

**ΤΟ «ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΞΑΜΗΝΟ» ΩΣ ΜΕΣΟ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ
ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ-ΜΕΛΩΝ
ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

*«Είμαστε κάτι ξεχαρβαλωμένες
κιθάρες. Ο άνεμος, όταν περνάει
στίχους, ήχους παράφωνους ζυπνάει
στις χορδές που κρέμονται σαν καδένες (...)
Είμαστε κάτι διάχυτες αισθήσεις
χωρίς ελπίδα να συγκεντρωθούμε (...)*»

(Κώστα Καρυωτάκη, «Ελεγεία και Σάτιρες»)

Εισαγωγή

Στον απόηχο της διεθνούς δημοσιονομικής κρίσης που άρχισε το 2008 αναδείχθηκε η ανάγκη για μια ισχυρότερη οικονομική διακυβέρνηση και έναν καλύτερο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹. Έτσι, προκειμένου ν' αντιμετωπιστούν οι έκτακτες ανάγκες που ανέκυψαν, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 25^{ης} και 26^{ης} Μαρτίου 2010 υποστήριξε την ανάγκη διαμόρφωσης ενός σαφούς και αυστηρού χρονοδιαγράμματος για την υποβολή και αξιολόγηση των Εθνικών Προγραμμάτων Σταθερότητας ή Σύγκλισης² και των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρύθμισης.

Στις 9 Μαΐου 2010, το έκτακτο συμβούλιο του ECOFIN αποφάσισε, ύστερα από πρόταση της Επιτροπής, τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού μηχανισμού σταθεροποίησης και δεσμεύθηκε για την επιτάχυνση της δημοσιονομικής εξυγίανσης και την ενδυνάμωση του ευρωπαϊκού συστήματος οικονομικής διακυβέρνησης. Το ECOFIN, αφού έλαβε υπόψη του έναν τροποποιημένο κώδικα δεοντολογίας για την εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1997)³, εισήγαγε το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» (European Semester) ως το νέο μεταρρυθμιστικό μέσο συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁴, επιχειρώντας, έτσι, να συντονίσει τον ρυθμό κατάρτισης

¹ Για τη διεθνή οικονομική κρίση, βλ. Em. AVGOULEAS, *Governance of Global Financial Markets, The Law, the Economics, the Politics*, Cambridge University Press, 2013, σ. 1 επ.

² Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου της 7.7.1997, για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών. Στα άρθρα 3 έως και 5 τα «Προγράμματα Σταθερότητας» αναφέρονται στα «συμμετέχοντα κράτη-μέλη», εκείνα δηλαδή που υιοθετούν το κοινό νόμισμα και στα άρθρα 7 έως και 10 τα «Προγράμματα Σύγκλισης» αναφέρονται στα «μη συμμετέχοντα κράτη-μέλη», εκείνα δηλαδή που δεν υιοθετούν το κοινό νόμισμα. Τα Προγράμματα Σταθερότητας ή Σύγκλισης υποβάλλονται στο πλαίσιο του προληπτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

³ Βλ. ARTIS, "The Stability and Growth Pact: Fiscal Policy in the EMU", in Breuss, Fink, Griller (Eds.), *Institutional, Legal and Economic Aspects of the EMU* (Springer, 2002), σ. 115· Fabian AMTENBRINK, Jakob de HAAN, "Economic Governance in the European Union: Fiscal Policy Discipline versus Flexibility", CMLRe 40 (2003), σ. 1075 επ.· Jean-Victor LOUIS, "The Review of the Stability and Growth Pact", CMLRe 43 (2006), σ. 85 επ.

⁴ Βλ. Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN, Jean-Pierre LASSALE, *Finances Publiques*, 11e édition, LGDJ, 2012, σ. 195.

και εκτέλεσης των εθνικών προϋπολογισμών⁵. Τούτο σημαίνει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση αναλαμβάνει την εκ των προτέρων αρμοδιότητα συντονισμού των δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών τόσο με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, όσο και με τους πέντε στόχους που τίθενται στη Στρατηγική «Ευρώπη 2020»⁶.

Η ιδέα του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» εγκρίθηκε επισήμως από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 17^{ης} Ιουνίου 2010⁷. Στη συνέχεια, η Επιτροπή εξέδωσε διαδικαστικές λεπτομέρειες με την από 30 Ιουνίου 2010 ανακοίνωσή της, με τίτλο «Ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών για τη σταθερότητα, την ανάπτυξη και την απασχόληση - Εργαλεία για ισχυρότερη οικονομική διακυβέρνηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Κατόπιν, στις 7 Σεπτεμβρίου 2010, το Συμβούλιο ενέκρινε τροποποιήσεις για τον τρόπο εφαρμογής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, προκειμένου το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» να τεθεί σε ισχύ από το 2011. Οι μεταρρυθμίσεις προετοιμάστηκαν από την Επιτροπή που εξέδωσε μια «δέσμη έξι μέτρων» (six pack). Η δέσμη αυτή αποτελεί την πλέον εκτεταμένη ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την περιοχή του ευρώ από την εποχή της καθιέρωσης της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης⁸.

Πρέπει να επισημανθεί ότι η ιδέα για την ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών δεν είναι καινούργια, καθώς κατείχε εξέχουσα θέση στην

⁵ Βλ. Carine BOUTHEVILLAIN, Gilles DUFRÉNOT, Philippe FRONTÉ, Laurent PAUL, *Les politiques budgétaires dans la crise, Comprendre les enjeux actuels et les défis futurs* (préface M. Bouvier), de Boeck, 2013, σ. 218.

