Παναγιώτης Μαυροειδής



Μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) βρίσκεται σε μια διαρκή διαδικασία μετασχηματισμού της, μέσω της εξέλιξης των Συνθηκών Λειτουργίας της ή/και έγκρισης νέων. Αρχικά μέσω των δεικτών για το δημοσιονομικό έλλειμμα και το δημόσιο χρέος και στη συνέχεια με τη χρήση μεγαλύτερου εύρους μακροοικονομικών παραμέτρων, η εφαρμογή περιοριστικών δημοσιονομικών πολιτικών με βασικό στόχο την αύξηση της ανταγωνιστικότητας του ευρωπαϊκού κεφαλαίου, και με προφανή συνέπεια τη διαρκή πίεση για υποβάθμιση της θέσης της εργατικής τάξης και της κοινωνικής πλειοψηφίας σε όλες τις χώρες, καθίσταται θεμελιακό γνώρισμα και «οδηγός πορείας» για την ευρωπαϊκή καπιταλιστική ολοκλήρωση. Βασική θέση που υποστηρίζεται σε αυτό το κείμενο είναι ότι αυτή η πορεία συνάδει με τον αντιδραστικό χαρακτήρα της ΕΕ ως προωθημένης μορφής συντονισμού δράσης του ευρωπαϊκού κεφαλαίου και δεν αποτελεί παρέκκλισή του.

Εισαγωγή

Στο παρόν κείμενο θα γίνει παρουσίαση των βασικών εξελίξεων αναδιαμόρφωσης των Συνθηκών Λειτουργίας της ΕΕ, ειδικά μετά την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Η Συνθήκη υπεγράφη στις 7 Φεβρουαρίου του 1992 και αποτελεί την τρίτη κατά σειρά θεμελιώδη Συνθήκη για την ΕΕ μετά τη Συνθήκη της Ρώμης (1957) και την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986).

Με αυτήν έγινε πρόβλεψη παραχώρησης αρμοδιοτήτων των κρατών-μελών προς τα όργανα της ΕΕ. Συμφωνήθηκε αποκλειστική αρμοδιότητα της Οικονομικής Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) στον τομέα της Νομισματικής Πολιτικής, με κοινό νόμισμα για όλα τα κράτη-μέλη το ευρώ. Από την άλλη, η Οικονομική και Δημοσιονομική Πολιτική διατηρήθηκε στις εθνικές κρατικές αρμοδιότητες. Το περιεχόμενο της Συνθήκης αποτέλεσε προϊόν διαβούλευσης αλλά

και αντιπαράθεσης κυρίως ανάμεσα (ίσως καλύτερα: μεταγύ των ηγεμονικών καπιταλιστικών κρατών) στα ηγεμονικά καπιταλιστικά κράτη του αρχικού πυρήνα της Ευρωζώνης. Διακρίνεται από συνύπαρξη μορφών υπερεθνικής ρύθμισης με σχετική υπέρβαση των εθνικών κρατικών δομών και μορφών διακρατικής συνεργασίας των ξεχωριστών κρατών-μελών. Η διάσταση αυτή, διαρκώς μετακινούμενη προς την πρώτη κατεύθυνση, είναι παρούσα σε όλες τις μετέπειτα εξελίξεις στην αρχιτεκτονική της Ευρωζώνης και της ΕΕ.

Στη συνέχεια δρομολογήθηκε η εξέλιξη, αναθεώρηση ή/και δημιουργία νέων κανόνων και συνθηκών λειτουργίας, που προοδευτικά έδιναν συγκεκριμένο σχήμα και περιεχόμενο στο συντονισμό των εθνικών κρατικών πολιτικών, που ονομάστηκε Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση. Η διαδικασία αυτή δεν ήταν αυθόρμητη, αλλά σε μεγάλο βαθμό, όπως θα δειχτεί και στη συνέχεια, στοχοθετημένη από την ίδια τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, παρά το γεγονός ότι την υπερβαίνει. Από την άλλη, σαφώς επιταχύνθηκε με την έλευση της μεγάλης καπιταλιστικής κρίσης του 2008 και ιδιαίτερα με την εκδήλωση αυτής στην ΕΕ στη μορφή της κρίσης δημόσιου χρέους.

Ειδικά μετά το 2011, η ΕΕ ως σύνολο έχει υποβληθεί σε έναν κύκλο θεσμικής μεταρρύθμισης μέσω της έγκρισης μιας σειράς Συνθηκών, με κυριότερες το Πακέτο των Έξι Νομοθετικών Προτάσεων (Six-pack), το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ) και το Πακέτο των Δύο Νομοθετικών Προτάσεων (Two-pack). Οι Συνθήκες αυτές, μεταξύ άλλων, αφαιρούν τη ανάλψη σημαντικών αρμοδιοτήτων από τα εθνικά Κοινοβούλια και τη μεταφέρουν σε όργανα της ΕΕ (με ιδιαίτερα ενισχυμένο το ρόλο της Επιτροπής), ενώ θεσπίζουν εξαιρετικά ισχυρούς μηχανισμούς παρακολούθησης, άσκησης εποπτείας και τελικά ελέγχου στην οικονομική και πολιτική ζωή των κρατών-μελών της ΕΕ. Μέσω των εξελίξεων αυτών, που βιώνονται επώδυνα από τις εργατικές τάξεις, ειδικά στις χώρες εφαρμογής των Προγραμμάτων Δημοσιονομικής Προσαρμογής (Μνημόνια) ως απόρροιά τους, φαίνεται πως επιβεβαιώνεται ο Ζαν Μονέ (Jean Monnet), ένας εκ των θεμελιωτών της ΕΟΚ/ΕΕ, όταν έλεγε: «Η Ευρώπη θα προχωρήσει μέσα από τις κρίσεις και θα είναι το σύνολο των λύσεων που θα υιοθετηθούν ως απάντηση στις κρίσεις αυτές». Το ερώτημα είναι ποιος πληρώνει αυτές τις «κρίσεις» και τις «λύσεις» που δίνονται σε αυτές.

Οι Συνθήκες Λειτουργίας της ΕΕ και η αφετηρία της Συνθήκης του Μάαστριχτ

Παρά το γεγονός ότι με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ η Οικονομική και Δημοσιονομική Πολιτική διατηρήθηκε ως αρμοδιότητα των κρατών-μελών –σε αντίθεση με τη Νομισματική Πολιτική–, η στόχευση για διαρκή αναβάθμιση και η τάση υπερεθνικής ενοποίησης ήταν πάντοτε απόλυτα σαφείς στις Συνθήκες Λειτουργίας.



Σύμφωνα με το άρθρο 121 της Συνθήκης Λειτουργίας της ΕΕ (ΣΛΕΕ), οι οικονομικές πολιτικές των κρατών-μελών ορίζονταν ως «θέμα κοινού ενδιαφέροντος», ενώ επίσης προέβλεπαν ότι αυτές θα πρέπει να ασκούνται «με σκοπό να συμβάλλουν στην υλοποίηση των στόχων της Ένωσης» (Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, αριθ. C326, 2012).

Οι βασικές ρυθμίσεις για την οικονομική διακυβέρνηση ήταν αυτές του άρθρου 121 της ΣΛΕΕ, με την οποία υπήρχε πρόβλεψη για σύστημα πολυμερούς εποπτείας των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών, καθώς και του άρθρου 126 της ΣΛΕΕ για τη δημοσιονομική πειθαρχία που θέσπιζε τη διαδικασία η οποία θα έπρεπε να ακολουθηθεί στην περίπτωση υπερβολικού ελλείμματος (Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος − ΔΥΕ). Η Συνθήκη του Μάαστριχτ καθόρισε για το σκοπό αυτό τους στόχους-δείκτες του δημόσιου χρέους στο 60% του ΑΕΠ και του δημόσιου ελλείμματος στο 3% του ΑΕΠ.

Στο άρθρο 5 της ΣΛΕΕ ορίζεται ότι ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών, καθώς και η διαδικασία της Πολυμερούς Εποπτείας έχουν ως αφετηρία τους Γενικούς Προσανατολισμούς των Οικονομικών Πολιτικών των Κρατών-μελών και της Ένωσης, οι οποίοι θεσπίζονται σύμφωνα με το άρθρο 121, παρ. 2 ΣΛΕΕ από το Συμβούλιο κατόπιν συστάσεως της Επιτροπής και στη βάση των Συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και αποτελούν «σύσταση» προς τα κράτη-μέλη.

