



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών στην *Εφαρμοσμένη Οικονομική*

Κατεύθυνση «Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ

**ΟΙ ΔΑΝΕΙΑΚΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΤΑ ΜΝΗΜΟΝΙΑ
ΠΟΥ ΕΦΑΡΜΟΣΤΗΚΑΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ 2010 –
2015. ΜΙΑ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ**

**ΦΟΙΤΗΤΗΣ-ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ
ΑΠΟΣΤΟΛΑΚΗΣ ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ**

**ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
Δρ. ΣΤΕΡΓΙΟΥ ΑΝΔΡΕΑΣ ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ**

ΒΟΛΟΣ 2020

Υπεύθυνη Δήλωση

Βεβαιώνω ότι είμαι συγγραφέας αυτής της διπλωματικής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται σε αυτήν. Έχω αναφέρει τις όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε αυτές αναφέρονται ακριβώς είτε είναι παραφρασμένες. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η πτυχιακή εργασία προετοιμάστηκε από εμένα προσωπικά ειδικά για τις απαιτήσεις του προγράμματος μεταπτυχιακών σπουδών στην Εφαρμοσμένη Οικονομική του Τμήματος Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας.

Ο Δηλών

Βασίλειος Αποστολάκης

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ	III
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	V
ABSTRACT	VI
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ	VII
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	VIII
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
2. Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΑΠΟ ΤΟ 1990-2009 ΚΑΙ ΤΑ ΑΙΤΙΑ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ	4
2.1 Η πορεία της ελληνικής οικονομίας 1990-2009	4
2.1.1 <i>Η πορεία προς την ONE</i>	4
2.1.2 <i>Μακροοικονομικοί δείκτες</i>	6
2.2 Η διόγκωση του κράτους και η έλλειψη ανταγωνιστικότητας.....	12
2.3 Η διόγκωση του δημοσιονομικού ελλείμματος, του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών και του δημόσιου χρέους	14
2.4 Διαφθορά, παραοικονομία, και φοροδιαφυγή.....	18
2.5 Οι στατιστικές παρατυπίες	20
3. ΔΑΝΕΙΣΤΕΣ ΚΑΙ ΔΑΝΕΙΣΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ	22
3.1 Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Δ.Ν.Τ.)	22
3.1.1 <i>Ο δανειοδοτικός ρόλος του Δ.Ν.Τ.</i>	22
3.1.2 <i>Οι πόροι του Δ.Ν.Τ.</i>	24
3.2 Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης (ΕΜΧΣ).....	26
3.3 Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ).....	26
3.4 Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ).....	28
4. ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΔΑΝΕΙΑΚΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ	32
4.1 Η δανειακή σύμβαση του 2010	32
4.2 Η δανειακή σύμβαση του 2012	34
4.3 Η δανειακή σύμβαση του 2015	36
4.4 Κριτική προσέγγιση από το πρίσμα της εθνικής κυριαρχίας	37
5. ΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ (ΜΝΗΜΟΝΙΑ)	42
5.1 Το πρώτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής (Πρώτο Μνημόνιο)	42
5.1.1 <i>Στόχοι</i>	43
5.1.2 <i>Μέτρα και αποτελέσματα του 1ου Μνημονίου</i>	44
5.2 Το δεύτερο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής (Δεύτερο Μνημόνιο)	47
5.2.1 <i>Στόχοι</i>	49
5.2.2 <i>Μέτρα και αποτελέσματα του 2ου Μνημονίου</i>	51

5.3	Το τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής (Τρίτο Μνημόνιο)	55
5.3.1	Στόχοι	57
5.3.2	Μέσα και αποτελέσματα του 3ου Μνημονίου	59
5.4	Γενική αποτίμηση για τα Μνημόνια	61
6.	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	68
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	71

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σκοπός της Διπλωματικής είναι να εξετάσει την κρίση του δημοσίου χρέους στην Ελλάδα και τους λόγους για τους οποίους μετατράπηκε σε μία κρίση με ιδιαίτερα σοβαρές επιπτώσεις για την ελληνική οικονομία όπως αποτυπώνεται στην εφαρμογή τριών Μνημονίων και την υπογραφή τριών δανειακών συμβάσεων.

Η υπογραφή των τριών δανειακών συμβάσεων του 2010, 2012, και 2015, και η εφαρμογή των αντίστοιχων Μνημονίων ανέδειξε την ακραία μείωση του ΑΕΠ και τις αβέβαιες κοινωνικές και οικονομικές προοπτικές της ελληνικής οικονομίας. Το 2015, η Ελλάδα αντιμετώπισε τον κίνδυνο του Grexit, δηλαδή της εξόδου από την Ευρωζώνη, ειδικά μετά την εισαγωγή των capital controls τον Ιούνιο του 2015 με πιθανή επαγόμενη αρνητική αντίδραση στο διεθνές τραπεζικό σύστημα. Παρόλα αυτά, και μετά την επιβολή των Μνημονίων, η Ελλάδα εξακολούθησε να βρίσκεται σε μία εύθραυστη κατάσταση καθώς η δημοσιονομική προσαρμογή δεν κατάφερε να οδηγήσει την οικονομία σε τροχιά ανάπτυξης. Από την άλλη πλευρά, το 2016, η ελληνική οικονομία εμφάνισε ένα μικρό πλεόνασμα, το οποίο αποδόθηκε στις παρεμβάσεις της Τρόικας. Εντούτοις, το πρόβλημα του υψηλού δημοσίου χρέους παραμένει.

Λέξεις – Κλειδιά: Δανειακές Συμβάσεις, Μνημόνια, ελληνική οικονομία, Τρόικα, δημόσιο χρέος, κρίση

ABSTRACT

The purpose of Dissertation is to examine the sovereign debt crisis in Greece and the reasons for which it turned into a crisis with particularly serious implications for the Greek economy as reflected in the implementation of three Memoranda and the signing of three loan agreements.

The signing of the three loan agreements of 2010, 2012, and 2015 and the implementation of the respective Memoranda highlighted the extreme decline in GDP and the uncertain social and economic prospects of the Greek economy. In 2015, Greece faced the risk of Grexit, i.e. leaving the Eurozone, especially after the introduction of capital controls in June 2015 with a possible negative impact to the international banking system. However, after the imposition of the Memoranda, Greece continued to be in an unstable position as fiscal adjustment failed to drive the economy on a growth trajectory. On the other hand, in 2016, the Greek economy experienced a small surplus, which was attributed to the Troika's interventions. However, the problem of high public debt remains.

Keywords: Loan Agreements, Memoranda, Greek Economy, Troika, Public Debt, Crisis

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 3-1 Καλάθι Ειδικών Τραβηκτικών Δικαιωμάτων.....	25
Πίνακας 3-2 Μετοχές και κεφάλαια ανά μέλος του ΕΤΧΣ.....	27
Πίνακας 3-3 Εργαλεία χρηματοδότησης ΕΜΣ.....	29
Πίνακας 3-4 Μετοχές και κεφάλαια ανά μέλος του ΕΜΣ.....	30
Πίνακας 4-1 Δείκτες κεφαλαιακής επάρκειας ελληνικών συστημικών τραπεζών (2009-2012).....	35
Πίνακας 5-1 Χρηματοδότηση Πρώτου Μνημονίου (2010-2013).....	43
Πίνακας 5-2 Εκταμιεύσεις Πρώτου Μνημονίου (2010-2011).....	47
Πίνακας 5-3 Χρηματοδότηση Δεύτερου Μνημονίου (2012-2015).....	48
Πίνακας 5-4 Επιτόκια και πληρωμές τόκων που χρεώνονταν στην Ελλάδα από τα κράτη-μέλη της ζώνης του ευρώ.....	52
Πίνακας 5-5 Εκταμιεύσεις Δεύτερου Μνημονίου (2012-2014).....	53
Πίνακας 5-6 Κατώτατοι μηνιαίοι μισθοί στην ΕΕ (2001-2011).....	54
Πίνακας 5-7 Εκταμιεύσεις Τρίτου Μνημονίου (2015-2018).....	60
Πίνακας 5-8 Οι όροι των δανείων από τους τέσσερις κύριους πιστωτές της Ελλάδας.....	62
Πίνακας 5-9 Μέσοι όροι οικονομικών μεγεθών ανά δεκαετία, Ελλάδα (2000-2017).....	63
Πίνακας 5-10 Κρατικές δαπάνες ανά κατηγορία % συνολικών δαπανών (2008-2016)....	64

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Διάγραμμα 2-1 Ρυθμός μεταβολής ΑΕΠ (1990-2009)	7
Διάγραμμα 2-2 Ρυθμός ανεργίας (1990-2009).....	8
Διάγραμμα 2-3 Ρυθμός πληθωρισμού (1990-2009).....	9
Διάγραμμα 2-4 Εξαγωγές και εισαγωγές ως ποσοστό του ΑΕΠ (1990-2009)	9
Διάγραμμα 2-5 Εξαγωγές, Εισαγωγές, και ΑΕΠ (1990-2009)	10
Διάγραμμα 2-6 Εμπορικό ισοζύγιο ως ποσοστό του ΑΕΠ (1990-2009)	11
Διάγραμμα 2-7 Δημόσιες δαπάνες και δημόσια έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ (1995-2009)	11
Διάγραμμα 2-8 Δημόσιο έλλειμμα ως ποσοστό του ΑΕΠ (1995-2009).....	12
Διάγραμμα 2-9 Ρυθμός μεταβολής ΑΕΠ (2000-2009)	16

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Όταν η Ελλάδα ψήφισε τα κριτήρια σύγκλισης το 2000 και εισήλθε στην ευρωζώνη, φαινόταν να είναι η αρχή ενός «success story»: το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν της χώρας (ΑΕΠ) αυξήθηκε κατά 4,5% και συνέχισε να αυξάνεται κατά μέσο όρο 4,2% κάθε χρόνο έως το 2007. Ωστόσο, πριν από την περίοδο 2001-2007, υπήρξε μία πολύ μεγαλύτερη φάση στασιμότητας ή πολύ χαμηλής ανάπτυξης, κυρίως τη δεκαετία του 1990. Όπως αναφέρει η Neubäumer (2015)¹, την περίοδο 1981-1995, το ΑΕΠ της Ελλάδας αυξήθηκε κατά 14% συνολικά, με παράλληλη διόγκωση του δημόσιου χρέους, υψηλή ανεργία, και έλλειμμα του προϋπολογισμού. Τα δεδομένα αυτά εγείρουν ζητήματα διερεύνησης της πολύ διαφορετικής πορείας της ελληνικής οικονομίας μετά την είσοδο στη ζώνη του ευρώ και θέτουν το ερώτημα κατά πόσον η πορεία της ελληνικής οικονομίας την περίοδο 2000-2007 απεικονίζει μία οικονομία βιώσιμη.

Το 2015 η Ελλάδα αθέτησε το χρέος της ύψους €1.600.000.000 στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, σηματοδοτώντας για πρώτη φορά στην ιστορία ένα αναπτυγμένο έθνος να βρεθεί σε αυτήν την θέση. Αυτό ώθησε αρκετούς αναλυτές, δημοσιογράφους, αλλά και απλούς πολίτες να θεωρήσουν ότι ενδεχομένως η Ελλάδα να ήταν σε καλύτερη θέση εάν δεν είχε ενταχθεί ποτέ στην ευρωζώνη. Για παράδειγμα, σύμφωνα με το Συμβούλιο Εξωτερικών Σχέσεων (Council on Foreign Relations, CFR), το 1995, πριν την ένταξη της Ελλάδας στο ευρώ, το 27% του ελληνικού χρέους είχε εκδοθεί σε δραχμές. Αντιθέτως, στο τέλος του 2000, λίγο πριν την ένταξη της Ελλάδας στην ευρωζώνη, το 79% του ανεξόφλητου χρέους της χώρας ήταν ήδη εκφρασμένο σε ευρώ και μόλις το 8% σε δραχμές (Business Insider, 2010).² Ο Kouvelakis (2011)³ επισημαίνει ότι η Ελλάδα αποδείχθηκε ότι ήταν ο πιο αδύναμος κρίκος της ευρωζώνης λόγω της μακροπρόθεσμης πορείας της κατά την οποία αντιμετώπισε διαρθρωτικά προβλήματα πριν από την υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος. Από την άλλη πλευρά, η ευρωζώνη αναγνωρίζεται πλέον ως ένα πείραμα που οδήγησε σε κρίση δημόσιου χρέους αρκετές χώρες και ευθύνεται για την εύθραυστη κατάσταση μεγάλων ευρωπαϊκών τραπεζών, τα υψηλά επίπεδα ανεργίας και τα μεγάλα εμπορικά ελλείμματα στα κράτη μέλη της. Η εμφάνιση αυτών των προβλημάτων δεν ήταν

¹Neubäumer R., (2015). The Prologue to the Greek Crisis. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 84(3), pp.9-28.

²Business Insider, (2010). Actually, Greece Would Have Been Equally Screwed If They Stuck With The Drachma, <https://www.businessinsider.com/what-if-greece-never-joined-the-euro-2010-4>

³Kouvelakis S., (2011). The Greek Cauldron. *New Left Review*, (72), pp.17-32.

αποτέλεσμα γραφειοκρατικής κακοδιαχείρισης, αλλά η αναπόφευκτη συνέπεια της επιβολής ενός ενιαίου νομίσματος σε μια πολύ ετερογενή ομάδα χωρών, μια ετερογένεια που περιλαμβάνει όχι μόνο τις οικονομικές δομές αλλά και τις φορολογικές παραδόσεις και τις κοινωνικές συμπεριφορές (Feldstein, 2011)⁴.

Σκοπός της Διπλωματικής είναι να εξετάσει την κρίση του δημοσίου χρέους στην Ελλάδα και πώς μετατράπηκε σε μία κρίση με ιδιαίτερα σοβαρές επιπτώσεις για την ελληνική οικονομία. Η χώρα εισήλθε σε μια παρατεταμένη κρίση, η οποία απαίτησε την εφαρμογή τριών Μνημονίων και την υπογραφή δανειακών συμβάσεων. Κύριοι στόχοι της Διπλωματικής είναι οι ακόλουθοι:

1. Να αναλυθούν τα μνημόνια και οι δανειακές συμβάσεις που υπέγραψε η Ελλάδα με τους δανειστές της.
2. Να διευκρινιστεί κατά πόσον ισχύουν οι συνθήκες εκχώρησης εθνικής κυριαρχίας.
3. Να παρουσιαστούν αναλυτικά τα επιτόκια και οι όροι αποπληρωμής των δανείων.
4. Να γίνει αναφορά στο Αγγλικό δίκαιο που επιλέχτηκε ως μορφή δικαίου.

Η εφαρμοζόμενη μεθοδολογία περιλαμβάνει τη συλλογή και ανάλυση δευτερογενών δεδομένων προκειμένου να διενεργηθεί μια ιστορική αναδρομή και η χαρτογράφηση της ελληνικής οικονομίας από το 1990 έως το 2010. Κατά την περίοδο των Μνημονίων (2010-2015), η μεθοδολογία εστιάζει στη λειτουργία και το δανειοδοτικό ρόλο των διεθνών οργανισμών και των Ευρωπαϊκών μηχανισμών καθώς και στην λεπτομερή ανάλυση των δανειακών συμβάσεων και των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής που εφαρμόστηκαν για την καταπολέμηση της κρίσης. Τα δεδομένα συλλέγονται από επιστημονικά άρθρα, διεθνή και ελληνική βιβλιογραφία, κείμενα οργανισμών της Ευρωπαϊκή Ένωσης που ψηφίστηκαν από την ελληνική βουλή, άρθρα από εφημερίδες και ξενόγλωσσα επιστημονικά περιοδικά, καθώς και αναλύσεις της Τράπεζας της Ελλάδος.

Η συνοπτική παρουσίαση των ενοτήτων της Διπλωματικής περιλαμβάνει τα εξής:

Μετά το εισαγωγικό μέρος, το *Κεφάλαιο 2* εξετάζει την ελληνική οικονομία από το 1990 έως το 2009, εστιάζοντας στις αιτίες της κρίσης.

Το *Κεφάλαιο 3* παρουσιάζει και αναλύει τον ρόλο των δανειστών της Ελλάδας και τη λειτουργία των δανειστικών μηχανισμών.

⁴ Feldstein M.S., (2011). The euro and European economic conditions. *National Bureau of Economic Research*, No. w17617

Το *Κεφάλαιο 4* εξηγεί το νομικό πλαίσιο των δανειακών συμβάσεων και αναλύει τις δανειακές συμβάσεις των ετών 2010, 2012, και 2015.

Το *Κεφάλαιο 5* αναλύει τους στόχους και τα αποτελέσματα των τριών μνημονίων στα οποία υπεβλήθη η ελληνική οικονομία

Το *Κεφάλαιο 6* ολοκληρώνει τη Διπλωματική με τα συμπεράσματα.

2. Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΑΠΟ ΤΟ 1990-2009 ΚΑΙ ΤΑ ΑΙΤΙΑ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

2.1 Η πορεία της ελληνικής οικονομίας 1990-2009

2.1.1 Η πορεία προς την ΟΝΕ

Ήδη από την δεκαετία του 1980, ο κυρίαρχος παράγοντας της διεθνούς οικονομικής πολιτικής της Ελλάδας ήταν η συμμετοχή στην Κοινή Αγορά, μετέπειτα Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ), και σήμερα Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 η ελληνική κυβέρνηση ακολούθησε επεκτατικές δημοσιονομικές και νομισματικές πολιτικές. Αλλά, αντί να ενισχύσει την οικονομία, η χώρα υπέστη ραγδαία αύξηση των ποσοστών πληθωρισμού, υψηλά δημοσιονομικά και εμπορικά ελλείμματα, χαμηλά ποσοστά ανάπτυξης και αρκετές κρίσεις συναλλαγματικών ισοτιμιών (Johnston, 2019).⁵

Στις αρχές του 1990 ακολουθήθηκε μια μετριοπαθής φιλελεύθερη πολιτική με στόχο να μειωθούν οι κρατικές δαπάνες. Τα μέτρα που εφαρμόστηκαν αφορούσαν στην αύξηση των έμμεσων φόρων, στη μείωση των δημοσίων υπαλλήλων κατά 10%, στη μείωση του πληθωρισμού και στην ιδιωτικοποίηση των κρατικών εταιρειών.

Το 1992, τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπέγραψαν τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία αποτελεί την αρχή της σταδιακής ολοκλήρωσης της πολιτικής, οικονομικής και νομισματικής ένωσης (Μούσης, 2005).⁶ Σε αυτό το πλαίσιο, καθορίστηκαν οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ενοποίηση της εσωτερικής αγοράς, τις ελεύθερες κινήσεις κεφαλαίων και την κίνηση προς την εφαρμογή της οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) και αποτέλεσαν τους κύριους άξονες της ελληνικής πολιτικής. Εντούτοις, η πορεία της ελληνικής οικονομίας δεν ήταν η αναμενόμενη. Από την μία πλευρά, οι ιδιωτικοποιήσεις των κρατικών εταιρειών ξεκίνησαν με αρκετή καθυστέρηση, χωρίς να ιδιωτικοποιηθούν οι μεγάλες κρατικές επιχειρήσεις, με αποτέλεσμα την επιβάρυνση του

⁵Johnston M., (2019). *Understanding the Downfall of Greece's Economy*, <https://www.investopedia.com/articles/investing/070115/understanding-downfall-greeces-economy.asp>

⁶Μούσης Ν. «Ευρωπαϊκή Ένωση Δίκαιο, οικονομία, πολιτική», εκδόσεις Παπαζήση 2005, σελ. 18.

κρατικού προϋπολογισμού. Το ΑΕΠ έμεινε σταθερό, ο πληθωρισμός μειώθηκε, αλλά εξακολούθησε να υπολείπεται εκείνου των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέλος, τα δημοσιονομικά ελλείμματα βρίσκονταν σε ανοδική τάση, πλησιάζοντας το 14% το 1993, ενώ το δημόσιο χρέος αυξήθηκε στο 119% του ΑΕΠ περίπου (Πανταζίδης, 2002).⁷

Οι κατευθυντήριες γραμμές της συμμετοχής της Ελλάδας στην ΟΝΕ καθορίστηκαν το 1993 όταν το Συμβούλιο Υπουργών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ενέκρινε πενταετές σχέδιο σύγκλισης. Σύμφωνα με το σχέδιο αυτό, η Ελλάδα κλήθηκε την περίοδο 1993-1998 να μειώσει το ετήσιο ποσοστό πληθωρισμού σε 4%, να αυξήσει τον ρυθμό μεταβολής του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕΠ) από 2% σε 4%, να μειώσει το έλλειμμα του δημόσιου τομέα στο 0,2% του ΑΕΠ, και να μειώσει την ανεργία στο 7,7%. Μερικοί από τους στόχους τροποποιήθηκαν το 1994. Το σχέδιο σύγκλισης 1993-1998 οδήγησε σε μείωση του πληθωρισμού και των δανειακών αναγκών, σε μικρότερα ελλείμματα του προϋπολογισμού και σε πρωτογενή πλεονάσματα από το 1996 και μετά, τα οποία οφείλονταν στην αύξηση των φορολογικών εσόδων και στη μείωση των επιτοκίων για τον δημόσιο και τον ιδιωτικό δανεισμό. Με τα μεγέθη αυτά, η μεγέθυνση της ελληνικής οικονομίας ξεπέρασε τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, χωρίς ωστόσο να περιοριστεί η ανεργία (Πανταζίδης, 2002).⁸

Με στόχο να επιτύχει τους στόχους της σύγκλισης, η περιφερειακή οικονομική πολιτική της Ελλάδας προσανατολίστηκε προς τις τότε νεοσύστατες οικονομίες των Βαλκανίων και της Μαύρης Θάλασσας. Οι περισσότερες εταιρείες που επένδυσαν σε αυτές τις χώρες ήταν εμπορικές επιχειρήσεις που συστήθηκαν για την παροχή ορισμένων υπηρεσιών με περιορισμένο κεφάλαιο, ενώ η προσπάθεια των μεγάλων ελληνικών επιχειρήσεων να επεκτείνουν τη δραστηριότητά τους στις βαλκανικές χώρες ξεκίνησε το 1998 (Κοτίος, 2001).⁹ Τον Μάρτιο του 1998, η δραχμή εντάσσεται στο Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (ΜΣΙ), αφού πρώτα υποτιμήθηκε κατά 12,3% έναντι του ECU (Καζάκος, 2001).¹⁰ Με την ένταξη στον ΜΣΙ επιτεύχθηκε η σταθερότητα της ισοτιμίας επί διετία και εξασφαλίστηκε περαιτέρω η συμμετοχή της Ελλάδας στην νομισματική Ένωση. Η είσοδος της Ελλάδας στη ζώνη του ευρώ το 2001 φάνηκε να σηματοδοτεί μια μεταμόρφωση στην

⁷Πανταζίδης Σ., (2002). «Μακροοικονομικές εξελίξεις και οικονομική πολιτική στην Ελλάδα από τη μεταπολίτευση μέχρι την ένταξη στην ΟΝΕ (1975-2000)», εκδόσεις Κριτική, σελ. 97-118.

⁸Πανταζίδης Σ., (2002) «Μακροοικονομικές εξελίξεις και οικονομική πολιτική στην Ελλάδα από τη μεταπολίτευση μέχρι την ένταξη στην ΟΝΕ (1975-2000)», εκδόσεις Κριτική, σελ. 123.

⁹Kotios A., (2001). The European Union's Balkan development policy. *Intereconomics*, 36(4), pp.196-207.

¹⁰Καζάκος Π., (2001). «Ανάμεσα σε κράτος και αγορά, οικονομία και οικονομική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα 1944-2000», σελ. 484-486.

οικονομική απόδοση της χώρας. Μεταξύ του 2001 και του 2008, η πραγματική ανάπτυξη ήταν κατά μέσο όρο 3,51% ετησίως, ο πληθωρισμός έπεσε στο 2,2% κατά μέσο όρο, και τα spreads επιτοκίων από τα γερμανικά ομόλογα κυμάνθηκαν από 10 έως 50 μονάδες βάσης από πάνω από 600 μονάδες βάσης στα τέλη της δεκαετίας του 1990 (Protopoulos, 2014).¹¹ Ωστόσο, στα χρόνια που οδήγησαν στην έκρηξη της ελληνικής κρίσης δημοσίου χρέους το 2009, δημιουργήθηκαν μη βιώσιμες δημοσιονομικές και εξωτερικές ανισορροπίες, οι οποίες έδειχναν ότι η ελληνική κρίση ήταν αναπόφευκτο να συμβεί (Gibson et al., 2014).¹²

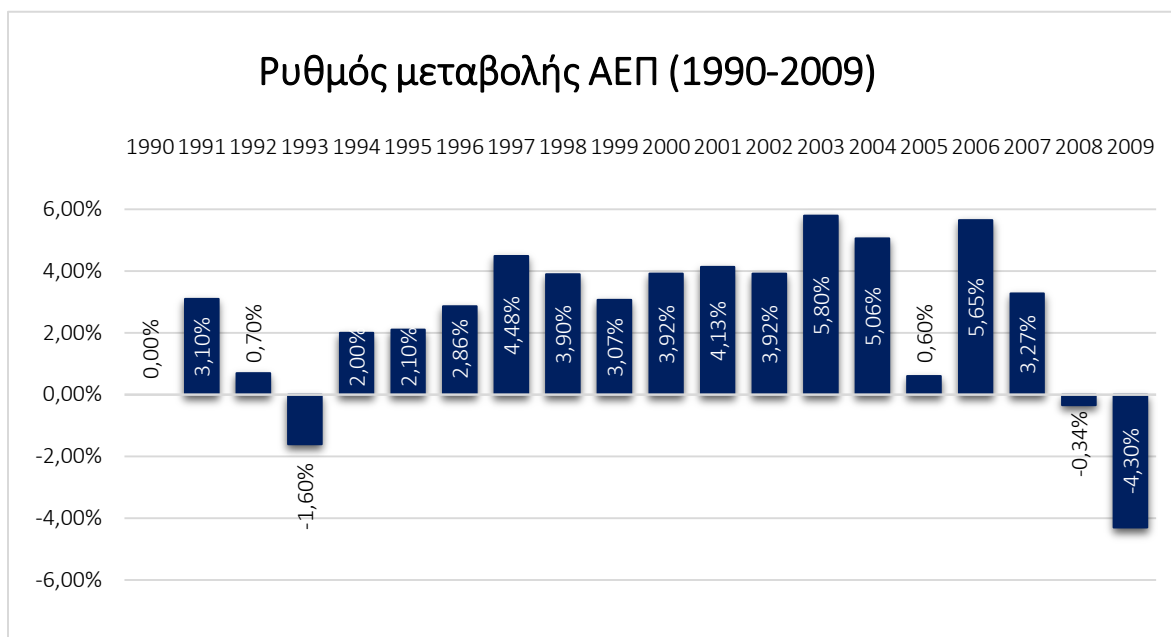
2.1.2 Μακροοικονομικοί δείκτες

Την περίοδο 1990-2009, ο ρυθμός ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας κυμάνθηκε από 0,00% σε -4,30%. Οι σημαντικότερες αυξήσεις παρατηρούνται το 2003 (+5,80%), το 2004 (+5,06%), και το 2006 (+5,65%), ενώ πριν την ένταξη στην ΟΝΕ, το ΑΕΠ αυξήθηκε +4,48% το 1997 και +4,13% το 2001. Αντιθέτως, σημαντική μείωση παρατηρείται το 1990 (-1,60%) και το 2009 (-4,30%). Ο μέσος όρος μεταβολής του ΑΕΠ είναι 2,42%, αλλά είναι σαφές ότι η κρίση χτύπησε πολύ σοβαρά την ελληνική οικονομία μειώνοντας σημαντικά το ΑΕΠ, αλλά και τα υπόλοιπα μακροοικονομικά μεγέθη (Διάγραμμα 2-1).

¹¹Protopoulos G.A., (2014). The Greek economy and banking system: recent developments and the way forward. Bank of Greece.

¹²Gibson H.D., Hall S.G. and Tavlas G.S., (2014). Fundamentally wrong: market pricing of sovereigns and the Greek financial crisis. *Journal of Macroeconomics*, 39, pp.405-419.

Διάγραμμα 2-1 Ρυθμός μεταβολής ΑΕΠ (1990-2009)

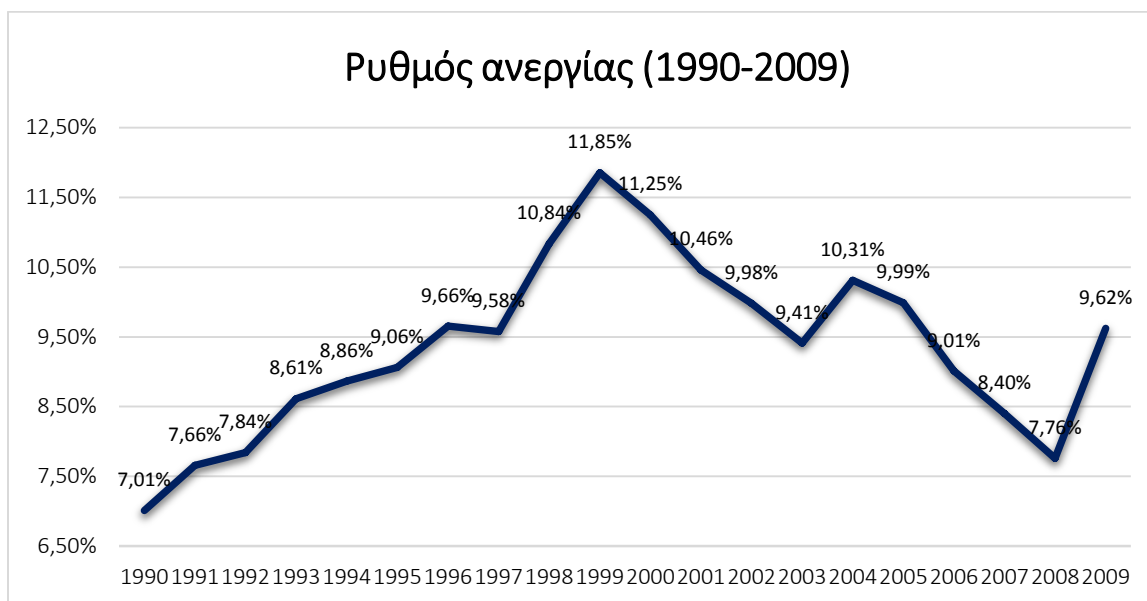


Πηγή: World Bank

Κατά την ίδια περίοδο, ο ρυθμός ανεργίας αυξήθηκε από 7,01% το 1990 σε 9,62% το 2009, με τις υψηλότερες τιμές να παρατηρούνται μεταξύ 1998 και 2000. Γενικότερα, ο μέσος όρος του ρυθμού ανεργίας κατά την περίοδο αυτή υπολογίζεται σε 9,36%, σημαντικά χαμηλότερος από τον μέσο όρο που ακολούθησε κατά την περίοδο της κρίσης, περίπου 23% (Διάγραμμα 2-2). Παρά το γεγονός ότι η μέτρηση της ανεργίας σε μία οικονομία είναι δύσκολο να αποδοθεί αντικειμενικά, καθώς τα όρια μεταξύ απασχόλησης και ανεργίας καθώς και μεταξύ ενός ανέργου και ενός οικονομικά ενεργού ατόμου δεν είναι αυστηρά, εντούτοις, φαίνεται ότι την περίοδο 1990-2000, η αναλογία των ανέργων στο σύνολο του εργατικού δυναμικού (άθροισμα απασχολούμενων και ανέργων) αυξήθηκε κατά 4,24 ποσοστιαίες μονάδες, ενώ ιδιαίτερη αύξηση σημειώνεται τα έτη 1998-2000. Η έλευση οικονομικών μεταναστών στην Ελλάδα από το 1992 και μετά, διπλασίασε το ρυθμό ανόδου του εργατικού δυναμικού στο 1,8% ετησίως από 0,9% κατά τη διάρκεια της δεκαετίας 1981-1991. Επιπλέον, την περίοδο 1994-1996 το εργατικό δυναμικό αυξήθηκε κατά 1,7% ετησίως (Το Βήμα, 2008)¹³ με αποτέλεσμα την αύξηση του ποσοστού ανεργίας.

