Τα προγράμματα αναπροσαρμογής αντιπροσώπευαν τις πιο δύσκολες προϋποθέσεις για την απρόσκοπτη πορεία της Ελλάδας στην ΕΕ. Κάθε κριτική γίνονταν με καυστικό τρόπο έναντι τις παλαιότερες κυβερνήσεις και στο πελατειακό κράτος και βασικό ζήτημα ήταν να αποφευχθεί η χρεοκοπία. Τελικά τα τρία διαδοχικά προγράμματα διάσωσης επέβαλαν δημοσιονομική ενοποίηση, εσωτερική υποτίμηση και φιλελεύθερες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στην αγορά. Η επανεμφάνιση του κράτους πρόνοιας έγινε προτεραιότητα, εστιάζοντας στο συνταξιοδοτικό σύστημα και στον τομέα της υγείας, διαρθρωτικές περικοπές δαπανών, πρωτογενείς πηγές κρατικών ελλειμμάτων. Η αποτυχία προσαρμογής σε καλές εποχές οφείλονταν σε μη σκληρή, και έντονη δημοσιονομική και εξωτερική προσαρμογή. Η σκληρότητα ενισχύθηκε με μια προσέγγιση τιμωρίας των δανειστών της Ευρωζώνης, οι οποίοι προτίμησαν να θεωρήσουν την ελληνική συντριβή ως αποκλειστικό αποτέλεσμα της ελληνικής δημοσιονομικής απεισκευσίας, παραβλέποντας τις ευθύνες των δανειστών και σε επίπεδο Ευρωζώνης τα συστημικά ελαττώματα και τις παραλείψεις της πολιτικής (Μαρής, 2014).

Από την έναρξη της κρίσης, το πρόβλημα του ελληνικού δημόσιου χρέους χαρακτηρίστηκε επίσημα από την ρευστότητα και όχι την αφερεγγυότητα. Οι πιστωτές δεν ήταν πρόθυμοι να συναινέσουν στο σχηματισμό ενός νέου πιο ήπιου επαναπρογραμματισμού, πόσο μάλλον αναδιάρθρωση του χρέους. Μια παραδοχή από την πλευρά της ΕΕ για την κρατική αφερεγγυότητα της Ελλάδας, θα απαιτούσε αναδιάρθρωση χρέους, για την οποία οι γερμανικές και οι γαλλικές τράπεζες θα βρίσκονταν εκτεθειμένες σε μεγάλο βαθμό εξ αιτίας του χρέους. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα ακόμα και η ίδια η ΕΚΤ ανησυχούσε για τη συστημική σταθερότητα της Ευρωζώνης. Αρχικά οι παράγοντες του ηθικού κινδύνου και της αλυσιδωτής οικονομικής μετάδοσης εμπόδισαν τη θεραπεία του ελληνικού χρέους, γεγονός το

οποίο αύξησε το συνολικό κόστος προσαρμογής. Οδηγούμενες από ανησυχίες ηθικού κινδύνου και αβεβαιότητα, οι κυβερνήσεις της Ευρωζώνης έθεσαν τα επίσημα επιτόκια δανεισμού άνω του 6% (τα λεγόμενα spread) τα οποία στη συνέχεια μειώθηκαν. Εξ αυτού του λόγου μας επιβλήθηκε ένα πολύ μεγάλο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής (λειότητας), στοχεύοντας σε ένα πρωτογενές πλεόνασμα προϋπολογισμού για το 2013 και προβλέποντας έτσι το τέλος του προγράμματος σε 3 χρόνια, αντί για 5-6 που είχε προτείνει το ΔΝΤ. Το 1ο πρόγραμμα διάσωσης χρηματοδοτήθηκε από εγγυήσεις που παρέχονταν από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, γεγονός το οποίο δυσκόλεψε τις κυβερνήσεις να επιτύχουν συμφωνία στα κοινοβούλια τους για τη διάσωση της Ελλάδας που εξακολουθούσε να παρουσιάζει σημαντικά ελλείμματα. Έτσι, η ΕΕ επέλεξε να αγοράσει χρόνο, τόσο για τον εαυτό της όσο και για την Ελλάδα, έως ότου η Ευρωζώνη να μπορούσε να δημιουργήσει ένα τείχος προστασίας και η Ελλάδα να αντιμετωπίσει μέσα από τα προγράμματα λιτότητας τον ηθικό κίνδυνο και την εξάλειψη του πρωτογενούς ελλείμματος. Η προσαρμογή ταυτίστηκε με την εναπόθεση του ζητήματος της βιωσιμότητας του χρέους, σε μια στρατηγική «επέκτασης και προσποίησης» (Μαρής, 2014).

Το καλοκαίρι του 2010, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (European Commission, 2010: 22) αναγνώρισε ότι το ήμισυ της προβλεπόμενης δημοσιονομικής προσαρμογής έως το 2014 πραγματοποιήθηκε εντός του πρώτου εξαμήνου 2010. Όμως, πολλοί γύροι πρόσθετων φορολογικών μέτρων απαιτήθηκαν από τις ελληνικές κυβερνήσεις. Το 1ο πρόγραμμα αποδείχθηκε υπερβολικά αισιόδοξο για τους στόχους μείωσης του ελλείμματος και του χρέους, τις υποθέσεις ανάπτυξης του ΑΕΠ και την αναμενόμενη ταχύτητα ανάκαμψης. Οι υπερβολικοί δημοσιονομικοί στόχοι ήταν συνάρτηση της απροθυμίας της Ευρωζώνης να εξετάσει επιπλέον ευνοϊκούς όρους χρηματοδότησης (IMF, 2017). Ο κύριος μοχλός της ύφεσης ήταν το μέγεθος των μέτρων λιτότητας, που υλοποιήθηκε σε ένα κοινωνικοπολιτικό περιβάλλον που σύντομα έγινε εξαιρετικά αντιφατικό και θα παρέμενε έτσι στο μεγαλύτερο μέρος της κρίσης. Η κερδοσκοπία του Grexit, η απροθυμία της Ευρωζώνης να παράσχει μια οριστική λύση στην ελληνική κρίση και η επιβράδυνση της ευρωπαϊκής οικονομίας έκαναν τα πράγματα χειρότερα. Το ίδιο έκαναν και οι επόμενες ανοδικές αναθεωρήσεις του ελλείμματος του προϋπολογισμού 2009 από την EUROSTAT το 2010, απαιτώντας πρόσθετα δημοσιονομικά μέτρα, δηλαδή επιδείνωναν την ύφεση και την ολίσθηση του στόχου, σε έναν φαύλο κύκλο (Μαρής, 2014).

Λαμβάνοντας υπόψη την απότομη πτώση του ονομαστικού ΑΕΠ, το δημόσιο χρέος σύντομα έγινε τεράστιο. Ακόμη και μετά την υιοθέτηση του 1ου προγράμματος, οι αγορές κρατικών ομολόγων και CDS συνέχισαν να αποτιμούν σε πολύ υψηλή πιθανότητα χρεοκοπίας, όπως αναγνώρισε η Επιτροπή το καλοκαίρι του 2010 (European Commission, 2010: 16). Αν και οι αγορές είχαν σταθεροποιηθεί εν συντομία κατά τους πρώτους μήνες της εφαρμογής του προγράμματος, τα περιφερειακά spreads αυξήθηκαν μετά τον Οκτώβριο του 2010, όταν, στο Ντοβίλ, η Μέρκελ και ο Σαρκοζί συμφώνησαν ότι οι κάτοχοι χρέους του ιδιωτικού τομέα θα επιβαρυνθούν την επόμενη φορά που μια κυβέρνηση της Ευρωζώνης θα διασωθεί. Η μαζική πώληση των ελληνικών ομολόγων από διεθνείς επενδυτές (συμπεριλαμβανομένων των γαλλικών και γερμανικών τραπεζών) είχαν τρομερές συνέπειες για τις ελληνικές τράπεζες, τους μεγάλους επενδυτές και τους κατόχους του χαρτοφυλακίου τους (Μαρής, 2014).

3.2 Οι επιπτώσεις του 2^{ου} Μνημονίου

Το 2^ο πρόγραμμα διάσωσης χαρακτηρίστηκε επομένως από το διαφαινόμενο κενό χρηματοδότησης του 1ου προγράμματος και την αδιαμφισβήτητη αδυναμία της Ελλάδας να έχει πρόσβαση στις αγορές. Έτσι, το 2ο πρόγραμμα αντιπροσώπευε μια παραδοχή αποτυχίας του 1ου προγράμματος, παράλληλα με δύο νέα στοιχεία:

Πρώτον, το 2ο πρόγραμμα, το οποίο περιείχε αυτό που είχε μείνει ατελές από το πρώτο, ήταν τώρα πολύ πιο επικεντρωμένο και λεπτομερές όχι μόνο στις δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις αλλά και σε μια σειρά από μεταρρυθμίσεις που ενίσχυαν την ανταγωνιστικότητα, που περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, επέκταση της απελευθέρωσης της αγοράς εργασίας που ξεκίνησε από το 1ο πρόγραμμα, συμπεριλαμβανομένης της απότομης μείωσης του κατώτατου μισθού κατά 22% (32% για τον κατώτατο μισθό των νέων εργαζομένων) που επηρέασε το κόστος εργασίας του ιδιωτικού τομέα. Οι μεταρρυθμίσεις του 1ου προγράμματος (φορολογική διακυβέρνηση, συνταξιοδοτικό σύστημα και υγεία ενίσχυσαν τη μεταρρύθμιση του συστήματος, την ευελιξία στην αγορά εργασίας, την απελευθέρωση της εισόδου στην αγορά, κ.λπ.) και επεκτάθηκε ώστε να περιλαμβάνει μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση και στο δικαστικό σύστημα, κανονιστικές μεταρρυθμίσεις και εκτεταμένη απελευθέρωση της αγοράς. Είναι σημαντικό ότι το 2ο πρόγραμμα περιείχε μια αμφιλεγόμενη υποχρέωση για απότομη μείωση της δημόσιας απασχόλησης,

συμπεριλαμβανομένης της μεταφοράς 25.000 εργαζομένων στο σύστημα υποχρεωτικής κινητικότητας («διαθεσιμότητα»), ένα προθάλαμο για απολύσεις (Καζάκος και συν., 2016).

Κατά τη διάρκεια του προγράμματος, προστέθηκαν περαιτέρω μεταρρυθμίσεις για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος όπως η μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων για τις επιχειρήσεις, η δημιουργία ενός γενικού εμπορικού μητρώου (ΓΕΜΗ), μειώνοντας το ελάχιστο απαιτούμενο κεφάλαιο για τη δημιουργία εταιρειών περιορισμένης ευθύνης, ανώνυμης εταιρίας, Ιδιωτικής Κεφαλαιουχικής Εταιρείας, προσωπικών εταιρειών και εισάγοντας έναν νέο νομικό πλαίσιο που παρείχε χαμηλού κόστους διατήρησης και ευέλικτο μηχανισμό σύστασης. Το 2013-14, η κυβέρνηση υιοθέτησε μεγάλο μέρος της λεγόμενης εργαλειοθήκης του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης(ΟΟΣΑ), που περιέχει αρκετές εκατοντάδες συγκεκριμένα μέτρα με στόχο τη μείωση των περιορισμών στον ανταγωνισμό στη λιανική, τον τουρισμό, τα δομικά υλικά και την επεξεργασία τροφίμων (Κατσίκας και συν., 2018).