Δίνοντας μια πρόγευση του τι θα ακολουθούσε κάποια χρόνια αργότερα με την επιβολή των προγραμμάτων Δημοσιονομικής Προσαρμογής, το άρθρο 121, παρ. 4 της ενοποιημένης ΣΛΕΕ αναφέρει:

Όταν διαπιστώνεται, στο πλαίσιο της διαδικασίας της παραγράφου 3, ότι η οικονομική πολιτική ενός κράτους-μέλους αντιβαίνει προς τους γενικούς προσανατολισμούς της παραγράφου 2 ή ότι ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο την καλή λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, η Επιτροπή μπορεί να απευθύνει προειδοποίηση στο εν λόγω κράτος-μέλος. Το Συμβούλιο, μετά από σύσταση της Επιτροπής, μπορεί να απευθύνει τις αναγκαίες συστάσεις προς το εν λόγω κράτος-μέλος.Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Τα θεμέλια επομένως είχαν σαφώς τεθεί, καθώς επίσης και η κατεύθυνση των αλλαγών που θα γίνονταν στη συνέχεια.

Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης

Ο στόχος για «υγιή δημοσιονομικά», παρ’ ότι σαφής στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, δεν συνοδευόταν από επαρκείς μηχανισμούς ελέγχου και επιβολής. Τον Ιούνιο του 1997 ωστόσο έγινε ένα σημαντικό βήμα σε αυτή την κατεύθυνση, καθώς υιοθετήθηκε με πολιτική απόφαση των αρχηγών των κυβερνήσεων και των κρατών-μελών στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που συνήλθε στο Άμστερνταμ, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ)

(Επίσημος ιστότοπος Ευρωπαϊκής Επιτροπής, 2016). Το ΣΣΑ ορίστηκε ως το κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ για τα δημόσια οικονομικά. Με αυτό καθορίστηκαν οι δεσμεύσεις των κρατών-μελών, με κυριότερη την απαίτηση για ισοσκελισμένη ή και πλεονασματική δημοσιονομική κατάσταση. Η διαδικασία εποπτείας από μεριάς της Επιτροπής και του Συμβουλίου περιλαμβάνει προληπτικό και κατασταλτικό σκέλος.

Στο προληπτικό σκέλος περιλαμβάνεται η ετήσια υποβολή από τα κράτη-μέλη Προγράμματος Σταθερότητας (για τις χώρες της Ζώνης του Ευρώ) ή Σύγκλισης (για τις υπό ένταξη στην Ευρωζώνη χώρες), καθώς και Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων, μέσω των οποίων καθορίζεται η βούληση και τα μέσα για την ανταπόκριση στο στόχο για «υγιή δημόσια οικονομικά». Στη συνέχεια η Επιτροπή διατυπώνει συστάσεις πολιτικής ή υποβάλλει πρόταση στο Συμβούλιο για την έκδοση έγκαιρης προειδοποίησης με στόχο την αποφυγή υπερβολικού ελλείμματος.

Αν το δημοσιονομικό έλλειμμα ενός κράτους-μέλους υπερβεί το όριο του 3%, το Συμβούλιο εκδίδει συστάσεις. Η μη συμμόρφωση με αυτές μπορεί να οδηγήσει σε κυρώσεις (διορθωτικό σκέλος − Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος). Το κράτος αυτό είναι υποχρεωμένο, εντός τεσσάρων μηνών, να λάβει μέτρα για να μειώσει το έλλειμμα.

Με τους Κανονισμούς (ΕΚ) 1467/97 και (ΕΚ) 1466/97 οι πολιτικές υποχρεώσεις σε ό,τι αφορά την εφαρμογή της διαδικασίας υπερβολικών ελλειμμάτων και την ενίσχυση της εποπτείας αντίστοιχα μετατράπηκαν σε νομικές δεσμεύσεις των κρατών-μελών.

Η σημασία του ΣΣΑ δεν ορίζεται από την επιτυχή τυπική εφαρμογή του (η οποία δεν υπήρξε ποτέ, ενώ πρώτοι παραβάτες υπήρξαν οι ηγεμονικές στην ΕΕ Γερμανία και Γαλλία, που το είχαν επιβάλει, καθώς ούτε αυτές έπιαναν τους στόχους), αλλά ακριβώς από τα κριτήρια που επέβαλλε. Άλλωστε, με βάση τα κριτήρια αυτά (συντονισμός της δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών-μελών, επίτευξη ισοσκελισμένης δημοσιονομικής κατάστασης, αποτελεσματικός έλεγχος και επιβολή μέτρων), καθώς και τη σχετική «αποτυχία» του ΣΣΑ, δρομολογήθηκε αφενός η αναθεώρησή του με απαίτηση Γερμανίας και Γαλλίας (2005), αλλά και η μετάβαση σταδιακά στη λεγόμενη Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση της ΕΕ. Το νέο πλαίσιο επομένως έπρεπε να αντιμετωπίζει το ζήτημα όχι απλώς του ελέγχου και της επιβολής ποινών, αλλά την αξιόπιστη υλοποίησή τους. Ταυτόχρονα, η πραγματικότητα της κρίσης έθετε το ζήτημα της διαμόρφωσης μηχανισμών αντιμετώπισης κρίσεων και εξισορρόπησης των οικονομικών εξελίξεων των κρατών-μελών που δημιουργούσαν κινδύνους για ολόκληρο το οικοδόμημα της Ευρωζώνης και της ΕΕ.

Η πορεία προς τη Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση της ΕΕ

Η έλευση της παγκόσμιας κρίσης του 2008 και η εκδήλωσή της στην Ευρωζώνη με έντονα τα στοιχεία της επίτασης και της διάρκειας λειτούργησαν καθοριστικά ως προς τη δρομολόγηση νέων κανόνων, κανονισμών και μέτρων που στόχο έχουν μια Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση της ΕΕ.

Το «Πακέτο των Έξι Νομοθετικών Προτάσεων» (Six-pack)

Το φθινόπωρο του 2011, έπειτα από πρόταση της Επιτροπής, υιοθετήθηκε το «Πακέτο των Έξι Νομοθετικών Προτάσεων» (Six-pack) με συστατικά μέρη πέντε Κανονισμούς και μία Οδηγία. Το σύνολο των νέων ρυθμίσεων είχε στόχο τη βελτίωση και την ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών και (ακόμη περισσότερο) των κανόνων εποπτείας.

Για το σκοπό αυτό καθιερώθηκε η διαδικασία του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου», που προέβλεπε μια, κατά φάσεις, διαδικασία ελέγχου των εθνικών προϋπολογισμών από την Επιτροπή πριν αυτοί υιοθετηθούν από τα Κοινοβούλια των κρατών-μελών.

Παράλληλα, με τον Κανονισμό ΕΕ 1176/2011, στο πλαίσιο άσκησης της πολυμερούς εποπτείας, ορίζονται κυρώσεις ύψους ίσου προς το 0,2% του ΑΕΠ του προηγούμενου χρόνου για το κράτος-μέλος σε περίπτωση μη συμμόρφωσης.

Η πρόβλεψη αυτή, μαζί με πολλές ακόμη, σηματοδοτεί μια σημαντικότατη αύξηση των εποπτικών εξουσιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην άσκηση ελέγχων και εποπτείας, στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων και στην επιβολή κυρώσεων.

Μεγάλη τομή σε αυτή την κατεύθυνση αποτέλεσε η γενικευμένη εφαρμογή του κανόνα της «αντίστροφης ειδικής πλειοψηφίας». Σύμφωνα με αυτόν, η Επιτροπή υποβάλλει στο Συμβούλιο πρόταση μέτρων, που θεωρείται αυτόματα εγκριθείσα, εκτός αν το Συμβούλιο την απορρίψει με ειδική ενισχυμένη πλειοψηφία. Έτσι, αντί το Συμβούλιο να έχει το βάρος εύρεσης της πλειοψηφίας για την έγκριση της πρότασης της Επιτροπής, αυτό μεταφέρεται στο κράτος-μέλος που τυχόν θα ήθελε να αμφισβητήσει την πρόταση της Επιτροπής και μάλιστα με αναζήτηση εξαιρετικά ενισχυμένης πλειοψηφίας απόρριψης. Πρέπει να συγκεντρωθούν υπέρ αυτής τουλάχιστον 255 σταθμισμένες ψήφοι (από σύνολο 345 ψήφων) οι οποίες να αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον τα δύο τρίτα των μελών του Συμβουλίου.