¹³Το Βήμα, (2008) *Γιατί αυξάνεται η ανεργία*, <https://www.tovima.gr/2008/11/24/finance/giati-ayksanetai-i-anergia/>

Διάγραμμα 2-2 Ρυθμός ανεργίας (1990-2009)

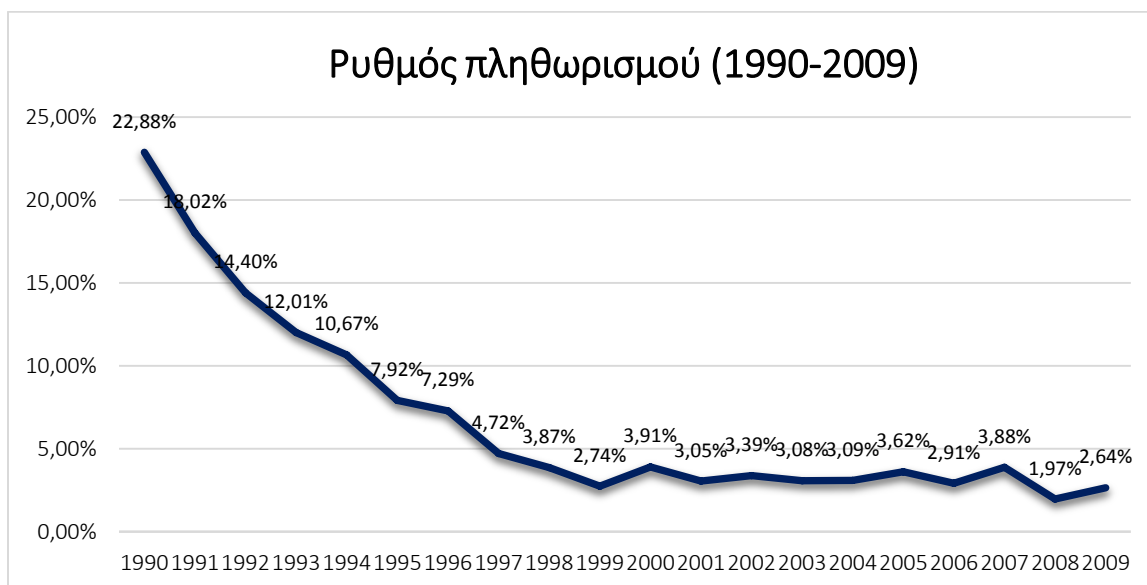


Πηγή: World Bank

Ο πληθωρισμός μειώθηκε σημαντικά από 22,88% το 1990 σε 2,64% το 2009 (Διάγραμμα 2-3). Η αποδοχή της Ελλάδας στην ευρωζώνη είχε συμβολική σημασία καθώς πολλές τράπεζες και επενδυτές πίστευαν ότι το ενιαίο νόμισμα θα έσβηνε τις διαφορές μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών. Η Ελλάδα θεωρήθηκε ως ένα ασφαλές μέρος για επενδύσεις, γεγονός που μείωσε σημαντικά τα επιτόκια δανεισμού, επιτρέποντας στην Ελλάδα να δανειστεί πολύ φθηνότερα, τροφοδοτώντας την αύξηση των δαπανών. Ο πληθωρισμός συνέκλινε προς τα κριτήρια της εισόδου στην ευρωζώνη, βοηθώντας στην τόνωση της οικονομικής ανάπτυξης, χωρίς ωστόσο οι ελληνικές κυβερνήσεις να έχουν ασχοληθεί με τα φορολογικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας, τα οποία ήταν πρωτίστως αποτέλεσμα των διαρθρωτικών προβλημάτων της οικονομίας της χώρας (Skaperdas, 2015).¹⁴

¹⁴Skaperdas S., (2015). Myths and Self-Deceptions about the Greek Debt Crisis. *Revue d'économie politique*, 125(6), pp.755-785.

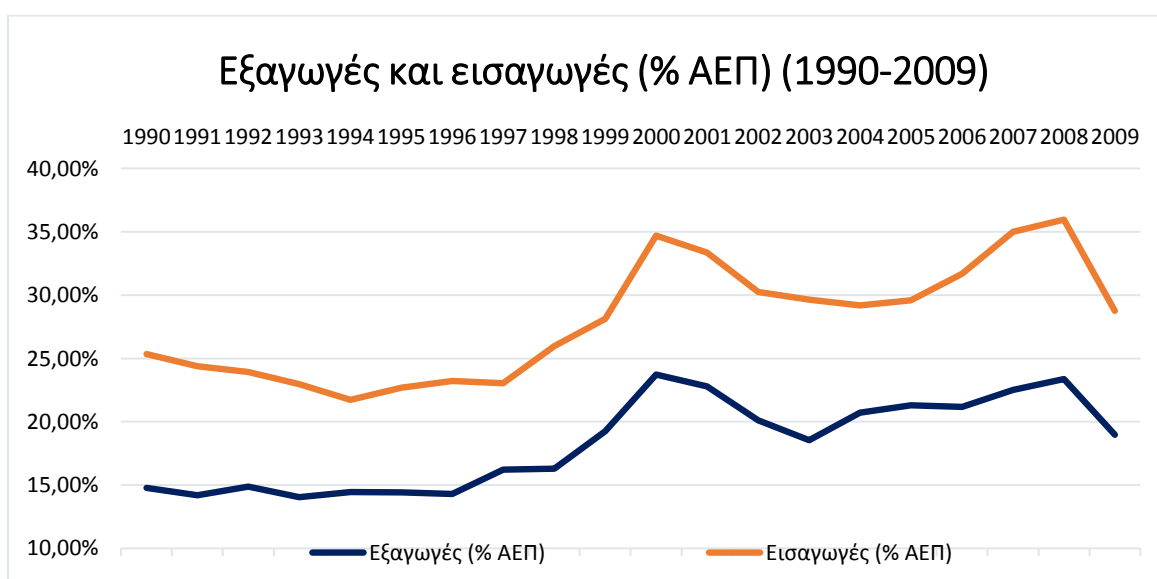
Διάγραμμα 2-3 Ρυθμός πληθωρισμού (1990-2009)



Πηγή: Inflation.eu

Οι εξαγωγές ως ποσοστό του ΑΕΠ την περίοδο 1990-2009 αυξήθηκαν από 14,78% σε 18,98%, ενώ οι εισαγωγές ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκαν από 25,35% σε 28,76% χωρίς ιδιαίτερες διακυμάνσεις τα ενδιάμεσα έτη. Εντούτοις, τόσο στις εξαγωγές όσο και στις εισαγωγές ως ποσοστό του ΑΕΠ παρατηρείται ιδιαίτερη αυξητική τάση τα έτη 1999 και 2000, καθώς και το 2008 (Διάγραμμα 2-4).

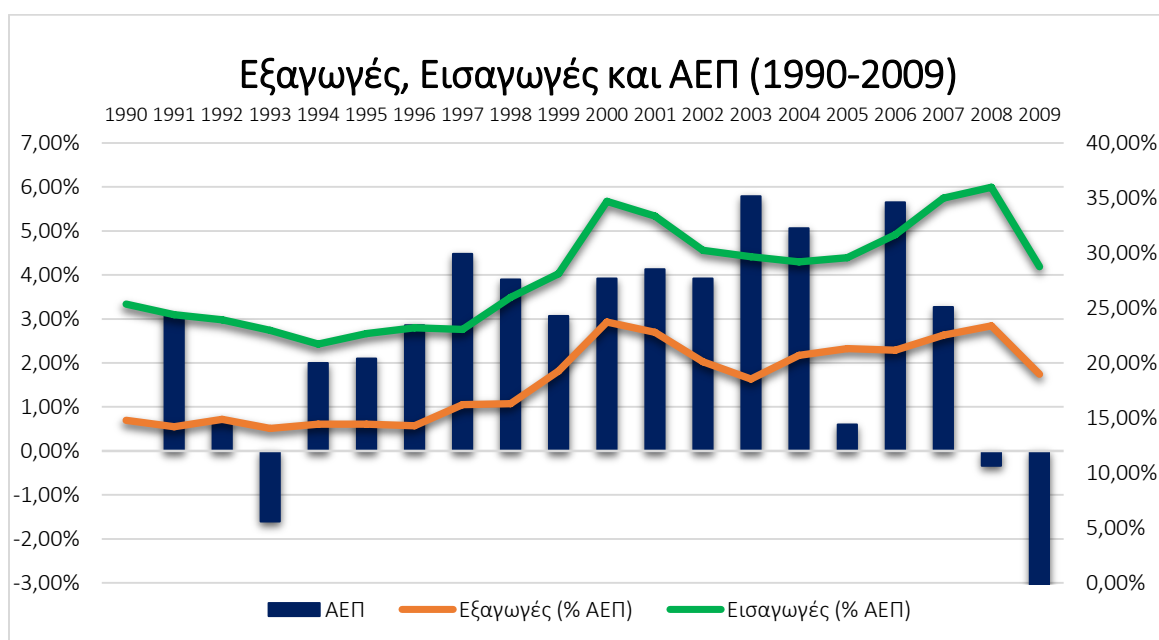
Διάγραμμα 2-4 Εξαγωγές και εισαγωγές ως ποσοστό του ΑΕΠ (1990-2009)



Πηγή: World Bank

Η αύξηση των εξαγωγών συνδέεται με τον ρυθμό ανάπτυξης του ΑΕΠ καθώς αποτελούν συνιστώσα της συνολικής ζήτησης, ενώ η μείωση των εξαγωγών, κατά τη διάρκεια μιας παγκόσμιας οικονομικής ύφεσης μπορεί να έχει αρνητικό αντίκτυπο στην οικονομία (Τράπεζα της Ελλάδος, 2019)¹⁵. Για παράδειγμα, οι εξαγωγές αντιπροσώπευαν το 3,5% του παγκόσμιου ΑΕΠ το 1960, ενώ το 2011 αντιπροσώπευαν το 13% (University of Minnesota, 2019)¹⁶. Αυτό δείχνει ότι οι εξαγωγές και ο ρυθμός ανάπτυξης μίας οικονομίας συσχετίζονται θετικά. Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 2-5, τόσο οι εξαγωγές όσο και οι εισαγωγές κινούνται προς την ίδια κατεύθυνση με το ΑΕΠ όλη την περίοδο 1990-2009.

Διάγραμμα 2-5 Εξαγωγές, Εισαγωγές, και ΑΕΠ (1990-2009)



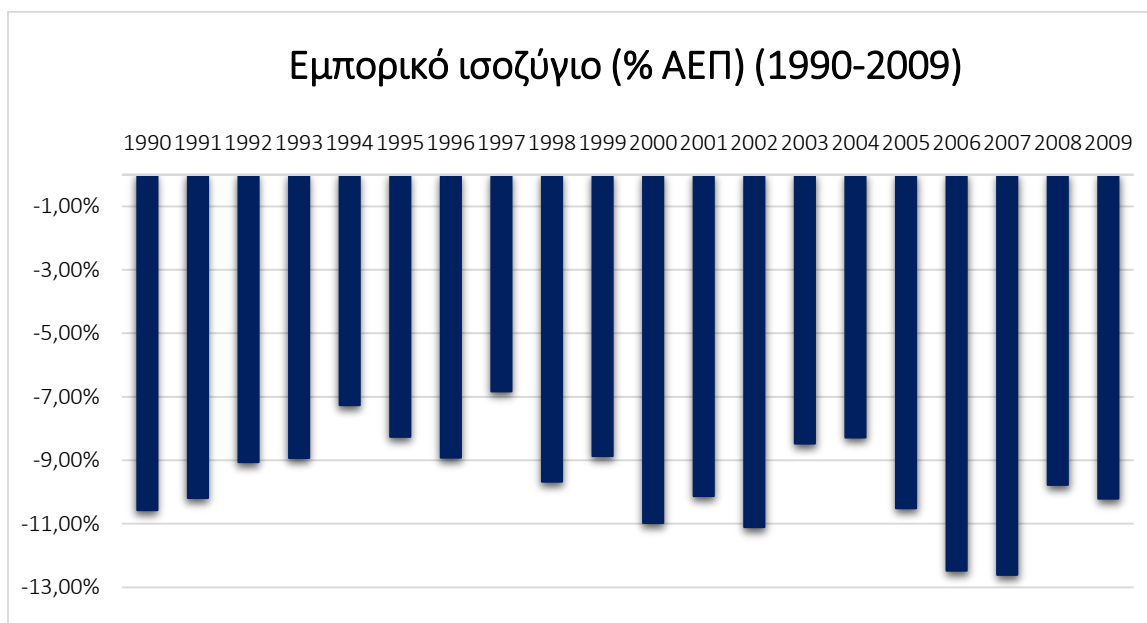
Πηγή: World Bank και ίδια επεξεργασία

Η ανισορροπία μεταξύ εισαγωγών και εξαγωγών οδήγησε σε αρνητικό εμπορικό ισοζύγιο, το οποίο κυμάνθηκε από -10,57% του ΑΕΠ το 1990 σε -9,78% του ΑΕΠ το 2009 με ενδιάμεσες αυξομειώσεις που δεν είναι σημαντικές (Διάγραμμα 2-6). Ωστόσο, είναι σαφές ότι η ελληνική οικονομία είχε σοβαρά ζητήματα στην ισορροπία μεταξύ εισαγωγών και εξαγωγών σε συνδυασμό με τις καθυστερήσεις των ιδιωτικοποιήσεων, αλλά και την σταδιακή συσσώρευση του χρέους.

¹⁵Τράπεζα της Ελλάδος, (2019). *Νομισματική πολιτική 2018-2019*. Τράπεζα της Ελλάδος

¹⁶University of Minnesota, (2019). *Principles of Economics*, <http://sites.bu.edu/manove-ec101/files/2019/04/UMinnMicroeconomics.pdf>

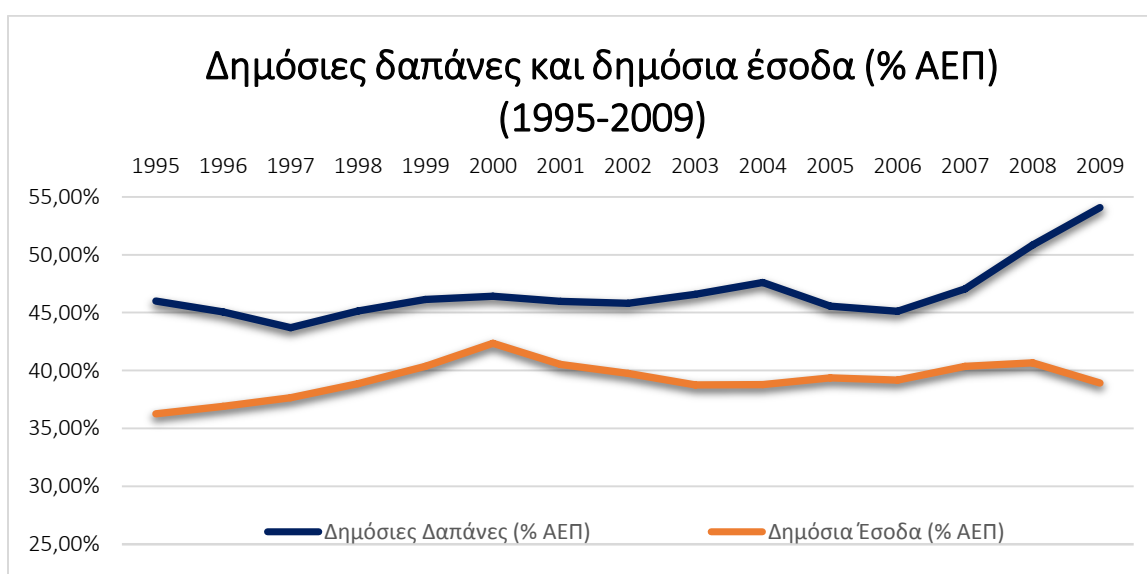
Διάγραμμα 2-6 Εμπορικό ισοζύγιο ως ποσοστό του ΑΕΠ (1990-2009)



Πηγή: *Macrotrends*

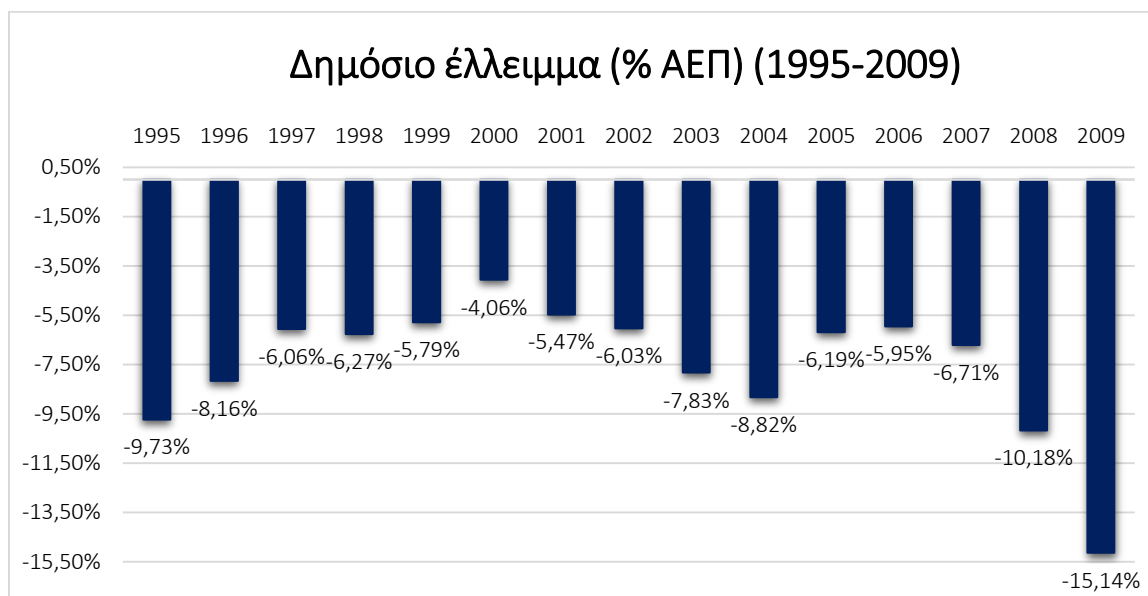
Οι δημόσιες δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκαν από 46,00% το 1995 σε 54,08% το 2009. Αντίστοιχα, τα δημόσια έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκαν από 36,27% το 1995 σε 38,94% το 2009, αλλά παραμένουν χαμηλότερα των δημοσίων δαπανών, γεγονός που δημιουργεί έλλειμμα στον προϋπολογισμό (Διάγραμμα 2-7). Το δημόσιο έλλειμμα επιδεινώθηκε από -9,73% του ΑΕΠ το 1995 σε -15,14% το 2009 (Διάγραμμα 2-8).

Διάγραμμα 2-7 Δημόσιες δαπάνες και δημόσια έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ (1995-2009)



Πηγή: *OECD*

Διάγραμμα 2-8 Δημόσιο έλλειμμα ως ποσοστό του ΑΕΠ (1995-2009)



Πηγή: OECD

2.2 Η διόγκωση του κράτους και η έλλειψη ανταγωνιστικότητας

Η Ελλάδα σημείωσε σχετική πρόοδο στην αποκατάσταση της μακροοικονομικής της σταθερότητας και στην εφαρμογή των απαραίτητων δημοσιονομικών προσαρμογών, αλλά ο άκρως αντιπαραγωγικός δημόσιος τομέας αντιπροσωπεύει περισσότερο από 50% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος και η χώρα εξακολουθεί να αντιμετωπίζει ένα φορτίο χρέους και σοβαρή διάβρωση της ανταγωνιστικότητας. Όπως εξηγεί ο Matsaganis (2013)¹⁷, εάν οι διαδοχικές κυβερνήσεις στην Ελλάδα είχαν αποφασίσει ορθολογικά πώς να διαχειριστούν καλύτερα την κρίση που ξέσπασε το 2009, η πιο προφανής πορεία θα ήταν να τεθεί το βάρος της προσαρμογής στο δημόσιο τομέα, μειώνοντας την απασχόληση, εξαλείφοντας τις σπάταλες, και εφαρμόζοντας τους απαραίτητους διαρθρωτικούς μετασχηματισμούς για να φέρει την παραγωγικότητα στο ίδιο επίπεδο με τον ιδιωτικό τομέα. Αυτή η πολιτική θα ήταν ένα ισχυρό ερέθισμα για την οικονομική ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα, και, ενδεχομένως, η χώρα σε σύντομο χρονικό διάστημα, να είχε επιστρέψει στην ομαλότητα. Εντούτοις, οι κυβερνήσεις μετά το 2009 επέλεξαν τη συσσώρευση περισσότερων φορολογικών επιβαρύνσεων για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Το αποτέλεσμα των πολιτικών αυτών ήταν να κλείσουν χιλιάδες μικρές και

¹⁷Matsaganis M., (2013). The Greek crisis: social impact and policy responses (pp. 3-4). Friedrich-Ebert-Stiftung, Department of Western Europe/North America.

μεσαίου μεγέθους επιχειρήσεις, ενώ η ανεργία εκτοξεύθηκε κοντά στο 30% και μεταξύ των νέων, σχεδόν στο 60%, οδηγώντας σε οξεία άνοδο τη διαρροή εγκεφάλων της χώρας (brain drain).

Η διόγκωση του δημόσιου τομέα και η μάλλον εχθρική στάση του προς την επιχειρηματικότητα οδήγησαν την χώρα σε μία άνευ προηγουμένου κοινωνική κρίση. Ως αποτέλεσμα, η εμπιστοσύνη των πολιτών στο κράτος μειώθηκε, ενώ το επιχειρηματικό κλίμα έγινε σαφώς αρνητικό. Η Ελλάδα είχε τη δυνατότητα αποτροπής της πτώχευσης όταν έλαβε €110 δις στο πλαίσιο του μεγαλύτερου προγράμματος οικονομικής διάσωσης στην παγκόσμια ιστορία. Αντί αυτού, έπειτα από τρία Μνημόνια η ελληνική οικονομία φαίνεται να μην μπορεί να ξεφύγει από τον δημόσιο τομέα και την αποτελεσματική εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που προβλέπουν συρρίκνωση του κράτους με επακόλουθη βελτίωση στην παγκόσμια κατάταξη ανταγωνιστικότητας και ανάκτηση της εμπιστοσύνης πολιτών και επενδυτών (Smith, 2017).¹⁸ Επιπλέον ως έναν βαθμό, το ίδιο το κράτος πρόνοιας έχει συμβάλει στη δημοσιονομική κρίση με τις διάφορες αποτυχίες του, συμπεριλαμβανομένων των τεράστιων ελλειμμάτων σε βασικά προγράμματα όπως οι συντάξεις και η υγεία (Matsaganis, 2011)¹⁹. Η κοινωνική προστασία μπορεί να συμβάλει στην αντιμετώπιση των συνεπειών της κρίσης, αλλά η ενίσχυση της ικανότητάς της να το πράξει απαιτεί σημαντική αναδιάρθρωση και σωστή χρηματοδότηση των δικτύων κοινωνικής ασφάλειας. Ενώ η περικοπή δαπανών όταν γίνεται στοχευμένα προς δομές και υπηρεσίες που δεν έχουν υψηλή αποτελεσματικότητα, έχει άμεση επίπτωση στο δημοσιονομικό έλλειμμα, διατηρώντας ασφαλή τη δραστηριότητα του ιδιωτικού τομέα. Αντιθέτως, η δραματική αύξηση της φορολογίας δημιουργεί κίνητρα φοροδιαφυγής και αντικίνητρα επενδύσεων με αποτέλεσμα να επιβραδύνει την αναπτυξιακή δυναμική της οικονομίας (Κωστούλας, 2015).²⁰

¹⁸Smith H., (2017). 'From Bad to Worse': Greece Hurtles Towards a Final Reckoning, <https://www.theguardian.com/world/2017/feb/19/grexit-talk-lenders-demand-austerity-greece-bailout-euro>

¹⁹Matsaganis M., (2011). The welfare state and the crisis: the case of Greece. *Journal of European Social Policy*, 21(5), pp.501-512.

²⁰Κωστούλας Β., (2015). *Γιατί απέτυχαν τα μνημόνια*, <https://www.naftemporiki.gr/finance/printStory/1004264>

2.3 Η διόγκωση του δημοσιονομικού ελλείμματος, του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών και του δημόσιου χρέους

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ μπορεί εκ των υστέρων να θεωρηθεί ως το έμβλημα της δυτικοευρωπαϊκής ολοκλήρωσης που είχε αρχίσει να οικοδομείται στα μέσα της δεκαετίας του 80. Φοβούμενοι ότι μια νομισματική ένωση χωρίς επαρκή οικονομική σύγκλιση θα μπορούσε να είναι εύθραυστη και πηγή οικονομικών και κοινωνικών εντάσεων, οι κυβερνήσεις των χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας συμφώνησαν σε τέσσερα κριτήρια οικονομικής σύγκλισης θα αποτελούσαν απαραίτητη προϋπόθεση για την ένταξη στη νομισματική ένωση (Buitter et al. 1993)²¹.

1. Τα ποσοστά του πληθωρισμού μεταξύ των κρατών μελών έπρεπε να συγκλίνουν σε ένα επίπεδο όχι πολύ υψηλότερο των ποσοστών πληθωρισμού των τριών μελών με τα χαμηλότερα ποσοστά πληθωρισμού. Ενώ το κοινό ποσοστό πληθωρισμού δεν χρειάζεται να είναι χαμηλό ή/και σταθερό, αποκλείει τη δυνατότητα εγκατάλειψης του εθνικού νομίσματος ως μέσου αντιπληθωριστικής πολιτικής για τις χώρες με υψηλό πληθωρισμό, δεδομένου ότι εντός της Κοινότητας δεν διαθέτουν εθνική νομισματική αυτονομία.

2. Πρέπει να υπάρχει σταθερότητα των ονομαστικών συναλλαγματικών ισοτιμιών για κάποιο χρονικό διάστημα πριν από τη νομισματική ένωση χωρίς να αποκλείεται μία τελική αναπροσαρμογή σε περίπτωση που διαφαίνεται ότι οι συναλλαγματικές ισοτιμίες παγώνουν αμετάκλητα και τα εθνικά νομίσματα εξαφανίζονται.

3. Το ονομαστικό επιτόκιο θα πρέπει να συγκλίνει σε επίπεδο που δεν υπερβαίνει τις δύο ποσοστιαίες μονάδες πάνω από το επιτόκιο των τριών χωρών με τον χαμηλότερο πληθωρισμό. Με τον υψηλό βαθμό ενδοκοινοτικής κινητικότητας του χρηματοπιστωτικού κεφαλαίου που επιτεύχθηκε μέσω της ενιαίας αγοράς, οι διαφορές των επιτοκίων θα συνιστούσαν σημαντικό κίνδυνο αθέτησης. Επιπλέον, η σύγκλιση των ρυθμών πληθωρισμού (κριτήριο 1) δεν εξαλείφει τον κίνδυνο αθέτησης υποχρεώσεων του δημοσίου. Ως εκ τούτου, η κατάργηση του κρατικού ασφαλιστρου κινδύνου αποτέλεσε κίνητρο για το τέταρτο κριτήριο σύγκλισης.

²¹ Buitter W., Corsetti G. and Roubini N., (1993). Excessive deficits: sense and nonsense in the Treaty of Maastricht. *Economic Policy*, 8(16), pp.57-100.

4. Τα δημόσια ελλείμματα θα πρέπει να διατηρούνται σε ή να μειώνονται κάτω από το 3% του ΑΕΠ και το δημόσιο χρέος θα πρέπει να διατηρείται ή να μειώνεται κάτω από το 60% του ΑΕΠ.

Το δημόσιο χρέος από το 20% που βρίσκονταν περίπου το 1980 αυξήθηκε και κυμάνθηκε λίγο πιο κάτω από το 100% του ΑΕΠ το 1990 (Alogoskoufis, 2012).²²

Προκειμένου να εκπληρωθούν τα κριτήρια σύγκλισης της συνθήκης του Μάαστριχτ, καταβλήθηκε προσπάθεια ώστε η ελληνική οικονομία να τεθεί σε ανοδική πορεία. Έτσι επιτεύχθηκαν υψηλότεροι ρυθμοί ανάπτυξης και το χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ μειώθηκε ελαφρώς. Το έλλειμμα για πρώτη φορά μειώθηκε κάτω του 3% το 1999, γεγονός που επέτρεψε την είσοδο της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ).

Αναφορικά με τον ρυθμό ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, τη περίοδο 2000-2009 το ΑΕΠ αυξήθηκε κατά μέσο όρο 2,83%, αλλά τα έτη 2007-2009 σημειώθηκε μείωση 6,00% από 4,26% σε -1,74%. Αντίστοιχα το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκε και κατά τα έτη 2007-2009 η αύξηση υπολογίζεται σε 23,60%, από 103,10% του ΑΕΠ σε 126,70%, σηματοδοτώντας τις άμεσες επιπτώσεις της κρίσης (Διάγραμμα 2-9). Οι υποκείμενες παθολογίες της Ελλάδας πριν από τη κρίση δημιούργησαν σοβαρά οικονομικά προβλήματα κατά τη διάρκεια της κρίσης (δημοσιονομικά, χρηματοπιστωτικά, διαρθρωτικά, ανισοροπίες κ.λπ.), τα οποία επηρέασαν άλλους παράγοντες οικονομικής ανάπτυξης, όπως οι επενδύσεις, η κατανάλωση, το άνοιγμα του εμπορίου και η ανάπτυξη. Ως αποτέλεσμα, τα υψηλά επίπεδα δημόσιου χρέους κατέστησαν την Ελλάδα τον «αδύναμο κρίκο» της οικονομικής κρίσης στην Ευρωζώνη. Η Ελλάδα εισήλθε στην κρίση του 2008 με τον υψηλότερο δείκτη χρέους μεταξύ των οικονομιών της ευρωζώνης, έχοντας μαζί με την Ιταλία, το υψηλότερο επίπεδο φοροδιαφυγής και τη μεγαλύτερη σκιώδη οικονομία στο πλαίσιο της ΟΝΕ (Schneider, 2011).²³

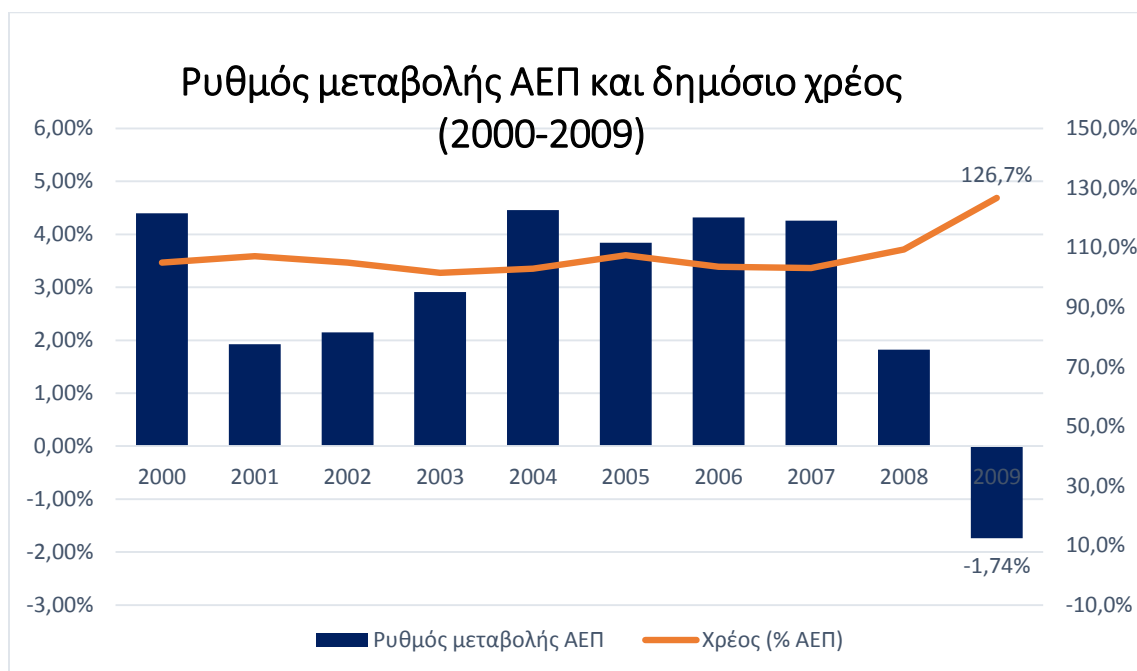
Η είσοδος της Ελλάδας στην ΟΝΕ αύξησε το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών αλλά συγχρόνως βελτίωσε τη δυνατότητα να δανειστεί στις αγορές προκειμένου να χρηματοδοτήσει το έλλειμμα και το χρέος. Το έλλειμμα που παρατηρείται στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών οφείλεται στη μείωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας λόγω του υψηλού πληθωρισμού, τη μεταφορά πόρων από τον

²²Alogoskoufis G., (2012). Greece's Sovereign Debt Crisis: Retrospect and Prospect. GreeSE Paper No.54 Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe

²³Schneider F., (2011). The shadow economy labour force. *World economics*, 12(4), pp.53-92.