Δεύτερον, το 2ο πρόγραμμα εισήγαγε την αναδιάρθρωση του δημόσιου χρέους. Συμφωνήθηκε ένα ήπιο προφίλ 20% τον Ιούλιο του 2011 αναθεωρήθηκε προς τα πάνω σε 50% τον Οκτώβριο του 2011, ενώ συμφωνήθηκε επίσης ότι η Ελλάδα θα χρειαζόταν ένα νέο 2ο διάσωσης το οποίο πιθανόν να ξεπερνούσε το 1ο. Τέλος, οι κάτοχοι του ελληνικού δημοσίου χρέους του ιδιωτικού τομέα αναγκάστηκαν να «αποδεχτούν εθελοντικά» ένα κούρεμα 53,5% επί της ονομαστικής αξίας των ομολόγων τους στην ελληνική κυβέρνηση. Αυτή η άνευ προηγουμένου και πολύ περίπλοκη άσκηση (ευφημικά ονομάζεται «συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα» -PSI) εξάλειψε 106 δισ. ευρώ (54% ΑΕΠ) από το σύνολο των 198 δισεκατομμυρίων € του χρέους. Περίπου 50 δισ. ευρώ από το 2^ο πρόγραμμα οικονομικής βοήθειας προοριζόταν για την ανακεφαλαιοποίηση και εξυγίανση ελληνικών τραπεζών, των οποίων οι αρχικές απώλειες πολλαπλασιάστηκαν με τις επιπτώσεις του PSI στα χαρτοφυλάκια τους. Τον Νοέμβριο και τον Δεκέμβριο 2012, εφαρμόστηκαν πρόσθετες παρεμβάσεις επαναπρογραμματισμού (αυτή τη φορά επηρεάζοντας το χρέος που κατέχονταν από τους επίσημους πιστωτές) συμπεριλαμβανομένου του επαναπατρισμού των κερδών που πραγματοποιούνταν από τις κεντρικές τράπεζες του Ευρωσυστήματος και ένα σύστημα επαναγοράς ομολόγων ύψους 21 δισ. ευρώ (10,8% ΑΕΠ). Από το 2011 έως το 2015, τα πιστωτικά ιδρύματα καθόρισαν τη βιωσιμότητα του χρέους σε (απόθεμα) όρους χρέους / ΑΕΠ, θέτοντας έναν αυθαίρετο στόχο για μεσοπρόθεσμη μείωση του

λόγου στο 120% του ΑΕΠ ή χαμηλότερο. Μόνο το 2015, η επίσημη στάση μετατράπηκε στην συνειδητοποίηση ότι η βιωσιμότητα του χρέους ήταν θέμα ικανότητας εξυπηρέτησης του χρέους, μετατοπίζοντας έτσι την έννοια (ροών) των ακαθάριστων χρηματοδοτικών αναγκών, ώστε να μην υπερβαίνει το 15% του ΑΕΠ ετησίως. Μέχρι εκείνη τη στιγμή, και μετά το PSI του 2012, αρκετές πρόσθετες παρεμβάσεις επαναπρογραμματισμού είχε πραγματοποιηθεί, μειώνοντας σημαντικά την καθαρή παρούσα αξία του χρέους (Μαρής, 2021).

Το πρώτο και το δεύτερο πρόγραμμα συνεχίστηκαν υπό συνθήκες σοβαρής πολιτικής αστάθειας, έντονης αντιπολίτευσης, κοινωνικών εντάσεων, αλλά σημαντικής πολιτικής και κυβερνητικής ασυνέχειας (Skliasis and Maris 2013). Η εφαρμογή προγράμματος και η οικονομία εκτροχιάστηκα επίσης σοβαρά στο δρόμο προς τις εθνικές εκλογές (Μάιος και Ιούνιος 2012, και τον Ιανουάριο του 2015) και από εγχώριες πολιτικές κρίσεις.

Η Ελλάδα βρέθηκε στα πρόθυρα της εξόδου της Ευρωζώνης. Το 2ο πρόγραμμα ψηφίστηκε από την κυβέρνηση συνασπισμού του Λ. Παπαδήμου, αλλά εφαρμόστηκε κυρίως από την κυβέρνηση συνασπισμού Σαμαρά. Ωστόσο, η κυβέρνηση σημείωσε σημαντική πρόοδο στην εφαρμογή μεγάλου αριθμού μεταρρυθμίσεων και στην επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων, μετά την επέκταση της πορείας δημοσιονομικής προσαρμογής, για να αντισταθμίσει την απότομη επιδείνωση της οικονομίας κάτω από δύο συνεχείς εκλογές το Μάιο και τον Ιούνιο του 2012⁸.

Η πιο ρεαλιστική δημοσιονομική πορεία περιελάμβανε μια μείωση του πρωταρχικού στόχου για το πλεόνασμα για το 2014 από ένα ακραίο 4,5% σε 1,5% του ΑΕΠ και μια ακόμη ετήσια προσαρμογή του 1,5% του ΑΕΠ με στόχο ένα πρωτογενές πλεόνασμα 4,5% του ΑΕΠ για το 2016 (Καζάκος και συν., 2016).

Τέσσερις κριτικές για το 2ο πρόγραμμα ολοκληρώθηκαν με επιτυχία τον Απρίλιο του 2014, οι οποίες διήρκεσαν πολύ περισσότερο από το προβλεπόμενο. Μέσα στο καλοκαίρι του 2014, η οικονομία ανέκαμψε σε όλους τους τομείς: επενδύσεις, κατανάλωση, εξαγωγές, εμπιστοσύνη των καταναλωτών, απασχόληση, όλα έδειχναν

8

https://www.naftemporiki.gr/search?q=%CE%91%CE%BD%CF%84%CF%89%CE%BD%CE%B7%CF%82+%CE%A3%CE%B1%CE%BC%CE%B1%CF%81%CE%B1%CF%82&sort=pubdate&page=1&f_tag_exact=%CE%9A%CF%85%CE%B2%CE%AD%CF%81%CE%BD%CE%B7%CF%83%CE%B7+%CE%A0%CE%B1%CF%80%CE%B1%CE%B4%CE%AE%CE%BC%CE%BF%CF%85

σημάδια βελτίωσης. Η τέταρτη κριτική κατέγραψε ότι ο δημοσιονομικός στόχος του 2013 είχε ξεπεραστεί με πρωτογενές πλεόνασμα 0,8% του ΑΕΠ. Την άνοιξη του 2014, η κυβέρνηση αξιοποίησε επιτυχώς την αγορά ομολόγων από τότε το 2009 και δύο από τις τέσσερις συστημικές τράπεζες συγκέντρωσαν περισσότερο από το απαιτούμενο κεφάλαιο των ιδιωτών επενδυτών. Μέχρι το 2014 οι τράπεζες είχαν μειώσει σημαντικά την εμπιστοσύνη στη χρηματοδότηση του Ευρωσυστήματος. Η πέμπτη κριτική, η οποία ήταν η ολοκλήρωση του 2ου προγράμματος και ο ανοιχτός τρόπος για μια πιο ήπια προϋπόθεση βάσει ενός προληπτικού πιστωτικού ορίου ΕΜΣ, δεν ολοκληρώθηκε ποτέ (Καζάκος και συν., 2016).

3.3 Οι επιπτώσεις του 3^{ου} Μνημονίου

Ο κανόνας της συνολικής συνέχειας της πολιτικής μεταξύ 2010 και τέλους 2014 διακόπηκε τον Ιανουάριο 2015. Η νέα κυβέρνηση που ήρθε στην εξουσία δεν μπορούσε να εφαρμόσει το πρόγραμμα κατάργησης των Μνημονίων, τη διατήρηση της Ελλάδας εντός της Ευρωζώνης και την παραμονή της κυβέρνησης ταυτόχρονα. Ένα από τα τρία θα έπρεπε αναδιαμορφωθεί. Η νεοεκλεγμένη κυβέρνηση ανακοίνωσε τη λήξη του 2ου προγράμματος προσαρμογής και της Τρόικας. Στη συνέχεια, έγινε ένα δημοψήφισμα υπέρ της απόρριψης των προτάσεων της τρόικας.⁹

Μετά από ένα ηχηρό «Όχι» στο δημοψήφισμα του Ιουλίου 2015, η κυβέρνηση, υπό την επικείμενη απειλή της αθέμιτης αθέτησης και του Grexit, αναγκάστηκε να συνθηκολογήσει για την αποδοχή νέου προγράμματος ΕΜΣ ύψους 86 δισ. ευρώ. Το μεγάλο του μέγεθος αντιστοιχούσε στο κενό χρηματοδότησης που είχε αναπτυχθεί ραγδαία και στις υψηλότερες ανάγκες ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών. Το πρόγραμμα υπό όρους περιείχε τολμηρές μεταρρυθμίσεις και μια σταδιακή πορεία με πρωτογενές πλεόνασμα 3,5% το 2018. Συγκεκριμένα, με την επέκταση των δανείων του ΕΜΣ με πολύ χαμηλά επίπεδα επιτοκίων και μακροπρόθεσμες λήξεις (απόσβεση όχι πριν από το 2034, ορισμένες λήξεις ξεπερνούν τα 40 χρόνια) το 3^ο πρόγραμμα

⁹ <https://www.skai.gr/news/politics/ksekinise-i-syzitisi-gia-to-dimopsifisma-sti-vouli-ta-mesanyxta-i-ps/amp>

διάσωσης επέφερε σημαντική μείωση στις ανάγκες αναχρηματοδότησης και την καθαρή παρούσα αξία του χρέους¹⁰.