Η κατανομή των ψήφων ανά χώρα φαίνεται στον ακόλουθο πίνακα:

Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Ηνωμένο Βασίλειο	29
Πολωνία, Ισπανία	27
Ρουμανία	14
Netherlands	13
Βέλγιο, Δημοκρατία της Τσεχίας, Ελλάδα, Ουγγαρία, Πορτογαλία	12
Αυστρία, Βουλγαρία, Σουηδία	10
Δανία, Φινλανδία, Ιρλανδία, Λιθουανία, Σλοβακία	7
Κύπρος, Εσθονία, Λετονία, Λουξεμβούργο, Σλοβενία	4
Μάλτα	3

Στην πραγματικότητα η δυνατότητα αναίρεσης προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής καθίσταται αδύνατη, ειδικά για τις μικρές χώρες. Θα ήταν ακριβέστερο επομένως αν μιλούσαμε όχι για ενισχυμένες εξουσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Συμβουλίου, αλλά για υπερεξουσίες και σύγχρονο πολιτικό απολυταρχισμό του ευρωπαϊκού κεφαλαίου μέσω του οικοδομήματος της ΕΕ.

Μέσω του Six pack γίνεται ένα αποφασιστικό βήμα στην επέκταση του πεδίου ελέγχου των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών, καθώς σε αυτό περιλαμβάνεται πλέον όχι μόνο το έλλειμμα και το χρέος, αλλά και κάθε πτυχή οικονομικής πολιτικής. Για το σκοπό αυτό θεσπίζεται Μηχανισμός Επαγρύπνησης με τήρηση Πίνακα Αποτελεσμάτων (Scoreboard) με πλήθος διαφορετικών δεικτών, με βάση τους οποίους παρακολουθούνται οι τυχόν αποκλίσεις και αξιολογούνται οι δημοσιονομικές πολιτικές των κρατών-μελών.

Καινοτομία των νέων ρυθμίσεων αποτελεί η προσθήκη στο όριο που ήδη υπήρχε για το ύψος του ελλείμματος (μικρότερο του 3% του ΑΕΠ) και ανώτατου ορίου στον ετήσιο ρυθμό αύξησης των δημόσιων δαπανών. Με τον τρόπο αυτό τίθεται η βάση για παρακολούθηση με ειδικότερο τρόπο του διαρθρωτικού ελλείμματος (συνολικό έλλειμμα μείον το έλλειμμα λόγω απρόβλεπτων διακυμάνσεων της οικονομίας και το έλλειμμα που προκύπτει από προσωρινές δαπάνες της κυβέρνησης).

Τα κριτήρια του Μάαστριχτ αρχίζουν πλέον να γίνονται ασφυκτικά, ενώ με το Δημοσιονομικό Σύμφωνο που θα υιοθετηθεί αργότερα η τάση αυτή κλιμακώνεται περισσότερο. Πέραν του κριτηρίου του ελλείμματος που έθετε η Συνθήκη του Μάαστριχτ, τροποποιείται με το Six pack και το κριτήριο του χρέους. Με δεδομένο ότι ελάχιστες χώρες πληρούσαν το κριτήριο για δημόσιο χρέος μικρότερο από 60% του ΑΕΠ, ο κανόνας του Μάαστριχτ κινδύνευε να καταστεί ανενεργός. Αντί αυτού, η «παραβίασή» του τον κατέστησε ακόμη πιο απαιτητικό, καθώς ορίζεται πλέον ότι οι χώρες με χρέος υψηλότερο του 60% του ΑΕΠ θα πρέπει κάθε χρόνο να το μειώνουν τουλάχιστον κατά το 1/20 της διαφοράς αυτής. Η ικανοποίηση αυτής της απαίτησης «νομιμοποιεί» σχεδόν αυτόματα απαιτήσεις και εφαρμογή μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής («Μνημονίων») σε κάθε κράτος-μέλος, ανεξάρτητα από την ως τώρα υπαγωγή του σε «καθεστώς Μνημονίου».

Η Οδηγία (ΕΕ) 85/2011, που αποτελεί μέρος του Six-pack, θεσπίζει λεπτομερείς κανόνες για τους εθνικούς προϋπολογισμούς (με την εισαγωγή αργότερα του «Πακέτου Έξι Νομοθετικών Προτάσεων» − Six pack, οι κανόνες αυτοί θα ισχυροποιηθούν περαιτέρω). Οι εν λόγω κανόνες θεωρούνται αναγκαίοι ώστε να εξασφαλίζεται η τήρηση των απαιτήσεων της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης από τις κυβερνήσεις της ΕΕ «για την αποφυγή των υπερβολικών ελλειμμάτων». Μεταξύ άλλων, τα κράτη-μέλη υποχρεούνται «να διαμορφώνουν ένα αξιόπιστο, αποτελεσματικό μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο, το οποίο περιλαμβάνει δημοσιονομικό σχεδιασμό με χρονικό ορίζοντα 3 ετών. Αυτό περιλαμβάνει πολυετείς δημοσιονομικούς στόχους, προβλέψεις για σημαντικά στοιχεία δαπανών και εσόδων και αξιολόγηση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών» (Οδηγία 2011/85/ΕΕ − Απαιτήσεις για τους προϋπολογισμούς των χωρών της

Ευρωζώνης, 2016).

Το δημοσιονομικό πλαίσιο συναποτελείται από: α) θεσμούς, διαδικασίες και κανόνες που διέπουν την προετοιμασία, την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού, συμπεριλαμβανομένης και της υποχρεωτικής κατάρτισης ενός Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής τετραετούς διάρκειας• β) τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες μόνιμου χαρακτήρα που συνήθως θέτουν όρια στο ύψος ή στο ρυθμό μεταβολής σημαντικών δημοσιονομικών μεταβλητών (π.χ. έλλειμμα, δημόσιο χρέος, δανεισμός, σύνολο δαπανών κ.λπ.)• και γ) τους ανεξάρτητους φορείς, π.χ. «δημοσιονομικά συμβούλια», οι οποίοι αναλύουν και αξιολογούν την ασκούμενη δημοσιονομική πολιτική, διενεργούν μακροοικονομικές προβλέψεις και διατυπώνουν προτάσεις για την ακολουθητέα δημοσιονομική πολιτική (Χρυσομάλλης, 2016). Οι αριθμητικοί δημοσιονομικοί κανόνες, δηλαδή οι μόνιμοι περιορισμοί στη δημοσιονομική πολιτική που εκφράζονται ως ποσοτικά όρια σε κύριες δημοσιονομικές μεταβλητές (π.χ. δημόσιες δαπάνες, έλλειμμα, δημόσιο χρέος) ή σε σημαντικό τμήμα αυτών των μεταβλητών (π.χ. πρωτογενείς δαπάνες, πρωτογενές έλλειμμα κ,λπ.), αποτελούν τον πυρήνα αυτού του θεσμικού πλαισίου.

Δημιουργείται ένας Μηχανισμός Επαγρύπνησης για την έγκαιρη προειδοποίηση και παρακολούθηση των ανισορροπιών. Για την αποτελεσματική λειτουργία του Μηχανισμού, καθιερώνεται η τήρηση Πίνακα Αποτελεσμάτων (Scoreboard) στο πλαίσιο του οποίου αξιολογούνται οικονομικές επιλογές των κρατών-μελών. Ο Πίνακας Αποτελεσμάτων αποτελείται από ένα σύνολο δεικτών για τα κράτη-μέλη.