εμπορεύσιμο στο μη εμπορεύσιμο τομέα, στις αυξήσεις του μισθολογικού κόστους και στην αύξηση της εγχώριας ζήτησης. Τη περίοδο 2001-2008 το έλλειμμα του ισοζυγίου μετά από μία βελτίωση το 2004 διευρύνθηκε στο 14,3% του ΑΕΠ το 2008, από 7,8% του ΑΕΠ που βρίσκονταν το 2004 (Τράπεζα της Ελλάδος, 2010).²⁴

Διάγραμμα 2-9 Ρυθμός μεταβολής ΑΕΠ και δημόσιο χρέος (2000-2009)



Πηγή: World Bank , Trading Economics

Το 2009, η ελληνική κυβέρνηση ανακοίνωσε στο ECOFIN ότι το έλλειμμα είναι 15,1% αντί 6% που αναμενόταν με αποτέλεσμα της υποβάθμισης της πιστοληπτικής ικανότητας της Ελλάδας από τους οίκους Fitch, Standard & Poor, και Moody's και την άνοδο των spreads των ελληνικών ομολόγων. Η αρνητική επίδραση του χρέους προς το ΑΕΠ στην ανάπτυξη δείχνει ότι ο εγχώριος δανεισμός από ξένα κεφάλαια χρησιμοποιήθηκε, εν μέρει, για τη χρηματοδότηση δημοσίων δαπανών και επενδύσεων, συμβάλλοντας έτσι στην αύξηση του δημοσιονομικού ελλείμματος και οδηγώντας σε υψηλότερο δημόσιο χρέος για τη χρηματοδότηση αυτών των ελλειμμάτων. Ο εξωτερικός δανεισμός στην Ελλάδα δεν προοριζόταν για χρήση στη βιομηχανία ή για άλλες προοπτικές οικονομικής ανάπτυξης, αλλά για κατανάλωση. Ως εκ τούτου, η αύξηση της εγχώριας ζήτησης (δημόσιας και

²⁴ Τράπεζα της Ελλάδος, (2010). Ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών της Ελλάδος: Αιτίες ανισορροπιών και προτάσεις πολιτικής

ιδιωτικής) που χρηματοδοτείτο από τις εισροές κεφαλαίου ήταν ο κύριος λόγος για την απώλεια της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας. Όταν η χρηματοπιστωτική κρίση έπληξε τη διεθνή οικονομία, η Ελλάδα εξακολουθεί να μαστίζεται από δημοσιονομικές ανισορροπίες και χαμηλή ανταγωνιστικότητα. Παρά τις προσπάθειες για την αντιμετώπιση της κατάστασης μετά το 1990, το δημόσιο χρέος είχε σταθεροποιηθεί σε υψηλό επίπεδο σε σχέση με το ΑΕΠ και η δημοσιονομική κατάσταση παρέμεινε ως ένα από τα σοβαρότερα προβλήματα της ελληνικής οικονομίας. Επιπλέον, οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που είχαν ξεκινήσει από το 1990, προκειμένου να βελτιωθεί η διεθνής ανταγωνιστικότητα, φάνηκαν ανεπαρκείς (Alogoskoufis, 2012).²⁵

Ένας ακόμα σημαντικός λόγος για τη διόγκωση του δημόσιου χρέους ήταν ότι οι επενδύσεις παρουσίασαν μια ισχυρή αρνητική ανάπτυξη 2,2% ανά έτος, δηλ. ότι συσσωρεύτηκαν όλο και λιγότερα κεφάλαια. Εξαιτίας αυτού, το κεφάλαιο ανά εργαζόμενο δεν βελτιώθηκε και η παραγωγικότητα της εργασίας παρέμεινε στάσιμη για μία περίοδο 15 ετών. Αντίθετα, άλλες περιφερειακές οικονομίες όπως η Πορτογαλία ή η Ιρλανδία αύξησαν την παραγωγικότητά τους έως και 30% ή 60% αντίστοιχα στο τέλος της δεκαπενταετίας, γεγονός που τους επέτρεψε μια πολύ μεγαλύτερη οικονομική ανάπτυξη. Αντιθέτως, στην Ελλάδα, τα κέρδη των επιχειρήσεων μειώθηκαν λόγω της υψηλής φορολογίας και υπήρξε έλλειψη κινήτρων για εγχώριες και ξένες εταιρείες να επενδύσουν. Επιπλέον, τα υψηλά ποσοστά πληθωρισμού οδήγησαν σε υψηλές αυξήσεις των αποδοχών, οι οποίες σε συνδυασμό με τη στασιμότητα της παραγωγικότητας είχαν ως αποτέλεσμα μια ουσιαστική αύξηση του ονομαστικού μοναδιαίου κόστους εργασίας στο μεταποιητικό τομέα κατά 17,5% ανά έτος. Ωστόσο, το κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος αυξήθηκε πολύ περισσότερο από ό, τι στις άλλες περιφερειακές οικονομίες, ενώ οι βαριά ρυθμιζόμενες και άκαμπτες αγορές προϊόντων συνέβαλαν στα χαμηλά περιθώρια κέρδους (Neubäumer, 2015).²⁶

Ο Colombatto (2015)²⁷ επισημαίνει ότι το ελληνικό δημόσιο χρέος ήταν (και παραμένει) μη βιώσιμο, παρά το γεγονός ότι η ελληνική οικονομία είχε σταθεροποιηθεί κατά τη διάρκεια του 2014 με δειλά σημάδια βελτίωσης. Εντούτοις, η ανάκτηση δεν ήταν επαρκής για να θεωρηθεί ότι το ελληνικό χρέος είχε τεθεί υπό έλεγχο με αποτέλεσμα η χώρα να

²⁵Alogoskoufis G., (2012). Greece's sovereign debt crisis: retrospect and prospect. *GreeSE Paper No.54*, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe.

²⁶Neubäumer R., (2015). The Prologue to the Greek Crisis. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 84(3), pp.9-28.

²⁷Colombatto E., (2015). Economics: Greek economic crisis could be catalyst for change in Europe, <https://www.austriancenter.com/greek-economic-crisis-could-be-catalyst-for-change-in-europe/>

έχει περιορισμένες επιλογές όπως, για παράδειγμα, ένα νέο πακέτο διάσωσης ή την έξοδο από την ευρωζώνη, ή την επιστροφή στην δραχμή. Σε κάθε περίπτωση, η άμεση συνέπεια θα ήταν ότι η ελληνική κυβέρνηση δεν θα ήταν πλέον σε θέση να συγκεντρώσει κεφάλαια στην αγορά και, ως εκ τούτου, να αποπληρώσει το χρέος της στη λήξη καθώς κανείς δεν θα αγόραζε ομόλογα που δεν προσφέρουν τόκους και εκδίδονται από μια χώρα με κακές επιδόσεις ως οφειλέτης, αδύναμη οικονομική κατάσταση, και ασταθές πολιτικό πλαίσιο. Επομένως, η ακύρωση της εξυπηρέτησης του χρέους οδηγούσε είτε στην αθέτηση του δημόσιου χρέους με παραμονή στην ευρωζώνη, είτε στην έξοδο από την ευρωζώνη (Grexit), είτε στην επιστροφή στη δραχμή για την αποπληρωμή του χρέους - ή μέρος του - όταν λήξει.

2.4 Διαφθορά, παραοικονομία, και φοροδιαφυγή

Μία από τις σημαντικότερες προκλήσεις που αντιμετωπίζουν τα εθνικά φορολογικά συστήματα είναι το πρόβλημα της φορολόγησης των «λαθραίων οικονομικών δραστηριοτήτων», των «άτυπων οικονομικών δραστηριοτήτων», της «άτυπης οικονομίας», της «υπόγειας οικονομίας» ή της «σκιώδους οικονομίας», η οποία περιλαμβάνει εγκληματικές δραστηριότητες, όπως οι πωλήσεις ναρκωτικών, το λαθρεμπόριο, η πορνεία, τα στοιχήματα, τα τυχερά παιχνίδια και παρόμοιες συναλλαγές που πραγματοποιούνται κυρίως σε μετρητά και δεν καταχωρούνται σε δημοσιονομικές ή άλλες αρμόδιες αρχές (Katsios, 2015).²⁸ Στο ίδιο πλαίσιο εμπίπτει και η φοροδιαφυγή, η οποία αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετωπίζει κυρίως η Ελλάδα. Παρά το γεγονός ότι η ακριβής κλίμακα της φοροδιαφυγής δεν μπορεί να μετρηθεί υπολογίζεται ότι τα έσοδα που χάνονται λόγω της φοροδιαφυγής προσωπικού εισοδήματος κυμαίνονται από 1,9% σε 4,7% του ετήσιου ΑΕΠ ενώ ένα πρόσθετο 3,5% του ΑΕΠ χάνεται λόγω της απάτης φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ). Οι ζημιές από τα ποτά, τον καπνό, και το λαθρεμπόριο καυσίμων ανέρχονται σε περίπου 0,5% του ΑΕΠ και τα έσοδα που χάνονται από τη φοροδιαφυγή των νομικών προσώπων εκτιμώνται σε περίπου 0,15% του ΑΕΠ. Κατά συνέπεια, η κλίμακα της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα

²⁸Katsios S., (2015). The shadow economy and corruption in Greece. *South-Eastern Europe Journal of Economics*, 4(1), pp.61-80.

μπορεί να εκτιμηθεί σχετικά με ασφάλεια κάπου μεταξύ 6% και 9% του ΑΕΠ, ή μεταξύ €11 δις και €16 δις ετησίως (Georgakopoulos, 2016)²⁹:

Το 88% των εσόδων του κράτους (μη συμπεριλαμβανομένων των ασφαλιστικών εσόδων που εισπράττονται από τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης) προέρχεται από τη φορολογία. Οι άμεσοι φόροι αποφέρουν περίπου €20 δις ενώ οι έμμεσοι φόροι (ΦΠΑ, φόρος καυσίμων, φόρος καπνών, κλπ.) αποφέρουν περίπου €24 δις. Μελέτη σχετικά με τους καθοριστικούς παράγοντες της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η εκτεταμένη φοροδιαφυγή οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην ιστορική δυσπιστία μεταξύ του ελληνικού κράτους και των πολιτών του (Ballas and Tsoukas, 1998).³⁰ Το χαμηλό φορολογικό ηθικό (δυσπιστία στους δημόσιους θεσμούς) εξακολουθεί να αποτελεί σημαντική αιτία για την αδυναμία των φορολογικών αρχών να ανταποκριθούν στους προβλεπόμενους στόχους φορολογικών εσόδων (Ράπανος και Καπλάνογλου, 2015).³¹ Ωστόσο, οι αναφορές γίνονται επίσης σε μια άλλη διάσταση του φορολογικού ηθικού στην Ελλάδα που δεν σχετίζεται με την εμπιστοσύνη στα δημόσια ιδρύματα. Αυτή η μορφή του φορολογικού ηθικού, που έχει συχνά ονομαστεί από τα ελληνικά μέσα ενημέρωσης ως το «άθλημα της φοροδιαφυγής», περιγράφει τον κανόνα της αποφυγής των φόρων για προσωπικό όφελος, και μπορεί να γίνει κατανοητό από την απουσία του «κοινωνικού κανόνα» της φορολογικής συμμόρφωσης (Vlachos et al., 2015).³²

Τα φορολογικά προβλήματα που προκύπτουν από το υψηλό κόστος διοικητικής συμμόρφωσης και τη δωροδοκία δείχνουν την επείγουσα ανάγκη για φορολογικές μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούν στην απλούστευση του κανονιστικού πλαισίου. Η βελτίωση της ποιότητας των ελληνικών θεσμών και ο εξορθολογισμός του κόστους διοικητικής συμμόρφωσης αποτελούν προϋπόθεση για την επιτυχή και επειγόντως αναγκαία φορολογική μεταρρύθμιση όσον αφορά τη μείωση της συνολικής Ελληνικής σκιάδους οικονομίας, μέσω της απλοποίηση του κανονιστικού πλαισίου. Η ανικανότητα των ελληνικών κυβερνήσεων να φορολογούν τις υπόγειες δραστηριότητες και τις σχετικές επιπτώσεις στην κλίμακα της διαφθοράς, σχετίζεται με ένα ευρύ φάσμα κυβερνητικών δραστηριοτήτων που στρεβλώνουν και αποδυναμώνουν τον διανεμητικό, αναδιανεμητικό,

²⁹Georgakopoulos T. (2016). *Tax evasion in Greece, A study*, <https://www.dianeosis.org/en/2016/06/tax-evasion-in-greece/>

³⁰Ballas A.A. and Tsoukas H., (1998). Consequences of distrust: the vicious circle of tax evasion in Greece. *Journal of Accounting, Ethics & Public Policy*, 1(4), pp.572-596.

³¹Ράπανος Β. and Καπλάνογλου Γ., (2015). Φορολογία και οικονομική ανάπτυξη. Η περίπτωση της Ελλάδας, <https://www.hba.gr/5Ekdotis/UplPDFs/sylltomos14/609-638%20Rapanos%202014.pdf>

³²Vlachos V., Bitzenis A. and Kontakos P., (2015). Shadow economy and corruption in Greece: recommendations for a microeconomic survey. *Global Business & Economics Anthology*, 1, pp.217-226.

και σταθεροποιητικό ρόλο του. Επιπλέον, η ισχυρή και συνεπής σχέση μεταξύ της σκιώδους οικονομίας και της διαφθοράς στην Ελλάδα συνδέεται στενά με εκείνους που δεν είναι πρόθυμοι ή δεν μπορούν να δωροδοκήσουν τους γραφειοκράτες και επιλέγουν συστηματικά τη σκοτεινή πλευρά της οικονομίας ως υποκατάστατο της διαφθοράς και καθιστώντας τη σκιώδη οικονομία συμπληρωματική σε ένα «διεφθαρμένο κράτος» (Katsios, 2015).³³

2.5 Οι στατιστικές παρατυπίες

Η Ελλάδα καταδικάστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για παραποίηση δεδομένων σχετικά με τα δημόσια οικονομικά της. Το 2009, η Ελλάδα εκτίμησε το έλλειμμά της σε 15,1% αντί του 6% που είχε αρχικά ανακοινωθεί με αποτέλεσμα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να συμπεράνει ότι τα στοιχεία από την Ελλάδα ήταν αναξιόπιστα και ότι το δημοσιονομικό έλλειμμα και το δημόσιο χρέος της χώρας θα μπορούσαν να είναι ακόμη υψηλότερα από ότι ισχυρίστηκε η κυβέρνηση ακόμα και μετά την αναθεώρηση του ελλείμματος. Η στατιστική παρατυπία οδήγησε σε υποβάθμιση της πιστοληπτικής ικανότητας της χώρας και στην αύξηση της πρωτοδότησης που απαίτησαν οι χρηματαγορές για την αγορά ελληνικών ομολόγων. Παρά τις υποσχέσεις της ελληνικής κυβέρνησης για μείωση του ελλείμματος στο 3% ή λιγότερο έως το 2012, οι χρηματοπιστωτικές αγορές αμφισβήτησαν το κατά πόσον θα μπορούσε να εισαγάγει τα δραστικά μέτρα λιτότητας που υπονοούνται από έναν τέτοιο στόχο χωρίς να προκληθούν διαταραχές τόσο στον εργασιακό τομέα όσο και στην κοινωνία.

Στο συμβούλιο οικονομικών υποθέσεων της Ε.Ε. της 10^{ης} Νοεμβρίου 2009, η επιτροπή κλήθηκε να συντάξει έκθεση σχετικά με τις στατικές παρατυπίες που προέκυψαν με την Ελλάδα. Η επιτροπή διαπίστωσε τις σοβαρές παρατυπίες της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ) Απριλίου και Οκτωβρίου 2009 και της υποβολής εσφαλμένων στοιχείων, την ελλιπή συνεργασία των υπηρεσιών που εμπλέκονται στην κατάρτιση των στοιχείων της ΔΥΕ και την έλλειψη ανεξαρτησίας της ΕΣΥΕ και του ΓΛΚ από το υπουργείο οικονομικών. Η μη ορθή υποβολή στοιχείων για το έλλειμμα και το χρέος έχει

³³Katsios S., (2015). The shadow economy and corruption in Greece. *South-Eastern Europe Journal of Economics*, 4(1), pp.61-80.

λάβει χώρα και κατά τα έτη πριν το 2004 αλλά και μεταξύ των ετών 2005 και 2009(Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010).³⁴

Η μακροπρόθεσμη έλλειψη αξιοπιστίας στις δημοσιονομικές στατιστικές που παρήγαγε η πρώην εθνική στατιστική υπηρεσία της Ελλάδας (ΕΣΥΕ) διαδραμάτισε καίριο ρόλο στην πτώχευση της χώρας το 2010 και έχει παρακωλύσει την ανάρρωσή της από την κρίση μέχρι σήμερα. Ο λόγος είναι απλός: με ορισμένα διαρθρωτικά οικονομικά προβλήματα που οδήγησαν σε χρόνια δημοσιονομικά ελλείμματα και υψηλό δημόσιο χρέος, η διαμόρφωση αποτελεσματικών πολιτικών απαιτεί πρώτα μια πραγματική και δίκαιη εκπροσώπηση της δημοσιονομικής θέσης της χώρας. Αυτό εξαρτάται σε κρίσιμο βαθμό από την ακεραιότητα, την αντικειμενικότητα και την αμεροληψία της εθνικής στατιστικής υπηρεσίας, η οποία πρέπει να προστατεύεται από πολιτικές παρεμβάσεις. Ωστόσο, η διασφάλιση της ανεξάρτητης λειτουργίας της ΕΣΥΕ δεν ήταν ύψιστη προτεραιότητα για τις περισσότερες ελληνικές κυβερνήσεις τις τελευταίες δεκαετίες. Αντίθετα, η χειραγώγηση των φορολογικών δεδομένων έγινε ο κανόνας, έτσι ώστε οι υψηλές δημόσιες δαπάνες θα μπορούσαν να διατηρηθούν και οι κυβερνήσεις θα μπορούσαν να παραμείνουν στην εξουσία (Sarafidis, 2018).³⁵ Κατά τη διάρκεια των τριών τελευταίων δεκαετιών υπήρξε μια σχεδόν διαρκής υπονόμευση του δημόσιου συμφέροντος από ιδιωτικά συμφέροντα που λειτουργούν είτε εκτός είτε εντός της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Το αποτέλεσμα αυτής της διείσδυσης ήταν η σταδιακή απώλεια της γραφειοκρατικής αυτονομίας για την επιδίωξη του δημόσιου συμφέροντος. Ο ιστός των σχέσεων που αναπτύχθηκαν μεταξύ ιδιωτικών συμφερόντων και των δύο κυρίαρχων πολιτικών κομμάτων έχουν διαβρώσει τόσο την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης όσο και τον δυναμισμό του ιδιωτικού τομέα καθώς οι δημόσιοι λειτουργοί έχουν χρησιμοποιήσει τη δύναμή τους για να αποτρέψουν τη γέννηση των νέων επιχειρήσεων και να εκμεταλλευτούν τα κρατικά ταμεία. Το αποτέλεσμα αυτών των πρακτικών ήταν η εμφάνιση μονίμων μεγάλων ελλειμμάτων, τα οποία με τη σειρά τους οδήγησαν το εξωτερικό χρέος της Ελλάδας σε ανησυχητικά επίπεδα, απαιτώντας την διάσωση από την Ευρωπαϊκή Ένωση και το ΔΝΤ (Moutos and Tsitsikas, 2010)³⁶.

³⁴Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2010). Έκθεση για τα στατιστικά στοιχεία δημοσίου ελλείμματος και χρέους της Ελλάδας, σελ. 3,4

³⁵Sarafidis V., (2018). *The tragedy of Greek statistics.*, <http://www.ekathimerini.com/233883/article/ekathimerini/comment/the-tragedy-of-greek-statistics>

³⁶Moutos T. and Tsitsikas C., (2010). Whither public interest: the case of Greece's public finances. *CESIFO Working paper* no. 3098, Category 6: fiscal policy, macroeconomics and growth.

3. ΔΑΝΕΙΣΤΕΣ ΚΑΙ ΔΑΝΕΙΣΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ

3.1 Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Δ.Ν.Τ.)

Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Δ.Ν.Τ.) ιδρύθηκε το 1944 στις Ηνωμένες Πολιτείες με τη συμμετοχή 45 κυβερνήσεων από διαφορετικές χώρες και έχοντας ως σκοπό να διαμορφώσει ένα λειτουργικό πλαίσιο οικονομικής συνεργασίας ώστε να αποτρέψει τις διαδοχικές υποτιμήσεις του δολαρίου που οδήγησαν στη «Μεγάλη Ύφεση» το 1929. Σήμερα, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο αριθμεί 189 χώρες-μέλη και εργάζεται «για την προώθηση της παγκόσμιας νομισματικής συνεργασίας, τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, τη διευκόλυνση του διεθνούς εμπορίου, την προώθηση της υψηλής απασχόλησης και της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης και τη μείωση της φτώχειας σε ολόκληρο τον κόσμο» (IMF, 2020).³⁷

3.1.1 Ο δανειοδοτικός ρόλος του Δ.Ν.Τ.

Στο πλαίσιο του δανεισμού σε χώρες-μέλη που αντιμετωπίζουν πραγματικό ή δυνητικό πρόβλημα ισοζυγίου πληρωμών, το ΔΝΤ παρεμβαίνει ώστε να βοηθήσει τις χώρες αυτές να ανοικοδομήσουν τα διεθνή αποθεματικά τους, να σταθεροποιήσουν τα νομίσματα τους, να συνεχίσουν να πληρώνουν για τις εισαγωγές και να αποκαταστήσουν τις συνθήκες για ισχυρή οικονομική ανάπτυξη, διορθώνοντας τα βαθύτερα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι οικονομίες τους. Για παράδειγμα, το 2008, στην Ιρλανδία, η ανεργία αυξήθηκε ραγδαία και συνολικά 300.000 άνθρωποι, ή ένας στους επτά εργαζομένους, έχασαν τη δουλειά τους μέχρι το τέλος του 2010. Ωστόσο, η χώρα σημείωσε αξιοσημείωτη ανάπτυξη μέσω της συνεργασίας της ιρλανδικής κυβέρνησης με το ΔΝΤ και την Ευρωπαϊκή Ένωση για την αναδιάρθρωση των εγχώριων τραπεζών και την σωστή διαχείριση των κυβερνητικών εσόδων και εξόδων (IMF, 2018).³⁸ Άλλα παραδείγματα αφορούν χώρες που αντιμετωπίζουν μία ξαφνική πτώση στις τιμές των βασικών εξαγωγών και μπορεί να χρειαστούν οικονομική βοήθεια, εφαρμόζοντας ταυτόχρονα μέτρα για την

³⁷IMF, (2020). *The IMF at a Glance*, <https://www.imf.org/en/About>

³⁸IMF, (2018). *Ireland: From Tiger to Phoenix*, <https://www.imf.org/en/~/link.aspx?id=DE6407B06AA04ECABB671100BD16E453&z=z>

ενίσχυση της οικονομίας και τη διεύρυνση της εξαγωγικής βάσης ή χώρες που έχουν πρόβλημα με σημαντικές εκροές κεφαλαίων και απώλειες της εμπιστοσύνης των επενδυτών, υψηλό δημοσιονομικό έλλειμμα και δημόσιο χρέος, όπως στην περίπτωση της Ελλάδας.

Τα διάφορα δανειοδοτικά μέσα του ΔΝΤ είναι προσαρμοσμένα στις ανάγκες ισοζυγίου πληρωμών των χωρών καθώς και στις ιδιαίτερες συνθήκες ένταξης της κάθε χώρας στο Ταμείο. Οι χώρες με χαμηλό εισόδημα (low income countries) μπορούν να δανειστούν με όρους που είναι διαθέσιμοι στο πλαίσιο της μείωσης της φτώχειας και της οικονομικής ανάπτυξης και επί του παρόντος με μηδενικά επιτόκια. Οι δραστηριότητες επιτήρησης του Δ.Ν.Τ. στις χώρες αυτές περιλαμβάνουν τη συνεχή παρακολούθηση των οικονομικών και χρηματοπιστωτικών πολιτικών τους, εστιάζοντας στον τρόπο με τον οποίο αυτές οι πολιτικές επηρεάζουν τη σταθερότητα καθώς και στον τρόπο ενίσχυσης των δημόσιων εσόδων και μείωσης των δημόσιων εξόδων για σύγκλιση προς τους στόχους της αειφόρου ανάπτυξης (IMF, 2019).³⁹ Ιστορικά, για τις αναδυόμενες και προηγμένες οικονομίες της αγοράς σε κρίσεις, το μεγαλύτερο μέρος της βοήθειας του Δ.Ν.Τ. έχει παρασχεθεί μέσω εφεδρικών διευθετήσεων (Stand-By Arrangements, SBAs) για την αντιμετώπιση βραχυπρόθεσμων ή πιθανών προβλημάτων ισοζυγίου πληρωμών. Η εφεδρική πιστωτική διευκόλυνση (Standby Credit Facility, SCF) εξυπηρετεί παρόμοιο σκοπό για τις χώρες χαμηλού εισοδήματος. Η διευρυμένη διευκόλυνση (Extended Fund Facility, EFF) και η αντίστοιχη διευρυμένη πιστωτική διευκόλυνση (Extended Credit Facility, ECF) για τις χώρες με χαμηλό εισόδημα είναι τα κύρια εργαλεία του Ταμείου για τη μεσοπρόθεσμη στήριξη σε χώρες που αντιμετωπίζουν παρατεταμένα προβλήματα ισοζυγίου πληρωμών. Η χρήση τους έχει αυξηθεί σημαντικά από την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση, αντανακλώντας τη διαρθρωτική φύση των προβλημάτων του ισοζυγίου πληρωμών ορισμένων μελών (IMF, 2019).⁴⁰

Τυπικά, η κυβέρνηση μιας χώρας και το Δ.Ν.Τ. πρέπει να συμφωνήσουν σε ένα πρόγραμμα οικονομικών πολιτικών πριν το Δ.Ν.Τ. παράσχει δανεισμό στη χώρα. Οι δεσμεύσεις μιας χώρας για ανάληψη ορισμένων δράσεων πολιτικής, γνωστές ως προϋποθέσεις πολιτικής, αποτελούν στις περισσότερες περιπτώσεις αναπόσπαστο μέρος του δανεισμού του Δ.Ν.Τ. Η πρόοδος συνήθως εξετάζεται με την παρακολούθηση της υλοποίησης των δράσεων πολιτικής. Ωστόσο, για ορισμένες ρυθμίσεις, οι χώρες μπορούν

³⁹IMF, (2019). *IMF Support for Low-Income Countries*, <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-Support-for-Low-Income-Countries>

⁴⁰IMF, (2019). *IMF Lending*, <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-Lending>

να χρησιμοποιούν πόρους του Δ.Ν.Τ. χωρίς ή υπό περιορισμένες προϋποθέσεις εάν έχουν ήδη καθιερώσει τη δέσμευσή τους για υγιείς πολιτικές, ή όπου έχουν σχεδιαστεί για επείγουσες και άμεσες ανάγκες, για παράδειγμα, λόγω της μεταβατικής και περιορισμένης φύσης του σοκ ή όπου η ικανότητα υλοποίησης της πολιτικής είναι περιορισμένη, μεταξύ άλλων και λόγω αστάθειας. Η επιστροφή της χώρας στην οικονομική και χρηματοπιστωτική υγεία διασφαλίζει ότι τα κονδύλια του ΔΝΤ επιστρέφονται ώστε να μπορούν να διατεθούν σε άλλες χώρες μέλη.

3.1.2 Οι πόροι του Δ.Ν.Τ.

Τα Ειδικά Τραβηκτικά Δικαιώματα (ΕΤΔ)⁴¹ είναι ένα αποθεματικό περιουσιακό στοιχείο που το Δ.Ν.Τ. εισήγαγε το 1969 ως συμπληρωματικό των επίσημων αποθεματικών των χωρών μελών του. Η κατάρρευση του συστήματος του Μπρέτον Γουντς το 1973 και η μετατόπιση των μεγάλων νομισμάτων σε κυμαινόμενο καθεστώς συναλλαγματικών ισοτιμιών μείωσε την εξάρτηση από τα ΕΤΔ ως παγκόσμιο αποθεματικό περιουσιακό στοιχείο. Ωστόσο, τα ΕΤΔ διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στην παροχή ρευστότητας κατά την διάρκεια της. Η αρχική ισοτιμία των ΕΤΔ ορίστηκε σε 0,888671 γραμμάρια χρυσού, ή 1 δολάριο ΗΠΑ. Μετά την κατάρρευση του συστήματος του Μπρέτον Γουντς, το ΕΤΔ επαναπροσδιορίστηκε ως ένα καλάθι πέντε νομισμάτων (Πίνακας 3-1) - το Δολάριο ΗΠΑ, το Ευρώ, το Κινεζικό Γουάν, το Ιαπωνικό Γιεν και τη Λίρα Στερλίνα Βρετανίας. Το καλάθι ΕΤΔ επανεξετάζεται κάθε πέντε χρόνια, ή νωρίτερα εάν υπάρχει επαρκής λόγος, με στόχο να διασφαλιστεί ότι τα ΕΤΔ αντικατοπτρίζουν τη σχετική σημασία των νομισμάτων στα παγκόσμια εμπορικά και χρηματοοικονομικά συστήματα με τον καθορισμό του ειδικού βάρους και του σταθερού αριθμού μονάδων κάθε νομίσματος στο καλάθι ΕΤΔ. Αυτά τα ποσά νομισμάτων παραμένουν σταθερά κατά τη διάρκεια της πενταετούς περιόδου αποτίμησης ΕΤΔ αλλά τα βάρη των νομισμάτων στο καλάθι κυμαίνονται όπως κινούνται οι διαγώνιες συναλλαγματικές ισοτιμίες μεταξύ των νομισμάτων του καλαθιού,

⁴¹Σε κάθε μέλος του ΔΝΤ αντιστοιχεί μία ποσόστωση, η οποία βασίζεται κυρίως στο σχετικό μέγεθος του μέλους στην παγκόσμια οικονομία, γεγονός που προσδιορίζει τη μέγιστη εισφορά του στους οικονομικούς πόρους του ΔΝΤ. Κατά τη συμμετοχή της στο ΔΝΤ, κάθε χώρα καταβάλλει συνήθως έως και το ένα τέταρτο της ποσόστωσής της με τη μορφή ευρέως αποδεκτών ξένων νομισμάτων (όπως δολάρια Η.Π.Α., ευρώ, γιεν ή στερλίνα) ή με τη μορφή Ειδικών Τραβηκτικών Δικαιωμάτων (ΕΤΔ). Τα υπόλοιπα τρία τέταρτα καταβάλλονται στο εγχώριο νόμισμα του κράτους.