Το 3ο πρόγραμμα ήταν μια συνέχεια του 2ου, που περιείχε αυτό που είχε μείνει ατελές. Ωστόσο, εκείνη την εποχή τα επιχειρήματα κατά της λιτότητας είχαν αποκτήσει δυναμική στην Ευρώπη, η οικονομία της Ευρωζώνης ήταν πιο σίγουρη και η προσέγγισή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είχε γίνει πιο στοχαστική πολιτικά. Το 3^ο πρόγραμμα διάσωσης επέτρεψε μια ομαλότερη διαδρομή δημοσιονομικής προσαρμογής από οποιοδήποτε προηγούμενο πρόγραμμα έχοντας υπόψη τον σοβαρό οικονομικό εκτροχιασμό. Πράγματι, η οικονομία είχε επιστρέψει σε ύφεση (μετά από αύξηση του ΑΕΠ 0,8% το 2014) και το δημόσιο χρέος (το οποίο το 2014 αντιμετωπίστηκε από το ΔΝΤ ως «βιώσιμο αλλά εξαιρετικά ευάλωτο» (IMF, 2015a)) έως τον Ιούλιο του 2015 είχε γίνει «εξαιρετικά μη βιώσιμο» (IMF, 2015b). Οι πρωταρχικοί στόχοι πλεονασμάτων συμφωνήθηκαν (-0,25% για το 2015, 0,50% για το 2016, 1,75% για το 2017 και 3,5% ΑΕΠ για το 2018) εξασφάλισαν τη συνέχιση της λιτότητας, αλλά λιγότερο επιθετικά αυτή τη φορά.¹¹

Οι μεταρρυθμίσεις ήταν τολμηρές και πιο επικεντρωμένες από πριν. Μερικά από τα πιο αμφιλεγόμενα αντικείμενα όπως οι απολύσεις του δημόσιου τομέα όχι μόνο απουσίαζαν, αλλά και η κυβέρνηση επέτρεψε να επαναπροσληφθούν εκείνοι που απολύθηκαν αμέσως μετά την εξουσία. Εκτός από τη δημοσιονομική λιτότητα, οι μεταρρυθμίσεις έδωσαν προτεραιότητα στην οικονομική σταθερότητα, τις συντάξεις και το επιχειρηματικό περιβάλλον, συμπεριλαμβανομένων μεταξύ άλλων: της καθιέρωσης ενός πλαισίου που θα επιτρέπει τη μείωση των μη αποδοτικών ανοιγμάτων των τραπεζών, την υιοθέτηση του μηχανισμού εξωδικαστικού συμβιβασμού, τη μεταρρύθμιση των νοικοκυριών και την εταιρική νομοθεσία περί αφερεγγυότητας, την πλήρη αυτονομία προς την Ανεξάρτητη Αρχή για τα δημόσια έσοδα, περαιτέρω μεταρρύθμιση και ενοποίηση των συντάξεων, ολοκλήρωση της συγχώνευσης όλων των ασφαλισμένων και σχετικά δεδομένα στο ενιαίο ταμείο συντάξεων (ΕΦΚΑ), κεντρική συλλογή των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης και χρέος στον ΕΦΚΑ, ολοκλήρωση των δημοσίων συμβάσεων και μεταρρύθμιση δαπανών του συστήματος υγείας, μεταρρύθμιση της εταιρικής διακυβέρνησης στις τέσσερις συστημικές

¹⁰ <https://www.in.gr/2020/07/05/politics/ksanagyronontas-stin-5i-iouliou-2015-dimopsifisma-oxi-synthikologisi-tou-syriza/>

¹¹ <https://www.capital.gr/oikonomia/3040196/dnt-mi-biosimo-to-elliniko-xreos>

τράπεζες, περαιτέρω απελευθέρωση ρυθμιζόμενων επαγγελματιών και αγορών προϊόντων, δημιουργία νέου ανεξάρτητου ταμείου ιδιωτικοποιήσεων και επενδύσεων για τη διαχείριση και μεγιστοποίηση της αξίας των σημαντικών ελληνικών περιουσιακών στοιχείων. περισσότερες ιδιωτικοποιήσεις, την απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας, μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης, συμπεριλαμβανομένης της ετήσιας αξιολόγησης της απόδοσης για όλους τους δημόσιους υπαλλήλους και επιτάχυνση της δικαστικής διαδικασίας (Λιαργκόβας, Π. (2020).

3.4 Συνολική αποτίμηση των επιπτώσεων

Τα τρία διαδοχικά προγράμματα οικονομικής προσαρμογής αντιπροσώπευαν ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο πολιτικής. Κάθε πρόγραμμα ήταν πιο ρεαλιστικό στις παραδοχές του και με προβλέψεις σε σύγκριση με το προηγούμενο. Το 2ο πρόγραμμα ενσωμάτωσε μεγαλύτερη ευελιξία από ό,τι το 1^ο (το 2012 ο στόχος πλεονασμού πρωτογενούς προϋπολογισμού 4,5% αναβλήθηκε από το 2014 έως το 2016) και το 3ο πρόγραμμα μια πιο ήπια διαδρομή δημοσιονομικής προσαρμογής σε σύγκριση με τα δύο προηγούμενα. Το 2^ο και το 3ο πρόγραμμα συνδυάστηκε με την ελάφρυνση του χρέους. Το 2ο πρόγραμμα μπόρεσε να ενσωματώσει καλύτερους όρους στο πίσω μέρος της σημαντικής προσαρμογής που εφαρμόζεται μέχρι τότε, αλλά και μια σοβαρή μακροοικονομική επιδείνωση που προέκυψε από δύο συνεχόμενες εθνικές εκλογές (τον Μάιο και τον Ιούνιο του 2012) που οδήγησε την εφαρμογή του προγράμματος εκτός δρόμου. Το 3ο πρόγραμμα έφτασε σχετικά με το μέγεθος της προσαρμογής που πραγματοποιήθηκε μεταξύ 2010 και 2014, σε συνδυασμό με τη σοβαρή αποσταθεροποίηση από το δημοψήφισμα του Ιουλίου 2015 και ελέγχους των κεφαλαίων. Κάθε πρόγραμμα συνέταξε την ύπαρξή του από την αποτυχία του προηγούμενου (Ramaswamy, 2020).

Το 2ο πρόγραμμα ήταν πιο επιτυχημένο από το 1ο στην επίτευξη των αναθεωρημένων δημοσιονομικών στόχων του αν και η οικονομία επιδεινώθηκε χειρότερα από ό,τι προβλεπόταν και το 3ο ήταν η πιο επιτυχημένη. Και στα τρία προγράμματα, οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις ήταν πιο δύσκολο να εφαρμοστούν σε σύγκριση με τα μέτρα λιτότητας της νομοθεσίας. Σε μια κοινωνική οικονομία με παραδοσιακά αδύναμη προσφορά και ακόμη πιο αδύναμη ζήτηση για μεταρρυθμίσεις

που αυξάνουν την παραγωγικότητα, μόνο σκληρές επιβαλλόμενες εξωτερικές προϋποθέσεις θα μπορούσαν να επιφέρουν ουσιαστική πρόοδο. Πολλές πολιτικά δαπανηρές μεταρρυθμίσεις (άνοιγμα επαγγελμάτων ή απελευθέρωση των αγορών προϊόντων) νομοθετήθηκαν αλλά δεν εφαρμόστηκαν πλήρως, καθώς συνήθως έλειπε κάποιος σύνδεσμος στην αλυσίδα πολιτικής. Ομάδες συμφερόντων όπως δικηγόροι, γιατροί, μηχανικοί, φαρμακοποιοί, κινητοποιήθηκαν για να εμποδίσουν την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων που επηρεάζουν το status quo τους, με τελικά περιορισμένη επιτυχία. Το έλλειμμα εφαρμογής, που επιδεινώθηκε από την αδύναμη διοικητική ικανότητα, υπονόμωσε συστηματικά την αξιοπιστία των ελληνικών κυβερνήσεων. Επανελημμένα καταδικάστηκαν από την τρόικα, οδηγώντας τις να εισαγάγουν σταθερά αυξανόμενο αριθμό μεταρρυθμίσεων ως ειδικές προηγούμενες δράσεις, υπουργικές αποφάσεις ή πράξεις του υπουργικού συμβουλίου που έπρεπε να ολοκληρωθούν πριν από την εκταμίευση τυχόν χρημάτων του προγράμματος. Κατά τη διάρκεια των διαφόρων αναθεωρήσεων προγράμματος, ένας αριθμός πρόσθετων «δομικών σημείων αναφοράς» μετατράπηκε σε «Προηγούμενες ενέργειες» για να εξασφαλιστεί η ολοκλήρωση της εφαρμογής. Στο πλαίσιο του 1ου προγράμματος, 32 από τις καθορισμένες μεταρρυθμίσεις εφαρμόστηκαν (ποσοστό επιτυχίας 80%), ενώ στο 2ο πρόγραμμα εφαρμόστηκαν 58 μεταρρυθμίσεις (ποσοστό επιτυχίας 66%, δεδομένου του πολύ μεγαλύτερου αριθμού μεταρρυθμίσεων που περιέχονται στο 2ο πρόγραμμα) (Κατσίκας και συν., 2018: 34). Παρόμοια ήταν και το 3^ο πρόγραμμα. Οι μεταρρυθμίσεις που απαιτούν απλή νομοθεσία ή κυβερνητική πράξη ήταν πιο εύκολο να εφαρμοστούν σε σύγκριση με μεταρρυθμίσεις που απαιτούν πολλαπλές δράσεις από διάφορους κλάδους της εκτελεστικής εξουσίας. Εμπόδια τέθηκαν επίσης από τα δικαστήρια: μέτρα λιτότητας όπως περικοπές μισθών του δημόσιου τομέα, αμφισβητήθηκαν επανελημμένα στο Συμβούλιο του Κράτους, του οποίου οι αποφάσεις δημιούργησαν χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις όπως επιστροφές μισθών, χρηματοδοτούμενες από περαιτέρω περικοπές, συνήθως στο πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων Λιαργκόβας, Π. (2020).

Το 3ο πρόγραμμα απολάμβανε πρωτοφανείς ευνοϊκές συνθήκες. Πρώτον, οι ηγέτες της ΕΕ ανακουφίστηκαν από τη νέα κυβέρνηση, μειώνοντας έτσι την απειλή που αντιπροσώπευε ο Podemos στην Ισπανία. Δεύτερον, η Ευρωζώνη αναπτύχθηκε τελικά, συμπεριλαμβανομένων όλων των χωρών διάσωσης, η μόνη συρρίκνωση της ελληνικής οικονομίας του 2015 και του 2016 είναι η μόνη εξαίρεση. Τρίτον, η Ελλάδα

απολάμβανε κοινωνικοπολιτική σταθερότητα, καθώς δεν υπήρχε η κύρια αντιπολίτευση των κομμάτων που ήταν πρόθυμα να πραγματοποιήσουν το είδος της ακραίας αντιπολίτευσης που αντιμετώπισαν τα ίδια κατά την περίοδο 2010-14. Το 3ο πρόγραμμα ψηφίστηκε στο Κοινοβούλιο με μια άνευ προηγουμένου πλειοψηφία 5 κομμάτων και 222 από τα 300 μέλη του. Μια τέτοια πολιτική συναίνεση ήταν άνευ προηγουμένου. Η συμμόρφωση του προγράμματος από την κυβέρνηση οδήγησε σε σημαντική μείωση του πολιτικού κινδύνου. Από την αρχή της κρίσης χρέους της Ελλάδας, η κερδοσκοπία Grexit είχε υπονομεύσει σοβαρά την προσπάθεια προσαρμογής της οικονομίας. Οι κερδοσκοπίες σχετικά με το Grexit αιωρήθηκαν μεταξύ 2010 και τέλους 2012, υποχώρησαν το 2013-14, επανεμφανίστηκαν και κορυφώθηκαν το 2015 και τερματίστηκαν από το 2016¹².

Η δημοσιονομική υπεραπόδοση (προερχόμενη από υπερβολική φορολογία) έγινε πολιτική στρατηγική υπεραντιστάθμισης για τα συσσωρευμένα ελλείμματα αξιοπιστίας του παρελθόντος. Υπό την ασυναγώνιστη πίεση των επίσημων πιστωτών, από το 2010, αδιανόητα αντιδημοφιλή μέτρα ελήφθησαν, μειώνοντας τη διάρκεια ζωής οποιασδήποτε κυβέρνησης¹³.