Ένας από τους δέκα δείκτες στον πίνακα για την εποπτεία των μακροοικονομικών ανισορροπιών αφορά το λόγο της μέσης ονομαστικής αμοιβής ανά εργαζόμενο προς το ΑΕΠ της εκάστοτε χώρας ανά εργαζόμενο (μοναδιαίο κόστος εργασίας). Ο λόγος αυτός δεν πρέπει να αυξάνεται πάνω από 9% μέσα σε μια τριετία (12% για τις χώρες εκτός ευρώ). Έτσι, μπαίνει διά νόμου οροφή στις αυξήσεις που μπορούν να διεκδικήσουν τα συνδικάτα και στην ουσία απαγορεύεται να διεκδικήσουν οι εργαζόμενοι ένα αυξανόμενο μερίδιο στον παραγόμενο πλούτο (μετρημένο σε ΑΕΠ). Όταν μια χώρα είναι σε στασιμότητα, η μείωση των πραγματικών μισθών θα είναι επιβεβλημένη, αφού οι ονομαστικοί θα πρέπει να μείνουν σταθεροί. Σε περίπτωση ύφεσης θα πρέπει να μειώνονται οι ονομαστικοί μισθοί, όπως συμβαίνει σήμερα στις μνημονιακές χώρες. Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο η BusinessEurope (Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία των Εθνικών Ενώσεων Βιομηχάνων) κάλεσε εξαρχής στην απαρέγκλιτη εφαρμογή του κανονισμού: «Θα είναι πολύ σημαντικό το πακέτο των έξι νομοθετημάτων να εφαρμοστεί πλήρως». Συγκεκριμένα για το 2012, η BusinessEurope ξεκαθάρισε ότι «οι βασικές της προτεραιότητες είναι στην ίδια γραμμή με

αυτές της Κομισιόν». Ανάμεσα σε αυτές είναι: «Η μεταρρύθμιση της νομοθεσίας για την προστασία της εργασίας με σκοπό τη μείωση της ακαμψίας των μόνιμων συμβολαίων». Αλλά και: «Η μεταρρύθμιση των συστημάτων διαπραγμάτευσης και καθορισμού των μισθών. Η ελαστικότητα των μισθών είναι ένας βασικός παράγοντας ώστε να είναι οι ευρωπαϊκές ιδιωτικές εταιρείες ανταγωνιστικές και να κερδίζουν αγορές στο παγκόσμιο επίπεδο για να δημιουργούν δουλειές στην Ευρώπη. Οι εταιρείες πρέπει να μπορούν να προσαρμόζουν τους μισθούς στην απόδοσή τους και να τους αντιστοιχούν στην παραγωγικότητα». Ακόμα όμως κι αν η παραγωγικότητα αυξηθεί, ο πίνακας δεικτών βάζει οροφή στην αύξηση των ονομαστικών μισθών. Επίσης, με βάση το Σύμφωνο για το Ευρώ, για να αυξηθούν οι μισθοί, θα πρέπει να αυξάνεται και η ανταγωνιστικότητα της εκάστοτε οικονομίας. Εν ολίγοις, στο νέο πλαίσιο το πάγωμα των ονομαστικών μισθών θα είναι πολύ συχνά «επιβεβλημένο», ενώ η αύξηση των πραγματικών μισθών πολύ δύσκολη (Βασσάλος, 2012).

Είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι οι κανόνες αφορούν όλες τις συνιστώσες της Γενικής Κυβέρνησης (π.χ. ασφαλιστικούς οργανισμούς, τοπική αυτοδιοίκηση, νοσοκομεία, πανεπιστήμια, ΝΠΔΔ κ.λπ.) και όχι μόνο την Κεντρική Κυβέρνηση. Ωστόσο, η αποτελεσματικότητά τους −πάντα με τα κριτήρια των οργάνων της ΕΕ− κρίνεται από πλήθος παραγόντων, μεταξύ των οποίων η ύπαρξη «ανεξάρτητων φορέων ανάλυσης, αξιολόγησης και διατύπωσης προτάσεων σχετικά με την ασκούμενη δημοσιονομική πολιτική» (π.χ. δημοσιονομικό συμβούλιο).

Από τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι η εμβάθυνση της Νέας Οικονομικής Διακυβέρνησης της ΕΕ τροποποιεί και την ίδια τη σχέση ανάμεσα στο σύστημα πολιτικής και οικονομικής εξουσίας των ξεχωριστών κρατών- μελών και στο μηχανισμό της ΕΕ. Η σχέση αυτή δεν είναι απλή εξωτερική σχέση επιβολής (παρ’ ότι υπάρχει και η επιβολή των ηγεμονικών καπιταλιστικών χωρών που ελέγχουν τα όργανα στην ΕΕ). Δεν πρόκειται επίσης για παράλληλες διαδικασίες ελέγχου και άσκησης εξουσίας. Αντίθετα, αποδεικνύεται η ύπαρξη ουσιαστικής συνύφανσης και αλληλοσυμπλήρωσης, που διατρέχει το σύνολο του οικονομικού, διοικητικού μηχανισμού εξουσίας σε κάθε χώρα και δεν αφορά μόνο τη σχέση των εκάστοτε εθνικών κυβερνήσεων με τα εκάστοτε όργανα της ΕΕ.

Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο

Το Μάρτιο του 2011 με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις Βρυξέλλες θεσπίστηκε το Σύμφωνο για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ ή Δημοσιονομικό Σύμφωνο ή Euro Plus Pact. Τέθηκε σε ισχύ τον Ιανουάριο του 2013 και αφορά χώρες τόσο της Ευρωζώνης όσο και της ΕΕ γενικότερα (με εξαιρέσεις).

Με το Δημοσιονομικό Σύμφωνο αναβαθμίζονται και τροποποιούνται σημαντικά προηγούμενες προβλέψεις του εξελισσόμενου θεσμικού πλαισίου της ΕΕ (Συνθήκη για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, 2012).

Τίθεται ρητά η υποχρέωση των κρατών-μελών να διαμορφώνουν ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς (χρυσός κανόνας). Οι χώρες που έχουν λόγο χρέους προς ΑΕΠ άνω του 60% οφείλουν να μειώνουν το υπερβάλλον χρέος κατά 1/20 κάθε χρόνο. Αυτό σημαίνει ότι οι χώρες αυτές, που είναι οι χώρες της περιφέρειας της ΕΕ, πρέπει να έχουν κάθε χρόνο όχι μόνο ισοσκελισμένους αλλά πλεονασματικούς προϋπολογισμούς. Αν δεν επιτυγχάνεται αυτό, τότε επιβάλλεται πρόστιμο 0,2% του ΑΕΠ και ταυτόχρονα διακόπτεται η χορήγηση πόρων από τα ευρωπαϊκά ταμεία.

Η απαίτηση για το έλλειμα αυστηροποιείται, καθώς πέραν της διατήρησης του ορίου για έλλειμμα μικρότερο του 3%, για χώρες με δημόσιο χρέος άνω του 60% του ΑΕΠ, υπάρχει όριο διαρθρωτικού ελλείμματος 0,5% του ΑΕΠ. Εάν το δημόσιο χρέος είναι κάτω του 60,0 % του ΑΕΠ, τότε το διαρθρωτικό έλλειμμα επιτρέπεται να φθάσει έως 1,0%, το πολύ, του ΑΕΠ.

Κάθε κράτος-μέλος αποφασίζει μεσοπρόθεσμους στόχους μέσω του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής τετραετούς διάρκειας, το οποίο θα πρέπει να επικαιροποιείται διαρκώς. Το Μεσοπρόθεσμο πρέπει να είναι συμβατό με τους γενικούς προσανατολισμούς οικονομικής πολιτικής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Προβλέπει, ανάμεσα σε άλλα, ενδεικτικούς ή δεσμευτικούς στόχους για τα ελλείμματα ή πλεονάσματα της Γενικής Κυβέρνησης και δεσμευτικές ανώτατες δαπάνες των υπουργείων. Οι εθνικοί προϋπολογισμοί κάθε έτους θα πρέπει να κινούνται εντός των ορίων του Μεσοπρόθεσμου.