ενώ η αξία των ΕΤΔ καθορίζεται καθημερινά με βάση τις συναλλαγματικές ισοτιμίες (IMF, 2019).⁴²

Πίνακας 3-1 Καλάθι Ειδικών Τραβηχτικών Δικαιωμάτων

Νόμισμα	Ειδικό Βάρος (2015)	Σταθερός αριθμός μονάδων νομίσματος για 5 έτη (από 1 Οκτωβρίου 2016)
Δολάριο ΗΠΑ	41.73	0.58252
Ευρώ	30.93	0.38671
Κινεζικό Γουάν	10.92	10.174
Ιαπωνικό Γιεν	8.33	11.900
Λίρα Στερλίνα Βρετανίας	8.09	0.085946

Πηγή: IMF

Η ποσόστωση μιας μεμονωμένης χώρας μέλους αντικατοπτρίζει σε μεγάλο βαθμό τη σχετική θέση της στην παγκόσμια οικονομία. Οι ποσοστάσεις εκφράζονται σε ΕΤΔ. Το Διοικητικό Συμβούλιο του ΔΝΤ διεξάγει γενικές αναθεωρήσεις ποσοστάσεων σε τακτά χρονικά διαστήματα με μέγιστη διάρκεια τα πέντε έτη). Οποιοσδήποτε μεταβολές στις ποσοστάσεις πρέπει να εγκρίνονται από το 85% της συνολικής εξουσίας με δικαίωμα ψήφου και η ποσόστωση ενός μέλους δεν μπορεί να αλλάξει χωρίς τη συγκατάθεσή του. Το 2010, ολοκληρώθηκε η 14^η γενική επισκόπηση των ποσοστάσεων, και τα μέλη του Δ.Ν.Τ. συμφώνησαν ότι οι πόροι των ποσοστάσεων του Ταμείου θα πρέπει να διπλασιαστούν στα 476.800.000.000 ΕΤΔ. Οι αυξήσεις των ποσοστάσεων στο πλαίσιο της 14^{ης} αναθεώρησης τέθηκε σε ισχύ τον Ιανουάριο 2016 (ΔΝΤ, 2011).⁴³ Τέλος, το ΔΝΤ κατέχει περίπου 90.500.000 Ουγκιές, ή 2.814,1 μετρικούς τόνους χρυσού σε καθορισμένα αποθετήρια. Οι συνολικές εκμεταλλεύσεις του Δ.Ν.Τ. σε χρυσό αποτιμώνται στον ισολογισμό του σε περίπου \$4.900.000.000 (ΕΤΔ 3.200.000.000) με βάση το ιστορικό κόστος. Οι εκμεταλλεύσεις του ΔΝΤ ανέρχονται σε περίπου \$160.000.000.000 (όπως καθορίζεται από τις τιμές αγοράς του τέλους Φεβρουαρίου 2012) (IMF, 2020).⁴⁴

⁴²IMF, (2019). *Special Drawing Right (SDR)*, <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR>

⁴³ΔΝΤ, (2011). *Από πού αντλεί χρήματα το ΔΝΤ*, <https://www.imf.org/e.ternal/lang/Greek/np/exr/facts/finfacg.htm>

⁴⁴ IMF, (2020). *Gold*, <https://www.imf.org/external/about/gold.htm>

3.2 Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης (EMXS)

Στις 9 Μαΐου 2010 το Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων (ECOFIN) αποφάσισε τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης (European Financial Stabilisation Mechanism, EFSM) στο πλαίσιο μιας συνολικής δέσμης μέτρων που θα συνέβαλλαν στη διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στην Ευρώπη. Η έναρξη της κρίσης το 2008 και η σημαντική αβεβαιότητα για τα δημόσια οικονομικά της ευρωζώνης ως αποτέλεσμα της κρίσης δημόσιου χρέους στην Ελλάδα, οδήγησε τους ιθύνοντες να ανταποκριθούν στην κρίση με τη δημιουργία του EMXS και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (EMΣ), προκειμένου να ηρεμήσουν τις εντάσεις της αγοράς με την τυποποίηση των ρυθμίσεων για την παροχή δανείων σε κράτη-μέλη (Belkin et al., 2012).⁴⁵ Η χρηματοδότηση του EMXS γίνεται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ με μέγιστο όριο τα €60.000.000.000 και τα κονδύλια παραχωρούνται στις ενδιαφερόμενες χώρες με πριμοδότηση τόκων. Ο Μηχανισμός μπορεί να παρέχει δάνεια απευθείας στις κυβερνήσεις της ευρωζώνης, να χρηματοδοτεί την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών ή να αγοράζει κρατικά ομόλογα σε δευτερογενείς αγορές και συνδέεται με τον EMΣ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Thompson, 2011).⁴⁶

3.3 Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ETXS)

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (European Financial Stability Facility - EFSF) δημιουργήθηκε ως προσωρινός μηχανισμός επίλυσης κρίσεων από τα κράτη μέλη της ευρωζώνης τον Ιούνιο του 2010 και παρείχε οικονομική βοήθεια στην Ιρλανδία, την Πορτογαλία και την Ελλάδα. Η βοήθεια χρηματοδοτήθηκε από το Ταμείο μέσω της έκδοσης ομολόγων του Ταμείου και άλλων χρεωστικών τίτλων στις κεφαλαιαγορές. Παρά το γεγονός ότι το Ταμείο δεν παρέχει περαιτέρω οικονομική βοήθεια, δεδομένου ότι αυτό εκτελείται τώρα αποκλειστικά από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, το Ταμείο εξακολουθεί να λειτουργεί προκειμένου:

- να λαμβάνει αποπληρωμές δανείων από δικαιούχες χώρες

⁴⁵Belki P., Mi D.E. and Weis M.A., (2012). The eurozone crisis: overview and issues for congress. *Congressional Research Service Report*, 42377, pp.1-21.

⁴⁶Thompson G., (2011). The European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM). UK House of Commons Library, Standard Note, SN/EP/5973, London. CEPS.

- να καταβάλλει τόκους και κύριες πληρωμές στους κατόχους ομολόγων χρηματοπιστωτικής σταθερότητας
- να μετακυλά τα εκκρεμή ομόλογα του Ταμείου, καθώς η ληκτικότητα των δανείων που χορηγούνται στην Ιρλανδία, την Πορτογαλία και την Ελλάδα είναι μεγαλύτερη από την ληκτικότητα των ομολόγων που εκδίδει το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας.

Η αποστολή του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας είναι να διασφαλίζεται η χρηματοπιστωτική σταθερότητα στην Ευρώπη μέσω της παροχής χρηματοδοτικής συνδρομής στις χώρες της ευρωζώνης.

Οι μέτοχοι του ΕΤΧΣ είναι τα μέλη της ζώνης του ευρώ, εξαιρουμένης της Λετονίας και της Λιθουανίας, οι οποίες προσχώρησαν όταν ο μηχανισμός μόνιμης στήριξης ΕΜΣ βρισκόταν ήδη σε ισχύ. Αναφορικά με τον αριθμό των μετοχών και των κεφαλαίων που διαθέτει κάθε μέτοχος, η Γερμανία έχει το μεγαλύτερο μερίδιο (27,1%) και ακολουθούν η Γαλλία (20,3%), η Ιταλία (17,9%) και η Ισπανία (11,9%). Η Ελλάδα έχει μερίδιο 2,8% (EFSF, 2020).⁴⁷

Πίνακας 3-2 Μετοχές και κεφάλαια ανά μέλος του ΕΤΧΣ

Χώρα	Αριθμός μετοχών	Κεφάλαιο (€)	%
Αυστρία	79.125.435	791.254,35	2,8%
Βέλγιο	98.844.650	988.446,50	3,5%
Γαλλία	579.522.400	5.795.224,00	20,3%
Γερμανία	771.706.294	7.717.062,94	27,1%
Ελλάδα	80.070.849	800.708,49	2,8%
Εσθονία	7.294.357	72.943,57	0,3%
Ιρλανδία	45.261.689	452.616,89	1,6%
Ισπανία	338.392.963	3.383.929,63	11,9%
Ιταλία	509.243.918	5.092.439,18	17,9%
Κύπρος	5.578.757	55.787,57	0,2%
Λουξεμβούργο	7.119.129	71.191,29	0,2%
Μάλτα	2.575.437	25.754,37	0,1%
Ολλανδία	162.521.534	1.625.215,34	5,7%
Πορτογαλία	71.329.846	713.298,46	2,5%
Σλοβακία	28.256.464	282.564,64	1,0%
Σλοβενία	13.398.796	133.987,96	0,5%
Φινλανδία	51.097.174	510.971,74	1,8%
Σύνολο	2.851.339.692,00	28.513.396,92	100,0%

⁴⁷EFSF, (2020). *Shares and capital per EFSF Member*: <https://www.esm.europa.eu/efsf-governance>

Η Γενική Συνέλευση των μετόχων εκπροσωπεί τις 17 χώρες της ζώνης του ευρώ και μπορεί να διατάξει, να εκτελέσει και να επικυρώσει πράξεις που αφορούν τις εργασίες του ΕΤΧΣ. Εγκρίνει τις οικονομικές καταστάσεις και καθορίζει την πίστωση και τη διανομή των καθαρών κερδών. Χορηγεί επίσης απαλλαγή και διορίζει τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου του Ταμείου και του εξωτερικού ελεγκτή. Η ετήσια Γενική Συνέλευση πραγματοποιείται στην πόλη του Λουξεμβούργου.

Το Διοικητικό Συμβούλιο αποτελείται από ένα μέλος για κάθε έναν από τους μετόχους του Ταμείου, ο οποίος προτείνει να διοριστεί στο Διοικητικό Συμβούλιο ο αντιπρόσωπος του στην ομάδα εργασίας της Ευρωομάδας, ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η ΕΚΤ μπορούν να συμμετέχουν ως παρατηρητές. Το Συμβούλιο εκτελεί όλες τις διοικητικές πράξεις του ΕΤΧΣ και αποφασίζει για την εκταμίευση δανείων στο πλαίσιο υφιστάμενων δανειοδοτικών διευκολύνσεων. Επίσης, είναι υπεύθυνο για την κατάρτιση του ισολογισμού, καθώς και για τους λογαριασμούς κερδών και ζημιών του Ταμείου.

Η Ελεγκτική Επιτροπή αποτελείται από πέντε μέλη που διορίζονται μεταξύ των διευθυντών και βοηθά το Διοικητικό Συμβούλιο στην εκπλήρωση των ευθυνών του στους τομείς της χρηματοοικονομικής πληροφόρησης, του εσωτερικού ελέγχου, και της διαχείρισης των κινδύνων. Η Επιτροπή παρακολουθεί τη διαδικασία χρηματοοικονομικής πληροφόρησης, καθώς και την αποτελεσματικότητα του εσωτερικού ελέγχου του Ταμείου, του εσωτερικού ελέγχου, και των συστημάτων διαχείρισης κινδύνων. Επίσης, αναθεωρεί τον υποχρεωτικό έλεγχο των ετήσιων και των ενοποιημένων λογαριασμών και συνεργάζεται με τον εξωτερικό ελεγκτή του Διοικητικού Συμβουλίου.

3.4 Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ)

Αποστολή του ΕΜΣ είναι η παροχή χρηματοδοτικής συνδρομής σε χώρες της ευρωζώνης που βιώνουν ή απειλούνται από σοβαρά προβλήματα χρηματοδότησης. Η συνδρομή αυτή χορηγείται μόνον εφόσον αποδειχθεί αναγκαία για τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της και των μελών του ΕΜΣ. Ο Μηχανισμός μπορεί να χορηγήσει δάνειο στο πλαίσιο προγράμματος μεταρρυθμίσεων, όπως αυτό που χρησιμοποιήθηκε ήδη από την Κύπρο και την Ελλάδα. Τα εργαλεία χρηματοδότησης του ΕΜΣ περιλαμβάνουν δάνεια στο πλαίσιο προγράμματος

μακροοικονομικής προσαρμογής, συμμετοχή στην πρωτογενή αγορά, συμμετοχή στην δευτερογενή αγορά, προληπτικό πιστωτικό όριο, δάνεια για έμμεση ανακεφαλαιοποίηση τραπεζών, και άμεση ανακεφαλαιοποίηση των ιδρυμάτων (ESM, 2020).⁴⁸ Κάθε ένα από τα εργαλεία έχει διαφορετικό σκοπό όπως απεικονίζεται στον Πίνακα 3-3.

Πίνακας 3-3 Εργαλεία χρηματοδότησης ΕΜΣ

Χρηματοδότηση	Σκοπός	Προϋποθέσεις
Δάνεια στο πλαίσιο προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής	Να βοηθηθούν τα μέλη του ΕΜΣ με σημαντική ανάγκη χρηματοδότησης, τα οποία έχουν χάσει την πρόσβαση στις αγορές, είτε επειδή δεν μπορούν να βρουν δανειστές είτε επειδή το κόστος χρηματοδότησης θα επηρεάσει αρνητικά τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών.	Τα δάνεια του ΕΜΣ εξαρτώνται από την εφαρμογή των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων που καταρτίζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και, όπου ενδείκνυται, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.
Συμμετοχή στην πρωτογενή αγορά	Ο ΕΜΣ μπορεί να πραγματοποιεί αγορές πρωτογενούς αγοράς ομολόγων ή άλλων χρεωστικών τίτλων που εκδίδονται από μέλη του σε αγοραίες τιμές, ώστε να μπορούν να διατηρήσουν ή να αποκαταστήσουν τη σχέση τους με την επενδυτική κοινότητα και να μειώσουν τον κίνδυνο αποτυχημένης δημοπρασίας.	-
Συμμετοχή στην δευτερογενή αγορά	Η υποστήριξη της υγιούς λειτουργίας των αγορών δημόσιου χρέους όταν απουσιάζει η ρευστότητα της αγοράς και απειλείται η χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Η παροχή δίνεται στο πλαίσιο ενός δανείου είτε με πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής, εκτός εάν η οικονομική και χρηματοπιστωτική κατάσταση του μέλους είναι υγιής.	-
Προληπτικό πιστωτικό όριο	Να υποστηριχθούν υγιείς πολιτικές και να αποφευχθούν καταστάσεις κρίσης. Στόχος της είναι να βοηθήσει τα μέλη του ΕΜΣ των οποίων οι οικονομικές συνθήκες είναι υγιείς να διατηρήσουν τη συνεχή πρόσβαση στη χρηματοδότηση της αγοράς, ενισχύοντας την αξιοπιστία των μακροοικονομικών τους επιδόσεων.	Προληπτικό πιστωτικό όριο (ΠΠΟ): διατίθεται σε μέλη με οικονομική και χρηματοοικονομική κατάσταση θεμελιώδους σημασίας, με βάση έξι κριτήρια. Αυξημένο πιστωτικό όριο (ΑΠΟ) : πρόσβαση ανοικτή σε μέλη των οποίων η οικονομική και χρηματοπιστωτική κατάσταση παραμένει υγιής, αλλά δεν πληρούν τα κριτήρια για ΠΠΟ.
Δάνεια για έμμεση ανακεφαλαιοποίηση τραπεζών	Να διατηρηθεί η χρηματοπιστωτική σταθερότητα της ζώνης του ευρώ με την αντιμετώπιση των περιπτώσεων στις οποίες ο χρηματοπιστωτικός τομέας βρίσκεται πρωτίστως στη ρίζα μιας κρίσης, παρά σε φορολογικές ή διαρθρωτικές πολιτικές.	Εφαρμόζεται για τη χρηματοπιστωτική εποπτεία, την εταιρική διακυβέρνηση και το εσωτερικό δίκαιο σχετικά με την αναδιάρθρωση ή την εξυγίανση.

⁴⁸ESM, (2020). Lending toolkit.: <https://www.esm.europa.eu/assistance/lending-toolkit>

Άμεση ανακεφαλαιοποίηση των ιδρυμάτων	Να συμβάλει στην άρση ενός σοβαρού κινδύνου μετάδοσης από τον χρηματοπιστωτικό τομέα, επιτρέποντας την άμεση ανακεφαλαιοποίηση των ιδρυμάτων. Το συνολικό διαθέσιμο ποσό για το μέσο αυτό περιορίζεται σε €60.000.000.000 και αφορά τράπεζες, εταιρείες χαρτοφυλακίου και εταιρείες χρηματοπιστωτικών συμμετοχών.	Εφαρμόζεται για την αντιμετώπιση των πηγών δυσκολιών στον χρηματοπιστωτικό τομέα και, κατά περίπτωση, με βάση τη γενική οικονομική κατάσταση του μέλους του ΕΜΣ.
--	---	--

Πηγή: ESM

Κάθε μέλος του ΕΜΣ συμβάλλει στο εγκεκριμένο κεφάλαιο του ΕΜΣ με βάση το αντίστοιχο μερίδιο κάθε χώρας του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ και του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος. Η ένταξη των νέων μελών συνυπολογίζεται στην κεφαλαιακή κλειδα, μειώνοντας ελαφρώς το ειδικό βάρος της συνεισφοράς των ιδρυτικών μελών. Η ονομαστική συνδρομή κεφαλαίου και τα καταβληθέντα ποσά κεφαλαίου παραμένουν αμετάβλητα. Όπως φαίνεται στον Πίνακα 3-4, η Γερμανία έχει την υψηλότερη κεφαλαιακή κλειδα (26,9%), και ακολουθούν η Γαλλία (20,2%), η Ιταλία (17,8%), και η Ισπανία (11,8%). Η Ελλάδα συμμετέχει με 2,8% (EMS, 2020).⁴⁹

Πίνακας 3-4 Μετοχές και κεφάλαια ανά μέλος του ΕΜΣ

Χώρα	%	Αριθμός μετοχών	Εγγεγραμμένο κεφάλαιο (€)	Καταβεβλημένο κεφάλαιο (€)
Αυστρία	2,8%	194.718	19.471.800	2.225.350
Βέλγιο	3,5%	243.244	24.324.400	2.779.930
Γαλλία	20,2%	1.426.131	142.613.100	16.298.640
Γερμανία	26,9%	1.899.071	189.907.100	21.703.670
Ελλάδα	2,8%	197.044	19.704.400	2.251.930
Εσθονία	0,2%	13.020	1.302.000	148.800
Ιρλανδία	1,6%	111.383	11.138.300	1.272.960
Ισπανία	11,8%	832.743	83.274.300	9.517.060
Ιταλία	17,8%	1.253.184	125.318.400	14.322.100
Κύπρος	0,2%	13.729	1.372.900	156.900
Λετονία	0,3%	19.353	1.935.300	221.200
Λιθουανία	0,4%	28.634	2.863.400	327.200
Λουξεμβούργο	0,2%	17.519	1.751.900	200.220
Μάλτα	0,1%	6.338	633.800	72.440
Ολλανδία	5,7%	399.945	39.994.500	4.570.800
Πορτογαλία	2,5%	175.534	17.553.400	2.006.100
Σλοβακία	0,8%	57.680	5.768.000	659.200
Σλοβενία	0,5%	32.973	3.297.300	376.830

⁴⁹EMS, (2020). Shares and capital per EFSF Member, <https://www.esm.europa.eu/efsf-governance>

Φινλανδία	1,8%	125.744	12.574.400	1.437.070
Σύνολο	100,0%	7.047.987	704.798.700	80.548.400

Πηγή: ESM

Τα διοικητικά όργανα του ΕΜΣ είναι το Συμβούλιο των Διοικητών και το Διοικητικό Συμβούλιο. Ο Διευθύνων Σύμβουλος του ΕΜΣ διορίζεται από το Συμβούλιο των διοικητών για ανανεώσιμη θητεία 5 ετών. Το Συμβούλιο των Διοικητών είναι το ανώτατο όργανο λήψης αποφάσεων του ΕΜΣ. Αποτελείται από κυβερνητικούς αντιπροσώπους καθενός από τους 19 μετόχους του ΕΜΣ που είναι υπεύθυνοι για τη χρηματοδότηση, ενώ οι εκπρόσωποι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας μπορούν να συμμετέχουν στις συνεδριάσεις της ως παρατηρητές. Το Συμβούλιο των Διοικητών συνεδριάζει τουλάχιστον μία φορά το χρόνο και οσάκις το απαιτούν οι υποθέσεις του ΕΜΣ, και τεκμηριώνει το έργο του σε σχολιασμένες ημερήσιες διατάξεις συνεδριάσεων, συνοψίζοντας επιστολές, αποφάσεις και υποκείμενα έγγραφα.

Το Διοικητικό Συμβούλιο απαρτίζεται από εκπροσώπους καθενός από τα 19 μέλη του ΕΜΣ και λαμβάνει τις αποφάσεις που προβλέπονται στη Συνθήκη ΕΜΣ και τις υπονομοθετικές πράξεις ή που ανατίθενται από το Συμβούλιο των Διοικητών. Οι αποφάσεις λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία, εκτός εάν ορίζεται διαφορετικά από τη Συνθήκη ΕΜΣ. Επιπλέον, το Διοικητικό Συμβούλιο καταρτίζει ετήσια έκθεση σχετικά με τις δημοσιονομικές καταστάσεις του ΕΜΣ, η οποία περιλαμβάνεται στην ετήσια έκθεση του ΕΜΣ, εκτός από τη γνώμη του εξωτερικού λογιστικού ελέγχου. Επίσης, καταρτίζει ετήσια έκθεση για το Συμβούλιο των Διοικητών σχετικά με τις ελεγκτικές του εργασίες, τα πορίσματα του ελέγχου, τα συμπεράσματα, και τις συστάσεις, η οποία διατίθεται στα εθνικά κοινοβούλια και στα ανώτατα ελεγκτικά όργανα των μελών του ΕΜΣ, καθώς και στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μαζί με τις παρατηρήσεις διαχείρισης του ΕΜΣ που εκδόθηκαν ως απάντηση στην έκθεση.

Το Συμβούλιο ελεγκτών είναι ανεξάρτητο όργανο εποπτείας του ΕΜΣ. Το Διοικητικό Συμβούλιο ελέγχει τους λογαριασμούς του ΕΜΣ και επαληθεύει ότι οι λειτουργικοί λογαριασμοί και ο ισολογισμός είναι σε τάξη. Στο πλαίσιο της εντολής της σύμφωνα με τη Συνθήκη ΕΜΣ και τις υπονομοθετικές πράξεις, ελέγχει την κανονικότητα, τη συμμόρφωση, τις επιδόσεις και τη διαχείριση των κινδύνων του ΕΜΣ και παρακολουθεί τις διαδικασίες εσωτερικού και εξωτερικού λογιστικού ελέγχου του ΕΜΣ και τα αποτελέσματά τους.

4. ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΔΑΝΕΙΑΚΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

4.1 Η δανειακή σύμβαση του 2010

Στις 2 Μαΐου 2010 συμφωνήθηκε τριετές πακέτο διάσωσης της Ελλάδας από την Ευρωπαϊκή Ένωση και το ΔΝΤ, ύψους €110.000.000.000, το οποίο επρόκειτο να καταβληθεί σε δόσεις έως το 2012, υπό τον όρο της εφαρμογής ενός πακέτου δημοσιονομικής προσαρμογής 11 ποσοστιαίων μονάδων του ΑΕΠ και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που αποσκοπούσαν στην αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας και της ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας. Από το ποσό αυτό η συμμετοχή του ΔΝΤ αναλογούσε στα 30.000.000.000 ευρώ και τα υπόλοιπα 80.000.000.000 ευρώ προέρχονταν από τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης (πλην της Γερμανίας) και της Γερμανικής κρατικής τράπεζας (KFW) (Μαριάς Ε, 2012).⁵⁰

Το άρθρο 14 της δανειακής σύμβασης αναφέρει στην παράγραφο 1 ότι «*Η παρούσα Σύμβαση και κάθε εξωσυμβατική αξίωση που γεννάται σε σχέση με αυτή θα διέπονται και θα ερμηνεύονται σύμφωνα με το Αγγλικό δίκαιο*». Πρακτικά αυτό σημαίνει ότι, ενώ σε όλες τις χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης, οι κανόνες που ρυθμίζουν τις σχέσεις μεταξύ του δανειστή και του οφειλέτη είναι πάντοτε υπέρ του οφειλέτη ως το αδύναμο μέρος της σύμβασης, στο Αγγλικό δίκαιο αυτό δεν ισχύει. Αντιθέτως, υπό το Αγγλικό δίκαιο, η δανειακή σύμβαση είναι υπέρ του δανειστή, που σημαίνει ότι, ενώ ο οφειλέτης δανείζεται διότι βρίσκεται σε δυσμενή θέση, η σύμβαση λειτουργεί υπέρ του δανειστή. Για παράδειγμα, εάν ο οφειλέτης οδηγηθεί σε υπερδανεισμό (όπως συνέβη στην περίπτωση της Ελλάδας), σύμφωνα με το ελληνικό δίκαιο το δάνειο θα μειωθεί έως το αναγκαίο ύψος για την κάλυψη των αναγκών του οφειλέτη, ενώ υπό το αγγλικό δίκαιο αυτό δεν μπορεί να γίνει. Επιπλέον, εάν ο δανειστής επιβάλλει υψηλότερο επιτόκιο από το επιτόκιο της αγοράς, ο οφειλέτης να ζητήσει μείωση του επιτοκίου υπό το ελληνικό δίκαιο, αλλά όχι υπό το αγγλικό δίκαιο. Στην πράξη, η δανειακή σύμβαση που υπέγραψε η Ελλάδα το 2010

⁵⁰Μαριάς Ε. (2012). Η δανειακή σύμβαση Ελλάδα-κρατών Ευρωζώνης υπό το πρίσμα των θεσμών και του δικαίου της ΕΕ Νομικό Βήμα τεύχος 58, σελ. 2204 – 2222

περιλαμβάνει όρους που ισχύουν μόνο για τον οφειλέτη, ενώ δεν προβλέπονται, χάριν ισότητας, αντίστοιχοι όροι για τον δανειστή.

Στην παράγραφο 5 του άρθρου 14 αναφέρεται ότι *«Με την παρούσα ο Δανειολήπτης αμετάκλητα και άνευ όρων παραιτείται από κάθε ασυλία που έχει ή πρόκειται να αποκτήσει, όσον αφορά τον ίδιο ή τα περιουσιακά του στοιχεία, από νομικές διαδικασίες σε σχέση με την παρούσα Σύμβαση, περιλαμβανομένων, χωρίς περιορισμούς, της ασυλίας όσον αφορά την άσκηση αγωγής, δικαστική απόφαση ή άλλη διαταγή, κατάσχεση, αναστολή εκτέλεσης δικαστικής απόφασης ή προσωρινή διαταγή, και όσον αφορά την εκτέλεση και επιβολή κατά των περιουσιακών στοιχείων του στο βαθμό που δεν το απαγορεύει αναγκαστικός νόμος».*

Ένα σημαντικό ζήτημα που, ενδεχομένως, εξηγεί την ιδιαιτερότητα της ΣΔΔ είναι η άρνηση της Γερμανίας για την ενεργοποίηση από πλευράς της Ελλάδας του άρθρου 122, παρ.2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, όταν ένα μέλος της ΕΕ *«αντιμετωπίζει δυσκολίες ή διατρέχει μεγάλο κίνδυνο να αντιμετωπίσει σοβαρές δυσκολίες, οφειλόμενες σε φυσικές καταστροφές ή έκτακτες περιστάσεις που εκφεύγουν από τον έλεγχό του, το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής μπορεί να αποφασίσει να του χορηγήσει χρηματοδοτική ενίσχυση της Ένωσης.»* Σύμφωνα με τον Σκουρή (2003)⁵¹, η χρηματοδότηση του κράτους-μέλους από την Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να έχει διάφορες μορφές, όπως δάνειο, επιδότηση, εγγύηση και άλλες, ενώ μπορεί να αποτελέσει και τη νομική βάση για την έκδοση ευρωομολόγου. Επιπλέον, η συγκεκριμένη διάταξη εμπίπτει στο πλαίσιο της ρήτρας αλληλεγγύης των κρατών-μελών, η οποία προηγήθηκε θεσμοθετικά της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Επομένως, ενώ η επίκληση της εν λόγω διάταξης από πλευράς της Ελλάδας ήταν απολύτως νόμιμη καθώς οι επιπτώσεις της χρηματοπιστωτικής κρίσης και το άνοιγμα των spreads των ελληνικών ομολόγων οδήγησαν σε αύξηση των επιτοκίων δανεισμού της χώρας, η Ευρωπαϊκή Ένωση αρνήθηκε ακόμα και την υποβολή του αιτήματος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο λόγω της σθεναρής άρνησης της Γερμανίας με επίκληση του άρθρου 125 της ΣΛΕΕ.⁵² Διαβάζοντας κανείς το εν λόγω άρθρο, διαπιστώνει ότι δεν

⁵¹Σκουρής Β., (2003). *Ερμηνεία Συνθηκών Για Την Ευρωπαϊκή Ένωση Και Την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Εκδόσεις Σάκκουλα.

⁵²Σύμφωνα με το άρθρο 125 ΣΛΕΕ *«η Ένωση δεν ευθύνεται για τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν οι κεντρικές κυβερνήσεις, οι περιφερειακές, τοπικές ή άλλες δημόσιες αρχές, άλλοι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή δημόσιες επιχειρήσεις των κρατών μελών, ούτε τις αναλαμβάνει, με την επιφύλαξη των αμοιβαίων χρηματοδοτικών εγγυήσεων για την από κοινού εκτέλεση ενός συγκεκριμένου έργου. Κανένα κράτος μέλος δεν ευθύνεται για τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν οι κεντρικές κυβερνήσεις, οι περιφερειακές, τοπικές ή άλλες δημόσιες αρχές, άλλοι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή δημόσιες επιχειρήσεις άλλου κράτους μέλους, ούτε τις*

αναφέρει ρητά άρνηση της παροχής βοήθειας σε κράτος-μέλος που πλήττεται από την κρίση. Προκειμένου λοιπόν να παρακαμφθεί η συγκεκριμένη ρήτρα μη διάσωσης και η Ελλάδα να μην προσφύγει στο Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας συμφωνήθηκε η υπογραφή δανειακής σύμβασης με επιτόκιο 6,2% και το μέγιστο ασφάλιστρο ώστε να διασφαλισθούν οι δανειστές έναντι της αναξιοπιστίας της Ελλάδας.