Η κρίση είχε μεγάλο αντίκτυπο στην ελληνική κοινωνία. Αυτοί που ζημιώθηκαν περισσότερο ήταν οι μακροχρόνια άνεργοι, χαμηλόμισθοι, και οι νέοι φτωχοί, που υποφέρουν από την τεράστια απώλεια εργασίας περικοπές μισθών και αύξηση των έμμεσων φόρων. Οι απώλειες εισοδήματος και πλούτου επηρέασαν πρώην προστατευόμενες ομάδες (όπως δημοσίους υπαλλήλους, συνταξιούχους υψηλότερου εισοδήματος, υπαλλήλους δημόσιων επιχειρήσεων) που στόχευαν συγκεκριμένα στις περικοπές των μισθών και των συντάξεων. Ταυτόχρονα, άλλες προνομιούχες ομάδες (φιλελεύθερα επαγγέλματα, δικηγόροι, συμβολαιογράφοι, μηχανικοί, φαρμακοποιοί κ.λπ.) έχασαν μεγάλο μέρος της προστατευόμενης κατάστασής τους και της ευνοϊκής κοινωνικής τους κατάστασης και οφέλη για την ασφάλεια και από το 2016 σημειώθηκε αύξηση των συνεισφορών τους. Ακόμα και ο θεσμός της ιδιωτικής ιδιοκτησίας δεν γλίτωσε, καθώς οι ιδιοκτήτες αναγκάστηκαν να πληρώσουν άνευ προηγουμένου υψηλούς και αρκετά προοδευτικούς φόρους ιδιοκτησίας. Έτσι, το βάρος της λιτότητας

¹² <https://www.skai.gr/news/politics/to-mystiko-sxedio-tis-ee-gia-antimetopisi-grexit-meta-to-dimopsifism>

¹³ <https://www.capital.gr/tax/3402544/sta-upsi-i-eispraximotita-ton-foron>

εξαπλώθηκε σχετικά αναλογικά στον πληθυσμό, αλλά οι πιο αδύναμοι υπέφεραν περισσότερο Λιαργκόβας, Π. (2020).

Η συνολική αξιολόγηση δείχνει ότι τα προγράμματα EFSF και ΕΜΣ ήταν εν μέρει αποτελεσματικά στην επίτευξη των στόχων του προγράμματος και στην ικανοποίηση των κοινωνικών προσδοκιών. Εκπλήρωσαν τις πιο κρίσιμες προϋποθέσεις για μείωση του ελλείμματος, τη σταθεροποίηση του δημοσίου χρέους και τη διατήρηση των χρηματοοικονομικών ενδιάμεσων λειτουργιών του τραπεζικού τομέα αποφεύγοντας την κατάρρευση. Ωστόσο, η καθυστερημένη εφαρμογή ορισμένων βασικών μέτρων, όπως μεταρρυθμίσεις στην αγορά προϊόντων, η καθιέρωση στοχοθετημένου δικτύου κοινωνικής ασφάλισης και της δημιουργία ενός περιεκτικού πλαισίου ανάλυσης NPL προσφέρεται σε λιγότερο αποτελεσματικά αποτελέσματα. Επίσης, μια βέλτιστη προτεραιότητα των δράσεων πολιτικής και μερικές ανεπιθύμητες συνέπειες μείωσαν τις βραχυπρόθεσμες και τις μεσοπρόθεσμες επιπτώσεις στην ανάπτυξη του προγράμματος στον ορίζοντα αξιολόγησης^{14, 15}.

Για την αποκατάσταση της πρόσβασης στην αγορά, η δημοσιονομική πολιτική στο πλαίσιο των τριών προγραμμάτων οικονομικών προσαρμογών στοχεύουν στο αξιόπιστο κλείσιμο προηγούμενων δημοσιονομικών ανισορροπιών. Κατά τη διάρκεια του προγράμματος EFSF, το πρωτογενές έλλειμμα μειώθηκε στο 3,6% του ΑΕΠ το 2012 από 10,1% του ΑΕΠ το 2009. Στη συνέχεια, το 2014, το πρωτογενές έλλειμμα μετατράπηκε σε μικρό πλεόνασμα 0,4% του ΑΕΠ¹⁶. Μετά από κάποια επιδείνωση το 2015, το πρόγραμμα ΕΜΣ συνέχισε τις εργασίες για τη δημοσιονομική προσαρμογή και παρήγαγε μεγάλα πρωτογενή πλεονάσματα 4,3% του ΑΕΠ το 2018 και το 2019¹⁷.

Τα ελληνικά προγράμματα απαιτούσαν μεγάλες δημοσιονομικές διορθώσεις που δεν μπορούσαν να αποφύγουν τις σοβαρές επιπτώσεις στην ανάπτυξη. Η Ελλάδα υπέστη μια βαθύτερη ύφεση από την αρχικά προβλεπόμενη στα προγράμματα με μείωση των εσόδων και πιέσεις δαπανών που απαιτούν περαιτέρω μέτρα για την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων¹⁸.

¹⁴ <https://m.naftemporiki.gr/story/1242234/omologa-efsf-esm-xreos>

¹⁵ <https://www.dailyeconomics.gr/oikonomikoi-oroi/eyrwpaikos-mhchanismos-statherothtas-ems>

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0285&from=MT>

¹⁷ <https://www.naftemporiki.gr/finance/story/1550626/sta-496-dis-euro-to-protogenes-pleonasma-to-2019>

¹⁸ <https://www.naftemporiki.gr/finance/story/1550626/sta-496-dis-euro-to-protogenes-pleonasma-to-2019>

Όπως και στα προηγούμενα προγράμματα, το 2^ο πρόγραμμα έδωσε προτεραιότητα στο δημοσιονομικό στόχος της αειφορίας. Επιπλέον, η δημοσιονομική υπεραπόδοση υπονόμωσε την ανάπτυξη κυρίως κατά τη διάρκεια των πρώτων και επίσης των μεταγενέστερων ετών προγράμματος, τα οποία ήταν περιττή επειδή τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα δεν είχαν αρχικά απαιτήσει τόσο μεγάλο πλεόνασμα. Το 2^ο πρόγραμμα ενσωμάτωσε κάποια αύξηση στοιχείων στο μείγμα της δημοσιονομικής πολιτικής, αλλά η υπερβολική μείωση του προϋπολογισμού για τις δημόσιες επενδύσεις εμπόδισε τις επιπτώσεις στην ανάπτυξη (Ramaswamy, 2020).

Μέχρι στιγμής, οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν οδήγησαν σε ορισμένα θετικά βήματα προς την αύξηση της ανταγωνιστικότητας των τιμών, που χρειάζεται. Οι μεγαλύτερες βελτιώσεις έχουν εμφανιστεί στο μοναδιαίο κόστος εργασίας, στο δείκτη ανταγωνιστικότητας κόστους και κάπως καλύτερες εξαγωγικές επιδόσεις. Κατά την περίοδο που καλύπτεται από τα τρία προγράμματα, η πραγματική συναλλαγματική ισοτιμία υποτιμήθηκε επίσης, για την υποστήριξη ορισμένων κερδών ανταγωνιστικότητας. Ωστόσο, οι εξελίξεις στην αύξηση της παραγωγικότητας προσφέρουν περιορισμένη αισιοδοξία. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις παραμένουν κολλημένες, με την ανάπτυξη της παραγωγικότητας να σημειώσει χαμηλή απόδοση έναντι της ζώνης του ευρώ. Το χάσμα παραγωγικότητας μεταξύ της Ελλάδας και της ζώνης του ευρώ, μαζί με την αδύναμη ανταπόκριση στις συνεχιζόμενες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, μεταφράζονται σε χαμηλή δυνητική ανάπτυξη για την Ελλάδα μεσοπρόθεσμα έως μακροπρόθεσμα¹⁹.

Η Ελλάδα βελτίωσε τη σχετική κατάταξη ανταγωνιστικότητας του Παγκόσμιου Οικονομικού Φόρουμ το 2019, ανεβαίνοντας στη θέση 59 από 91 το 2015. Ωστόσο, παραμένει μια ασθενής απόδοση σε σύγκριση με τις χώρες της περιοχής της Ευρωζώνης. Έχασε 18 θέσεις στην αγορά προϊόντων (58η από τις 141 το 2019) και τέσσερις θέσεις στις μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας (111η από τις 141 το 2019) σε σύγκριση με το 2018. Αυτό αντανάκλωσε κυρίως την αδυναμία στην προώθηση

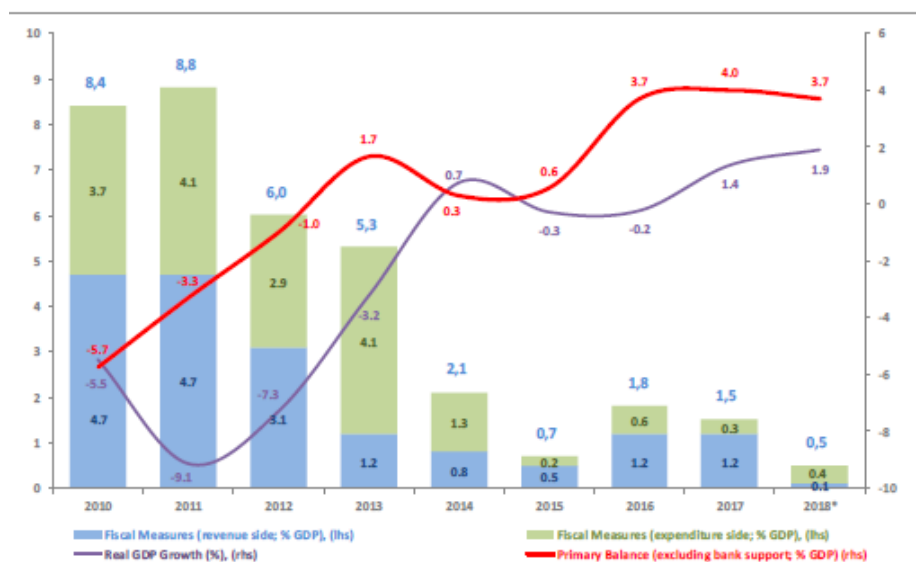
19

<https://www.ekt.gr/el/magazines/features/21907#T%CE%B1%20%CF%83%CF%85%CE%BC%CF%80%CE%B5%CF%81%CE%AC%CF%83%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1%20%CF%84%CE%B7%CF%82%20%CE%B5%CF%84%CE%AE%CF%83%CE%B9%CE%B1%CF%82%20%CE%AD%CE%BA%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%B7%CF%82%20%CE%B3%CE%B9%CE%B1%20%CF%84%CE%B9%CF%82%20%CE%B5%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CF%8A%CE%BA%CE%AD%CF%82%20%CE%9C%CE%BC%CE%95>

της ατζέντας μεταρρυθμίσεων εσωτερικά και δεύτερον του δυναμικού παγκόσμιου περιβάλλοντος και τις συνεχιζόμενες προσπάθειες άλλων χωρών στους ίδιους τομείς μεταρρύθμισης. Η επιδείνωση του υπολοίπου του τρεχούμενου λογαριασμού το 2018 και μια αρνητική θέση το 2019 επιβεβαιώνει τη σχετική ευθραυστότητα των επιτευγμάτων της ανταγωνιστικότητας που έχουν επιτευχθεί έως τώρα και την ανάγκη διατήρησης της δυναμικής των μεταρρυθμίσεων²⁰.