Υπάρχει απαίτηση για διαμόρφωση εθνικού νόμου ο οποίος θα πρέπει να προβλέπει μηχανισμό αυτόματης διόρθωσης τυχόν αποκλίσεων από δημοσιονομικούς στόχους. Το δημοσιονομικό σύμφωνο ενισχύει τις διαδικασίες συμμόρφωσης, υποχρεώνοντας τα κράτη-μέλη να καθιερώσουν αυτόματους διορθωτικούς μηχανισμούς σε περίπτωση απόκλισης από το ποσοτικό όριο.

Τα συμβαλλόμενα κράτη που υπόκεινται σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος θα πρέπει να συμφωνούν με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή «πρόγραμμα δημοσιονομικής και οικονομικής εταιρικής σχέσης», που θα περιλαμβάνουν και λεπτομερή προγράμματα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων ώστε να διασφαλιστεί η διαρκής μείωση υπερβολικών ελλειμμάτων. Η εφαρμογή τους, όπως και η διαμόρφωση και υλοποίηση των ετήσιων προϋπολογισμών, θα εποπτεύονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο. Προβλέπεται όμως και

καθεστώς «ενισχυμένης εποπτείας» για όσα κράτη-μέλη προσφεύγουν στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης (βλ. πιο κάτω).

Κάθε κράτος-μέλος υποχρεούται να εφαρμόζει πολιτικές που δεν θα αντιμετωπίζουν απλώς το θέμα του ελλείμματος ή του χρέους, αλλά θα οδηγούν σε «διατηρήσιμα αποτελέσματα», τις επονομαζόμενες «μεταρρυθμίσεις». Σε τελευταία ανάλυση, αυτοσκοπός δεν είναι οι αριθμητικοί στόχοι, αλλά αυτοί λειτουργούν ως δείκτες για την επίτευξη αντιδραστικών μεταρρυθμίσεων βάθους που κινούνται γύρω από τη μείωση του εργατικού κόστους, την προώθηση των ιδιωτικοποιήσεων, την περαιτέρω αντιδραστικοποίηση των εργασιακών σχέσεων και την υποβάθμιση κάθε κατάκτησης στη σφαίρα της δημόσιας κοινωνικής πολιτικής.

Σε αντίθεση με τη ΣΛΕΕ, το Δημοσιονομικό Σύμφωνο προβλέπει την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου των ΕΚ, κατόπιν προσφυγής άλλου συμβαλλόμενου μέρους, για τον έλεγχο της τήρησης των υποχρεώσεων των συμβαλλόμενων μερών σε ό,τι αφορά τη δημοσιονομική πειθαρχία.

Οι απαιτήσεις αυτές είναι, φυσικά, γνώριμες από τις πρόσφατες νομοθετήσεις της ελληνικής κυβέρνησης, αποδεικνύοντας ταυτόχρονα πως δεν εκπορεύονται από ειδικές και απροσδόκητες εξελίξεις, αλλά αντίθετα εκπηγάζουν και ορίζονται σαφώς από το γενικό πλαίσιο του Δημοσιονομικού Συμφώνου και άλλων Κανονισμών της ΕΕ.

Πολύ μεγάλης σημασίας είναι η πρόβλεψη από το Δημοσιονομικό Σύμφωνο (άρθρο 3, παρ. 2) οι απαιτούμενες σχετικές διατάξεις στα κράτη-μέλη «να είναι δεσμευτικές και διαρκείς, κατά προτίμηση συνταγματικού κύρους ή να εγγυώνται την πλήρης τήρηση και εφαρμογή τους με άλλους τρόπους σε ολόκληρη τη διαδικασία προϋπολογισμού».

Με λίγα λόγια, μέσω του Δημοσιονομικού Συμφώνου, για τις χώρες που δεν πληρούν τα βασικά κριτήρια για το έλλειμμα και το χρέος (συντριπτική πλειοψηφία), και ειδικά για όσες έχουν προσφύγει στον ΕΜΣ (όπως η Ελλάδα), όχι μόνο επιβάλλονται στο διηνεκές Προγράμματα Δημοσιονομικής Προσαρμογής (Μνημόνια), αλλά υπάρχει απαίτηση αυτά να αποκτήσουν συνταγματική, «καθεστωτική» ισχύ. Συνακόλουθα, αν ως τώρα «αντικαθεστωτική» δράση ήταν η επαναστατική στράτευση για την ανατροπή του καπιταλισμού προς μια κομμουνιστική κοινωνία, στο περιβάλλον της Νέας Οικονομικής Διακυβέρνησης της ΕΕ, «αντικαθεστωτικός» θεωρείται και όποιος δρα εναντίον της λιτότητας, των ιδιωτικοποιήσεων και άλλων απαιτήσεων των Προγραμμάτων Δημοσιονομικής Προσαρμογής.

Η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ)

Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ) τέθηκε σε επιχειρησιακή λειτουργία το 2013 και υποκατέστησε τους προσωρινούς μηχανισμούς χρηματοδοτικής συνδρομής (EFSM και EFSF). Οι τελευταίοι είχαν δημιουργηθεί νωρίτερα στο πλαίσιο μέτρων για τη διαχείριση ή/και πρόληψη της κρίσης, που είχε αγκαλιάσει επικίνδυνα τη λειτουργία της Ευρωζώνης και της ΕΕ.

Η ίδρυση του ΕΜΣ έγινε εφικτή μετά την τροποποίηση του άρθρου 136 της ΣΛΕΕ, η οποία απαγόρευε τη συνδρομή της ΕΕ σε κράτη στην περίπτωση χρεοκοπίας.

Η νέα πρόβλεψη ορίζει τα εξής: «Τα κράτη-μέλη με νόμισμα το ευρώ μπορούν να θεσπίζουν μηχανισμό σταθερότητας ο οποίος θα ενεργοποιείται εφόσον κρίνεται απαραίτητο προκειμένου να διασφαλίζεται η σταθερότητα της Ζώνης του Ευρώ στο σύνολό της. Η παροχή τυχόν απαιτούμενης χρηματοοικονομικής συνδρομής δυνάμει του μηχανισμού θα υπόκειται σε αυστηρούς όρους».

Η λειτουργία του ΕΜΣ συναρθρώνεται συνεκτικά με τις λοιπές λειτουργίες της Νέας Οικονομικής Διακυβέρνησης της ΕΕ, καθώς ρητά ορίζεται ότι όποιο κράτος ζητήσει βοήθεια θα τη λάβει μόνον αν δεχθεί όρους οικονομικής πολιτικής (αιρεσιμότητα), δηλαδή αν δεχθεί να εφαρμόσει ένα «πρόγραμμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και διατηρήσιμης δημοσιονομικής εξυγίανσης» (βλ. πιο κάτω).

Το «Πακέτο των Δύο Νομοθετικών Προτάσεων» (Two- pack)

Το μωσαϊκό των λειτουργιών της Νέας Οικονομικής Διακυβέρνησης της ΕΕ συμπληρώθηκε με την υιοθέτηση του «Πακέτου των Δύο Νομοθετικών Μέτρων» (Two-pack), το οποίο αποτελούνταν από δύο Κανονισμούς της ΕΕ, που τέθηκαν σε ισχύ στις 30 Μαΐου 2013. Με τα μέτρα αυτά συμπληρώνονται οι ρυθμίσεις «της δέσμης των έξι νομοθετικών μέτρων».

Το νέο νομοθετικό πλαίσιο θεσπίζει διαδικασία κοινού δημοσιονομικού χρονοδιαγράμματος, καθώς και διαδικασία εκτίμησης των σχεδίων προϋπολογισμών από την Επιτροπή πριν από την εκτίμηση από τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών.

Ο Κανονισμός (ΕΕ) 473/213 θεσπίζει κοινό δημοσιονομικό χρονοδιάγραμμα με ενισχυμένες εξουσίες εποπτείας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και κοινούς δημοσιονομικούς κανόνες για τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης. Προστίθεται φθινοπωρινό «εξάμηνο», αντίστοιχο της εαρινής διαδικασίας του «ευρωπαϊκού εξαμήνου», εστιάζοντας στα δημοσιονομικά σχέδια

για το επόμενο έτος.