4.2 Η δανειακή σύμβαση του 2012

Βασική συνιστώσα του προγράμματος οικονομικών μεταρρυθμίσεων της Ελλάδος ήταν η μείωση του δείκτη χρέους προς το ΑΕΠ. Τον Φεβρουάριο του 2012, η ελληνική κυβέρνηση ξεκίνησε μια προσφορά ανταλλαγής ομολόγων ύψους €206.000.000.000 που κατείχαν επενδυτές του ιδιωτικού τομέα για νέα ομόλογα ονομαστικής αξίας περίπου €100.000.000.000. Η εθελοντική συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα (PSI) ολοκληρώθηκε τον Μάρτιο του 2012, όπου το 97% των ιδιωτικών ελληνικών ομολόγων (€199.820.000.000) έλαβε μείωση 53,5% της ονομαστικής αξίας (κεφαλαίου) του ομολόγου, ήτοι μείωση του χρέους της Ελλάδας κατά περίπου €107.000.000.000. Ωστόσο, ενώ οι όροι της χρηματιστηριακής προσφοράς ήταν ουσιαστικά πανομοιότυποι για όλους τους ομολογιούχους, το ποσοστό συμμετοχής ήταν υψηλότερο μεταξύ των κατόχων ομολόγων του ελληνικού δικαίου από ότι μεταξύ των κατόχων ομολόγων ξένου δικαίου. Πράγματι, για τους κατόχους ελληνικών ομολόγων δικαίου, ένα από τα θέλητρα της ανταλλαγής ήταν ότι τα νέα ομόλογα θα διέπονταν από το αγγλικό δίκαιο. Η ελληνική κυβέρνηση διευκόλυνε την αναδιάρθρωση των εκκρεμών ομολόγων του ελληνικού δικαίου με την ψήφιση νέας νομοθεσίας τον Φεβρουάριο του 2012, η οποία εισήγαγε ρήτρες συλλογικής δράσης (Collective Action Clauses, CACs) σε ομόλογα του ελληνικού δικαίου που δεν περιλάμβαναν αρχικά τέτοιες ρήτρες. Οι ρήτρες επέτρεψαν στην κυβέρνηση να αλλάξει τους όρους των ομολόγων εάν συμφωνούσαν τα δύο τρίτα των ομολογιούχων που συμμετείχαν στο χρηματιστήριο. Πράγματι, οι ομολογιούχοι που αντιπροσώπευαν περίπου το 85% του ανεξόφλητου ποσού συμμετείχαν στο χρηματιστήριο, και η απόφασή τους

αναλαμβάνει, με την επιφύλαξη των αμοιβαίων χρηματοοικονομικών εγγυήσεων για την από κοινού εκτέλεση ενός συγκεκριμένου έργου»

αυτή επέτρεψε στη συνέχεια τους όρους της σύμβασης να καταστούν δεσμευτικοί για όλους τους κατόχους ομολόγων του ελληνικού δικαίου (BIS, 2012).⁵³

Η σημασία του εφαρμοστέου δικαίου ως τρόπου διάκρισης των διεθνών από τα εγχώρια ομόλογα καταδεικνύεται από την αναδιάρθρωση των εκκρεμών ομολόγων της ελληνικής κυβέρνησης τον Μάρτιο του 2012. Ενώ οι κάτοχοι ομολόγων του ιδιωτικού τομέα που διέπονται από το ελληνικό δίκαιο συμφώνησαν σε σημαντική μείωση της αξίας των απαιτήσεών τους, οι κάτοχοι ομολόγου που διέπεται από το αγγλικό δίκαιο εξοφλήθηκαν κατά τη λήξη τους τον Μάιο του 2012. Η Ελλάδα ήλπιζε ότι η ανταλλαγή που ανακοινώθηκε στις 24 Φεβρουαρίου 2012 θα οδηγούσε σε πλειοψηφική συμμετοχή σε κάθε σειρά ομολόγων, και έτσι θα μπορούσε στη συνέχεια να φιλοδοξεί να χρησιμοποιήσει τις συμβατικές CACs. Εντούτοις, μόνο το 69% των ομολογιών υπό το αγγλικό δίκαιο δημοπρατηθήκαν στο χρηματιστήριο μέχρι την καταληκτική ημερομηνία της 8ης Μαρτίου 2012 και, ως εκ τούτου, η Ελλάδα αναγκάστηκε να παρατείνει την προθεσμία έως τις 23 Μαρτίου 2012 με την ελπίδα ότι ο επιπλέον χρόνος θα της επέτρεπε να φτάσει το όριο για την εφαρμογή των CACs (Kennell et al. 2012).⁵⁴

Αναφορικά με τις τράπεζες, παρόλο που η συμμετοχή των ελληνικών τραπεζών στο PSI συνέβαλε σημαντικά στην επιτυχία της πρωτοβουλίας, η εθελοντική συνεισφορά στο Δημόσιο δημιούργησε τεράστιο κόστος για τις τράπεζες, οι οποίες κατέγραψαν ζημιές περίπου €38.000.000.000. Λόγω των επιπτώσεων του PSI, αλλά και του ευρύτερου ασταθούς μακροοικονομικού περιβάλλοντος, η κεφαλαιακή επάρκεια των ελληνικών συστημικών τραπεζών επιδεινώθηκε κάτω από τα όρια που είχε θέσει η Επιτροπή Τραπεζικής Εποπτείας της Βασιλείας (Πίνακας 4-1).

Πίνακας 4-1 Δείκτες κεφαλαιακής επάρκειας ελληνικών συστημικών τραπεζών (2009-2012)

CAR	2009	2010	2011	2012
Alpha Bank	13.3%	13.5%	9.8%	14.4%
Eurobank	12.7%	11.7%	12.0%	11.6%
Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος	11.3%	13.7%	8.3%	9.0%
Τράπεζα Πειραιώς	10.3%	11.2%	8.7%	12.2%
Tier I	2009	2010	2011	2012
Alpha Bank	11.7%	11.8%	8.5%	14.0%
Eurobank	11.5%	11.6%	11.5%	11.6%

⁵³BIS, (2012). Governing law and the Greek debt restructuring, https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1212y.htm

⁵⁴Kennel R., Friel S. and Van de Graaf S., (2012). Greek Bonds Governed by English Law: Opportunities for Hold-Outs. Brown Rudnick Law Firm.

Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος	11.3%	13.1%	7.2%	8.5%
Τράπεζα Πειραιώς	9.5%	10.4%	8.7%	11.8%
Tier II	2009	2010	2011	2012
Alpha Bank	9.0%	9.0%	7.0%	13.7%
Eurobank	9.8%	9.1%	9.3%	10.8%
Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος	9.5%	12.0%	6.3%	8.8%
Τράπεζα Πειραιώς	8.6%	9.1%	6.0%	11.7%

Πηγή: Ετήσιες Εκθέσεις (2010-2013)

4.3 Η δανειακή σύμβαση του 2015

Η δανειακή σύμβαση του 2015 προέβλεπε ότι θα πρέπει «να συμπεριληφθεί ως συμβαλλόμενο μέρος στην παρούσα σύμβαση οποιοδήποτε μέρος του Ταμείου Ιδιωτικοποιήσεων ενδέχεται να απαιτήσει ο ESM κατά τη διακριτική του ευχέρεια για την εξόφληση της χρηματοδοτικής συνδρομής από το δικαιούχο κράτος μέλος ή για λογαριασμό του, με ρευστοποίηση των περιουσιακών στοιχείων του Ταμείου Ιδιωτικοποιήσεων ή άλλα έσοδα» (Υπουργείο Οικονομικών, 2015).⁵⁵ Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της Συνόδου της Κορυφής για το Ευρώ της 12η Ιουλίου 2015, η ελληνική κυβέρνηση όφειλε να υλοποιήσει τις ακόλουθες ενέργειες (Euro Summit, 2015)⁵⁶:

1. Να δεσμευτεί επίσημα για την ενίσχυση των προτάσεων της σε ορισμένους τομείς που είχαν προσδιοριστεί από τα θεσμικά όργανα, με ικανοποιητικό σαφές χρονοδιάγραμμα για τη νομοθεσία και την εφαρμογή, συμπεριλαμβανομένων των διαρθρωτικών δεικτών αναφοράς, των ορόσημων και ποσοτικών δεικτών αναφοράς και με σαφή κατεύθυνση των πολιτικών μεσοπρόθεσμα.
2. Να προβεί σε φιλόδοξες συνταξιοδοτικές μεταρρυθμίσεις και να καθορίσουν πολιτικές για την πλήρη αντιστάθμιση των δημοσιονομικών επιπτώσεων από τις μεταρρυθμίσεις του 2012.
3. Να εγκρίνει πιο φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις στην αγορά προϊόντων με σαφές χρονοδιάγραμμα για την εφαρμογή όλων των συστάσεων της εργαλειοθήκης I του ΟΟΣΑ, συμπεριλαμβανομένου του εμπορίου της Κυριακής, των περιόδων

⁵⁵Υπουργείο Οικονομικών, (2015). *ΕΕΣΥΠ Δανειακή Σύμβαση 2015*, https://www.minfin.gr/content/-/asset_publisher/NqgEa4zG2NyO/content/dt-eesyp-daneiake-symbase-2015?inheritRedirect=false

⁵⁶Euro Summit, (2015). *Euro Summit Statement*, <https://www.consilium.europa.eu/media/20353/20150712-eurosummit-statement-greece.pdf>

πωλήσεων, της ιδιοκτησίας φαρμακείων, του γάλακτος και των αρτοποιειών και το άνοιγμα των κλειστών επαγγελμάτων.

4. Να προχωρήσει στην ιδιωτικοποίηση του διαχειριστή του δικτύου μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας (ΑΔΜΗΕ).
5. Να προβεί σε αυστηρούς ελέγχους και εκσυγχρονισμό των συλλογικών διαπραγματεύσεων και της εργατικής δράσης.

Προκειμένου τα παραπάνω να γίνουν εφικτά, η ελληνική κυβέρνηση έπρεπε να δεσμευθεί για την ανάπτυξη ενός σημαντικά κλιμακούμενου προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων με βελτιωμένη διακυβέρνηση και τη μεταφορά πολύτιμων ελληνικών περιουσιακών στοιχείων σε ανεξάρτητο ταμείο το οποίο θα έχει κέρδος από τα περιουσιακά στοιχεία μέσω ιδιωτικοποιήσεων και άλλων μέσων. Η δημιουργία εσόδων από τα περιουσιακά στοιχεία θα αποτελούσε πηγή για την προγραμματισμένη αποπληρωμή του νέου δανείου του ΕΜΣ και την παραγωγή κατά τη διάρκεια του νέου δανείου συνολικού ύψους €50.000.000.000 από τα οποία το 50% θα χρησιμοποιούταν για τη μείωση του δείκτη χρέους προς το ΑΕΠ και το υπόλοιπο 50% για επενδύσεις. Το Υπερταμείο Αποκρατικοποιήσεων συστήθηκε στην Ελλάδα υπό τη διοίκηση των ελληνικών αρχών και την εποπτεία των σχετικών ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Σε συμφωνία με τα θεσμικά όργανα και με βάση τις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές, θεσπίστηκε νομοθετικό πλαίσιο για τη διασφάλιση διαφανών διαδικασιών και κατάλληλης τιμολόγησης των πωλήσεων περιουσιακών στοιχείων, σύμφωνα με τις αρχές και τα πρότυπα του ΟΟΣΑ για τη διαχείριση της κρατικής ιδιοκτησίας επιχειρήσεις.

4.4 Κριτική προσέγγιση από το πρίσμα της εθνικής κυριαρχίας

Η Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης (ΣΔΔ) που υπεγράφη το 2010 έχει αποτελέσει αντικείμενο συζήτησης από επιστημονικούς κύκλους μέσω της νομικής και συνταγματικής προσέγγισης, κυρίως σε ότι αφορά το συνταγματικό δίκαιο και την προσβολή της εθνικής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής (Μαριάς, 2010).⁵⁷ Αυτό διότι η ΣΔΔ αποτελεί, ουσιαστικά, ένα πλέγμα μονομερών αποφάσεων, πράξεων και διεθνών συμβάσεων οικονομικού και ενωσιακού δικαίου βάσει των οποίων η Ελλάδα σύνηψε συμφωνία με 15

⁵⁷ Μαριάς Ε. (2012). Η δανειακή σύμβαση Ελλάδας-κρατών Ευρωζώνης υπό το πρίσμα των θεσμών και του δικαίου της ΕΕ. *Νομικό Βήμα* 58, 2204-2222.

κράτη της ONE υπό το πρίσμα ενωσιακού και διακυβερνητικού χαρακτήρα, και ταυτόχρονα διακρατικού – διμερούς χαρακτήρα. Συνεπώς, το πλέγμα αυτό αντιπροσωπεύει την πολύπλευρη διασύνδεση της εθνικής ή κρατικής κυριαρχίας με υπερεθνικά όργανα, διεθνείς οργανισμούς, και μηχανισμούς της αγοράς, δικαιώνοντας την άποψη ότι ο διεθνής συνταγματισμός ευνοεί την ένωση διαφορετικών εθνικών, ηπειρωτικών και διεθνών έννομων τάξεων σε μια κοινή και αρμονική κατά το δυνατόν ένωση χωρίς ιεραρχική δόμηση. Ομοίως, οι ρυθμίσεις που διέπουν τις συμβάσεις αυτές είναι εξίσου πολύπλοκες και δεν μπορούν, επουδενί, να καταταχθούν με βάση τα θεσμοθετημένα όργανα του διεθνούς και συνταγματικού δικαίου καθώς εξυπηρετούν αποκλειστικά τον σκοπό που επιδιώκεται από την υπογραφή της ΣΔΔ. Με βάση τις ιδιαιτερότητες αυτές, γίνεται σαφές ότι ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης δεν είναι παρά ένα ευρωπαϊκό σύμπλεγμα, το οποίο περιλαμβάνει (Μανιτάκης, 2011).⁵⁸

1. πράξεις της ΕΕ και της Ευρωζώνης, διακυβερνητικού χαρακτήρα,
2. διεθνείς συμφωνίες με διεθνείς ή υπερεθνικούς οργανισμούς όπως το ΔΝΤ, και
3. ευρωπαϊκούς χρηματοπιστωτικούς μηχανισμούς επιτήρησης και παρέμβασης στη δημοσιονομική πολιτική της χώρας που επικαλείται βοήθεια, εν προκειμένω, της Ελλάδας.

Όπως εξηγεί ο Ιατρέλης (2010)⁵⁹, στο αγγλικό (πρωτότυπο) κείμενο της Σύμβασης, χρησιμοποιείται ο όρος «mandatory law», ο οποίος έχει εσφαλμένα αποδοθεί στα ελληνικά με τον όρο «αναγκαστικός νόμος». Οι αναγκαστικοί νόμοι υπό το ελληνικό δίκαιο αναφέρονται ως «δεσμευτικοί κανόνες δικαίου» και είναι τυπικά ισοδύναμοι με νόμους που εκδόθηκαν σε ανώμαλες περιόδους, όπως για παράδειγμα, κατά τη διάρκεια της δικτατορίας. Επομένως, τέθηκε ένα σοβαρό ζήτημα εκτροπής από τη συνταγματική, την ευρωπαϊκή και τη διεθνή νομιμότητα με άμεσες πιθανές επιπτώσεις στην εθνική κυριαρχία της χώρας. Το επιτόκιο 6,2% με το οποίο υπεγράφη η ΣΔΔ αποτελεί τοκογλυφική μεταχείριση της χώρας, την ίδια στιγμή που ο ΕΜΣ δεν έχει τη νομική υποχρέωση χορήγησης εφάπαξ των 77,3 δισ. ευρώ. Συνεπώς, η σύναψη της ΣΔΔ και η

⁵⁸Μανιτάκης Α., (2011). Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου. ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ ΔΤΑ Ν° 51, σελ.689-719

⁵⁹Ιατρέλης Φ. (2010). Η Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης του 2010 και οι υποτιθέμενοι κίνδυνοι για τη δημόσια περιουσία και την εθνική κυριαρχία, https://www.constitutionalism.gr/2286-i-symbasi-daneiakis-dieykolynsis-toy-2010-kai-oi-y/#_ftn9

επακόλουθη υπογραφή του Μνημονίου του 2010 οδήγησαν σε απώλεια σημαντικού μέρους της εθνικής της κυριαρχίας (Μαριάς, 2010).⁶⁰

Η υπαγωγή της Σύμβασης στο αγγλικό δίκαιο προκάλεσε ρητές αντιρρήσεις από μέλη του ελληνικού κοινοβουλίου με το επιχείρημα ότι είχε σαν στόχο να θωρακίσει τους δανειστές της Ελλάδας απέναντι στη δυνατότητα της χώρας να επαναδιαπραγματευθεί τους όρους αποπληρωμής του δανείου ώστε να έχει μία ρεαλιστική έξοδο από την κρίση. Από την άλλη πλευρά, ο Κασσιμάτης (2010)⁶¹ επισημαίνει ότι η δανειακή σύμβαση του 2010 ισοδυναμεί με παραχώρηση από πλευράς της Ελλάδας στους δανειστές της και, επομένως, και στα λοιπά κράτη της ευρωζώνης, του δικαιώματος «*αναγκαστικής εκτέλεσης (κατάσχεσης, πλειστηριασμού) κατά περιουσιακών του στοιχείων που περιλαμβάνονται στη λεγόμενη δημόσια περιουσία που εξυπηρετεί άμεσα δημόσιους σκοπούς (δημόσια κτήρια, κοινόχρηστα πράγματα, μνημεία και λοιπά πολιτιστικά αγαθά, όπλα, κλπ.)*». Η Σύμβαση περιέχει πρωτοφανείς δεσμεύσεις εθνικής κυριαρχίας και εθνικής περιουσίας, οι οποίες καταπατούν το συνταγματικό, ευρωπαϊκό, και διεθνές δίκαιο. Εντούτοις, αποτελεί μία απολύτως δικαιολογημένη σύμβαση καθώς οι δανειστές της Ελλάδας, όπως σε κάθε δανειακή σύμβαση, απαιτούν εγγύη, τα οποία να διασφαλίζουν τις απαιτήσεις τους, δηλαδή τα δικαιώματα ασφαλιστικών μέτρων και αναγκαστικής εκτέλεσης κατά περιουσιακών στοιχείων του κράτους όπως ισχύει σε όλες τις ευνομούμενες χώρες, χωρίς αυτό να αποτελεί παραχώρησης της εθνικής κυριαρχίας. Στην ουσία, εισήχθη ως κριτήριο άσκησης της εθνικής πολιτικής, η ανάγκη ικανοποίησης των δανειστών και η διασφάλιση της επένδυσης τους στην Ελλάδα μέσω των δανειακών συμβάσεων και των Μνημονίων. Ενώ η χώρα βρισκόταν σε πολύ δύσκολη οικονομική και δημοσιονομική κατάσταση, οι δανειστές εφάρμοζαν αγγλικό δίκαιο ζητώντας δεσμεύσεις οι οποίες, όπως αναφέρεται στη δανειακή σύμβαση του 2010 δεν εξαιρεί κανένα από τα περιουσιακά στοιχεία της χώρας ή της Τράπεζας της Ελλάδος «*λόγω εθνικής κυριαρχίας ή για κανένα άλλο λόγο, της δικαιοδοσίας, κατάσχεσης ή αναγκαστικής εκτέλεσης σε σχέση με οποιοδήποτε ένδικο βοήθημα ή διαδικασία σχετικά με τη Σύμβαση τροποποίησης.*» (Κοτζιάς, 2013).⁶²

Η Ελλάδα αντιμετώπιζε πολύ υψηλό δημόσιο χρέος και στο πλαίσιο της αξιολόγησης της βιωσιμότητας αυτού, τέθηκε το ζήτημα του κατά πόσον η εφαρμογή της στρατηγικής

⁶⁰ Μαριάς Ε., (2010). Η δανειακή σύμβαση Ελλάδας-κρατών Ευρωζώνης υπό το πρίσμα των θεσμών και του δικαίου της ΕΕ. *Νομικό Βήμα*, 58, 2204-2222

⁶¹ Κασσιμάτης Γ., (2010). *Οι Συμφωνίες Δανεισμού της Ελλάδας με την ΕΕ και το ΔΝΤ*. ΔΣΑ.

⁶² Κοτζιάς, Ν., (2013). *Ελλάδα, αποικία χρέους: Ευρωπαϊκή αυτοκρατορία και γερμανική πρωτοκαθεδρία*. Εκδόσεις Πατάκης.

εξόδου από την κρίση έλαβε υπόψιν την «παγίδα χρεοκοπίας». Η έλλειψη βιωσιμότητας του δημόσιου χρέους αποτέλεσε θεμελιώδη παράγοντα εγκλωβισμού της ελληνικής οικονομίας λόγω της μείωσης της πιστοληπτικής ικανότητας της χώρας, της χρηματοπιστωτικής αστάθειας, και των προβλημάτων ρευστότητας. Η μακρά ύφεση ναρκοθέτησε τη δυνατότητα της ελληνικής οικονομίας να καλύψει τις δανειακές της υποχρεώσεις με αποτέλεσμα η ελληνική κυβέρνηση να αναγκαστεί, κατά κάποιον τρόπο, να απαξιώσει μεγάλο μέρος της δημόσιας περιουσίας. Συνεπώς, η πρώτη δανειακή σύμβαση, η οποία άνοιξε τον δρόμο για τις δανειακές συμβάσεις του 2012 και του 2015, όχι μόνο δεν διευκόλυνε την Ελλάδα να απεγκλωβιστεί από τα διαρθρωτικά της προβλήματα, αλλά αντιθέτως περιόρισε τις δυνατότητες ανάκτησης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας χωρίς να δημιουργεί τις προϋποθέσεις επιστροφής της στις αγορές το 2015 (Αργείτης, 2012).⁶³

Ο Μανιτάκης⁶⁴ επισημαίνει ότι όσον αφορά το σχετικό αίτημα της Ελλάδος που υποβλήθηκε στο ΔΝΤ, με την συμφωνία δεν θίγεται η κυριαρχία του Ελληνικού κράτους διότι η Ελλάδα είναι μέλος του ΔΝΤ από το 1945, έχοντας κυρώσει με νόμο τη συμμετοχή της σε αυτό και φυσικά τον κανονισμό που διέπει τη λειτουργία του ταμείου και τη διαδικασία χορήγησης των δανείων του. Η δανειακή σύμβαση που υπογράφηκε μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωζώνης ως δανειστών και της Ελληνικής δημοκρατίας ως δανειολήπτη, εκπροσωπούμενη από τον υπουργό οικονομικών και το διοικητή της τράπεζας της Ελλάδος, θα έπρεπε λόγω της αξίας της και τις επιβαρύνσεις που θα επωμιστούν οι Έλληνες πολίτες να έχει τη συγκατάθεση της βουλής, έστω και με απλή πλειοψηφία, σύμφωνα με το άρθρο 36 παράγραφο 2 του συντάγματος. Η παράλειψη όμως αυτή δεν αίρει την ισχύ της δανειακής σύμβασης διότι η δέσμευση της Ελληνικής δημοκρατίας προκύπτει από τις Ευρωπαϊκές υποχρεώσεις της. Επομένως οι ισχυρισμοί που διατυπώθηκαν ότι με την υπογραφή της δανειακής σύμβασης και του μνημονίου από την Ελλάδα εκχωρήθηκε εθνική κυριαρχία δεν ισχύουν. Επίσης δεν πρέπει να αγνοήσουμε το γεγονός ότι όταν η Ελλάδα και οι χώρες της Ευρωζώνης κύρωσαν το σύμφωνο σταθερότητας, τις συνθήκες του Μάαστριχτ και της Λισσαβώνας, που αποφάσισαν για ένα κοινό Ευρωπαϊκό νόμισμα, είχαν απολέσει την νομισματική τους κυριαρχία. Η συμμετοχή της Ελλάδας όμως στην ευρωζώνη της έδωσε τη δυνατότητα να συμμετέχει διά του

⁶³Αργείτης, Γ. (2012) Νέα δανειακή συμφωνία και Μνημόνιο ΙΙ: Η Ελλάδα εγκλωβισμένη στην «παγίδα χρεοκοπίας». Κείμενα Πολιτικής (Policy Briefs) / 3, ΙΝΕ-ΓΣΕΕ.

⁶⁴Μανιτάκης Α., (2011). Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου. ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ ΔΤΑ Ν° 51, σελ.689-719

υπουργού οικονομικών στα θεσμικά όργανα αποφάσεων της ευρωζώνης να συνδιαμορφώνει και να ασκεί μαζί με τα υπόλοιπα κράτη-μέλη τη κοινή νομισματική και δημοσιονομική πολιτική. Συγκριτικά η νομισματική συγκυριαρχία που ασκεί ως μέλος της ONE αν και περιορισμένη λόγω της μικρής ισχύος, είναι ισχυρότερη από αυτή που είχε με το δικό της εθνικό νόμισμα.

Από την παρούσα ανάλυση γίνεται προφανές ότι η εθνική και συνταγματική κυριαρχία τέθηκε πρώτη φορά ως ζήτημα με την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της προετοιμασίας για την εισαγωγή του Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Με βάση αυτήν την προσέγγιση, πολλοί ασπάζονται την άποψη ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι υπερεθνική και ως εκ τούτου περιορίζει τα κράτη-μέλη σε ένα διαφορετικού είδους συνταγματικού διακανονισμού, ο οποίος θέτει σοβαρά το ζήτημα τόσο της εθνικής κυριαρχίας όσο και της κοινοβουλευτικής κυριαρχίας. Και εδώ τίθεται το ερώτημα του κατά πόσον η έννοια της εθνικής κυριαρχίας μπορεί να χρησιμοποιείται παράλληλα με την έννοια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με τον Adler-Nissen (2014)⁶⁵, τα μικρότερα κράτη της ΕΕ τείνουν να προστατεύουν την εξωτερική κυριαρχία τους μέσω της έκφρασης μίας ανεξάρτητης βούλησης, η οποία, κατά μία έννοια, κρίνοντας από την πλευρά της Γερμανίας, εφαρμόστηκε και από την Ελλάδα. Από την άλλη πλευρά, η πολυεθνικότητα των εθνών της Ένωσης οδηγεί στην ανάγκη του αυξημένου ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και άρα και της αυξημένης συγκεντρωτικότητας των ευρωπαϊκών θεσμών έναντι της εθνικής κυριαρχίας.

Επιπλέον, οι διαπραγματεύσεις των Βρυξελλών αποτέλεσαν μια προειδοποίηση προς τις χώρες που δεν ήταν υπό τον έλεγχο της Τρόικας (πχ. Γαλλία και Ιταλία) ότι η έλλειψη μιας πραγματικής ευρωπαϊκής πολιτικής ένωσης καθιστά δύσκολο να γίνουν αποδεκτοί και να εφαρμοστούν ακόμη και συμβιβασμοί που δεν εμπεριέχουν «απειλές» της εθνικής κυριαρχίας.

⁶⁵Adler-Nissen R., (2014). *Opting out of the European Union: diplomacy, sovereignty and European integration*. Cambridge University Press.

5. ΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ (ΜΝΗΜΟΝΙΑ)

5.1 Το πρώτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής (Πρώτο Μνημόνιο)

Τα αυξανόμενα spreads των ελληνικών ομολόγων επιβάρυναν σημαντικά τον δανεισμό της Ελλάδας από τις αγορές για τη χρηματοδότηση του δημοσίου ελλείμματος, ενώ η ισχυρή αναπτυξιακή πορεία της Ελλάδας την περίοδο 2000-2009 δεν βασίστηκε σε βιώσιμους παράγοντες. Με μέση αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ κοντά στο 4% ετησίως μεταξύ 2000 και 2009, έναντι 2% εκατό στη ζώνη του ευρώ, το εισοδηματικό χάσμα της Ελλάδας με τον μέσο όρο της ευρωζώνης μειώθηκε από το 25 σε περίπου 10%, αντανακλώντας την αύξηση της εγχώριας ζήτησης, ιδίως όσον αφορά την κατανάλωση και τις επενδύσεις σε κατοικίες. Η υψηλή αύξηση των μισθών, η ταχεία πιστωτική επέκταση με την υποστήριξη της ελευθέρωσης του χρηματοπιστωτικού τομέα, τα χαμηλά επιτόκια από τη υιοθέτηση του ευρώ και η χαλαρή δημοσιονομική πολιτική συνέβαλλαν στην έντονη ανάπτυξη. Ωστόσο, κατά την περίοδο 2000-2009, το εξωτερικό εμπόριο οδήγησε σε μείωση του μεριδίου των εξαγωγών στο ΑΕΠ μειώθηκε από 25 σε 19%. Κατά την ίδια περίοδο, η πραγματική αύξηση των μισθών ξεπέρασε σταθερά τα κέρδη παραγωγικότητας, αντανακλώντας εν μέρει τις δευτερογενείς επιπτώσεις από τις πολύ υψηλές αυξήσεις των μισθών στο δημόσιο τομέα με αποτέλεσμα τη διάβρωση της ανταγωνιστικότητας σε σχέση με την ευρωζώνη. Τέλος, το μέγεθος του δημόσιου τομέα αυξήθηκε από το 44% σε 50% μεταξύ 2000 και 2009, όχι μόνο απορροφώντας το διαθέσιμο εξωτερικό δανεισμό, αλλά παραγκωνίζοντας και τους πόρους του ιδιωτικού τομέα με αποτέλεσμα την αποδυνάμωση της οικονομικής απόδοσης. Οι παράγοντες αυτοί σε συνδυασμό με τις επίμονες δημοσιονομικές και εξωτερικές ανισορροπίες, τα μη μεταρρυθμισμένα συστήματα υγείας και συνταξιοδότησης, και τα σχετικά χαμηλά επίπεδα απασχόλησης και παραγωγικότητας της εργασίας οδήγησαν σε σημαντική αύξηση του εξωτερικού χρέους και έθεσαν σε κίνδυνο τη μακροπρόθεσμη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών της χώρας (European Commission 2010).⁶⁶

⁶⁶ European Commission, (2010). *The Economic Adjustment Programme for Greece*.

Στις 2 Μαΐου 2010 επιτεύχθηκε συμφωνία σε τεχνικό επίπεδο μεταξύ της ελληνικής κυβέρνησης και των διεθνών πιστωτών - την Ευρωπαϊκή Ένωση, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) συνολικής δέσμης μέτρων πολιτικής για την περίοδο Μάιος 2010- Ιούνιος 2013, ύψους 110 δισεκατομμυρίων ευρώ. Την ίδια ημέρα, το Eurogroup ενέκρινε το πρόγραμμα πολιτικής και διμερή δάνεια από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ ύψους 80 δισεκατομμυρίων ευρώ, ενώ στις 9 Μαΐου, το Διοικητικό Συμβούλιο του ΔΝΤ ενέκρινε 30 δισεκατομμύρια ευρώ (Πίνακας 5-1).

Πίνακας 5-1 Χρηματοδότηση Πρώτου Μνημονίου (2010-2013)

Πηγή χρηματοδότησης	Ποσό
Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας	€ 77.300.000.000
ΔΝΤ	€ 30.000.000.000
Σύνολο	€ 107.300.000.000

Πηγή: *European Commission*

5.1.1 Στόχοι

Οι στόχοι του βραχυπρόθεσμου προγράμματος ήταν η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης και η διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Ειδικότερα, οι στόχοι του 1^{ου} Μνημονίου συνοψίζονται ως εξής (European Commission, 2010)⁶⁷:

- Άμεση προτεραιότητα να περιορίσει τις χρηματοδοτικές ανάγκες της κυβέρνησης και να καθιευχάσει τις αγορές για την αποφασιστικότητα των αρχών να εφαρμόσουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε να εξασφαλίσουν μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη δημοσιονομική βιωσιμότητα. Αυτό θα ήταν εφικτό με τη δημιουργία οικονομιών στις δαπάνες του δημόσιου τομέα και τη βελτίωση της ικανότητας αύξησης των δημοσίων εσόδων.
- Απαίτησε μέτρα για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας της δημοσιονομικής προσαρμογής, την επιβολή μέτρων εξυγίανσης, τη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος, και την ενίσχυση του δημοσιονομικού πλαισίου.
- Το πρόγραμμα εστίασε επίσης σε συνοδευτικές διαρθρωτικές πολιτικές, όπως οι μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης και τα μέτρα καταπολέμησης της διαφθοράς και της φοροδιαφυγής.

⁶⁷ European Commission, (2010). *The Economic Adjustment Programme for Greece*.

- Στον χρηματοπιστωτικό τομέα έθεσε ως προτεραιότητα την αντιμετώπιση των αυστηρών συνθηκών ρευστότητας στο ελληνικό τραπεζικό σύστημα. Από το τέλος του 2009, οι τράπεζες είχαν χάσει την πρόσβαση σε διεθνείς αγορές χρήματος και η χρηματοδότησή τους βασιζόταν όλο και περισσότερο στις πιστωτικές πράξεις του Ευρωσυστήματος. Προκειμένου να αποφευχθούν οι εκροές καταθέσεων, απαιτήθηκαν αξιόπιστα μέτρα και καλή επικοινωνία για την εξασφάλιση της σταθερότητας του τραπεζικού και χρηματοπιστωτικού συστήματος. Παράλληλα, ενισχύθηκε ο έλεγχος της ρευστότητας και της ποιότητας των περιουσιακών στοιχείων με σκοπό την πρόληψη των προβλημάτων σε μεμονωμένες τράπεζες.