Σύμφωνα με το Δελτίο Τύπου της ΕΛΣΤΑΤ Η Ελλάδα εφάρμοσε ένα από τα πιο σκληρά προγράμματα δημοσιονομικής εξυγίανσης που έχει ακολουθήθηκε ποτέ στον ΟΟΣΑ, με μεγάλο φορτίο και ύφεση. Ένα πρωτογενές δημοσιονομικό έλλειμμα 10,1% το 2009 μετατράπηκε σε πλεόνασμα 0,4% το 2013 και το δημοσιονομικό έλλειμμα 2009 15,1% έγινε πλεόνασμα 0,8% το 2017. Εκτός από τη δημοσιονομική ενοποίηση, οι εισοδηματικές πολιτικές έγιναν πολύ περιοριστικές, με αποκορύφωμα τη μείωση κατά 22% του νόμιμου κατώτατου μισθού το 2012 (πιέζοντας προς τα κάτω τους μισθούς του ιδιωτικού τομέα σε γενικές γραμμές), με στόχο την απότομη αντιστροφή των αυξήσεων του κόστους εργασίας ανά μονάδα προϊόντος της προηγούμενης περιόδου και την αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας του κόστους²¹.

Διάγραμμα 1. Δημοσιονομικά μέτρα και αποτελέσματα στην Ελλάδα 2010-2018



Πηγή: ESM (2017)

²⁰ <http://www.sepe.gr/gr/research-studies/article/12089129/world-economic-forum-upohorise-kata-4-theseis-i-adagonistikotita-tis-ellinikis-oikonomias/>

²¹ <https://www.statistics.gr/el/the-greek-economy>

Το μέγεθος της προκυκλικής δημοσιονομικής προσαρμογής συσχετίστηκε άμεσα με την απώλεια παραγωγής, όπως φαίνεται στο Σχήμα 1. Κατά το έτος της βαθύτερης ύφεσης (2011), όταν η οικονομία συρρικνώθηκε κατά 9,1% του ΑΕΠ, η ελληνική κυβέρνηση πήρε το μεγαλύτερο ποσό φορολογικών μέτρων, ίσο με 8,8% του ΑΕΠ. Η συνολική κλίμακα της δημοσιονομικής περικοπής ήταν τεράστια και εξηγεί το μέγεθος της απώλειας ΑΕΠ από το 2010 και μετά²².

Το δόγμα της επεκτατικής δημοσιονομικής συστολής, επίσης γνωστό ως επεκτατική λιτότητα, επικαλέστηκε το Eurogroup για να δικαιολογήσει τις σοβαρές περικοπές στις δημόσιες δαπάνες. Υπό ορισμένες προϋποθέσεις, η μείωση των δημοσίων δαπανών θα δημιουργούσε χώρο για τον ιδιωτικό τομέα να επεκταθεί²³. Τέτοιες συνθήκες (η οικονομία πλησίον της πλήρους απασχόλησης, μείωση των επιτοκίων, έλλειψη πιστωτικού περιορισμού, ταχεία διεθνής οικονομική ανάπτυξη), αλλά κανένα από αυτά δεν ήταν για την Ελλάδα. Σε ένα θεσμικά *mea culpa* για το ΔΝΤ, οι Blanchard και Leigh (2013) κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι ο δημοσιονομικός πολλαπλασιαστής για τις κρατικές δαπάνες δεν ήταν 0,5 (όπως υποτίθεται αρχικά το ΔΝΤ) αλλά ουσιαστικά πάνω από 1,6. Επιπλέον, ο αντίκτυπος της δημοσιονομικής λιτότητας στην ελληνική οικονομία τονίζεται από τη σχετικά κλειστή οικονομία (εξαρτάται υπερβολικά από την εγχώρια ζήτηση), το χαμηλότερο ποσοστό αποταμίευσης στην ΕΕ κατά τη διάρκεια της κρίσης, το συνδυασμό με την απότομη μείωση του εισοδήματος, την πιστωτική κρίση και το σοβαρό αποτέλεσμα εμπιστοσύνης, που σχετίζονται με την απειλή του Grexit²⁴.

Η ταυτόχρονη εφαρμογή των πολιτικών συστολής αφέθηκε χωρίς σημαντικά μέσα αντιστάθμισης: η προσαρμοστική νομισματική πολιτική που εφάρμοσε η ΕΚΤ απέτυχε να μεταβιβαστεί στην περιφέρεια. Ο οικονομικός κατακερματισμός και ο διαβόητος τραπεζικός κυρίαρχος βρόχος είχαν σπάσει τον νομισματικό μηχανισμό μετάδοσης. Η κρίση διαλύθηκε ως κρίση δημόσιου χρέους στην περίπτωση της Ελλάδας, κατόπιν μέσω καναλιών έκθεσης χαρτοφυλακίου σε κρατικά χρέη και η πραγματική οικονομία εξαπλώθηκε στον τραπεζικό τομέα. Όλα αυτά εμφανίστηκαν όταν έπρεπε οι τράπεζες να ανακεφαλαιοποιηθούν με δημόσια χρήματα, αυξάνοντας το λογαριασμό διάσωσης,

²² <https://www.kathimerini.gr/economy/local/471410/vathyteri-yfesi-gia-to-2011-kai-to-2012-deichnoyn-ta-stoicheia-tis-elstat/>

²³ <https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/>

²⁴ <https://www.tanea.gr/2013/02/01/greece/o-pollaplasiastis-meiwnei-akomi-perissotero-to-aep/>

την αύξηση του χρέους και ούτω καθεξής. Η συρρίκνωση της πίστωσης έκανε ακόμη δύσκολο και για τις πιο αποτελεσματικές ελληνικές εταιρείες να έχουν πρόσβαση σε πίστωση σε λογικά επιτόκια, ενώ ο επικείμενος κίνδυνος Grexit απομάκρυνε τους πιθανούς επενδυτές, πάγωσε την οικονομική δραστηριότητα και ώθησε την οικονομία βαθύτερα στον δίνη της ύφεσης (Μαρής, Γ. (2021).

Έως το 2018, τα πραγματικά ακαθάριστα διαθέσιμα εισοδήματα είχαν χάσει πάνω από το ένα τρίτο των επιπέδων πριν από την κρίση. Η πραγματική συναλλαγματική ισοτιμία με βάση το κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος ήταν στα επίπεδα του 1999, δηλαδή η οικονομία αντιστάθμισε κάτι περισσότερο από την πραγματική ανατίμηση της συναλλαγματικής ισοτιμίας κάτω από το ευρώ. Αυτές οι σημαντικές βελτιώσεις στην ανταγωνιστικότητα κόστους μεταφράστηκαν σε περιορισμένη βελτίωση των εξαγωγών αγαθών, όπως συζητείται παρακάτω. Το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών εξαλείφθηκε κυρίως ως αποτέλεσμα της απότομης συρρίκνωσης των εισαγωγών λόγω της ύφεσης και της δευτερεύουσας έκτασης της αύξησης των εξαγωγών. Κατά την περίοδο 2013-2015, η οικονομία σημείωσε αρνητικό πληθωρισμό. Αυτό βελτίωσε την ανταγωνιστικότητα κόστους, αλλά έδειξε επίσης τη δυσκολία της προσαρμογής που επιτεύχθηκε μέσω εσωτερικής υποτίμησης, ειδικά με μέσο όρο πληθωρισμού στην Ευρωζώνη κάτω 1%, υποδηλώνοντας ότι η προσαρμογή στην ευρωπεριφέρεια²⁵ θα μπορούσε να επιτευχθεί μόνο μέσω της καταστολής των τιμών και των μισθών. Ο πληθωρισμός των τιμών θα έπρεπε να ήταν πολύ πιο αρνητικός από τον πληθωρισμό των μισθών για τη διατήρηση της αγοραστικής δύναμης και έτσι οι μεταρρυθμίσεις στην αγορά προϊόντων βαθύτερες από αυτό που έχουμε δει^{26 27}.

Ο αρνητικός πληθωρισμός και η απότομη μείωση του ονομαστικού ΑΕΠ κατά τη διάρκεια των ετών κρίσης οδήγησαν στον αποπληθωρισμό του χρέους, τόσο το στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα το χρέος αυξάνεται σε πραγματικούς όρους ως αποτέλεσμα. Όπως και το ιδιωτικό χρέος μετατράπηκε σε δημόσιο χρέος (μη εξυπηρετούμενα τραπεζικά δάνεια που απαιτούσαν την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών που αύξησε το δημόσιο χρέος) πραγματοποιήθηκε επίσης η αντίστροφη διαδικασία. Το υπερβολικό δημόσιο χρέος απαιτούσε μια τόσο απότομη

²⁵ <https://m.naftemporiki.gr/story/1509716>

²⁶ <https://www.statistics.gr/the-greek-economy>

²⁷ <https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/ar2015.el.html>

μια σημαντική βελτίωση από το υψηλότερο ποσοστό του 27% που είχε φτάσει, αλλά σε πλήρη αντίθεση με τον μέσο όρο της Ευρωζώνης 8,6%. Στο ΑΕΠ ανά ώρα εργασίας στην Ελλάδα ήταν η μόνη οικονομία του ΟΟΣΑ με αρνητικές επιδόσεις κατά την περίοδο 2010- 2016.³⁰ Κατά τη διάρκεια των ετών κρίσης, το ποσοστό μείωσης του ΑΕΠ υπερέβη το ποσοστό ανάπτυξης της εργασίας, η οποία αντιπροσωπεύει την αρνητική αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας. Ο συνολικός συντελεστής αύξησης της παραγωγικότητας που ήταν επίσης αδύναμος και, ιστορικά, μεταξύ των χαμηλότερων πριν από την κρίση, οφείλεται στο σχετικά χαμηλό άνοιγμα της οικονομίας και το υψηλό μερίδιο της εργασίας σε μη εμπορεύσιμους τομείς (IMF, 2017). Η αποκατάσταση της αύξησης της παραγωγικότητας θα είναι από τις μεγαλύτερες προκλήσεις της χώρας στα επόμενα χρόνια, έτσι ώστε τα εισοδήματα να μπορούν να αυξηθούν και η οικονομία να επεκταθεί με υγιή τρόπο (Λιαργκόβας, Π. (2020).