Η σημαντικότερη καινοτομία του «Πακέτου Two-pack» είναι η διαδικασία εκτίμησης των σχεδίων προϋπολογισμών από την Επιτροπή (άρθρο 7 Κανονισμού [ΕΕ] 473/2013), η οποία αναλαμβάνει μια σημαντική και εξαιρετικά ενισχυμένη εξουσία (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L.140/11, 2013).

Συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα εξετάζει και θα εκφέρει γνώμη σχετικά με κάθε σχέδιο προϋπολογισμού πριν αυτό εγκριθεί. Μετά την εκχώρηση της εθνικής νομισματικής αρμοδιότητας, η κατάργηση, στην ουσία, της διαμόρφωσης προϋπολογισμού (δηλαδή του δικαιώματος άσκησης οικονομικής πολιτικής) αποτελεί εξαιρετικά σημαντική μεταβολή και μορφή απόσπασης εθνικής κρατικής κυριαρχίας προς όφελος των μηχανισμών της ΕΕ.

Με τη σειρά του, ο Κανονισμός ΕΕ 472/2013 καθιερώνει την ενισχυμένη οικονομική και δημοσιονομική εποπτεία σε κράτος-μέλος της Ζώνης του Ευρώ, όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κρίνει ότι αυτό αντιμετωπίζει σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική του σταθερότητα, που ενδέχεται να έχουν επιπτώσεις σε άλλα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης ή όταν λαμβάνει χρηματοδοτική συνδρομή από τον ΕΜΣ ή από άλλο διεθνή χρηματοπιστωτικό οργανισμό, όπως το ΔΝΤ (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L.140/1, 2013).

Ιδιαίτερη σημασία για την ελληνική περίπτωση έχει η πρόβλεψη του ίδιου Κανονισμού ότι, ακόμη και στην περίπτωση που κράτος-μέλος έχει εξέλθει από Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Προσαρμογής, οφείλει να παραμείνει σε καθεστώς ενισχυμένης εποπτείας εφόσον δεν έχει εξοφληθεί τουλάχιστον το 75% της συνδρομής που έχει λάβει.

Το άρθρο 7 του Κανονισμού (ΕΕ) 472/2013 αναφέρεται ρητά στην υποχρέωση των κρατών-μελών της Ευρωζώνης που υπάγονται στη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος να δεσμευτούν σε «πρόγραμμα δημοσιονομικής και οικονομικής συνεργασίας» και ορίζει ότι «το περιεχόμενο και η μορφή αυτών των προγραμμάτων καθορίζονται στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

Η «αιρεσιμότητα» ως εργαλείο επιβολής των Προγραμμάτων Δημοσιονομικής Προσαρμογής

Στο πλαίσιο της κατάρτισης του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2014-2020 της Ένωσης άλλαξαν σημαντικά οι κανόνες που διέπουν τη λειτουργία των Ταμείων της ΕΕ.

Ενισχύεται η διασύνδεση των διαρθρωτικών και επενδυτικών προγραμμάτων με τη Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση της ΕΕ.

Υποτίθεται ότι το θετικό αντίβαρο των αρνητικών επιπτώσεων της συμμετοχής στην ΕΕ είναι η αξιοποίηση πιστώσεων από τα Ταμεία της. Για παράδειγμα, η Ελλάδα για την επόμενη περίοδο 2014-20 θα αντλήσει πόρους από όλα τα διαρθρωτικά ταμεία − πόρους ύψους περίπου 16,3 δισ. ευρώ.

Ωστόσο η χορήγησή τους στην πράξη διέπεται από την αρχή της «αιρεσιμότητας» («βοήθεια υπό όρους»).

Η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει την αναθεώρηση των εθνικών προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από το ΠΔΠ 2014-2020 στην περίπτωση που θεωρεί αναγκαίο να αντιμετωπιστούν συγκεκριμένες μακροοικονομικές ανισορροπίες ή όταν ένα κράτος-μέλος βρίσκεται σε πρόγραμμα προσαρμογής. Μπορεί επίσης να προτείνει την αναστολή μέρους ή όλων των υποχρεώσεων ή πληρωμών στην περίπτωση που το κράτος-μέλος δεν λάβει τα απαραίτητα διορθωτικά μέτρα στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος ή της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών ή δεν έχει εφαρμόσει πιστά το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής. Δηλαδή θα διακόπτεται η χρηματοδότηση από τα Ταμεία της ΕΕ στα δημοσιονομικά απείθαρχα κράτη-μέλη.

Η εκταμίευση πόρων επομένως εξαρτάται από την επίτευξη των στόχων των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων και από την εκπλήρωση όρων μακροοικονομικής πολιτικής. Η απόκλιση θα μπορεί να οδηγεί σε αναστολή ή ακύρωση της χρηματοδότησης. Η αποδέσμευση πόρων εξαρτάται από «εκ των προτέρων όρους», που θα πρέπει να εκπληρώνονται πριν από την πρώτη εκταμίευση για να εξασφαλιστεί αποτελεσματική αξιοποίησή τους, και «εκ των υστέρων όρους», δηλαδή από τις επιδόσεις κατά την εφαρμογή του Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης (ΣΕΣ) από τις οποίες θα εξαρτώνται οι συμπληρωματικές εκταμιεύσεις. Τα παραπάνω ενισχύουν τις δυνατότητες της Επιτροπής να επιβάλλει τη συμμόρφωση των κρατών-μελών στις δικές της αποφάσεις, μεταξύ των άλλων και με Προγράμματα Δημοσιονομικής Προσαρμογής.

Εφαρμογή της Οικονομικής διακυβέρνησης

Μπορεί η Ελλάδα να αποτελεί ακραία περίπτωση εφαρμογής και κανιβαλικού πειραματισμού του νέου πλαισίου Οικονομικής και Δημοσιονομικής Διακυβέρνησης της ΕΕ, δεν είναι ωστόσο και η μοναδική.

Σε εφαρμογή του νέου πλαισίου έγιναν «συστάσεις» πολλές χώρες και στην ουσία επιβλήθηκαν αντεργατικά μέτρα.

Η πρόσφατη πολύμηνη εργατική αναταραχή στη Γαλλία δεν αποτελούσε μόνο μια διαμάχη μεταξύ της γαλλικής κυβέρνησης και των εργατικών συνδικάτων, αλλά ταυτόχρονα αναδείκνυε τη δεύτερη σε μέγεθος οικονομία της Ευρωζώνης σε πεδίο επιβολής της Νέας Οικονομικής Διακυβέρνησης. Οι ρυθμίσεις του νόμου Ελ Κορμί αποτελούσαν εφαρμογή των συστάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Συμβουλίου, στο πλαίσιο της διαδικασίας του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, με το αιτιολογικό της ανάγκης να ληφθούν μέτρα για τη «βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και την πρόληψη ανισορροπιών».

Η Σύσταση της Επιτροπής ήταν εξαιρετικά σαφής και συγκεκριμένη: Καλούσε τη γαλλική κυβέρνηση «να αλλάξει τον εργασιακό νόμο για να προσφέρει κίνητρα σε εργοδότες να προσλάβουν εργαζομένους με μορφή ανοιχτών συμβολαίων. Να διευκολύνει αποκλίσεις σε επιχειρησιακό και κλαδικό επίπεδο από τις γενικές νομικές ρυθμίσεις και συγκεκριμένα σε ό,τι αφορά τη διευθέτηση του χρόνου εργασίας» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015). Η σχετική απόφαση και πρόταση του Συμβουλίου επικύρωνε ατόφια τη Σύσταση αυτή (European Commission, 2016), με αποτέλεσμα να δρομολογηθεί η διαδικασία επιβολής της, με πρωταγωνιστικό ρόλο της γαλλικής σοσιαλιστικής κυβέρνησης και των Γάλλων Βιομηχάνων.

Ανάλογες Συστάσεις είχαν γίνει για το Βέλγιο, αλλά και πρόσφατα για την Ιταλία, όπου επίσης δρομολογήθηκαν προς υλοποίηση αντίστοιχα μέτρα αντιδραστικοποίησης των εργασιακών σχέσεων.