Ο μεσοπρόθεσμος στόχος του προγράμματος ήταν η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και η μεταβολή της δομής της οικονομίας προς ένα αναπτυξιακό μοντέλο πιο επενδυτικό και εξαγωγικό. Παράλληλα με τα βραχυπρόθεσμα δημοσιονομικά μέτρα κατά της κρίσης, εφαρμόστηκε μια φιλόδοξη δέσμη διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για την ενίσχυση της εξωτερικής ανταγωνιστικότητας, την επιτάχυνση της ανακατανομής των πόρων από τα μη εμπορεύσιμα στα εμπορεύσιμα αγαθά, και την προώθηση της ανάπτυξης.

Οι μεταρρυθμίσεις ήταν, ειδικότερα, απαραίτητες για τον εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα, για την αποτελεσματικότερη και ευέλικτη αγορά προϊόντων και εργασίας, και για τη δημιουργία ενός πιο ανοικτού και προσιτού επιχειρηματικού περιβάλλοντος για τους εγχώριους και ξένους επενδυτές, συμπεριλαμβανομένης της μείωσης της άμεσης συμμετοχής του κράτους στις εγχώριες βιομηχανίες. Σύμφωνα με τις υποθέσεις του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής, η Ελλάδα, σταθεροποιώντας τον δείκτη δημόσιου χρέους, στο τέλος του προγράμματος, θα απαιτούσε βελτίωση του πρωτογενούς πλεονάσματος από 8,5% του ΑΕΠ το 2009 σε λιγότερο από 6% του ΑΕΠ το 2013.

5.1.2 Μέτρα και αποτελέσματα του 1ου Μνημονίου

Η ελληνική κυβέρνηση δεσμεύθηκε να επιτύχει:

- Αρνητική αύξηση 4% το 2010 και 2,5% το 2011 εκτιμώντας ότι τα αποτελέσματα τα δημοσιονομικά μέτρα και το ισχυρό μεσοπρόθεσμο οικονομικό πρόγραμμα σε συνδυασμό με τις συνολικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις θα δημιουργήσουν τις προϋποθέσεις για την επιστροφή στην ανάπτυξη από το 2012 και μετά.

- Σημαντική μείωση του πληθωρισμού κάτω από το μέσο όρο της ευρωζώνης, ώστε η Ελλάδα να ανακτήσει γρήγορα την ανταγωνιστικότητα των τιμών. Αυτό ήταν εφικτό με την ενίσχυση της εγχώριας ζήτησης, τόσο μέσω της δημοσιονομικής προσαρμογής όσο και των προσπαθειών για μετριοπαθείς μισθούς και συντάξεις. Εξίσου σημαντική ήταν η αντιμετώπιση των ολιγοπωλιακών δομών για τη μείωση των υψηλών περιθωρίων κέρδους σε ορισμένους τομείς.
- Σταδιακή μείωση του εξωτερικού ελλείμματος μεσοπρόθεσμα με την ανταπόκριση της οικονομίας σε διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις για τη βελτίωση της προσφοράς των εξαγωγών και μείωση της εξάρτησης από τις εισαγωγές.

Ωστόσο έγινε φανερό ότι τα αρχικά μέτρα (πάγωμα των μισθών, περικοπές επιδομάτων, υπερωρίες και περικοπές ταξιδιών) ήταν ανεπαρκή ενώ υπήρξε μια ισχυρή παγκόσμια ανησυχία για μια πιθανή πτώχευση της Ελληνικής δημοκρατίας. Για να αποφευχθεί μια τέτοια εξέλιξη, μια δεύτερη δέσμη μέτρων κρίθηκε αναγκαία στις 3 Μαρτίου 2010, η οποία ήταν πιο εκτεταμένη και συμπεριελάβε, μεταξύ άλλων (Ρωμαίος, 2013)⁶⁸:

- 30% μείωση για τα δώρα Χριστουγέννων, του Πάσχα, και του επίδοματος διακοπών.
- 12% μείωση των επιδομάτων του δημόσιου τομέα.
- 7% μείωση των αποδοχών των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα.
- Αυξήσεις ΦΠΑ από 4,5% σε 5%, από 9% σε 10%, και από 19% σε 21%.
- 15% αύξηση του φόρου βενζίνης.
- Επιπλέον 10% έως 30% για τους ήδη υπάρχοντες φόρους εισαγωγής στην αξία των εισαγόμενων αυτοκινήτων.
- Επαναφορά τεκμηρίων διαβίωσης ακόμα και για αυτοκίνητα μικρού κυβισμού.
- Επέκταση τεκμηρίων διαβίωσης σε όλα τα ακίνητα ακόμα σε εκείνα λίγων τετραγωνικών.

Το 2009, το νομοσχέδιο μισθών και συντάξεων ανερχόταν περίπου στο 75% των συνολικών πρωτογενών δαπανών. Συνεπώς, οι περικοπές των μέσων μισθών και συντάξεων ήταν απαραίτητες για την επίτευξη της απαιτούμενης προσαρμογής, λαμβάνοντας υπόψη τη δέσμευση των ελληνικών αρχών να μειώσουν την απασχόληση και

⁶⁸ Ρωμαίος Γ., (2013). *Η Ευρώπη και η Ελλάδα. Από την κρίση στην ελπίδα*. Εκδ. Πατάκης.

να ελέγξουν τη μετατόπιση των μισθών ή να παγώσουν την αναπροσαρμογή των συντάξεων. Η μεταρρύθμιση εισήγαγε ένα νέο σύστημα ενίσχυσης της σύνδεσης μεταξύ εισφορών και παροχών, με ενιαίους κανόνες και ηλικίας συνταξιοδότησης τα 65 έτη, η οποία θα αυξάνεται σύμφωνα με το προσδόκιμο ζωής. Επιπλέον, περιορίστηκε η πρόωρη συνταξιοδότηση, μεταξύ άλλων για τους ασφαλισμένους πριν από το 1993, καθώς και ο κατάλογος των βαρέων και ανθυγιεινών επαγγελμάτων. Το νέο σύστημα περιέλαβε επίσης κοινωνική σύνταξη με βάση τα εισοδήματα για όλους τους πολίτες άνω της ηλικίας συνταξιοδότησης, έτσι ώστε να παρέχεται ένα σημαντικό δίκτυο ασφαλείας, σύμφωνα με τη δημοσιονομική βιωσιμότητα. Επιπλέον, το πρόγραμμα προέβλεπε διαχωρισμό της χρηματοδότησης των συστημάτων υγειονομικής περίθαλψης και συνταξιοδότησης, και αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης των γυναικών στον δημόσιο τομέα. Οι περικοπές στις συντάξεις αφορούσαν στην κατάργηση των επιδομάτων Πάσχα, καλοκαιριού και Χριστουγέννων και στην αντικατάστασή τους με ένα κατ' αποκοπή επίδομα (800 ευρώ), για ακαθάριστες μηνιαίες συντάξεις κάτω των 2.500 ευρώ. Οι υψηλότερες ακαθάριστες συντάξεις άνω των 1.400 ευρώ ανά μήνα μειώθηκαν κατά μέσο όρο 8% από το 2010, επηρεάζοντας περίπου το 10% των συνταξιούχων.

Οι περικοπές των μισθών περιλάμβαναν την κατάργηση των επιδομάτων Πάσχα, καλοκαιριού και Χριστουγέννων και την αντικατάστασή τους με ένα κατ' αποκοπή επίδομα (1.000 ευρώ) για εκείνους που είχαν ακαθάριστα έσοδα λιγότερα από 3.000 ευρώ το μήνα. Επιπλέον, μειώθηκαν τα επιδόματα και οι μισθολογικές αυξήσεις που καταβάλλονταν στους υψηλόμισθους εργαζόμενους και εφαρμόστηκε περικοπή 8% στα επιδόματα των δημοσίων υπαλλήλων και 3% στους υπαλλήλους των ΔΕΚΟ που δεν έπαιρναν επιδόματα.

Αναφορικά με τη μεταρρύθμιση του τομέα της υγείας, η ελληνική κυβέρνηση δεσμεύθηκε να εφαρμόσει το διπλογραφικό σύστημα λογιστικής παρακολούθησης στα νοσοκομεία, την τακτική δημοσίευση των ελεγμένων λογαριασμών, και βελτιώσεις στους μηχανισμούς τιμολόγησης και κοστολόγησης.

Σχετικά με τη φορολογική μεταρρύθμιση, η ελληνική κυβέρνηση ενέκρινε φορολογικό νομοσχέδιο ώστε να καταστεί το φορολογικό σύστημα πιο αποτελεσματικό και δίκαιο και το σύστημα φορολογίας εισοδήματος πιο προοδευτικό με μείωση των εξαιρέσεων ώστε να

διευρυνθεί η φορολογική βάση και την εισαγωγή μιας σειράς μεταρρυθμίσεων για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής (European Commission, 2010).⁶⁹

5.2 Το δεύτερο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής (Δεύτερο Μνημόνιο)

Η Ελλάδα σημείωσε μικτή πρόοδο προς την επίτευξη των φιλόδοξων στόχων του πρώτου προγράμματος δημοσιονομικής πρώτης προσαρμογής, ωστόσο αρκετοί παράγοντες εμπόδισαν την πλήρη εφαρμογή των απαιτούμενων πολιτικών. Η πολιτική αστάθεια, η έλλειψη διοικητικής ικανότητας και η κοινωνική αναστάτωση σε συνδυασμό με μία ύφεση που ήταν πολύ βαθύτερη από ότι είχε αρχικά προβλεφθεί οδήγησαν σε αποτυχία επίτευξης σημαντικών δημοσιονομικών στόχων και στην υιοθέτηση επιπρόσθετων μέτρα εξυγίανσης καθ' όλη τη διάρκεια του 2010 και του 2011. Από την άλλη πλευρά, η Ελλάδα πέτυχε μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης από 15,75% του ΑΕΠ το 2009 σε 9,25% του ΑΕΠ το 2011, ενώ η μεταρρύθμιση των συντάξεων και το συμφωνηθέν σχέδιο ιδιωτικοποίησης ήταν σημαντικές θεσμικές αλλαγές που θα απέφεραν καρπούς μεσοπρόθεσμα. Επιπλέον, η χρηματοπιστωτική σταθερότητα υποστηρίχθηκε από έκτακτα μέτρα του Ευρωσυστήματος που συνέβαλαν στην κατάλληλη χρηματοδότηση του ελληνικού τραπεζικού συστήματος και της οικονομίας. Ωστόσο, δεν σημειώθηκε επαρκής πρόοδος στον εκσυγχρονισμό της διαχείρισης και ελέγχου των δαπανών, καθώς και στα μέτρα που ελήφθησαν για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, ενώ οι μεταρρυθμίσεις που εγκρίθηκαν από την άνοιξη του 2010 ήταν ανεπαρκείς για την αποκατάσταση της ανάπτυξης και τη διασφάλιση της βιωσιμότητας (European Commission, 2012).⁷⁰

Έως τον Μάρτιο του 2012, η Ελλάδα είχε εκταμιεύσει 73,0 δις ευρώ (52,9 δις ευρώ από την ευρωζώνη και 20,1 δις από το ΔΝΤ) (Πίνακας 5-2).

Πίνακας 5-2 Εκταμιεύσεις Πρώτου Μνημονίου (2010-2011)

(δισ €)	Μέλη της ευρωζώνης	ΔΝΤ	Σύνολο		
1η δόση	18-Μαϊ-2010	14,5	12-Μαϊ-10	5,5	20,0
2η δόση	13-Σεπ-2010	6,5	14-Σεπ-10	2,5	9,0
3η δόση	19-Ιαν-2011	6,5	21-Δεκ-10	2,5	9,0
4η δόση	16-Μαρ-2011	10,9	16-Μαρ-11	4,1	15,0
5η δόση	15-Ιουλ-2011	8,7	13-Ιουλ-11	3,3	12,0

⁶⁹ European Commission, (2010). *The Economic Adjustment Programme for Greece*.

⁷⁰ European Commission, (2012). *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*.

6η δόση	14-Δεκ-2011	5,8	7-Δεκ-11	2,2	8,0
Σύνολο		52,9		20,1	73,0

Πηγή: *European Commission*)

Δεδομένου ότι οι δράσεις που περιλήφθηκαν στο πρώτο Μνημόνιο δεν έφεραν τα αναμενόμενα αποτελέσματα κυρίως σε ότι αφορά στην επίλυση του πρόβληματος του χρέους της Ελλάδας, στις 14 Μαρτίου 2012, οι υπουργοί οικονομικών της Ευρωζώνης ενέκριναν την χρηματοδότηση του δεύτερου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα. Στο πλαίσιο του προγράμματος, παρασχέθηκαν νέα δάνεια ύψους 164.500.000.000 ευρώ στην Ελλάδα από τα οποία 34.500.000.000 ευρώ ήταν τα ποσά του πρώτου προγράμματος και 130.000.000.000 ευρώ προς αποδέσμευση την περίοδο 2012-2014. Η περίοδος του προγράμματος επεκτάθηκε έως τις 30 Ιουνίου 2015.

Το δεύτερο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής (Δεύτερο Μνημόνιο) υπεγράφη στις 14 Μαρτίου 2012 για τα έτη 2012-2014. Κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής, ο ΕΜΣ δέσμευσε συνολικό ποσό 144,7 δις ενώ το ΔΝΤ δέσμευσε 19,8 δις ευρώ (Πίνακας 5-3).

Πίνακας 5-3 Χρηματοδότηση Δεύτερου Μνημονίου (2012-2015)

Πηγή χρηματοδότησης	Ποσό
Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας	€ 144.700.000.000
ΔΝΤ	€ 19.800.000.000
Σύνολο	€ 164.500.000.000

Πηγή: *European Commission*

Επιπλέον, συμφωνήθηκε η ανακεφαλαιοποίηση των ελληνικών τραπεζών με εκτιμώμενο κόστος της στήριξης του ελληνικού τραπεζικού συστήματος 50 δισεκατομμύρια ευρώ, ενώ τα έσοδα από τις ιδιωτικοποιήσεις ήταν σύμφωνα με τους αναθεωρημένους στόχους του προγράμματος. Παρόλο που ο απώτερος στόχος της ιδιωτικοποίησης περιουσιακών στοιχείων ύψους 50 δις ήταν δύσκολος, οι προβλέψεις του προγράμματος υπέθεταν ότι θα εισπραχθούν έσοδα ύψους 12 δισεκατομμυρίων ευρώ το διάστημα 2012-14 και 45 δισεκατομμύρια ευρώ έως το 2020, ενώ τα 16 δισεκατομμύρια ευρώ θα προέρχονταν από πωλήσεις μετοχών στο κράτος στο πλαίσιο της ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών.

Η ανακοίνωση της υπογραφής του δευτέρου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα οδήγησε σε περαιτέρω υποτίμηση της πιστοληπτικής ικανότητας της

ελληνικής οικονομίας από τους διεθνείς οίκους σε κατάσταση περιορισμένης πτώχευσης, ενώ κάποια μέλη της ευρωζώνης αντέδρασαν στη συμμετοχή στο ελληνικό πρόγραμμα διάσωσης χωρίς να λάβουν κάποιες εγγυήσεις. Στην ουσία, η χρηματοδότηση του πρώτου προγράμματος διάσωσης έγινε από εγγυήσεις των κρατών-μελών της ευρωζώνης, δυσχεραίνοντας τις κυβερνήσεις των χωρών αυτών να πείσουν τα κοινοβούλια τους για τη διάσωση μιας χώρας που εξακολουθούσε να έχει υψηλό πρωτογενές δημοσιονομικό έλλειμμα. Έτσι, η Ευρωπαϊκή Ένωση επέλεξε να κερδίσει χρόνο, τόσο για την ίδια όσο και για την Ελλάδα, μέχρι η Ελλάδα να υιοθετήσει μέτρα αυστηρής λιτότητας τόσο για την αντιμετώπιση του ηθικού κινδύνου όσο και για την εξάλειψη του πρωτογενούς ελλείμματος (Pagoulatos, 2018).⁷¹

5.2.1 Στόχοι

Οι στόχοι του 2^{ου} Μνημονίου ήταν οι ακόλουθοι:

- Μείωση των επιτοκίων δανεισμού της Ελλάδας για δάνεια που χορηγούνταν στο πλαίσιο της Ελληνικής δανειακής διευκόλυνσης κατά 100 μονάδες βάσης (bps).
- Μείωση του κόστους των τελών εγγύησης που καταβάλλονταν από την Ελλάδα στα δάνεια του Ταμείου σταθερότητας κατά 10 μονάδες βάσης (bps).
- Επέκταση της διάρκειας των διμερών και των δανείων χρηματοπιστωτικής σταθερότητας κατά 15 έτη και αναβολή των πληρωμών τόκων για δάνεια χρηματοπιστωτικής σταθερότητας κατά 10 έτη.

Για την επίτευξη του αναθεωρημένου δημοσιονομικού στόχου για το 2012, η κυβέρνηση δεσμεύτηκε να μειώσει τις δαπάνες κατά 1,5% του ΑΕΠ. Αναφορικά με τους φόρους, δεδομένου ότι είχε εξαντληθεί το πεδίο εφαρμογής των οριζόντιων μειώσεων των δαπανών ή των υψηλότερων φόρων και το βασικό σενάριο περιλάμβανε αποδόσεις από τη βελτίωση της φορολογικής συμμόρφωσης, οι περικοπές θα έπρεπε να προέλθουν από τις μεταρρυθμίσεις των διαρθρωτικών δαπανών μέσω μίας ευρύτερης αναθεώρησης δαπανών, η οποία αφορούσε τις συντάξεις, τις κοινωνικές μεταβιβάσεις, τις αμυντικές δαπάνες, και

⁷¹Pagoulatos G., (2018). Greece after the bailouts: assessment of a qualified failure. GreeSE Papers, Paper, No. 130.

την αναδιάρθρωση των κεντρικών και τοπικών διοικήσεων. Ειδικότερα (European Commission, 2012)⁷²:

- Μείωση των φαρμακευτικών δαπανών κατά τουλάχιστον €1.080.000.000 το 2012 με τη μείωση των τιμών της φαρμάκων (γενόσημα και επώνυμα φάρμακα), την αύξηση των συμπληρωμών, τη μείωση των εμπορικών περιθωρίων των φαρμακοποιών και των χονδρεμπόρων, την εφαρμογή της υποχρεωτικής ηλεκτρονικής συνταγογράφησης, την επικαιροποίηση του θετικού καταλόγου των φαρμάκων και την εφαρμογή ενός μηχανισμού τριμηνιαίων εκπτώσεων, καταβληθέντα από τη φαρμακευτική βιομηχανία.
- Μείωση των υπερωριών των νοσοκομειακών γιατρών κατά €50.000.000 ευρώ τουλάχιστον.
- Μείωση της προμήθειας στρατιωτικού εξοπλισμού κατά €300.000.000 ευρώ.
- Μείωση του αριθμού των αναπληρωτών Δημάρχων και του συνεργαζόμενου προσωπικού με στόχο την εξοικονόμηση τουλάχιστον €30.000.000.
- Μείωση των λειτουργικών δαπανών της κεντρικής κυβέρνησης και των δαπανών που σχετίζονται με τις εκλογές, τουλάχιστον €270.000.000, σε σύγκριση με τον προϋπολογισμό.
- Μείωση του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων κατά €400.000.000 ευρώ μέσω περικοπών σε επιδοτήσεις για ιδιωτικές επενδύσεις και επενδυτικά σχέδια που χρηματοδοτούνται από την εγχώρια αγορά.
- Αλλαγές στα επικουρικά και τα κύρια συνταξιοδοτικά με υψηλό μέσο όρο συντάξεων ή που λαμβάνουν υψηλές επιδοτήσεις από τον προϋπολογισμό, με στόχο την εξοικονόμηση τουλάχιστον €300.000.000 ευρώ (αφού ληφθούν υπόψη οι επιπτώσεις αυτών των μειώσεων στους φόρους και τις κοινωνικές εισφορές).
- Μέση μείωση κατά 12% στους λεγόμενους «ειδικούς μισθούς» του δημόσιου τομέα, στους οποίους δεν εφαρμόζεται το νέο μισθολογικό πλέγμα από την 1η Ιουνίου 2012 με στόχο την εξοικονόμηση τουλάχιστον €205.000.000 (μετά από εξέταση των επιπτώσεων στους φόρους και τις κοινωνικές εισφορές).

⁷² European Commission, (2012). *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*.

Η κυβέρνηση στόχευσε στην επίτευξη πρωτογενών πλεονασμάτων 1,8% και 4,5% του ΑΕΠ για το 2013 και το 2014, αντίστοιχα. Οι στόχοι αυτοί συνάδουν με τις προβλέψεις χρέους που αποφάσισε η Σύνοδος Κορυφής της ευρωζώνης τον Οκτώβριο του 2011 ως προϋπόθεση για τη μετάβαση σε ένα δεύτερο πρόγραμμα χρηματοδότησης. Ωστόσο, με βάση τις προβλέψεις, εξακολουθούσε να υπάρχει σωρευτικό δημοσιονομικό χάσμα 5% του ΑΕΠ για το 2014, γεγονός που απαιτούσε από την ελληνική κυβέρνηση να προσδιορίσει τα κατάλληλα μέτρα μέχρι τον Ιούνιο του 2012 και να τα υιοθετήσει στους προϋπολογισμούς του 2013 και του 2014 για την επίτευξη των στόχων.

5.2.2 Μέτρα και αποτελέσματα του 2ου Μνημονίου

Την άνοιξη του 2012, η αβεβαιότητα σχετικά με το πιθανό αποτέλεσμα των εκλογών της Ελλάδας οδήγησε σε επιτάχυνση των εκροών κεφαλαίων και αμφιβολίες σχετικά με την ικανότητα της Ελλάδας να εφαρμόσει το πρόγραμμα προσαρμογής. Οι εκλογές της 17ης Ιουνίου οδήγησαν στο σχηματισμό κυβέρνησης συνασπισμού τριών κομμάτων με εντολή να εξασφαλίσει το μέλλον της Ελλάδας στην ευρωζώνη, και συνεπώς να εφαρμόσει το πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής. Η νέα κυβέρνηση άρχισε να εντοπίζει και να λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα για να καλύψει τη διαφορά στην εφαρμογή του προγράμματος, όμως η δυσκολία εκπλήρωσης των προϋποθέσεων αμέσως μετά τις εκλογές καθυστέρησε σημαντικά την αποδέσμευση των επόμενων δόσεων των δανείων από τους δανειστές, γεγονός που επηρέασε σημαντικά την οικονομία. Στο πλαίσιο αυτό, και λαμβάνοντας υπόψη τη δράση που έλαβαν οι αρχές, στις 26-27 Νοεμβρίου 2012, οι υπουργοί Οικονομικών της ζώνης του ευρώ και το ΔΝΤ συμφώνησαν να παρατείνουν την πορεία δημοσιονομικής προσαρμογής κατά 2 έτη. Αυτό περιελάμβανε μείωση του στόχου για το πρωτογενές πλεόνασμα για το 2014 από 4,5% του ΑΕΠ σε 1,5% του ΑΕΠ και ακόμη και ετήσια προσαρμογή 1,5% του ΑΕΠ έως ότου επιτευχθεί πρωτογενές πλεόνασμα 4,5% του ΑΕΠ το 2016. Επιπλέον, συμφωνήθηκε δέσμη μέτρων για τη μείωση του χρέους της Ελλάδας στο 124% του ΑΕΠ μέχρι το 2020.

Οι χώρες της ζώνης του ευρώ συμφώνησαν (European Commission, 2020)⁷³:

- μείωση του επιτοκίου που επιβαρύνει την Ελλάδα για τα δάνεια που χορηγήθηκαν στο πλαίσιο της ελληνικής δανειακής διευκόλυνσης κατά 100 μονάδες βάσης (bps)

⁷³European Commission, (2020). Second programme for Greece, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-greece_en#secondeconomicadjustmentprogrammeforgreece

- χαμηλότερο κόστος του τέλους εγγύησης που κατέβαλε η Ελλάδα για τα δάνεια του ΕΜΣ κατά 10 μονάδες βάσης
- παράταση της διάρκειας των διμερών δανείων και των δανείων του ΕΜΣ κατά 15 έτη και αναβολή των πληρωμών τόκων της Ελλάδας για δάνεια του ΕΜΣ κατά 10 έτη
- δέσμευση των χωρών της ΕΕ να μετακυλήσουν στον διαχωρισμένο λογαριασμό της Ελλάδας, ποσό ισοδύναμο με το εισόδημα του χαρτοφυλακίου του προγράμματος αγορών κινητών αξιών (SMP) που προέρχεται από την εθνική κεντρική τους τράπεζα από το οικονομικό έτος 2013.

Με το δεύτερο μνημόνιο εφαρμόστηκε ένας μηχανισμός για τον καλύτερο εντοπισμό και την παρακολούθηση του επίσημου δανεισμού και των κονδυλίων που προορίζονταν για την εξυπηρέτηση του χρέους και τη βελτίωση της πιστοληπτικής ικανότητας της Ελλάδας. Αυτός ο μηχανισμός περιλάμβανε έναν διαχωρισμένο λογαριασμό και την πληρωμή σε αυτόν τον λογαριασμό πριν από την έναρξη κάθε τριμήνου των αναγκαίων πόρων για την εξυπηρέτηση του χρέους. Ωστόσο, οι εκταμιεύσεις προς την Ελλάδα από τον ΕΜΣ και το ΔΝΤ εξακολούθησε να εξαρτάται από τη συμμόρφωση με τους όρους. Επιπλέον, η ελληνική κυβέρνηση εξέφρασε την πρόθεση θέσπισης νομοθεσίας που θα έδινε προτεραιότητα στην εξυπηρέτηση του χρέους έναντι άλλων εκροών (European Commission, 2012).⁷⁴

Τα επιτόκια και οι πληρωμές τόκων που χρεώνονταν στην Ελλάδα από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ απεικονίζονται στον Πίνακα 5-4.

Πίνακας 5-4 Επιτόκια και πληρωμές τόκων που χρεώνονταν στην Ελλάδα από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ

Ημερομηνία	Επιτόκιο	Καταβληθέντες τόκοι (δισ €)	Επιστρεπτέοι τόκοι
15-Ιουν-2010	3,423%	0,039	-
15-Σεπ-2010	3,719%	0,138	-
15-Δεκ-2010	3,879%	0,207	-
15-Μαρ-2011	4,026%	0,250	-
15-Ιουν-2011	4,173% / 2,673%	0,408	0,147
15-Σεπ-2011	4,494% / 2,994%	0,506	0,170
15-Δεκ-2011	4,528% / 3,028%	0,539	0,179

⁷⁴European Commission, (2012). *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*.

15-Μαρ-2012	4,426% / 2,926%	0,527	0,179
-------------	-----------------	-------	-------

Πηγή: *European Commission*

Στις 12 Δεκεμβρίου 2012, μετά την ολοκλήρωση των σχετικών εθνικών διαδικασιών και αφού εξετάστηκε το αποτέλεσμα της πράξης επαναγοράς χρέους που πραγματοποίησε η Ελλάδα, το Eurogroup ενέκρινε τη δεύτερη δόση στο πλαίσιο του δεύτερου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα. Σε αυτή τη βάση, οι χώρες της ΕΕ εξουσιοδότησαν τον ΕΜΣ να αποδεσμεύσει την επόμενη δόση συνολικού ύψους 49,1 δισεκατομμυρίων ευρώ.

Οι εκταμιεύσεις του Δεύτερου Μνημονίου παρουσιάζονται στον Πίνακα 5-5.

Πίνακας 5-5 Εκταμιεύσεις Δεύτερου Μνημονίου (2012-2014)

	(δισ €)	Ευρωζώνη	ΔΝΤ	Σύνολο
2012	Q1	74,0	1,6	75,6
	Q2	29,6	1,6	31,2
	Q3	3,4	1,6	5,0
	Q4	6,7	1,6	8,3
2013	Q1	7,1	1,6	8,7
	Q2	3,2	1,6	4,8
	Q3	0,6	1,6	2,2
	Q4	5,1	1,6	6,7
2014	Q1	10,7	1,6	12,3
	Q2	1,9	1,6	3,5
	Q3	1,9	1,6	3,5
	Q4	0,5	1,6	2,1
Σύνολο		144,7	19,8	164,5

Πηγή: *European Commission*

Τα μέτρα που αποφάσισε η κυβέρνηση βασίστηκαν σε δύο πυλώνες: (1) την προσαρμογή των κατώτατων μισθών και (2) την αναθεώρηση του συστήματος συλλογικών διαπραγματεύσεων, με σκοπό την προώθηση της ευελιξίας των μισθών. Τα μέτρα κρίθηκαν απολύτως δικαιολογημένα δεδομένης των δυσκαμψιών στα συστήματα καθορισμού των μισθών, οι οποίες εμπόδισαν την προσαρμογή των μισθών του ιδιωτικού τομέα και συνέβαλλαν στην αύξηση της ανεργίας, ιδίως μεταξύ των χαμηλόμισθων και των νέων. Η άμεση προσαρμογή των μισθών ήταν ιδιαίτερα σημαντική στο πλαίσιο της νομισματικής ένωσης καθώς η συναλλαγματική ισοτιμία έπρεπε να προσαρμόζεται μέσω

ονομαστικών τιμών και μισθών. Η μισθολογική ευελιξία βοηθά τις βιώσιμες εταιρείες να μειώσουν το κόστος παραγωγής, δημιουργώντας έτσι δυναμικά οφέλη στα μερίδια αγοράς και την προώθηση των επενδύσεων με στόχο την επιτάχυνση της αναγκαίας αλλαγής στη δομή της ελληνικής οικονομίας. Στα πλαίσια αυτά, η ελληνική κυβέρνηση νομοθέτησε τη μείωση των κατώτατων μισθών κατά 22% ή ακόμη και κατά 32% για άτομα ηλικίας κάτω των 25 ετών. Η μείωση στον κατώτατο μισθό με βάση την Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας δημιούργησε τα περιθώρια για την προσαρμογή των μισθών προς τα κάτω μετά από σύμφωνη γνώμη εργοδοτών και εργαζομένων σε κάθε επιχείρηση ή τομέα. Ήδη από το 2001, οι κατώτατοι μισθοί στην Ελλάδα ήταν από τους υψηλότερους στην ΕΕ καθώς και ονομαστικά υψηλότεροι από άλλες οικονομίες της Νότιας Ευρώπης (Πίνακας 5-6).

Πίνακας 5-6 Κατώτατοι μηνιαίοι μισθοί στην ΕΕ (2001 – 2011)

	2001	2005	2008	2009	2010	2011
Βέλγιο	1.129	1.210	1.323	1.388	1.388	1.429
Βουλγαρία	42	77	112	123	123	123
Γαλλία	1.105	1.252	1.301	1.329	1.344	1.365
Ελλάδα	548	668	794	840	863	870
Εσθονία	102	172	278	278	278	278
Ηνωμένο Βασίλειο	994	1.161	1.196	1.054	1.123	1.112
Ιρλανδία	977	1.238	1.462	1.462	1.462	1.462
Ισπανία	506	599	700	728	739	748
Λετονία	99	115	228	255	254	282
Λιθουανία	121	152	232	232	232	232
Λουξεμβούργο	1.274	1.467	1.590	1.662	1.704	1.758
Μάλτα	539	558	617	635	660	665
Ολλανδία	1.167	1.265	1.346	1.390	1.412	1.430
Ουγγαρία	158	231	283	266	264	287
Πολωνία	211	209	325	297	319	348
Πορτογαλία	390	437	497	525	554	566
Ρουμανία	49	82	138	146	139	158
Σλοβακία	102	168	255	296	308	317
Σλοβενία	391	490	553	589	666	748
Τσεχία	145	238	318	303	307	324

Πηγή: *European Commission*

Με τη μείωση του κατώτατου μισθού, η ελληνική κυβέρνηση στόχευσε επίσης στην καταπολέμηση της ανεπίσημης και της αδήλωτης εργασίας, καθώς και τη στήριξη της απασχόλησης εργαζομένων χαμηλής ειδίκευσης, ενώ ανέστειλε και τις αυτόματες αυξήσεις των μισθών (δηλαδή τις μισθολογικές ωριμάνσεις λόγω παλαιότητας).