Η αύξηση της παραγωγικότητας ήταν ο στόχος πολλών εφαρμοσμένων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και εκείνων που παραμένουν στην ημερήσια διάταξη. Ως αποτέλεσμα της κρίσης, οι εθνικές αποταμιεύσεις μειώθηκαν σε μόλις 9% του ΑΕΠ το 2017, το χαμηλότερο της ΕΕ (έναντι μέσου όρου της Ευρωζώνης 23,9% · Ισπανία 22,5% · Πορτογαλία 16%). Η αποταμίευση των νοικοκυριών μειώθηκε από το 9% πριν από την κρίση σε αρνητικό υπόλοιπο -9,7% το 2017³¹. Η κατανάλωση αυτή τη φορά υπερέβη τα κέρδη επειδή οι Έλληνες, που υπέφεραν από μειώσεις του εισοδήματος και μειώσεις μισθών, χρησιμοποιούσαν τη δική τους εξοικονόμηση για κάλυψη ημερήσιων εξόδων και κάλυψη αυξανόμενων φορολογικών υποχρεώσεων (Λιαργκόβας, Π. (2020).

Ο σχηματισμός παγίου κεφαλαίου στο τέλος της διάσωσης ήταν 13% ΑΕΠ (από 24% πριν από την κρίση), και το ποσοστό απασχόλησης (ορίζεται ως ηλικίας 15-64 ετών, ως ποσοστό του συνολικού πληθυσμού) στο 53,5% το 2017, έναντι ενός μέσου όρου της Ευρωζώνης 66,5%.³² Και τα δύο μεγάλα επενδυτικά χάσματα και το χαμηλό ποσοστό απασχόλησης υπονομεύουν το αναπτυξιακό δυναμικό της οικονομίας. Η επίδειξη του συνδυασμού ύφεσης αυτών των παραγόντων, του δυνητικού ΑΕΠ (η

³⁰ https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-compendium-of-productivity-indicators-2018_pdtvy2018-en#page1

³¹ <https://m.naftemporiki.gr/story/1475584>

³² <https://m.naftemporiki.gr/story/1475584>

παραγωγή που θα μπορούσε να παράγει η οικονομία εάν όλοι οι πόροι της - εργατικό δυναμικό, κεφαλαιουχικός εξοπλισμός, η τεχνολογία, οι φυσικοί πόροι - χρησιμοποιήθηκαν πλήρως) ήταν αρνητική μέσω της κρίσης. Ενδεικτικό της πορείας λιτότητας είναι ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπολόγισε ένα αρνητικό κενό παραγωγής - 7,7% του δυνητικού ΑΕΠ για το 2017 και -5,2% για το 2018, ένα κενό παραγωγής προβλεπόμενο αρνητικό για κάθε έτος έως το 2022³³.

Η λιτότητα άφησε μια διαρκή κληρονομιά με τη μορφή χαμηλών ποσοστών απασχόλησης, διαρροής εγκεφάλων, καταστροφής του κεφαλαίου, η οποία συνδυάζεται με χειρότερη από τη μέση γήρανση του πληθυσμού στην ΕΕ επηρεάζοντας αρνητικά το αναπτυξιακό δυναμικό της χώρας (Λιαργκόβας, Π. (2020)). Το ΔΝΤ επικαλέστηκε αυτούς τους ακριβείς παράγοντες (σε συνδυασμό με την κούραση της μεταρρύθμισης του πολιτικού συστήματος) για την εκτίμηση του μακροπρόθεσμου πραγματικού ρυθμού ανάπτυξης του πραγματικού ΑΕΠ της Ελλάδας στο 1% (αντί για περισσότερο από 1,3% που υποστηρίζονται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ). Εξάλλου, επηρεάζοντας τη μελλοντική της πορεία, η Ελλάδα ακολούθησε προγράμματα που υπόκεινται σε δημοσιονομικό πλαίσιο παρατεταμένης λιτότητας, προβλέποντας πρωτογενή πλεονάσματα 3,5% έως το 2022 και κατά μέσο όρο 2,2% ΑΕΠ για το 2023-2060. Το ΔΝΤ (μεταξύ πολλών άλλων) αμφισβήτησε δυναμικά την υπόθεση ότι οποιαδήποτε οικονομία (ας παραμείνει εκείνη που βγαίνει από μια παρατεταμένη και βαθιά ύφεση) μπορεί ρεαλιστικά να διατηρήσει αυτούς τους δημοσιονομικούς στόχους για τόσο μεγάλη περίοδο (IMF, 2017: 60), προτείνοντας ότι για να τους επιδιώξει μακροπρόθεσμα θα πνίξει την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας³⁴.

Από τη θετική πλευρά, η Ελλάδα μετά την εφαρμογή των προγραμμάτων προσαρμογής έχει προχωρήσει ήδη σε διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που ενισχύουν την παραγωγικότητα και την ανάπτυξη, των οποίων οι ευνοϊκές επιπτώσεις θα ξεδιπλωθούν με χρονική υστέρηση μετά την ανάκαμψη της οικονομίας. Σημαντικές βελτιώσεις συνολικά αφορούν την ανταγωνιστικότητα, ως αποτέλεσμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που πραγματοποιήθηκαν από τα τρία προγράμματα προσαρμογής, μπορούν να τεκμηριωθούν εάν εξετάσουμε σχετικούς δείκτες πριν και μετά την κρίση.

³³ <https://m.naftemporiki.gr/story/1475584>

³⁴ <https://www.iefimerida.gr/news/425685/eurogroup-desmeysi-gia-protogeni-pleonasmata-35-eos-2022-kai-22-apo-2023-eos-2060>

Στην Έκθεση της Παγκόσμιας Τράπεζας για Επιχειρήσεις 2009, η Ελλάδα κατατάχθηκε 96η από 181 χώρες σχετικά με την ευκολία της επιχειρηματικής δραστηριότητας, είχαν ένα από τα χειρότερα αποτελέσματα στη ρύθμιση των νεοσύστατων επιχειρήσεων και την εγγραφή των ακινήτων, στην έναρξη μιας επιχείρησης, την 109^η θέση στην πίστωση, την 133η θέση στην πρόσληψη εργαζομένων, την 150η θέση στην προστασία επενδυτών, την 62η στην πληρωμή φόρων και την 85^η στην εκτέλεση συμβάσεων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

4.1 Συμπεράσματα

Η κρίση τερμάτισε ή σίγουρα διέκοψε το μη βιώσιμο «μοντέλο» ανάπτυξης στην Ελλάδα, η οποία δεν μπορεί πλέον να βασίζεται πάνω στα ελλείματα και στο χρέος. Μετά την κρίση, έγινε φανερό ότι η ανάπτυξη που χρηματοδοτείται από τη δημιουργία ελλειμμάτων δεν αποτελεί επιλογή για μια περιφερειακή οικονομία η οποία χρειάζεται να διατηρήσει ισορροπημένους προϋπολογισμούς και πρωτογενή πλεονάσματα.

Η λιγότερο αποτελεσματική μικτή εκδοχή μιας καπιταλιστικής οικονομίας που χαρακτηρίζεται ως μικτή οικονομία της αγοράς ή για την δική μας περίπτωση της Ελλάδας, μια οικονομία που χαρακτηρίζεται από ένα μεσογειακό μοντέλο καπιταλισμού (Hall, 2018), έχει συμπεριλάβει φιλελεύθερα χαρακτηριστικά μετά την υιοθέτηση μεταρρυθμίσεων προσανατολισμένων στην αγορά, που συνυπάρχουν με μοτίβα συντονισμού και τις πολιτικές του παρεμβατικού κράτους. Έτσι, η χώρα πρέπει να στραφεί σε μεγαλύτερη εξάρτηση από εξαγωγές, υψηλότερες εμπορεύσιμες δραστηριότητες προστιθέμενης αξίας και ιδιωτικές επενδύσεις, συμπεριλαμβανομένων των Άμεσων Ξένων Επενδύσεων σε περιοχές όπου οι οικονομίες της Μεσογείου είναι λιγότερο καλά εξοπλισμένες (Μαρής, Γ. (2020).

Η επιδίωξη της ενίσχυσης της εξωτερικής ανταγωνιστικότητας οδηγεί το ελληνικό μοντέλο ανάπτυξης μετά την κρίση, τονίζοντας την σημασία της προσφοράς και του εξαγωγικού προσανατολισμού, επιδιώκοντας την αυστηρή ευθυγράμμιση των μισθών με τα κέρδη παραγωγικότητας μέσω εκτεταμένων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα (Λιαργκόβας, Π. (2020).

Ωστόσο, η άμεση κληρονομιά της ύφεσης (εκτεταμένη αποεπένδυση, διάβρωση του κεφαλαίου και μείωση της απασχόλησης) και η επακόλουθη μείωση της δυνητικής ανάπτυξης δημιουργούν αμφιβολίες για τις προοπτικές της εν λόγω αναπτυξιακής στρατηγικής της χώρας. Σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο απαιτούνται εθνικές μεταρρυθμίσεις, καθιέρωση της ικανότητας για βραχυπρόθεσμες αντικυκλικές πολιτικές και μείωση του ρίσκου (Μαρής Γ. (2020).

Κατά τη διάρκεια της κρίσης χρέους το 2010, εκείνοι που υπερασπίστηκαν την οικονομική βοήθεια στην Ελλάδα μέσω της αυστηρής δημοσιονομικής λιτότητας και μέσω των σκληρών διαρθρωτικών μέτρων υποστήριζαν ότι αυτή η πολιτική θα επέτρεπε στη χώρα να έχει πρόσβαση σε χρηματοοικονομικές ροές για αρκετά μεγάλο χρονικό διάστημα έτσι ώστε η χώρα να είχε τη δυνατότητα να αποφύγει τη χρεοκοπία και μετέπειτα το γεγονός αυτό θα επέτρεπε στην ίδια τη χώρα τη λήψη μέτρων για την επιστροφή στη δημοσιονομική βιωσιμότητα, μέσω της εσωτερικής υποτίμησης, που θα οδηγούσε στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, καθώς και στη βιώσιμη ανάπτυξη που καθοδηγείται από την αύξηση της εξωτερικής ζήτησης (Costaetal., 2016). Από την άλλη, όσοι επέκριναν την υπό όρους προσέγγιση που συνδέεται με πολιτικές αυστηρής λιτότητας υποστήριζαν ότι η ένταση που απαιτείται από την Ελλάδα για φορολογικές και μισθολογικές προσαρμογές θα αυξήσει την ανισότητα και αυτό το γεγονός θα δημιουργούσε ύφεση εξαιτίας της μείωσης της εγχώριας ζήτησης. Αυτό θα εμπόδιζε την Ελλάδα να επιτύχει δημοσιονομική βιωσιμότητα και την απαιτούμενη οικονομική ανάπτυξη, δημιουργώντας έτσι έναν φαύλο κύκλο υπανάπτυξης στην ελληνική οικονομία.

Διάφορες μελέτες ανάπτυξης έχουν περιγράψει τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της ελληνικής οικονομίας, εκτός από τον τουρισμό και τη ναυτιλία, και σε άλλους τομείς. Μερικοί από αυτούς τους τομείς (τουρισμός, logistics, αρτοποιηχανία, ενέργεια, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, start-ups λογισμικού και τεχνολογίας) έχουν σημειώσει σημαντική ανάπτυξη στα τελευταία χρόνια της κρίσης, ενώ οι κατασκευαστικές εταιρείες έχουν αυξήσει τον εξαγωγικό προσανατολισμό τους αντισταθμίζοντας την απώλεια της εγχώριας ζήτησης. Επομένως, είναι φανερό η ανάπτυξη της οικονομίας, αν και αυτή η ανάπτυξη έρχεται με πιο αργό ρυθμό από το επιθυμητό³⁵.