Ξεχωριστό ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι περιπτώσεις της Ισπανίας και της Πορτογαλίας. Σε εφαρμογή του πλαισίου της Νέας Οικονομικής Διακυβέρνησης και επειδή θεωρήθηκε ότι δεν είχαν ληφθεί αποτελεσματικά μέτρα για την αντιμετώπιση των υπερβάσεων στο έλλειμμα, δρομολογήθηκε από την Επιτροπή η διαδικασία επιβολής κυρώσεων με ποσά ύψους 0,2% του ΑΕΠ. Τελικά αποφασίστηκε από το Συμβούλιο να δοθεί ακόμη μια παράταση για την επιβολή τους, ορίζοντας νέες προθεσμίες στις δύο χώρες για την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων, τέλος του 2016 για την Πορτογαλία και τέλος του 2018 για την Ισπανία (European Commission, 2016). Η Επιτροπή θα αποφασίσει επίσης εάν θα παγώσει κάποια από τα ευρωπαϊκά κονδύλια προς την Ισπανία και την Πορτογαλία την επόμενη χρονιά.

Ο κλονισμός από το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος της Βρετανίας για την έξοδο από την Ευρωπαϊκή Ένωση, η παρατεταμένη πολιτική κρίση στην Ισπανία και οι γενικότεροι φόβοι για τις προοπτικές της Ευρωζώνης βάρυναν αποφασιστικά σε αυτή την αναβολή.

«Οι κυρώσεις, ακόμα και συμβολικές, δεν θα μας δώσουν τη δυνατότητα να αλλάξουμε το παρελθόν. Δεν θεωρούμε πως το να τιμωρήσουμε τις δύο χώρες θα ήταν καλό, ειδικά όταν οι πολίτες μας αμφιβάλλουν για την Ευρώπη» δήλωνε αφοπλιστικά ο επίτροπος Οικονομικών Υποθέσεων Πιερ Μοσκοβισί (Pierre Moscovici). Ειδικά δε για την Ισπανία δήλωνε: «Θεωρήσαμε ότι μια απότομη προσαρμογή ύψους 1,3-2% σε ένα χρόνο θα ήταν πολύ υψηλή και θα κόστιζε σε ανάπτυξη, ενώ λόγω της έλλειψης της πλειοψηφίας στο Κοινοβούλιο θα ήταν αδύνατο να εφαρμοστεί» (Ιστότοπος capital, 2016). Οι μέρες της βεβαιότητας πλέον για τις προοπτικές της ΕΕ είναι μετρημένες…

Συμπεράσματα

Η εφαρμογή Προγραμμάτων Δημοσιονομικής Προσαρμογής, στο όνομα της ανταπόκρισης σε κριτήρια ή/και της επίτευξης στόχων, σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί συστατικό στοιχείο και αφετηρία των Συνθηκών Λειτουργίας της ΕΕ και ειδικά της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Οτιδήποτε είχε σκιαγραφηθεί ως ευχή, παραίνεση, σύσταση ή γενική κατεύθυνση στο βασικό πλαίσιό τους σταδιακά αποκτά μορφή, συνεκτικότητα αλλά και νομοθετικό κανονιστικό πλαίσιο νομιμοποίησης, εφαρμογής και ελέγχου.

Η πορεία αυτή επιταχύνθηκε μετά τη διεθνή καπιταλιστική κρίση του 2008 και τις σημαντικές επιπτώσεις που είχε στην Ευρωζώνη. Προχωρά σχετικά ανεξάρτητα από τη μορφή της πολιτικής διαχείρισης στις χώρες-μέλη της ΕΕ (συντηρητικές, σοσιαλδημοκρατικές, «αριστερές» κυβερνήσεις ή κυβερνητικά σχήματα «μεγάλου συνασπισμού»), αντανακλώντας περισσότερο τους κοινούς σχεδιασμούς αλλά και τους ανταγωνισμούς των αστικών τάξεων στις χώρες που συναποτελούν την ΕΕ.

Μέσω της Νέας Οικονομικής Διακυβέρνησης της ΕΕ, δρομολογούνται κανονισμοί, κανόνες, κριτήρια, συστάσεις, οδηγίες, θεσμοί ελέγχου και επιβολής (πολυμερής εποπτεία, κυρώσεις, σύνδεση με εκταμίευση πόρων από τα Ταμεία), που στο σύνολό τους διέπονται από τον βασικό στόχο του ευρωπαϊκού κεφαλαίου για προώθηση καπιταλιστικών αναδιαρθρώσεων βάθους με στόχο την ιστορικής έκτασης υποβάθμιση της θέσης της εργατικής τάξης. Από κάθε «απόκλιση» των κριτηρίων και των στόχων, εκκινούν με αυτοματοποιημένο σχεδόν τρόπο Προγράμματα Δημοσιονομικής Προσαρμογής και διαδικασίες εποπτείας. Τα Προγράμματα αποτελούν μορφή αυτής της γενικής εκστρατείας και, σχεδόν με πανομοιότυπο τρόπο (με τη βοήθεια και των σχετικών δεικτών και κριτηρίων), αφορούν εφαρμογή μέτρων λιτότητας, ιδιωτικοποιήσεων σε όλους τους τομείς, αντιδραστικής αναδιάρθρωσης των εργασιακών σχέσεων. Τα μέτρα αυτά θεωρούνται από τους αρχιτέκτονές τους μονόδρομος για την επίτευξη της μείωσης του κόστους εργασίας, αλλά

και γενικά της αύξησης της ανταγωνιστικότητας της ΕΕ σε σχέση με τους βασικούς ανταγωνιστές της στην παγκόσμια οικονομία.

Στο πλαίσιο της Νέας Οικονομικής Διακυβέρνησης της ΕΕ, τα κριτήρια του Μάαστριχτ για το δημόσιο έλλειμμα και το δημόσιο χρέος αυστηροποιούνται περαιτέρω σε επίπεδα πρακτικά ανέφικτα για όλες σχεδόν τις χώρες, δίνοντας έτσι εσαεί τη βάση για μέτρα που επιβάλλουν προσαρμογή και «διόρθωση».

Δεσπόζουσα θέση στα νέα κριτήρια έχει η απαίτηση για «ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς». Δεν πρόκειται για κάποια ουδέτερη τεχνοκρατική προσέγγιση ορθολογικής διαχείρισης. Οι προϋπολογισμοί σε κάθε καπιταλιστικό κράτος διαμορφώνονται με άνισο, ταξικό τρόπο, τόσο στο σκέλος των εσόδων (ποιος και τι συνεισφέρει σε φόρους, εισφορές κ.λπ) όσο και στο σκέλος των εξόδων (κατανομή δαπανών). Γι' αυτό και είναι πάντα κοινωνικά ελλειμματικοί και ταξικά μεροληπτικοί, σε βάρος του κόσμου της εργασίας. Μέσω των απαιτήσεων της Νέας Οικονομικής Διακυβέρνησης, η ελλειμματικότητα αυτή «διπλασιάζεται», ενώ γίνεται ακόμη πιο μεροληπτική: Από τη μια, η γενική διάρθρωση των προϋπολογισμών καλείται να καλύψει όχι μόνο τις συνολικές ανάγκες αναπαραγωγής του κεφαλαίου σε κάθε κράτος-μέλος χωριστά, αλλά και τις ανάγκες άντλησης πρόσθετης υπεραξίας από μεριάς των ηγεμονικών τμημάτων του ευρωπαϊκού κεφαλαίου στο πλαίσιο της ΕΕ. Από την άλλη, ο μηχανισμός της «διόρθωσης» με στόχο την ισοσκέλιση είναι περισσότερο από ποτέ υποταγμένος στο νεοφιλελεύθερο δόγμα «μικρότερο κόστος εργασίας, μεγαλύτερη ευελιξία και ευρύτερο πλαίσιο ελεύθερης δράσης για τις δυνάμεις της αγοράς».