Η μεταρρύθμιση του κύριου συνταξιοδοτικού συστήματος κατά το πρώτο μνημόνιο βελτίωσε σημαντικά την δυναμική των δημόσιων συνταξιοδοτικών δαπανών. Ωστόσο, τα συστήματα συμπληρωματικής συνταξιοδότησης (συμπεριλαμβανομένων των καθεστώτων εφάπαξ πρόνοιας) παρέμειναν χωρίς μεταρρύθμιση, παρά τη μείωση της επικουρικής σύνταξης και της σύνταξης των δημοσίων υπαλλήλων το 2012. Στις πρόσφατες προβλέψεις της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής, ο προϋπολογισμός των συστημάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης αναμενόταν σταθερά ελλειμματικός, απειλώντας τη βιωσιμότητα των ταμείων τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μεσοπρόθεσμα και απαιτώντας την άμεση μείωση των συνταξιοδοτικών παροχών όσο και την εις βάθος αναθεώρηση της λειτουργίας τους. Επιπλέον, η υφιστάμενη ρύθμιση φάνηκε να προκαλεί επίμονες διαγενεακές ανισότητες, και ως εκ τούτου δεν ήταν κοινωνικά δίκαιη. Συνεπώς, στο πλαίσιο του δεύτερου μνημονίου συμφωνήθηκε ότι η επικείμενη μεταρρύθμιση των επικουρικών συνταξιοδοτικών ταμείων ήταν υψίστης σημασίας για την συνολική μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος και τη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης διατηρησιμότητας των δημοσίων οικονομικών της χώρας (European Commission, 2012).⁷⁵

5.3 Το τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής (Τρίτο Μνημόνιο)

Το δεύτερο πρόγραμμα της Ελλάδας που χρηματοδοτήθηκε από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ) έληξε στις 30 Ιουνίου 2015. Στη συνέχεια, η ελληνική κυβέρνηση υπέβαλε επίσημο αίτημα για στήριξη της σταθερότητας από τον ΕΜΣ στις 8 Ιουλίου 2015. Η Ελλάδα ζήτησε στήριξη από τους ευρωπαίους εταίρους της, για την αποκατάσταση της βιώσιμης ανάπτυξης, τη δημιουργία θέσεων εργασίας, τη μείωση των ανισοτήτων, και την αντιμετώπιση των κινδύνων για τη δική της χρηματοπιστωτική σταθερότητα και για τη σταθερότητα της ζώνης του ευρώ (European Commission, 2015).⁷⁶

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η ΕΚΤ προέβησαν σε θετική αξιολόγηση του αιτήματος λόγω του κινδύνου για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα της ζώνης του ευρώ. Παρείχαν μια αξιολόγηση της βιωσιμότητας του δημόσιου χρέους της Ελλάδας και των χρηματοδοτικών αναγκών. Η αξιολόγηση αυτή συζητήθηκε από το Eurogroup και τη σύνοδο κορυφής για το ευρώ στις 12 και 13 Ιουλίου 2015. Οι ηγέτες των χωρών της ζώνης του ευρώ

⁷⁵European Commission, (2012). *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*.

⁷⁶European Commission, (2015). *Memorandum of Understanding*.

συμφώνησαν κατ' αρχήν ότι είναι έτοιμοι να ξεκινήσουν διαπραγματεύσεις για ένα πρόγραμμα χρηματοδοτικής βοήθειας του ΕΜΣ για την Ελλάδα, υπό την προϋπόθεση ότι θα πληρούνταν ορισμένες αυστηρές προϋποθέσεις πριν από την επίσημη έναρξη των διαπραγματεύσεων. Στις 20 Ιουλίου 2015 εκταμιεύθηκε βραχυπρόθεσμο δάνειο γέφυρας ύψους 7.160.000.000 ευρώ για την κάλυψη των χρηματοδοτικών αναγκών έως ότου ξεκινήσει το πρόγραμμα (European Commission, 2020).⁷⁷

Στις 19 Αυγούστου 2015 υπεγράφη το Τρίτο Μνημόνιο για την παροχή περαιτέρω βοήθειας στην Ελλάδα ύψους 86.000.000.000 την περίοδο 2015-2018 με στόχο την αποκατάσταση της δημοσιονομικής σταθερότητας, την προστασία της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, την ανάπτυξη και τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, και την εισαγωγή μίας σύγχρονης δημόσιας διοίκησης. Η επιτυχία του προγράμματος απαιτούσε την εφαρμογή της μεταρρυθμιστικής ατζέντας από τις ελληνικές αρχές και τη δέσμευσή τους ότι θα ήταν έτοιμες να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα σύμφωνα με τις τρέχουσες περιστάσεις.

Η ελληνική κυβέρνηση δεσμεύτηκε να εφαρμόσει τη μεταρρυθμιστική ατζέντα, λαμβάνοντας όλα τα μέτρα που απαιτούνται καθώς να αναλάβει όλες τις απαραίτητες δράσεις που σχετίζονταν με την επίτευξη των στόχων του μνημονίου συμφωνίας. Η στρατηγική ανάκαμψης της ελληνικής οικονομίας έλαβε υπόψη την ανάγκη για κοινωνική δικαιοσύνη τόσο μεταξύ όσο και εντός των γενεών. Οι φορολογικοί περιορισμοί από τα προηγούμενα Μνημόνια είχαν επιβάλει σκληρές επιλογές και, ως εκ τούτου, βασικός στόχος του Τρίτου Μνημονίου ήταν το βάρος της προσαρμογής να βαρύνει όλα τα τμήματα της κοινωνίας και να λαμβάνει υπόψη την ικανότητα πληρωμής. Για τον λόγο αυτόν, δόθηκε προτεραιότητα σε δράσεις για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, της απάτης και των στρατηγικών αθετήσεων υποχρεώσεων, καθώς αυτές επιβαρύνουν τους έντιμους πολίτες και τις εταιρείες που πληρώνουν τους φόρους και τα δάνειά τους εγκαίρως. Οι συνταξιοδοτικές μεταρρυθμίσεις επικεντρώθηκαν σε μέτρα για την κατάργηση των εξαιρέσεων και τον τερματισμό της πρόωρης συνταξιοδότησης. Για να επιστρέψουν οι άνθρωποι στην εργασία και να αποτραπεί η παγίωση της μακροχρόνιας ανεργίας, οι αρχές, σε στενή συνεργασία με τους ευρωπαϊούς εταίρους, δεσμεύτηκαν να εφαρμόσουν μέτρα για την τόνωση της απασχόλησης, εστιάζοντας κυρίως στους μακροχρόνια ανέργους. Επιπλέον, η δικαιότερη κοινωνία απαίτησε τη βελτίωση του

⁷⁷European Commission, (2020). *Financial assistance to Greece*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-greece_en

σχεδιασμού του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, έτσι ώστε να υπάρχει ένα πραγματικό δίκτυο κοινωνικής ασφάλειας με την παροχή πρόσβασης στην υγειονομική περίθαλψη για όλους (συμπεριλαμβανομένων των ανασφάλιστων) και την ανάπτυξη ενός βασικού δικτύου κοινωνικής ασφάλισης με τη μορφή ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (guaranteed minimum income, GMI) (European Commission, 2015).⁷⁸

Στην τέταρτη αναθεώρηση του προγράμματος ΕΜΣ στις 22 Ιουνίου 2018, το Eurogroup διαπίστωσε την εφαρμογή όλων των συμφωνημένων προηγούμενων δράσεων, βάσει της έκθεσης συμμόρφωσης που υπέβαλαν τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα γεγονός που επέτρεψε στην Ελλάδα να δημιουργήσει ένα σημαντικό ταμειακό απόθεμα ασφαλείας για την κάλυψη των χρηματοδοτικών της αναγκών έως τα μέσα του 2020. Επιπλέον, το Eurogroup συμφώνησε για ένα σημαντικό πακέτο μέτρων για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του ελληνικού χρέους (European Commission, 2020).⁷⁹

5.3.1 Στόχοι

Οι ελληνικές αρχές δεσμεύτηκαν να διασφαλίσουν βιώσιμα δημόσια οικονομικά και να επιτύχουν σημαντικά πρωτογενή πλεονάσματα μεσοπρόθεσμα ώστε να μειώσουν σταθερά τον δείκτη χρέους προς παραγωγή. Οι στόχοι πρωτογενούς πλεονάσματος με βάση την πορεία των δημοσιονομικών στόχων και τους αναμενόμενους ρυθμούς ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, ήταν οι ακόλουθοι (European Commission, 2015)⁸⁰:

- 0,25% του ΑΕΠ για το 2015.
- 0,5% του ΑΕΠ για το 2016.
- 1,75% του ΑΕΠ για το 2017.
- 3,5% του ΑΕΠ για το 2018.

Τον Ιούλιο του 2015 η κυβέρνηση ενέκρινε μεταρρύθμιση του ΦΠΑ με στόχο την απλούστευση της δομής του ΦΠΑ, τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης και την εξάλειψη και τον εξορθολογισμό των απαλλαγών. Η μεταρρύθμιση εισήχθη με το Ν. 4336/2015⁸¹,

⁷⁸European Commission, (2015). *Memorandum of Understanding*.

⁷⁹European Commission, (2020). *Financial assistance to Greece*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-greece_en

⁸⁰European Commission, (2015). *Memorandum of Understanding*

⁸¹Ν. 4336/2015. Συνταξιοδοτικές διατάξεις Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης <https://www.e-nomothesia.gr/suntaksiodotika/n-4336-2015.html>

δημιουργώντας έσοδα περίπου 1% του ΑΕΠ. Επιπλέον, ενέκρινε μία πρώτη φάση της μεταρρύθμισης των συνταξιοδοτικών συστημάτων, αύξησε τον συντελεστή φορολογίας εταιρειών, επέκτεινε την εφαρμογή του φόρου πολυτελείας, έλαβε μέτρα για την αύξηση του εκ των προτέρων φόρου εισοδήματος εταιρειών απαιτώντας 100% προκαταβολή, και αύξησε την εισφορά αλληλεγγύης. Η δέσμευση της κυβέρνησης για αξιόπιστες δημοσιονομικές πολιτικές έγινε εμφανής με την υιοθέτηση συμπληρωματικού προϋπολογισμού του 2015, σχεδίου προϋπολογισμού του 2016 και ενός Μεσοπρόθεσμου Προγράμματος Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) για την περίοδο 2016-2019. Το ΜΠΔΣ έθεσε συγκεκριμένους στόχους, χρονοδιαγράμματα και δείκτες υλοποίησης στην προσπάθεια εξορθολογισμού και ελέγχου των δαπανών και επίτευξης των εκάστοτε δημοσιονομικών στόχων. Παράλληλα, έθεσε τα ανώτατα όρια δαπανών για όλη την περίοδο για τα Υπουργεία, καθώς και τους στόχους ισοζυγίου για τους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης (ΥΠ.ΕΣ., 2015).⁸² Τα μέτρα αυτά υποστηρίχθηκαν από μια ευρεία και αξιόπιστη δέσμη παραμετρικών δράσεων και διαρθρωτικών δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων, μεταξύ των οποίων (European Commission, 2015)⁸³:

- Η δεύτερη φάση συνταξιοδοτικών μεταρρυθμίσεων.
- Η μεταρρύθμιση του κώδικα φορολογίας εισοδήματος.
- Η σταδιακή κατάργηση της προνομιακής φορολογικής μεταχείρισης των γεωργών με συντελεστές που καθορίστηκαν 20% για το 2016 και 26% για το 2017.
- Η αύξηση του φορολογικού συντελεστή εισοδήματος για ενοίκια για ετήσια εισοδήματα κάτω των 12.000 ευρώ σε 15% (από 11%) και για ετήσια εισοδήματα άνω των 12.000 ευρώ έως 35% (από 33%).
- Η φορολογία επί των τηλεοπτικών διαφημίσεων.
- Η αναγγελία διεθνούς δημόσιου διαγωνισμού για την απόκτηση τηλεοπτικών αδειών και τα σχετικά τέλη με τη χρήση σχετικών συχνοτήτων.
- Η επέκταση της φορολογίας των ακαθάριστων εσόδων από τυχερά παιχνίδια (GGR) κατά 30% στα παιχνίδια λοταρίας μέσω τερματικού (video lottery terminal, VLT).

⁸²ΥΠ. ΕΣ., (2015). *Κατάρτιση Μεσοπρόθεσμου Προγράμματος Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2016-2019*.

⁸³European Commission, (2015). *Memorandum of Understanding*.

- Η σταδιακή κατάργηση των ειδικών φορολογικών επεξεργασιών της ναυτιλιακής βιομηχανίας και η επέκταση της προσωρινής εθελοντικής συνεισφοράς της ναυτιλιακής κοινότητας έως το 2018.
- Η μόνιμη μείωση του ανώτατου ορίου δαπανών για στρατιωτικές δαπάνες κατά 100.000.000 ευρώ το 2015 και κατά 400.000.000 ευρώ το 2016 με μείωση του αριθμού των απασχολούμενων και των προμηθειών.
- Η μείωση κατά το ήμισυ των δαπανών για επιδοτήσεις πετρελαίου θέρμανσης στον προϋπολογισμό 2016.

Εκτός από τα παραπάνω μέτρα, οι ελληνικές αρχές δεσμεύθηκαν να νομοθετήσουν αξιόπιστα διαρθρωτικά μέτρα που παράγουν τουλάχιστον το 75% του ΑΕΠ με ισχύ από το 2017 και το 25% του ΑΕΠ με ισχύ από το 2018 για να στηρίξουν την επίτευξη των μεσοπρόθεσμων στόχων πρωτογενούς πλεονάσματος 3,5% του ΑΕΠ. Επιπλέον, η ελληνική κυβέρνηση δεσμεύθηκε να λάβει περαιτέρω διαρθρωτικά μέτρα τον Οκτώβριο του 2016 για την επίτευξη των στόχων του 2017 και του 2018, τα οποία θα αφορούν τις αμυντικές δαπάνες, τη σχεδιαζόμενη μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος, και το πάγωμα των υποχρεωτικών δαπανών (European Commission, 2015).⁸⁴

5.3.2 Μέσα και αποτελέσματα του 3ου Μνημονίου

Αναφορικά με την αποκατάσταση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, η Ελλάδα έθεσε στόχο το 3,5% του ΑΕΠ που έπρεπε να επιτευχθεί μέσω ενός συνδυασμού δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων, συμπεριλαμβανομένου του ΦΠΑ και του συνταξιοδοτικού συστήματος, την ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης και της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής, εξασφαλίζοντας παράλληλα επαρκή προστασία των ευάλωτων ομάδων.

Αναφορικά με τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, η ελληνική κυβέρνηση έλαβε άμεσα μέτρα για την αντιμετώπιση των μη εξυπηρετούμενων δανείων (ΜΕΔ) και την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών πριν από το τέλος του 2015, η οποία θα συνοδευόταν από μέτρα για την ενίσχυση της διακυβέρνησης του Ελληνικού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και των τραπεζών.

⁸⁴European Commission, (2015). Memorandum of Understanding.

Σχετικά με την ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα και τις επενδύσεις, η Ελλάδα σχεδίασε και εφάρμοσε ένα ευρύ φάσμα μεταρρυθμίσεων στις αγορές εργασίας και στις αγορές προϊόντων (συμπεριλαμβανομένης της ενέργειας) προκειμένου να διασφαλίσει την πλήρη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις της ΕΕ, αλλά και να επιτύχει τις ευρωπαϊκές βέλτιστες πρακτικές.

Τέλος, σχετικά με την αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης, δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή στην αύξηση της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα και στην παροχή βασικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. Περαιτέρω, τα μέτρα εστίασαν στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του δικαστικού συστήματος και στην αναβάθμιση της μάχης κατά της διαφθοράς με απώτερο στόχο να ενισχύσουν τη θεσμική και επιχειρησιακή ανεξαρτησία των βασικών ιδρυμάτων, όπως η διαχείριση των εσόδων και η εθνική στατιστική αρχή (ΕΛΣΤΑΤ) (European Commission, 2015).⁸⁵

Οι εκταμιεύσεις στο πλαίσιο του τρίτου μνημονίου απεικονίζονται στον Πίνακα 5-7.

Πίνακας 5-7 Εκταμιεύσεις Τρίτου Μνημονίου (2015-2018)

Ημερομηνία	Ποσό	Αιτιολογία
Αύγουστος 2015	13.000.000.000	
Αύγουστος 2015	10.000.000.000	Ανακεφαλαιοποίηση τραπεζών
Οκτώβριος 2015	2.000.000.000	
Δεκέμβριος 2015	1.000.000.000	
Δεκέμβριος 2015	5.400.000.000	Ανακεφαλαιοποίηση τραπεζών
Ιούνιος 2016	5.700.000.000	Εξυπηρέτηση χρέους
Ιούνιος 2016	1.800.000.000	Στήριξη της οικονομίας
Οκτώβριος 2016	1.100.000.000	Εξυπηρέτηση χρέους
Οκτώβριος 2016	1.700.000.000	Στήριξη της οικονομίας
Ιούλιος 2017	6.900.000.000	Εξυπηρέτηση χρέους
Ιούλιος 2017	1.600.000.000	Εκκαθάριση καθυστερούμενων οφειλών
Μάρτιος 2018	5.700.000.000	Εκκαθάριση καθυστερούμενων οφειλών
Μάρτιος 2018	1.000.000.000	Στήριξη της οικονομίας

Πηγή: *European Commission*

⁸⁵European Commission, (2015). *Memorandum of Understanding*.

5.4 Γενική αποτίμηση για τα Μνημόνια

Κατά την είσοδο της Ελλάδας στο πρώτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής το εισόδημα των Ελλήνων μειώθηκε κατά 12,3% περίπου, σε σύγκριση με τα επίπεδα του 2009. Ένας από τους λόγους της μείωσης ήταν η αύξηση της ανεργίας η οποία συνεχίστηκε να αυξάνεται καθ' όλη τη χρονική διάρκεια των μνημονίων. Η μεγαλύτερη αύξησή της παρουσιάζεται μεταξύ του 2012 και του 2013, από 21,5% σε 27,2%. Η αύξηση της ανεργίας προκάλεσε την άνοδο της φτώχειας και το 2011 στην ελληνική κοινωνία καταγράφεται το μεγαλύτερο ποσοστό μεταξύ των κρατών-μελών της ευρωζώνης. Η μεσαία τάξη έχει συρρικνωθεί, η ανισότητα διευρύνεται και το ποσοστό των αυτοκτονιών στην Ελλάδα αυξάνεται κατά 26,5% και από 377 το 2010 σε 477 και το 2011 αυξήθηκε κατά 104,4% στο γυναικείο πληθυσμό. Να σημειωθεί ότι τη περίοδο 2009 έως 2013 παρατηρείται μια σημαντική άνοδος των αστέγων κατά 25% που συνοδεύεται και από μια έξαρση της εγκληματικότητας. Αυτό είχε ως επακόλουθο την είσοδο των ακροδεξιών κομμάτων στο ελληνικό κοινοβούλιο στις εθνικές εκλογές του 2012 (Cavero and Cortés, 2013).⁸⁶

Λόγω των μέτρων λιτότητας που εφαρμόστηκαν, υπήρξε μια δραστική μείωση των δαπανών και στον τομέα της δημόσιας υγείας. Με την λήψη της απόφασης για μείωση του μισθολογικού κόστους όλων των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα, συμπεριλήφθησαν και οι εργαζόμενοι στο τομέα αυτό. Αποφασίστηκε η αναστολή των προσλήψεων αλλά και η μη αντικατάσταση των αποχωρούντων σε μια προσπάθεια να μειωθούν δραστικά οι δαπάνες και αυτό οδήγησε στην επιβάρυνση της εργασίας των νοσοκομειακών γιατρών αλλά και των υπόλοιπων εργαζομένων στον κλάδο της υγείας. Αρκετά και σημαντικά τμήματα των κλινικών στα δημόσια νοσοκομεία υπολειπόμενα, λόγω της έλλειψης σε εξειδικευμένο προσωπικό και το δημόσιο σύστημα υγείας έγινε δυσπρόσιτο για τους πολίτες. Από την άλλη πλευρά όμως, η συμμετοχή των ασθενών στο κόστος των φαρμάκων καθώς και η πολιτική που ακολουθήθηκε, όσον αφορά την κατανάλωση των φαρμάκων και την τιμολογιακή πολιτική τους, σημείωσε σημαντικά αποτελέσματα στη μείωση της δημόσιας φαρμακευτικής δαπάνης. Η εισαγωγή του ηλεκτρονικού συνταγολογίου σε συνδυασμό με την αλλαγή της τιμολόγησης των φαρμάκων και τη μείωση του περιθωρίου κέρδους των φαρμακευτικών εταιρειών ήταν ακόμη ένας λόγος

⁸⁶ Cavero G. and Cortés I.M., (2013). The True Cost of Austerity and Inequality: Greece Case Study. Oxfam International.

της μείωσης της κρατικής δαπάνης, σε συνδυασμό με την εισαγωγή των γενόσημων φαρμάκων (Niakas, 2014).⁸⁷

Μετά την έναρξη της κρίσης, η κυβέρνηση στράφηκε προς την εφαρμογή υψηλής φορολογικής πολιτικής με στόχο την αύξηση των εσόδων. Γενικότερα, η φορολογική πολιτική έχει ως στόχο την χρηματοδότηση των κρατικών δαπανών, την ενίσχυση ή τη σταθεροποίηση της οικονομικής ανάπτυξης, τη ρύθμιση της καταναλωτικής συμπεριφοράς και την ανακατανομή του πλούτου για την άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων (Ράπανος και Καπλάνογλου, 2015).⁸⁸ Παρά τις διαφορές μεταξύ των χωρών όσον αφορά τη φορολογική διάρθρωση, οι περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ βασίζονται σε τρεις κύριες πηγές φορολογικών εσόδων: φόροι εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, κοινωνικές εισφορές, και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης/φόρους επί αγαθών και υπηρεσιών. Τις τελευταίες τρεις δεκαετίες σημειώθηκε μείωση του μεριδίου των φορολογικών εσόδων που προέρχονται από τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων, ενώ τα μερίδια εσόδων των εταιρειών, οι φόροι εισοδήματος και οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης έχουν αυξηθεί. Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι οι εταιρικοί φόροι θεωρούνται πιο επιβλαβείς για την ανάπτυξη, ακολουθούμενοι από τους φόρους εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων και τους φόρους κατανάλωσης, ενώ οι φόροι ακίνητης περιουσίας φαίνεται να έχουν τις λιγότερες επιπτώσεις.

Το 2016, οι δανειακές υποχρεώσεις της Ελλάδας στους επίσημους πιστωτές άγγιζαν τα €384,4 δις, ενώ η χώρα δεσμεύτηκε για αποπληρωμή έως το 2060 με προοπτική έως το 2080. Το μεγαλύτερο μέρος αυτού του χρέους οφειλόταν στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (€130,9 δις) και στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (€186,0 δις). Όπως φαίνεται στον Πίνακα 5-8, τα συγκεκριμένα δάνεια είχαν μακράν τις ευνοϊκότερες συνθήκες, με επιτόκια περίπου 1% ετησίως σε σύγκριση με το 3,6% για τα δάνεια του ΔΝΤ (Khan, M. 2016)⁸⁹ .

⁸⁷Niakas D., (2014). The economic crisis and its impact on Greek health system. *Greek Dietetics and Nutrition Inspectorate*, 5(1), pp 3-7.

⁸⁸Ράπανος Β. και Καπλάνογλου Γ., (2015). Φορολογία και οικονομική ανάπτυξη, <https://www.hba.gr/5Ekdosis/UplPDFs/sylltomos14/609-638%20Rapanos%202014.pdf>

⁸⁹Khan M., (2016). *Greek debt*. Financial Times

Πίνακας 5-8 Οι όροι των δανείων από τους τέσσερις κύριους πιστωτές της Ελλάδας

Πιστωτής	Ποσό (δισ €)	Ληκτότητα	Ημερομηνία επαναπληρωμής	Ημερομηνία έναρξης τόκων	Τόκοι
Μέλη της ευρωζώνης	52,9	2040 (2080)	2020 (2040)	2020 (2040)	Euribor +50 μ.β
Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας	130,9	2056 (2080)	2023 (2040)	Τρέχον έτος (2040)	Κυμαινόμενο επιτόκιο 1%, σταθερό επιτόκιο 1,5%
Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας	186,0	2060 (2080)	2033 (2040)	Τρέχον έτος (2040)	Κυμαινόμενο επιτόκιο 1%, σταθερό επιτόκιο 1,5%
ΔΝΤ	14,6	2024	-	-	3,60%

Πηγή: Khan

Εξετάζοντας τους μέσους όρους των μεταβολών του δημόσιο χρέους και των κυβερνητικών εσόδων ως ποσοστό του ΑΕΠ, του πληθωρισμού, και της ανεργίας ανά δεκαετία φαίνεται ότι το δημόσιο χρέος αυξήθηκε +165,24% την περίοδο 2010-2017 και +116,40% την περίοδο 2000-2009, δηλαδή τις δύο περιόδους που πραγματοποιήθηκαν οι Ολυμπιακοί Αγώνες και ξεκίνησε η κρίση. Ομοίως, τα κυβερνητικά έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκαν κυρίως τη περίοδο 2010-2017 (+45,51%) και την περίοδο 2000-2009 (+38,92%), ενώ η ανεργία εκτοξεύθηκε μεταξύ 2010-2017 (+22,36%) (Πίνακας 5-9).

Πίνακας 5-9 Μέσοι όροι οικονομικών μεγεθών ανά δεκαετία, Ελλάδα (2000-2017)

	Δημόσιο Χρέος (% ΑΕΠ)	Κυβερνητικά Έσοδα (% ΑΕΠ)	Πληθωρισμός	Ανεργία
2000-2009	116,40%	38,92%	3,16%	9,62%
2010-2017	165,24%	45,51%	0,74%	22,36%

Πηγή: World Bank, Inflation.eu και ίδια επεξεργασία

Όσον αφορά τις κυβερνητικές δαπάνες, μετά την έναρξη της κρίσης παρουσιάζουν μικτά αποτελέσματα. Μείωση σημειώνεται στις κατηγορίες: υπηρεσίες προς το κοινό (-2,3%), άμυνα (-0,9%), οικονομικές υποθέσεις (-1,9%), στέγαση (-0,1%), και υγεία (-1,6%). Αντιθέτως, αύξηση παρατηρείται στις κατηγορίες: δημόσια τάξη και ασφάλεια (+06%),

προστασία περιβάλλοντος (+0,7%), αθλητισμός, πολιτισμός & θρησκεία (+0,1%), εκπαίδευση (+0,5%), και κοινωνική προστασία (+3,7%) (Πίνακας 5-10) (Eurostat 2020)⁹⁰.

Πίνακας 5-10 Κρατικές δαπάνες ανά κατηγορία % συνολικών δαπανών (2008-2016)

% συνολικών δαπανών	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Υπηρεσίες προς το κοινό	11,4%	12,1%	1230,0%	12,9%	11,0%	9,9%	10,0%	10,0%	9,1%
Άμυνα	3,0%	3,3%	270,0%	2,4%	2,4%	2,1%	2,7%	2,5%	2,1%
Δημόσια τάξη και ασφάλεια	1,6%	1,8%	180,0%	1,7%	1,9%	1,9%	2,1%	2,1%	2,2%
Οικονομικές υποθέσεις	5,7%	5,4%	4,5%	4,3%	7,0%	16,5%	3,9%	7,5%	3,8%
Προστασία περιβάλλοντος	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	1,1%	1,7%	1,5%	1,4%	1,6%
Στέγαση	0,3%	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%
Υγεία	6,5%	6,8%	6,9%	6,5%	5,8%	5,2%	4,7%	4,7%	4,9%
Αθλητισμός, πολιτισμός & θρησκεία	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%
Εκπαίδευση	3,8%	4,1%	4,1%	4,4%	4,5%	4,6%	4,3%	4,3%	4,3%
Κοινωνική προστασία	17,0%	18,6%	18,8%	20,2%	20,8%	19,4%	20,1%	20,3%	20,7%

Πηγή: Eurostat

Η Ελλάδα έλαβε το τελευταίο δάνειο από την Τρόικα τον Αύγουστο του 2018, ολοκληρώνοντας το πρόγραμμα διάσωσης που ξεκίνησε το 2015, και με συνολικό υπόλοιπο χρέους περίπου 290 δισεκατομμύρια ευρώ. Η ελληνική πλευρά δεσμεύθηκε να θέσει σε λειτουργία δημοσιονομικό πλεόνασμα μέχρι το 2060, να δέχεται συνεχή χρηματοπιστωτική εποπτεία της ΕΕ και να επιβάλλει πρόσθετα μέτρα λιτότητας, εάν χρειαστεί. Παρά το γεγονός ότι η ανεργία μειώθηκε στο 20%, παραμένει η υψηλότερη της ΕΕ. Το ΔΝΤ ωστόσο, υποστηρίζει ότι η ελληνική οικονομία, η οποία έχει συρρικνωθεί κατά 25% από την αρχή της κρίσης, πιθανότατα να απαιτήσει περαιτέρω ελάφρυνση του χρέους (Pagoulatos, 2018).⁹¹

Ένα βασικό ζήτημα που προέκυψε από την βοήθεια που έλαβε η Ελλάδα από τους διεθνείς πιστωτές είναι το θέμα της εθνικής κυριαρχίας. Ήδη από το 2011, υπήρξαν φωνές, οι οποίες υποστήριζαν ότι η βοήθεια από την Τρόικα συνοδεύτηκε από ελέγχους, νομικές παρεμβάσεις και εγκρίσεις δαπανών, δηλαδή διαδικασίες που οδηγούν σε εξάρτηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Προκειμένου να αποφευχθεί

⁹⁰Eurostat, (2020). *General government expenditure by function (COFOG)*, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp&lang=en

⁹¹Pagoulatos G., (2018). Greece after the bailouts: assessment of a qualified failure. *GreeSE Papers*, Paper, No. 130.

η προοπτική αφερεγγυότητας, η χώρα κατέστη αποδέκτης σειράς πακέτων διάσωσης, τα οποία απαίτησαν αυστηρή συμμόρφωση του προϋπολογισμού, διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και σοβαρές περικοπές λιτότητας, καθώς και ισχυρές εξωτερικές παρεμβάσεις παρέμβαση στην ελληνική οικονομική πολιτική. Οι εξελίξεις αυτές επηρέασαν την άποψη των Ελλήνων πολιτών για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Το ποσοστό των Ελλήνων που είχαν αρνητική εικόνα για την ΕΕ αυξήθηκε απότομα από το 2009 με αποτέλεσμα το 2013 περισσότεροι από τους μισούς Έλληνες να μην αποδέχονται την ΕΕ, έναντι ποσοστού περίπου 28% των πολιτών της ΕΕ. Η υψηλή συμμετοχή της ΕΕ στην οικονομική πολιτική της χώρας ερμηνεύθηκε ως απώλεια κυριαρχίας σε μελλοντικό χρόνο, ανάλογα με τις επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας και υπό την προϋπόθεση ότι θα πετύχαινε τους απαραίτητους στόχους (Clements et al., 2014).⁹² Επιπλέον, η κρίση δημόσιου χρέους συνέπεσε με την Ελλάδα να είναι ένα από τα κράτη πρώτης γραμμής κατά τη διάρκεια της προσφυγικής κρίσης με χιλιάδες αφίξεις να αναφέρονται στα νησιά της Κω, της Λέσβου, της Σάμου, και της Χίου. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την επαναλαμβανόμενη αντίληψη μεταξύ του ελληνικού πληθυσμού ότι η ΕΕ δεν έκανε αρκετά για να βοηθήσει τη χώρα να διαχειριστεί την κρίση, γεγονός που οδήγησε το φθινόπωρο του 2015, σε ποσοστό 81% δυσπιστίας των Έλλήνων απέναντι στην ΕΕ, 26 ποσοστιαίες μονάδες υψηλότερα από τον μέσο όρο της ΕΕ (Vasilopoulou, 2018).⁹³

Η εμβάθυνση των οικονομικών ασυμμετριών μεταξύ αλληλεξαρτώμενων οικονομιών, οι μάταιες αποπληθωριστικές προσπάθειες, κοινωνικές εντάσεις γύρω από νομισματικά ζητήματα, η αποδυνάμωση των εθνικών δημοκρατιών υπέρ της δημοσιονομικής πειθαρχίας, οι ποινές για τις χώρες οφειλέτες, κλπ. οδηγούν τις ισχυρές χώρες στο να απολαμβάνουν μια πιο εκτεταμένη κυριαρχία από ότι οι ασθενέστερες χώρες και να εξασκούν τον ιμπεριαλισμό της αγοράς στο εξωτερικό (Schmidt, 2015).⁹⁴ Στην περίπτωση της Ελλάδας έγινε σαφές ότι οι απαιτήσεις για τη διατήρηση της εθνικής κυριαρχίας και τη μη παρέμβαση καταρρίφθηκαν στο πλαίσιο των αποπληθωριστικών πολιτικών. Από το 2010, η Ελλάδα είχε επιδείξει «καλής συμπεριφοράς» προς τους πιστωτές και τις επιταγές τους σχετικά με τη δημοσιονομική ευρωστία ως προϋπόθεση για την χορήγηση των

⁹²Clements B., Nanou K. and Verney S., (2014). 'We no longer love you, but we don't want to leave you': the Eurozone crisis and popular Euroscepticism in Greece. *Journal of European Integration*, 36(3), pp.247-265.