Η ελληνική περίπτωση επικεντρώνεται σε ένα κύριο ερώτημα: Μπορεί ένα μεσογειακό κράτος όπως η Ελλάδα, με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του και μέσα σε ένα ατελές καθεστώς ενός ενιαίου νομίσματος, με ένα αυστηρό δηλαδή θεσμικά καθορισμένο και, επιβαλλόμενο από την αγορά, δημοσιονομικό πλαίσιο, και περιορισμένη εμπιστοσύνη στις αγορές να ανταπεξέλθει μακροχρόνια;

Μέσα από το πρίσμα της πολιτικής οικονομίας, βλέπουμε ότι το βάρος της προσαρμογής των τιμών μειώθηκε σε μεγάλο βαθμό στην εργασία και στους μισθούς

³⁵ <https://www.capital.gr/oikonomia/3503938/anebainei-o-ependutikos-puretos-se-5-kladous>

(ξεκινώντας από τη γενική κυβέρνηση και μετέπειτα στον ιδιωτικό τομέα), και λιγότερο στις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών, όπου ισχυροί συνασπισμοί αντιστάθηκαν στην απελευθέρωση. Τα τελευταία χρόνια η αγορά εργασίας μεταμορφώθηκε ριζικά, αποκτώντας τα χαρακτηριστικά μιας απελευθερωμένης οικονομίας της αγοράς. Μεταξύ άλλων, οι μεταρρυθμίσεις που εισήχθησαν ιδίως από τα δύο πρώτα προγράμματα περιείχαν την απελευθέρωση των διαπραγματεύσεων σχετικά με τους μισθούς, τη μετάβαση από το επίπεδο του κλάδου σε συλλογικές συμβάσεις στο εταιρικό επίπεδο, τη χαλάρωση των απολύσεων, την ευθυγράμμιση των εργασιακών συνθηκών με τις πρώην κρατικές επιχειρήσεις με εκείνες στον υπόλοιπο ιδιωτικό τομέα, επεκτείνοντας τη χρήση των συμβάσεων ορισμένου χρόνου, τη μείωση των αμοιβών των υπερωριών, και την παράταση της εργασίας με μερική απασχόληση (ή μερική απόλυση) (European Commission, 2014).

Αν και ο επίσημος στόχος (και ευρωπαϊκή στρατηγική) ήταν αυτός της ευελιξίας με ασφάλεια, οι μεταρρυθμίσεις επέφεραν ευελιξία χωρίς το στοιχείο ασφάλειας. Δεδομένου του δημοσιονομικού περιορισμού των κοινωνικών δαπανών και του τεράστιου μεγέθους της ανεργίας, μόνο ένα μικρό ποσοστό μακροχρόνια άνεργων έλαβε κρατική στήριξη. Οι πολιτικές για την αγορά εργασίας και καθώς και αυτές της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, χρηματοδοτούμενες από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, στηρίχθηκαν ως στρατηγική για την αντιμετώπιση των υψηλών επιπέδων ανεργίας και της ανεργίας των νέων. Η συστηματική ενεργοποίηση τέτοιων πολιτικών αντιπροσωπεύει την ενίσχυση της διαρθρωτικής μετατόπισης από παθητικές σε ενεργές πολιτικές εργασίας οι οποίες φαίνεται να είναι καταλληλότερες μέσα στο σύγχρονο επιχειρηματικό περιβάλλον (Μαρής Γ. (2021).

4.2 Προτάσεις

Τα προγράμματα προσαρμογής για την Ελλάδα πέτυχαν τους κυριότερους επιδιωκόμενους στόχους, αλλά παράλληλα εμπεριέχουν και ορισμένες αδυναμίες-κενά. Για να αποφευχθούν αυτά απαιτείται η να υπάρξει μια ολοκληρωμένη μελέτη-εκτίμηση της φύσης των προβλημάτων της χώρας, που είχαν δημιουργηθεί πολύ πριν από το ξέσπασμα της χρηματοπιστωτικής κρίσης. Για να γίνει αυτό θα πρέπει να υπάρξει βαθύτερη κατανόηση της φύσης των προβλημάτων της χώρας από

οικονομικές, κοινωνικές και θεσμικές προοπτικές, καθώς να υπάρξει η αλληλεπίδραση μεταξύ των ελληνικών τρωτών σημείων - που κυμαίνονται από μεγάλες δημοσιονομικές, μακροοικονομικές και διαρθρωτικές ανισορροπίες έως και την εξάλειψη των ευπαθειών στο επίπεδο των θεσμικών και διοικητικών ικανοτήτων. Παρόλο που είναι δύσκολο να καλυφθούν όλοι οι τομείς, οι πληροφορίες αυτές θα μπορούσαν να τροφοδοτήσουν τον σχεδιασμό καλύτερων προγραμμάτων και να στοχεύσουν καλύτερα στις ελληνικές ανάγκες σε βασικούς προβληματικούς τομείς της οικονομίας.

Τα μελλοντικά προγράμματα υποστήριξης πρέπει να καθορίζουν σαφώς τους στρατηγικούς στόχους με βάση μια περισσότερο μακροπρόθεσμη προοπτική. Η ανάπτυξη στην Ελλάδα είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία κάθε προγράμματος. Εκτός από τις αναγκαστικά φιλόδοξες δημοσιονομικές προσαρμογές για την αποκατάσταση των δημοσιονομικών και δημόσιων χρεών, η προώθηση της ενδογενούς ανάπτυξης πρέπει να είναι ένας από τους βασικούς στόχους κάθε προγράμματος οικονομικής βοήθειας στο μέλλον(Λιαργκόβας, Π. (2020)). Ο σχεδιασμός του προγράμματος πρέπει να αντλεί τους στόχους του μέσα από τα κύρια προβλήματα τα οποία θα πρέπει να αντιμετωπιστούν, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών πραγματικοτήτων. Μερικά από τα πιο σημαντικά στοιχεία που πρέπει να αξιολογούνται αφορά το βαθμό της ικανότητας της Ελλάδας και οι απαραίτητες βελτιώσεις για την επίτευξη των στρατηγικών στόχων των προγραμμάτων προσαρμογής.

Όλα τα προγράμματα πρέπει επίσης να διασφαλίζουν μια δίκαιη κατανομή των προσπαθειών σε ολόκληρη την κοινωνία, όχι μόνο για λόγους δικαιοσύνης, αλλά και ως μέσο για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας. Η αποτυχία ενίσχυσης της μακροπρόθεσμης βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης θα έχει αρνητικές συνέπειες, ιδίως για τους πιο ευάλωτους τομείς της κοινωνίας. Τα λάθη στο σχεδιασμό ή την εφαρμογή οποιουδήποτε προγράμματος μπορεί να οδηγήσουν σε μεγαλύτερο χρονικό διάστημα περιόδων προσαρμογής, υψηλότερες ανάγκες χρηματοδότησης και μεγαλύτερο κοινωνικό κόστος. Η δημοσιονομική προσαρμογή δεν πρέπει να θέτει σε κίνδυνο ένα αποτελεσματικό δίκτυο κοινωνικής ασφάλισης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Καζάκος, Π., Λιαργκόβας, Π. και Ρεπούσης, Σ. (2016), *Το δημόσιο χρέος της Ελλάδας*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Κατσίκας Δ., Αναστασάτου, Μ., Νίτση, Ε., Πετραλιάς, Α., Φιλίνης, (2018), *Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα Κατά τη διάρκεια της κρίσης (2010-2014)*, Αθήνα: ΕΛΙΑΜΕΠ.

Λιαργκόβας, Π. (2020), *Δέκα Χρόνια Κρίση, Τρία Μνημόνια και Μια Πανδημία. Η Ελλάδα Αναζητώντας Διέξοδο*, Αθήνα: Πατάκη.

Λιαργκόβας, Π. και Παπαγεωργίου Χ. (2018), *Το Ευρωπαϊκό Φαινόμενο. Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές*, Θεσσαλονίκη: Τζιόλα.

Μαρής, Γ. (2014), *Το Νέο Πλαίσιο και τα Όρια της Οικονομικής Διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα: ΕΛΙΑΜΕΠ.

Μαρής, Γ. (2020), *Ο Νομιζόμενος Κόσμος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ασύμμετρη ισχύς, εθνική κυριαρχία και διαπραγματεύσεις κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης στην Ευρωζώνη*, Αθήνα: Προπομπός.

Μαρής, Γ. (2021), *Ευρωπαϊκή Πολιτική Οικονομία και Ελλάδα. Θεωρία και Εφαρμογές*, Αθήνα: Προπομπός.

Σκλιάς, Π. και Μαρής, Γ. (2014), “Τα Κριτήρια Σύγκλισης στην ΟΝΕ και η Εικόνα της Ελλάδας: Οι Δεκαετίες του 1980- 1990”, στο *Η Ελληνική Πολιτική Οικονομία 2000-2010: Από την ΟΝΕ στο Μηχανισμό Στήριξης*. επιμέλεια Π. Σκλιάς, και Σ. Ρουκανάς, Αθήνα: Εκδόσεις Λιβάνη.

<https://www.liberal.gr/news/mnimonio/44663>

<https://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SEL03/2009>

https://www.naftemporiki.gr/search?q=%CE%91%CE%BD%CF%84%CF%89%CE%BD%CE%B7%CF%82+%CE%A3%CE%B1%CE%BC%CE%B1%CF%81%CE%B1%CF%82&sort=pubdate&page=1&f_tag_exact=%CE%9A%CF%8

5%CE%B2%CE%AD%CF%81%CE%BD%CE%B7%CF%83%CE%B7+%C
E%A0%CE%B1%CF%80%CE%B1%CE%B4%CE%AE%CE%BC%CE%B
F%CF%85

<https://www.skai.gr/news/politics/ksekinise-i-syztisi-gia-to-dimopsifisma-sti-vouli-ta-mesanyxta-i-ps/amp>

<https://www.in.gr/2020/07/05/politics/ksanagyrnontas-stin-5i-iouliou-2015-dimopsifisma-oxi-synthikologisi-tou-syriza/>

<https://www.capital.gr/oikonomia/3040196/dnt-mi-biosimo-to-elliniko-xreos>

<https://www.skai.gr/news/politics/to-mystiko-sxedio-tis-ee-gia-antimetopisi-grexit-meta-to-dimopsifism>

<https://www.capital.gr/tax/3402544/sta-upsi-i-eispraximotita-ton-foron>

<https://m.naftemporiki.gr/story/1242234/omologa-efsf-esm-xreos>

<https://www.dailyeconomics.gr/oikonomikoi-oroi/eyrwpaikos-mhchanismos-statherothtas-ems>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0285&from=MT>

<https://www.naftemporiki.gr/finance/story/1550626/sta-496-dis-euro-to-protogenes-pleonasma-to-2019>