Οι οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές συνέπειες της Νέας Οικονομικής Διακυβέρνησης σε χώρες «δεύτερης ταχύτητας» εντός της ΕΕ, όπως η Ελλάδα, είναι πολλαπλάσια αρνητικές. Η απαίτηση του Δημοσιονομικού Συμφώνου για πληρωμή του 1/20 κατ' έτος του πλεονάζοντος χρέους από το 60% του ΑΕΠ δημιουργεί, στην περίπτωση της Ελλάδας, την «ανάγκη» για μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής της τάξης των 11-12 δισ. ευρώ ετησίως. Ταυτόχρονα, η ρητή πρόβλεψη του Κανονισμού 472 του Πακέτου Two-pack ότι, ακόμη και αν ένα κράτος-μέλος έχει εξέλθει από Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Προσαρμογής, οφείλει να παραμείνει σε καθεστώς ενισχυμένης εποπτείας εφόσον δεν έχει εξοφληθεί τουλάχιστον το 75% της συνδρομής που έχει λάβει φανερώνει πως η παραμονή στην ΕΕ και η τήρηση των κανόνων της μετατρέπουν τα Μνημόνια και την άσκηση εποπτείας σε μόνιμο καθεστώς και τη φιλολογία περί εξόδου από αυτά χωρίς νόημα.

Ακόμη περισσότερο σημαντική είναι η απαίτηση για «συνταγματοποίηση» των

Προγραμμάτων Δημοσιονομικής Προσαρμογής, μέσω της πρόβλεψης για ενσωμάτωση των προβλέψεων της Νέας Οικονομικής Διακυβέρνησης στο εθνικό νομικό σύστημα «κατά προτίμηση με συνταγματικό τρόπο».

Το πλαίσιο ελέγχου της δημοσιονομικής και οικονομικής πολιτικής στα κράτη-μέλη συνοδεύεται από μια ισχυρή διαδικασία μεταφοράς εξουσιών από αυτά προς τα όργανα της ΕΕ και ειδικά προς τα μη εκλεγμένα (Συμβούλιο και Επιτροπή). Ειδικά η εφαρμογή της αρχής της «αντίστροφης ειδικής πλειοψηφίας», δηλαδή το γεγονός ότι οι προτάσεις της Επιτροπής θεωρούνται αφετηριακά ότι έχουν εγκριθεί, εκτός αν δημιουργηθεί πλειοψηφία ¾ εναντίον τους, προσδίδει στο νέο θεσμικό πλαίσιο χαρακτηριστικά πολιτικού απολυταρχισμού.

Επίσης, η σύνδεση της υλοποίησης των μέτρων Δημοσιονομικής Προσαρμογής με την εκταμίευση πόρων από τα Ταμεία, σε συνδυασμό με τα ανώτατα όρια στις ήδη πενιχρές δημόσιες δαπάνες και τον έλεγχο των εθνικών προϋπολογισμών από την Επιτροπή, καθιστά τις οικονομίες ειδικά των μικρότερων κρατών-μελών «ομήρους» και το στόχο της «εθνικής παραγωγικής ανασυγκρότησης» εντός της Ευρωζώνης και της ΕΕ αδύνατο.

Η λεγόμενη «εταιρική ισότιμη σχέση» μετατρέπεται όλο και περισσότερο σε κενό γράμμα και οι αρχές «ισοτιμία, αλληλεγγύη, δημοκρατία», ως αξιακό πρόταγμα της ΕΕ, σε απλή ιδεοληψία. Η κυριαχρχία τού κάθε χωριστού αστικού κράτους ως προς την εξουσία της ΕΕ, με τη Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση αποδυναμώνεται περαιτέρω. Η συνάρθρωση όμως της εθνικής αστικής εξουσίας με την εξουσία των Βρυξελλών δημιουργεί μια πανίσχυρη δύναμη έναντι του «έθνους των εργαζομένων» σε κάθε χώρα. Έναντι αυτού του ισχυρού πλέγματος εξουσίας, θεσμικού και εξωθεσμικού, δυσχεραίνονται σοβαρά οι απόπειρες του κινήματος στις ξεχωριστές χώρες για εργατικές κατακτήσεις και φυσικά για την κατάκτηση της εξουσίας από σοσιαλιστικές και κομμουνιστικές δυνάμεις. Έτσι, για το «έθνος των εργαζομένων», το ζήτημα των ριζοσπαστικών κοινωνικών μεταρρυθμίσεων και της συνολικής ανατροπής της κυρίαρχης αστικής πολιτικής, αποκτά ταυτόχρονα «εθνικό» και αντικαπιταλιστικό χαρακτήρα. Συνδέεται με την πάλη για την απελευθέρωση απ’ τα ιμπεριαλιστικά δεσμά και την επίτευξη ρηγμάτων στον καπιταλιστικό κορμό. Η ΕΕ δεν είναι μια αφηρημένη διεθνική και διακρατική συνεργασία, αλλά ακριβώς μια καπιταλιστική ολοκλήρωση, που έρχεται να διευρύνει το πεδίο δράσης του κεφαλαίου, στηρίζοντας παράλληλα τις αστικές τάξεις σε κάθε χώρα. Δεν μπορεί επομένως να υπάρξει αντικαπιταλιστικός αγώνας στην Ελλάδα για υπεράσπιση των εργατικών συμφερόντων και με στρατηγική προοπτική το σοσιαλισμό-κομμουνισμό της εποχής μας, χωρίς να τίθεται θέμα εξόδου από την ΕΕ.

Βιβλιογραφία

Βασσάλος, Γ. (2012), «Η επίθεση εργοδοσίας και Κομισιόν στα εργατικά δικαιώματα σε όλη την Ευρώπη», διαθέσιμο στο: https://mygranma.files.wordpress.com/

«Εισαγωγή του ευρώ: Τα κριτήρια σύγκλισης» (2016), διαθέσιμο στο: http://eur-lex.europa.eu/ (τελευταία πρόσβαση: 9-8-2016)

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αριθ. C326 (2012), «Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ένωσης», διαθέσιμο στο: http://eur-lex.europa.eu/ (τελευταία πρόσβαση: 9-8-2016).

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L.140/1 (2013), «Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 472/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου», διαθέσιμο στο: http://eur-lex.europa.eu/ (τελευταία πρόσβαση: 9-8-2016).

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L.140/11 (2013), «Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 473/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου», διαθέσιμο στο: http://eur-lex.europa.eu/ (τελευταία πρόσβαση: 9-8-2016).

Επίσημος Ιστότοπος Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2016), «Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης», διαθέσιμο στο: http://ec.europa.eu/ (τελευταία πρόσβαση: 9-8-2016).

Επίσημος Ιστότοπος, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2012), Συνθήκη για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση», διαθέσιμο στο: http://www.consilium.europa.eu/ (τελευταία πρόσβαση: 9-8-2016).

Ιστότοπος capital.gr (2016), «Κομισιόν: Ακυρώνει το πρόστιμο για Πορτογαλία και Ισπανία», διαθέσιμο στο: http://www.capital.gr/ (τελευταία πρόσβαση: 17-8-2016).

Μούσης, Ν. (2011), Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική, Αθήνα, Παπαζήσης.

Οδηγία 2011/85/ΕΕ – Απαιτήσεις για τους προϋπολογισμούς των χωρών της Ευρωζώνης, (2016), διαθέσιμο στο: http://eur-lex.europa.eu/ (τελευταία πρόσβαση: 9-8-2016).

Παπαδημητρίου, Γ. (1997), Η αργόσυρτη πορεία προς την ευρωπαϊκή ομοσπονδίωση, Αθήνα, Σάκκουλας.

Χρυσομάλλης, Δ. (2016), Η Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση: Νομικές και θεσμικές προσεγγίσεις, Νομική Σχολή ΔΠΘ.

BusinessEurope (2012), The 2012 Annual Growth Survey: Frequently Asked Questions, διαθέσιμο στο: http://europa.eu/ (τελευταία πρόσβαση: 9-8-2016).

European Comission (2015), "Recommendation for a Council Recommendation on the 2015 National Reform Programme of France and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of France",available at: http://ec.europa.eu/ (τελευταία πρόσβαση: 17-8-2016.

European Commission (2016), "Stability and Growth Pact: fiscal proposals for Spain and Portugal", available at: http://europa.eu/ (τελευταία πρόσβαση: 17-8-2016).

Official Journal of the European Union (2015), "Council Recommendation of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of France and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of France", anailable at: http://ec.europa.eu/ (τελευταία πρόσβαση: 17-8-2016).

Πηγή: ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΜΑΡΞΙΣΜΟΥ για την Κομμουνιστική Απελευθέρωση, Τεύχος 02 φθινόπωρο 2016