⁹³Vasilopoulou S., (2018). The party politics of Euroscepticism in times of crisis: The case of Greece. *Politics*, 38(3), pp.311-326.

⁹⁴Schmidt V.A., (2015). The Eurozone's Crisis of Democratic Legitimacy. Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration? (No. 015). *Directorate General Economic and Financial Affairs* (DG ECFIN), European Commission.

δανείων. Επιπλέον, αυτή η «πολιτική καλής συμπεριφοράς» έγινε ο μόνος τρόπος για μια σειρά ετερογενών κομμάτων (σοσιαλδημοκρατικά, κεντροδεξιά, αριστερά) και διάφορους συνασπισμούς «έκτακτης ανάγκης» να παραμείνουν στην εξουσία (Markantonatou et al. 2018).⁹⁵

Από την άλλη πλευρά, όπως εξηγεί ο Skaperdas (2015)⁹⁶, τα κράτη δεν χρεοκοπούν κυριολεκτικά, με την έννοια ότι δεν υπάρχει ανώτερη υπερεθνική τελική εξουσία και δικαστήρια που θα αποφασίσουν και θα επιβάλουν τον τρόπο κατανομής των περιουσιακών στοιχείων της χώρας μεταξύ των διαφόρων πιστωτών και τι θα παραμείνει στο κράτος της χώρας. Αντί αυτού, τα ομόλογα και τα δάνεια εκδίδονται σύμφωνα με τους νόμους συγκεκριμένων δικαιοδοσιών, αλλά η τελική επιβολή μπορεί να είναι δύσκολη δεδομένου ότι τα κράτη είναι κυρίαρχα. Νομικά, η συντριπτική πλειοψηφία του ελληνικού χρέους που εκδόθηκε πριν από το 2010 διέπεται από το ελληνικό δίκαιο. Στο πλαίσιο της αναδιάρθρωσης του PSI το 2012, το ελληνικό χρέος υπάγεται στο αγγλικό δίκαιο, έτσι ώστε η αθέτηση του χρέους αυτού να είναι πολύ δυσκολότερη από ότι θα ήταν βάσει του ελληνικού δικαίου, αν και σημαντικά ζητήματα εκτελεστότητας θα εξακολουθούσαν να υπάρχουν σε περίπτωση αθέτησης υποχρέωσης. Κατά δεύτερον, δεδομένων των πολυάριθμων σκανδάλων που συγκλόνισαν τα προηγούμενα κυβερνητικά πολιτικά κόμματα, όλο το ελληνικό χρέος που είχε εκδοθεί προηγουμένως έπρεπε να εξεταστεί εξονυχιστικά για πιθανή παρανομία. Για παράδειγμα, οι συμβάσεις με τις επενδυτικές τράπεζες που προέβησαν σε εκδόσεις ομολόγων έπρεπε να διερευνηθούν στο πλαίσιο της διαφάνειας και της δημοκρατικής λογοδοσίας. Η διαδικασία αυτή ξεκίνησε από επιτροπή που συστάθηκε από το ελληνικό κοινοβούλιο και προέκυψε από τις εκλογές του Ιανουαρίου 2015. Ωστόσο, η έκθεση της επιτροπής δεν φαίνεται να είχε καμία επίπτωση στις πολιτικές της κυβέρνησης.

Η Ελλάδα αντιμετώπισε δημοσιονομική εξυγίανση σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό από ότι άλλες χώρες κρίσης. Το αρχικό πρόγραμμα προέβλεπε δημοσιονομική προσαρμογή άνω του 12% του ΑΕΠ σε διάστημα 3 ετών, ένα πολύ φιλόδοξο σενάριο λαμβάνοντας υπόψη το ιστορικό της Ελλάδας. Μια λιγότερο φιλόδοξη πορεία θα απαιτούσε περισσότερη χρηματοδότηση. Αλλά με την οικονομική στήριξη των €110 δις, ενός πακέτου που δεν έχει δοθεί ποτέ πριν πουθενά στον κόσμο, και με τους ευρωπαϊούς εταίρους να αναγκάζονται

⁹⁵Markantonatou M., Aulenbacher B. and Riegraf B., (2018). The crisis in Greece: questions of economy, state and democracy. *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, 37(4), pp. 1-9.

⁹⁶Skaperdas S., (2015). Myths and Self-Deceptions about the Greek Debt Crisis. *Revue d'économie politique*, 125(6), pp.755-785.

να προσπεράσουν το γεγονός των στατιστικών παρατυπιών, είναι σαφές ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση επένδυσε σε μία χώρα όπου: (1) αφενός οι κεφαλαιουχικές δαπάνες και οι επαναλαμβανόμενες δαπάνες εκτός από τους μισθούς και τις μεταβιβάσεις είχαν μειωθεί σε επίπεδα που παρεμπόδιζαν τη δυνητική ανάπτυξη και την παροχή βασικών δημόσιων υπηρεσιών και (2) αφετέρου, η αύξηση των ήδη υψηλών φορολογικών συντελεστών που επιβλήθηκαν σε στενές βάσεις συνέβαλλαν στη δραματική περαιτέρω επιδείνωση των ήδη χαμηλών τρεχόντων συντελεστών εισπραξής φόρων.

Σε αντίθεση με άλλα βασικά αποθεματικά νομίσματα, η ζώνη του ευρώ δεν είναι πολιτική ένωση. Όταν ένας Έλληνας υπουργός δικαίως διαμαρτύρεται σε συναδέλφους από άλλες κυρίαρχες χώρες στο Eurogroup για οδυνηρές περικοπές στις συντάξεις και κατώτατους μισθούς, η οποιαδήποτε θετική προδιάθεση προς την Ελλάδα, μετριάσθηκε από το γεγονός ότι πολλές χώρες πλήρωναν ακόμη χαμηλότερες συντάξεις και μισθούς. Αυτό σημαίνει ότι ο ρόλος του Eurogroup ήταν να επιτύχει πολιτικούς συμβιβασμούς, οι οποίοι ωστόσο δεν ήταν εύκολο να συμβαδίσουν με το σύστημα του ΔΝΤ. Κατά τα πρώτα χρόνια της ελληνικής κρίσης, η Ελλάδα αντιμετώπιζε σοβαρούς συστημικούς κινδύνους, οι οποίοι διευκόλυναν το ΔΝΤ να εργαστεί εντός των ορίων που απορρέουν από τα ιδιαίτερα πολιτικά χαρακτηριστικά της ζώνης του ευρώ, αλλά καθώς οι κίνδυνοι αυτοί υποχώρησαν, αυτό σαφώς αποδείχθηκε δυσκολότερο.

Αποτιμώντας τα Μνημόνια, η Ελλάδα έχει επιτύχει ένα σημαντικό μέτρο μακροοικονομικής σταθερότητας. Μια μέτρια ανάκαμψη βρίσκεται σε εξέλιξη, η ανεργία μειώνεται, οι πραγματικοί μισθοί ανακάμπτουν, και η πρόσβαση στην κεφαλαιαγορά αποκαθίσταται σιγά-σιγά. Στο πρώτο Μνημόνιο, ο τρόπος που αντιμετωπίστηκαν οι ελληνικές τράπεζες ήταν ακριβός και αναποτελεσματικός με απώτερο στόχο τη διάσωση των επενδυτών εκτός Ελλάδας. Στη συνέχεια, και έως το τρίτο Μνημόνιο, η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα το 2012, είχε μειώσει τις ανάγκες των τραπεζών, αλλά ταυτόχρονα, η αύξηση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, ήταν αναπόφευκτη συνυπολογίζοντας την αύξηση της ανεργίας, και τις περικοπές των μισθών. Από την άλλη πλευρά, παρά τα θετικά βήματα, οι διάχυτες δυσκαμψίες εξακολουθούν να επιβαρύνουν την παραγωγικότητα και η Ελλάδα έχει ακόμη πολύ δρόμο να διανύσει για να καλύψει τα επίπεδα προ κρίσης. Όμως, φαίνεται ότι η ελληνική οικονομία διαθέτει το περιθώριο να εφαρμόσει τις θεμελιώδεις μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται για να ευημερήσει εντός της ζώνης του ευρώ.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Σκοπός της Διπλωματικής ήταν να εξετάσει την κρίση του δημοσίου χρέους στην Ελλάδα και τους λόγους για τους οποίους μετατράπηκε σε μία κρίση με ιδιαίτερα σοβαρές επιπτώσεις για την ελληνική οικονομία όπως αποτυπώνεται στην εφαρμογή τριών Μνημονίων και την υπογραφή τριών δανειακών συμβάσεων.

Είναι γεγονός ότι η Ελλάδα αποτελεί ένα από τα ισχυρότερα παραδείγματα οικονομίας με πολλές παθογένειες, οι οποίες επηρέασαν και την ελληνική κοινωνία. Όταν η Ελλάδα εγκρίθηκε με βάση τα κριτήρια σύγκλισης και εισήλθε στην ευρωζώνη, φάνηκε να διανύει μία επιτυχημένη πορεία με αντίστοιχη αύξηση του ΑΕΠ. Ωστόσο, μετά την ένταξη στην ευρωζώνη, η ελληνική κυβέρνηση προχώρησε σε πολύ γρήγορη αύξηση των δημοσίων δαπανών χωρίς ανάλογη αύξηση των δημοσίων εσόδων με αποτέλεσμα τη δημιουργία πολύ υψηλών δημοσιονομικών ελλειμμάτων και ενός ταχέως αυξανόμενου δημόσιου χρέους. Πολλοί εργαζόμενοι δεν ήταν σε θέση να καταβάλλουν πλήρεις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, ενώ πολλοί συνταξιούχοι έλαβαν πολλαπλές ή υπερβολικά υψηλές συντάξεις που δεν δικαιούνταν. Τέλος, οι κρατικές δαπάνες για τους δημόσιους υπαλλήλους αυξήθηκαν σημαντικά λόγω των προσλήψεων και των υψηλών αυξήσεων στους μισθούς τους σε αντίθεση με τον ιδιωτικό τομέα, ενώ βασικό ρόλο έπαιξαν και οι πελατειακές σχέσεις των κυβερνήσεων με το εκλογικό σώμα, κυρίως του δημόσιου τομέα. Συνεπώς, ο έλεγχος που ασκείται στη διοίκηση του κράτους αποτελεί μείζον θέμα, με τις πολιτικές αποφάσεις και ενέργειες να αποτελούν επίκεντρο αναφορικά με τα αίτια που η Ελλάδα βρέθηκε σε αυτή τη βαθιά οικονομική ύφεση.

Η ελληνική κρίση χρέους αποκάλυψε τα χρόνια προβλήματα της ελληνικής οικονομίας στη δημόσια διοίκηση, κάνοντας σαφείς τις διαφορές μεταξύ των οικονομιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των ανάλογων επιπτώσεων της κρίσης. Για παράδειγμα, οικονομίες που βασίζονταν σε εξαγωγικά μοντέλα ανάπτυξης (όπως η Γαλλία ή η Γερμανία) ενώθηκαν με οικονομίες εξαρτώμενες από τις εισαγωγές και την αύξηση της ζήτησης (όπως η Ελλάδα). Ωστόσο, η προσδοκία ότι η Ελλάδα θα μπορούσε να μετατραπεί σε ένα εξαγωγικό μοντέλο μέσα σε λίγα χρόνια ήταν ανεδαφικό σε συνδυασμό και με τον σημαντικό αντίκτυπο των μέτρων ακραίας λιτότητας που εφαρμόστηκαν. Ουσιαστικά, η Ελλάδα ήταν ο μεγαλύτερος παραβάτης των ορίων δημοσιονομικού ελλείμματος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και είχε το υψηλότερο δημόσιο χρέος. Οι ιρλανδικές και ισπανικές κρίσεις μπορούν να θεωρηθούν σε μεγάλο βαθμό

αποτέλεσμα της ασαφούς εποπτείας και των κενών αρμοδιοτήτων για τις τράπεζες, ενώ η Πορτογαλία υπήρξε θύμα της γενικής οικονομικής δυσπραγίας που βίωσε από τότε που υιοθέτησε το ευρώ. Η Τρόικα παρείχε στην Ελλάδα δάνεια ώστε να καλύψει το δημοσιονομικό της έλλειμμα χωρίς αθέτηση έναντι ολοένα και πιο δρακόντειων περικοπών στον προϋπολογισμό, αυξήσεων φόρων και θεσμικών αλλαγών. Το αποτέλεσμα αυτής της πολιτικής ήταν μια γρήγορη καθοδική πορεία της οικονομίας. Δεδομένου ότι το χρέος συνέχισε να αυξάνεται και η χώρα συνέχισε να γίνεται φτωχότερη, το χρέος γινόταν όλο και λιγότερο βιώσιμο. Έτσι, το δεύτερο πακέτο διάσωσης το 2012 αναδιάρθρωσε το ελληνικό χρέος, με τους βασικούς χαμένους να είναι τα ελληνικά συνταξιοδοτικά ταμεία και οι ελληνικές τράπεζες. Το ελληνικό κράτος έπρεπε να δανειστεί 50 δισεκατομμύρια ευρώ μόνο για να ανακεφαλαιοποιήσει το τραπεζικό σύστημα, ενώ το χάσμα από τις απώλειες των συνταξιοδοτικών ταμείων τη μείωση των δαπανών για την υγεία, και την αύξηση των ηλικιών συνταξιοδότησης παρέμενε ανοικτό. Η συνεχιζόμενη συρρίκνωση της οικονομίας, ο αποπληθωρισμός και μερικά πρόσθετα δάνεια από επίσημες πηγές αύξησαν τον δείκτη χρέους στο 180,0% του ΑΕΠ. Από την άλλη πλευρά, εάν η Ελλάδα είχε διατηρήσει το δικό της νόμισμα, με λιγότερο δανεισμό από το εξωτερικό, θα είχε τα εργαλεία - όπως η υποτίμηση της συναλλαγματικής ισοτιμίας - για να ξεπεράσει την ύφεση χωρίς να είναι στα πρόθυρα της αθέτησης.

Η υπερβολική φορολογία έπληξε τα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις, ενώ η διόγκωση του δημόσιου χρέους λόγω της εφαρμογής αναποτελεσματικής δημοσιονομικής πολιτικής οδήγησαν στην ανάγκη υπογραφής Μνημονίου το 2010. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο βαθμός στον οποίο οι κυβερνήσεις χρησιμοποιούν της εξουσία φορολόγησης και δαπανών για την άμβλυνση της ανισότητας και της φτώχειας έχει σημασία καθώς υπάρχει άμεση επίπτωση στους άμεσους και έμμεσους φόρους και τις επιδοτήσεις και τις κοινωνικές δαπάνες με επαγόμενες κοινωνικές ανισότητες, όπως συνέβη στην περίπτωση της Ελλάδας.

Η κρίση δημόσιου χρέους τέθηκε υπό την προϋπόθεση ότι η Ελλάδα θα εφαρμόσει ένα εξαιρετικά σκληρό πρόγραμμα διαρθρωτικής προσαρμογής, παρόμοιο με τα προγράμματα του ΔΝΤ στις αναπτυσσόμενες χώρες εδώ και πολλές δεκαετίες. Οι σαρωτικές περικοπές μισθών, η αύξηση της ανεργίας, οι ιδιωτικοποιήσεις και η μείωση των δαπανών για την παροχή δημόσιου αγαθού, όπως η υγεία και η εκπαίδευση, προκάλεσαν ταχεία και μαζική επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης και πρωτοφανή ανθρωπιστική κρίση. Επιπλέον, σε πολλές περιπτώσεις, η Τρόικα παρενέβη άμεσα στην κυριαρχία της χώρας, πιέζοντας για

μεταρρυθμίσεις και σχολιάζοντας τις εσωτερικές πολιτικές και τις δημοκρατικές διαδικασίες (δημοψήφισμα, εκλογές κ.λπ.).

Εν κατακλείδι, η υπογραφή των τριών δανειακών συμβάσεων του 2010, 2012, και 2015, και η εφαρμογή των αντίστοιχων Μνημονίων ανέδειξε την ακραία μείωση του ΑΕΠ και τις αβέβαιες κοινωνικές και οικονομικές προοπτικές της ελληνικής οικονομίας. Το 2015, η Ελλάδα αντιμετώπισε τον κίνδυνο του Grexit, δηλαδή της εξόδου από την Ευρωζώνη, ειδικά μετά την εισαγωγή των capital controls τον Ιούνιο του 2015 με πιθανή επαγόμενη αρνητική αντίδραση στο διεθνές τραπεζικό σύστημα. Παρόλα αυτά, και μετά την επιβολή των Μνημονίων, η Ελλάδα εξακολούθησε να βρίσκεται σε μία εύθραυστη κατάσταση καθώς η δημοσιονομική προσαρμογή δεν κατάφερε να οδηγήσει την οικονομία σε τροχιά ανάπτυξης. Από την άλλη πλευρά, το 2016, η ελληνική οικονομία εμφάνισε ένα μικρό πλεόνασμα, το οποίο αποδόθηκε στις παρεμβάσεις της Τρόικας. Εντούτοις, το πρόβλημα του χρέους παραμένει. Ωστόσο, είναι σαφές ότι το σημείο τριβής δεν ήταν μόνο το οικονομικό περιεχόμενο της διαπραγμάτευσης, αλλά και το ερώτημα εάν ο συμβιβασμός ήταν πολιτικά συμβατός με την ελληνική ρητορική σχετικά με την παραχώρηση της εθνικής κυριαρχίας. Η εναλλακτική λύση που προτάθηκε στην Ελλάδα για αποχώρηση από το ευρώ ερμηνεύθηκε ως υποχρέωση θυσίας της εθνικής κυριαρχίας υπό την πίεση της Ευρώπης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

- Αργεΐτης Γ., (2012) Νέα δανειακή συμφωνία και Μνημόνιο ΙΙ: Η Ελλάδα εγκλωβισμένη στην «παγίδα χρεοκοπίας». Κείμενα Πολιτικής (Policy Briefs) / 3, ΙΝΕ-ΓΣΕΕ.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2010). Έκθεση για τα στατιστικά στοιχεία δημοσίου ελλείμματος και χρέους της Ελλάδας
- Καζάκος Π., (2001). *Ανάμεσα σε κράτος και αγορά: Οικονομία και οικονομική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα, 1944-2000*. Εκδόσεις Πατάκη.
- Κασιμάτης Γ., (2010). *Οι Συμφωνίες Δανεισμού της Ελλάδας με την ΕΕ και το ΔΝΤ*. ΔΣΑ.
- Κοτζιάς Ν., (2013). *Ελλάδα, αποικία χρέους: Ευρωπαϊκή αυτοκρατορία και γερμανική πρωτοκαθεδρία*. Εκδόσεις Πατάκης.
- Μαριάς Ε., (2012). Η δανειακή σύμβαση Ελλάδας-κρατών Ευρωζώνης υπό το πρίσμα των θεσμών και του δικαίου της ΕΕ. Νομικό Βήμα, τεύχος 58.
- Μανιτάκης Α., (2011). Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου. ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ ΔΤΑ Ν° 51
- Μούσης Ν., (2005). *Ευρωπαϊκή Ένωση Δίκαιο, οικονομία, πολιτική*. Εκδόσεις Παπαζήση.
- Παναζίδης Σ., (2002). *Μακροοικονομικές εξελίξεις και οικονομική πολιτική στην Ελλάδα από τη μεταπολίτευση μέχρι την ένταξη στην ΟΝΕ (1975-2000)*. Εκδόσεις Κριτική.
- Ράπανος Β., and Καπλάνογλου Γ., (2015). *Φορολογία και οικονομική ανάπτυξη. Η περίπτωση της Ελλάδας*. <https://www.hba.gr/5Ekdosis/UplPDFs/sylltomos14/609-638%20Rapanos%202014.pdf>
- Ρωμαίος Γ., (2013) *Η Ευρώπη και η Ελλάδα. Από την κρίση στην ελπίδα*. Εκδ. Πατάκης.
- Σκουρής Β., 2003. *Ερμηνεία Συνθηκών Για Την Ευρωπαϊκή Ένωση Και Την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Τράπεζα της Ελλάδος, (2010). *Ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών της Ελλάδος: Αιτίες ανισορροπιών και προτάσεις πολιτικής*
- Τράπεζα της Ελλάδος, (2019). *Νομισματική πολιτική 2018-2019*.
- ΥΠ. ΕΣ., (2015). *Κατάρτιση Μεσοπρόθεσμου Προγράμματος Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2016-2019*.

Ξενόγλωσση

- Adler-Nissen R., (2014). *Opting out of the European Union: diplomacy, sovereignty and European integration*. Cambridge University Press.

- Alogoskoufis G., (2012). Greece's Sovereign Debt Crisis: Retrospect and Prospect. GreeSE Paper No.54 Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe
- Ballas A.A. and Tsoukas H., (1998). Consequences of distrust: the vicious circle of tax evasion in Greece. *Journal of Accounting, Ethics & Public Policy*, 1(4), pp.572-596.
- Belkin P., Mix D.E. and Weiss M.A., (2012). The eurozone crisis: overview and issues for congress. *Congressional Research Service Report*, 42377, pp.1-21.
- Buiter W., Corsetti G. and Roubini N., (1993). Excessive deficits: sense and nonsense in the Treaty of Maastricht. *Economic Policy*, 8(16), pp.57-100
- Cavero G. and Cortés I.M., (2013). The True Cost of Austerity and Inequality: Greece Case Study. *Oxfam International*.
- Clements B., Nanou K. and Verney S., (2014). 'We no longer love you, but we don't want to leave you': the Eurozone crisis and popular Euroscepticism in Greece. *Journal of European Integration*, 36(3), pp.247-265.
- Euro Summit, (2015). *Euro Summit Statement*.
<https://www.consilium.europa.eu/media/20353/20150712-eurosummit-statement-greece.pdf>
- European Commission, (2010). *The Economic Adjustment Programme for Greece*.
- European Commission, (2012). *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*.
- European Commission, (2015). *Memorandum of Understanding*.
- Feldstein M.S., (2011). The euro and European economic conditions. *National Bureau of Economic Research*, No. w17617.
- Gibson H.D., Hall S.G. and Tavlas G.S., (2012). The Greek financial crisis: Growing imbalances and sovereign spreads. *Journal of International Money and Finance*, 31(3), pp.498-516.
- Khan M., (2016). *Greek debt*. Financial Times
- Katsios S., (2015). The shadow economy and corruption in Greece. *South-Eastern Europe Journal of Economics*, 4(1), pp.61-80.
- Kennel R., Friel S. and Van de Graaf S., (2012). *Greek Bonds Governed by English Law: Opportunities for Hold-Outs*. Brown Rudnick Law Firm.
- Kotios A., (2001). The European Union's Balkan development policy. *Intereconomics*, 36(4), pp.196-207.
- Kouvelakis S., (2011). The Greek Cauldron. *New Left Review*, (72), pp.17-32.
- Markantonatou M., Aulenbacher B. and Riegraf B., (2018). The crisis in Greece: questions of economy, state and democracy. *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, 37(4), pp. 1-9.
- Matsaganis M., (2013). *The Greek crisis: social impact and policy responses* (pp. 3-4). Friedrich-Ebert-Stiftung, Department of Western Europe/North America.

- Matsaganis M., (2011). The welfare state and the crisis: the case of Greece. *Journal of European Social Policy*, 21(5), pp.501-512.
- Moutos T. and Tsitsikas C., (2010). Whither public interest: the case of Greece's public finances. *CESIFO Working paper* no. 3098, Category 6: fiscal policy, macroeconomics and growth.
- Neubäumer R., (2015). The Prologue to the Greek Crisis. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 84(3), pp.9-28.
- Niakas D., (2014). The economic crisis and its impact on Greek health system. *Greek Dietetics and Nutrition Inspectorate*, 5(1), pp 3-7.
- Pagoulatos G., (2018). Greece after the bailouts: assessment of a qualified failure. *GreeSE Papers*, Paper, No. 130.
- Provopoulos G.A., (2014). *The Greek economy and banking system: recent developments and the way forward*. Bank of Greece.
- Schmidt V.A., (2015). The Eurozone's Crisis of Democratic Legitimacy. Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration? (No. 015). *Directorate General Economic and Financial Affairs* (DG ECFIN), European Commission.
- Schneider F., (2011). The shadow economy labour force. *World economics*, 12(4), pp.53-92.
- Skaperdas S., (2015). Myths and Self-Deceptions about the Greek Debt Crisis. *Revue d'économie politique*, 125(6), pp.755-785.
- Thompson G., (2011). The European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM). UK House of Commons Library, Standard Note, SN/EP/5973, London. *CEPS*.
- Vasilopoulou S., (2018). The party politics of Euroscepticism in times of crisis: The case of Greece. *Politics*, 38(3), pp.311-326.
- Vlachos V., Bitzenis A. and Kontakos P., (2015). Shadow economy and corruption in greece: recommendations for a microeconomic survey. *Global Business & Economics Anthology*, 1, pp.217-226.

Διαδικτυακές πηγές

- BIS, (2012). *Governing law and the Greek debt restructuring*. https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1212y.htm
- Business Insider, (2010). *Actually, Greece Would Have Been Equally Screwed If They Stuck with The Drachma*. <https://www.businessinsider.com/what-if-greece-never-joined-the-euro-2010-4>
- Colombatto E., (2015). *Economics: Greek economic crisis could be catalyst for change in Europe*. <https://www.austriancenter.com/greek-economic-crisis-could-be-catalyst-for-change-in-europe/>

- ΔΝΤ, (2011). *Από πού αντλεί χρήματα το ΔΝΤ*. [h,https://www.imf.org/external/lang/Greek/np/exr/facts/finfacg.htm](https://www.imf.org/external/lang/Greek/np/exr/facts/finfacg.htm)
- EFSF, (2020). *Shares and capital per EFSF Member*. <https://www.esm.europa.eu/efsf-governance>
- ESM, (2020). *Lending toolkit*. <https://www.esm.europa.eu/assistance/lending-toolkit>
- ESM, (2020). *Shares and capital per EFSF Member*. <https://www.esm.europa.eu/efsf-governance>
- European Commission, (2020). *Second programme for Greece*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-greece_en#secondeconomicadjustmentprogrammeforgreece
- European Commission, (2020). *Financial assistance to Greece*. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-greece_en
- Eurostat, (2020). *General government expenditure by function (COFOG)*. https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp&lang=en
- Georgakopoulos T., (2016). *Tax evasion in Greece, A study*. <https://www.dianeosis.org/en/2016/06/tax-evasion-in-greece/>
- Ιατρέλης Φ., (2010). *Η Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης του 2010 και οι υποτιθέμενοι κίνδυνοι για τη δημόσια περιουσία και την εθνική κυριαρχία*. https://www.constitutionalism.gr/2286-i-symbasi-daneiakis-dieykolynsis-toy-2010-kai-oi-y/#_ftn9
- IMF, (2020). *The IMF at a Glance*. <https://www.imf.org/en/About>
- IMF, (2020). *Gold*. <https://www.imf.org/external/about/gold.htm>
- IMF, (2019). *IMF Support for Low-Income Countries*. <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-Support-for-Low-Income-Countries>
- IMF, (2019). *IMF Lending*. <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-Lending>
- IMF, (2019). *Special Drawing Right (SDR)*. <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR>
- IMF, (2018), *Ireland: From Tiger to Phoenix*. <https://www.imf.org/en/~/link.aspx?id=DE6407B06AA04ECABB671100BD16E453&z=z>
- ΔΝΤ, (2011). *Από πού αντλεί χρήματα το ΔΝΤ*, <https://www.imf.org/external/lang/Greek/np/exr/facts/finfacg.htm>
- Inflation.eu, (2020). *Historic inflation Greece - CPI inflation*. <https://www.inflation.eu/inflation-rates/greece/historic-inflation/cpi-inflation-greece.aspx>

- Johnston M., (2019). *Understanding the Downfall of Greece's Economy* <https://www.investopedia.com/articles/investing/070115/understanding-downfall-greeces-economy.asp>
- Κωστούλας, Β. (2015). *Γιατί απέτυχαν τα μνημόνια.* <https://www.naftemporiki.gr/finance/printStory/1004264>
- Macrotrends, (2020). *Greece Trade Balance 1960-2020.* <https://www.macrotrends.net/countries/GRC/greece/trade-balance-deficit>
- N. 4336/2015. Συνταξιοδοτικές διατάξεις Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης <https://www.e-nomothesia.gr/suntaksiodotika/n-4336-2015.html>
- OECD, (2020). *General government spending Total, % of GDP, 1990 – 2000.* <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart>
- OECD, (2020). *General government deficit Total, % of GDP, 1990 – 2000.* <https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm>
- Sarafidis V., (2018). *The tragedy of Greek statistics.* <http://www.ekathimerini.com/233883/article/ekathimerini/comment/the-tragedy-of-greek-statistics>
- Smith H., (2017). 'From Bad to Worse': Greece Hurtles Towards a Final Reckoning, <https://www.theguardian.com/world/2017/feb/19/grexit-talk-lenders-demand-austerity-greece-bailout-euro>
- Το Βήμα, (2008) *Γιατί αυξάνεται η ανεργία.* <https://www.tovima.gr/2008/11/24/finance/giati-ayksanetai-i-anageria/>
- Trading Economics, (2020). *Greece Government Debt to GDP.* <https://tradingeconomics.com/greece/government-debt-to-gdp>
- Υπουργείο Οικονομικών, (2015). *ΕΕΣΥΠ Δανειακή Σύμβαση 2015.* https://www.minfin.gr/content/-/asset_publisher/NqgEa4zG2NyO/content/dt-eesyp-daneiake-symbase-2015?inheritRedirect=false
- University of Minnesota, (2019). *Principles of Economics.* <http://sites.bu.edu/manove-ec101/files/2019/04/UMinnMicroeconomics.pdf>
- World Bank, (2020). *GDP growth (annual %) – Greece.* <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2000&locations=GR&start=1990>
- World Bank, (2020). *Unemployment, total (% of total labor force).* <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?end=2000&start=1990>
- World Bank, (2020). *Exports of goods and services (annual % growth) – Greece.* <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS?end=2000&locations=GR&start=1990>
- World Bank, (2020). *Imports of goods and services (annual % growth) – Greece.* <https://data.worldbank.org/indicator/NE.IMP.GNFS.KD.ZG?end=2000&locations=GR&start=1990>