<https://www.ekt.gr/el/magazines/features/21907#T%CE%B1%20%CF%83%CF%85%CE%BC%CF%80%CE%B5%CF%81%CE%AC%CF%83%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1%20%CF%84%CE%B7%CF%82%20%CE%B5%CF%84%CE%AE%CF%83%CE%B9%CE%B1%CF%82%20%CE%AD%CE%BA%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%B7%CF%82%20%CE%B3%CE%B9%CE%B1%20%CF%84%CE%B9%CF%82%20%CE%B5%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CF%8A%CE%BA%CE%AD%CF%82%20%CE%9C%CE%BC%CE%95>

<http://www.sepe.gr/gr/research-studies/article/12089129/world-economic-forum-upohorise-kata-4-theseis-i-adagonistikotita-tis-ellinikis-oikonomias/>

<https://www.statistics.gr/el/the-greek-economy>

<https://www.tanea.gr/2013/02/01/greece/o-pollaplastiastis-meiwnei-akomi-perissotero-to-aep/>

<https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/ar2015.el.html>

<https://www.capital.gr/tax/3324375/i-ektoseusi-ton-lixiprothesmon-ofeilon-fernei-nees-proeklogikes-ruthmiseis>

<https://www.oecd.org/general/searchresults/?q=1%CE%B7%20%CE%B8%CE%AD%CF%83%CE%B7%20%CE%B3%CE%B9%CE%B1%20%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%B1%CF%81%CF%81%CF%85%CE%B8%CE%BC%CE%AF%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82%20%CF%83%CF%84%CE%B9%CF%82%20%CE%B5%CE%BA%CE%B8%CE%AD%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82%20%CF%84%CE%BF%CF%85%20%CE%9F%CE%9F%CE%A3%CE%91%20%CE%B3%CE%B9%CE%B1%20%CF%84%CE%B7%CE%BD%20%CE%B1%CE%BD%CE%AC%CF%80%CF%84%CF%85%CE%BE%CE%B7%20%C2%ABGoing%20for%20Growth%C2%BB.%20&cx=012432601748511391518:xzeadub0b0a&cof=FORID:11&ie=UTF-8>

<https://m.naftemporiki.gr/story/1475584>

<https://www.iefimerida.gr/news/425685/eurogroup-desmeysi-gia-protogeni-pleonasmata-35-eos-2022-kai-22-apo-2023-eos-2060>

<https://www.capital.gr/oikonomia/3503938/anebainei-o-ependutikos-puretos-se-5-kladous>

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Alcidi, C., and Gros, P. (2015), “EMU Governance and the Limits of Fiscal Policy Coordination.” In *Redesigning European Monetary Union Governance in Light of the Eurozone Crisis*, edited by CIDOM, 47–56. *Barcelona, Spain: Barcelona Centre for International Affairs*

Andriopoulou E., A. Karakitsios, P. Tsakloglou (2018), “Inequality and poverty in Greece: Changes in times of crisis.” In *Socioeconomic Fragmentation and*

- Exclusion in Greece under the Crisis*, edited by Katsikas D., D. Sotiropoulos, M. Zafiropoulou, London: Palgrave Macmillan.
- Ayuso, J. y Malo de Molina, J. L. (2011), El papel de los Banco scentrales durante la crisis financiera. *Papeles de la Fundación*, 42, 49-64.
- Bank of Spain (2015), La ampliación de los programas de compra de activos del BCE. Αντλήθηκε από:
<http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletines/Revistas/BoletinEconomico/15/Mar/Fich/be1503.pdf> (Πρόσβαση 1/6/2021)
- Bolukbasi, H. T. (2009), On Consensus, Constraint and Choice: Economic and Monetary Integration and Europe's Welfare States. *Journal of European Public Policy* 16 (4), 527–544.
- Blyth, M. (2013), *Austerity: A History of a Dangerous Idea*, Oxford: Oxford University Press.
- Cafruny, A. W., and J. M. Ryner. (2007), *Europe at Bay. In the Shadow of US Hegemony*, Boulder: Lynne Rienner.
- Cecchetti, S. and O'Sullivan, R. (2003), The European Central Bank and the Federal Reserve. *Oxford Review of Economic Policy* 19 (1), 30-43.
- Cohen, B. J. (2008), “The Euro in a Global Context: Challenges and Capacities.” In *The Euro at 10: Europeanization, Power and Convergence*, edited by K. Dyson. 37–53. Oxford: Oxford University Press.
- Costa, L., Martins, N.O. and De Oliveira, F.G. (2016), Portugal's bailout and the crisis of the European Union from a capability perspective. *Cambridge Journal of Economics* 40 (1), 1479–1496
- Cour-Thimann, P. and Winkler, B. (2012), The ECB'S non-standard monetary policy measures: the role of institutional factors and financial structure. *Oxford Review of Economic Policy* 28 (4), 765-803.
- De Grauwe, P. (2014), *Economics of the Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Enderlein, H., and A. Verdun. (2009), EMU's Teenage Challenge: What Have We Learned and Can We Predict from Political Science?. *Journal of European Public Policy* 16 (4), 490–507.
- European Commission (2010), The [first] Economic Adjustment Programme for Greece, Occasional Papers 61, May 2010. Αντλήθηκε από: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf

- European Commission (2014), EU country-specific recommendations. European Commission: Commission and its priorities. Αντλήθηκε από: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/eu-country-specific-recommendations_en (Πρόσβαση 8/4/2021)
- Fabbrini, F. (2013), The Fiscal Compact, the “Golden Rule,” and the Paradox of European Federalism. *Boston College International and Comparative Law Review* 36, 1–38.
- Greer, S. (2014), Structural adjustment comes to Europe: Lessons for the Eurozone from the conditionality debate. *Global Social Policy*, 14 (1), 51–71.
- González-Páramo, J. M. (2012), La gestión del Banco Central Europeo ante la crisis. *Revista de Economía Mundial* 30, 83-102.
- Hall, P. A. (2018), Varieties of capitalism in light of the euro crisis. *Journal of European Public Policy*, 25 (1), 7-30.
- Hallerberg, M., and J. Bridwell. (2008), “Fiscal Policy Coordination and Discipline: The Stability and Growth Pact and Domestic Fiscal Regimes.” In *The Euro at 10: Europeanization, Power and Convergence*, edited by K. Dyson, 69–86. Oxford: Oxford University Press.
- Heipertz, M., and A. Verdun. (2004), The Dog that Would Never Bite? What We Can Learn from the Origins of the Stability and Growth Pact. *Journal of European Public Policy* 11 (5), 765–780.
- Heipertz, M., and A. Verdun. (2010), *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge: Cambridge University Press.
- IMF (2015a), Greece: Preliminary Draft Debt Sustainability Analysis (DSA), IMF Country Report No. 15/165, 26 June 2015. Αντλήθηκε από: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15165.pdf> (Πρόσβαση 19/4/2021)
- IMF (2015b), Crisis program review, IMF Policy Paper, 9 November 2015. Αντλήθηκε από: www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/110915.pdf (Πρόσβαση 10/5/2021)
- IMF (2017a), Greece: Evaluation of Exceptional Access Under the Extended Arrangement, Staff report. Αντλήθηκε από: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/02/07/Greece-Ex-Post->

Evaluation-of-Exceptional-Access-Under-the-2012-Extended-Arrangement-
Press-44636 (Πρόσβαση 19/5/2021)

- Ioannou, D., P. Leblond, and A. Niemann. (2015), European Integration and the Crisis: Practice and Theory. *Journal of European Public Policy* 22 (2), 155–176.
- Laffan, B., and P. Schlosser. (2016), Public Finances in Europe: Fortifying EU Economic Governance in the Shadow of the Crisis. *Journal of European Integration* 38 (3), 237–249.
- Lütz, S., and M. Kranke. (2014), The European Rescue of the Washington Consensus? EU and IMF Lending to Central and Eastern European Countries. *Review of International Political Economy* 21 (2): 310–338.
- Maris, G. (2020), National sovereignty, European integration and domination in the eurozone. *European Review*, 28(2), 225-237.
- Maris, G., and Sklias, P. (2016), France, Germany and the new framework for EMU governance. *Journal of Contemporary European Studies*, 24(1), 1-23.
- Maris, G., and Sklias, P. (2020), European integration and asymmetric power: Dynamics and change in the EMU. *European Politics and Society*, 21(5), 634-649.
- Martin, A., and G. Ross, eds. (2004), *Euros and Europeans: Monetary Integration and the European Model of Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malo de Molina, J. L. (2013), La respuesta del Banco Central Europeo a la crisis. Banco de España. *Boletín económico*, 115-124.
- Menz, G., and A. Crespy, eds. (2015), *Social Policy and the Eurocrisis - Quo Vadis Social Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pagoulatos G. (2014), State-driven in Boom and in Bust: Structural Limitations of Financial Power in Greece. *Government and Opposition*, 49 (3), 452-482
- Pagoulatos, G. (2018), *Greece after Bailouts: Assessment of a qualified failure*, London: Hellenic Observatory.
- Pagoulatos, G. (2020), EMU and the Greek Crisis: Testing the Extreme Limits of an Asymmetric Union.” *Journal of European Integration*: 42 (3), 363–379.
- Ramaswamy, S. (2020), Restoring growth and financial stability: How Greek banks contributed, ESM Discussion Paper Series, *Programme evaluation II special*, June 2020.
- Scharpf, F. W. (2002), The European Social Model. *Journal of Common Market Studies* 49 (4), 645–670.

- Seabrooke, L., and E. Tsingou. (2019), Europe's Fast- and Slow-burning Crises. *Journal of European Public Policy* 26 (3), 468–481.
- Sklias, P., and Maris, G. (2013), The political dimension of the Greek financial crisis. *Perspectives on European Politics and Society*, 14(1), 144-164.
- Thomsen, P. (2019), The IMF and the Greek Crisis: myths and realities: Speech. Αντλήθηκε από: <http://www.lse.ac.uk/Events/2019/09/20190930t1830vLSE/the-imf-and-the-greek-crisis> (Πρόσβαση 20/4/2021)
- Verdun, A. (2013), “The European Currency in Turbulent Times – Austerity Policy Made in Brussels as the Only Way Out?” In *The EU Social and Economic Model after the Global Crisis: Interdisciplinary Perspectives*, edited by D.Schiek, 45–69. Farnham: Ashgate.
- Verdun, A., and Zeitlin, J. (2018), Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice. *Journal of European Public Policy* 25 (2), 137-148.
- Wincott, D. (2008), “Welfare Reform.” In *The Euro at 10: Europeanization, Power and Convergence*, edited by K. Dyson, 359–377. Oxford: Oxford University Press.
- Winkler, R. and Saravelos, G. (2017), Understanding Eurozone break-up: how much would the euro drop?, March 2017. Αντλήθηκε από: <https://think-beyond-theobvious.com/wp-content/uploads/2017/03/DB-Understanding-Eurozone-break-up-09.03.17.pdf> (Πρόσβαση 16/5/2021)
- Zeitlin, J., and B. Vanhercke. (2018), Socializing the European Semester: EU Social and Economic Policy Co-ordination in Crisis and Beyond. *Journal of European Public Policy* 25 (2), 149–174