⁶ Βλ. Ανακοίνωση Επιτροπής COM/2010/2020, 3-3-2010, με βάση την οποία η Ευρώπη πρέπει να πετύχει πέντε πρωταρχικούς στόχους:

α) αύξηση της ανάπτυξης και της απασχόλησης του 75% του πληθυσμού 20-64 ετών από 69% που ήταν το 2010,

β) βελτίωση των επιπέδων εκπαίδευσης με τη μείωση του ποσοστού πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου από το 15% το 2010 σε λιγότερο από 10% το 2020, καθώς και αύξηση από το 31% σε τουλάχιστον 40% του ποσοστού του πληθυσμού ηλικίας 30-34 ετών που ολοκληρώνει την τριτοβάθμια ή ισοδύναμη εκπαίδευση,

γ) βελτίωση των προϋποθέσεων για έρευνα και καινοτομία, με επένδυση του 3% του ΑΕΠ της ΕΕ, ιδίως χάρη στη βελτίωση των συνθηκών επενδύσεων του ιδιωτικού τομέα σε έρευνα και ανάπτυξη και σε «ευρωπαϊκές συμπράξεις καινοτομίας» μεταξύ της ΕΕ και των κρατών-μελών,

δ) αύξηση κατά 20% του μεριδίου των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στην τελική ενεργειακή κατανάλωση και αύξηση κατά 20% της ενεργειακής απόδοσης και μείωση κατά 25% του αριθμού των Ευρωπαίων που ζουν κάτω από τα εθνικά όρια φτώχειας, βγάζοντας από την κατάσταση της φτώχειας πάνω από 20 εκατομμύρια πολίτες,

ε) επίτευξη του στόχου του «20/20/20» ως προς το κλίμα και την ενέργεια, δηλαδή μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κατά 20% σε σχέση με τα επίπεδα του 1990 (ή κατά 30% εάν επιτευχθεί διεθνής συμφωνία).

⁷ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 17.6.2010 EUCO 13/10, CO EUR 9 CONCL 2.

⁸ Βλ. Νικόλαου ΜΠΑΡΜΠΑ, *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, Ε' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 337 επ.

Έκθεση Delors το 1988⁹. Η δε υποβολή Προγραμμάτων Σταθερότητας ή Σύγκλισης¹⁰ προβλεπόταν ήδη ως υποχρέωση των κρατών-μελών, δυνάμει του Κανονισμού 1466/97, στο πλαίσιο του προληπτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Η εργασία διαρθρώνεται σε τρία μέρη. Κατ' αρχάς, γίνεται η πραγμάτευση του νομικού θεμελίου του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» και η διάκρισή του σε διατάξεις τόσο του πρωτογενούς όσο και του παράγωγου δικαίου. Ακολούθως, αναπτύσσονται τα διάφορα στάδια της διαδικασίας κατάρτισης του νέου αυτού μέσου συντονισμού της οικονομικής πολιτικής των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (προπαρασκευαστικό στάδιο, κυρίως στάδιο και στάδιο εκτέλεσης). Τέλος, επιχειρείται η αξιολόγηση του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» μέσω των καινοτομιών που αυτό εισάγει και μια πρώτη εκτίμηση της εφαρμογής του.

1. Το νομικό θεμέλιο του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου»

Το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» υπήρξε προϊόν της δημοσιονομικής κρίσης και ένα από τα μέσα συντονισμού της νέας ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης, ενώ η Συνθήκη της Λισαβόνας, εκδοθείσα κατά την χρονική περίοδο της ψυχολογικής ευφορίας και φαινομενικής δημοσιονομικής ευμάρειας, δεν περιλαμβάνει παρά μόνο γενικές ρυθμίσεις, θέτοντας ένα ευρύ νομικό θεμέλιο για το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο». Αυτό κωδικοποιήθηκε και εξειδικεύθηκε με τη «δέσμη έξι μέτρων» (six pack).

α) Οι διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου

Κατ' αρχάς, στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης θεσπίζεται ένα ευρύ νομικό θεμέλιο, επί του οποίου εδράζεται το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο»:

- Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 121 της Συνθήκης τα κράτη-μέλη θεωρούν τις οικονομικές τους πολιτικές θέμα κοινού ενδιαφέροντος και τις συντονίζουν στο πλαίσιο του Συμβουλίου. Το δε Συμβούλιο, ύστερα από σύσταση της Επιτροπής, συντάσσει σχέδιο των Γενικών Προσανατολισμών των Οικονομικών Πολιτικών των κρατών-μελών και

⁹ Notre Europe Policy Brief, «The European Semester», No 22, Φεβρουάριος 2011.

¹⁰ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου της 7.7.1997, όπ.π. (σημ. 2).

της Ένωσης. Κατόπιν, υποβάλλει έκθεση με τα πορίσματά του στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο συζητεί τα συμπεράσματα για τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών και της Ένωσης. Με βάση τα συμπεράσματα αυτά, το Συμβούλιο διατυπώνει σύσταση, όπου εκτίθενται οι γενικοί αυτοί προσανατολισμοί. Κατόπιν, το Συμβούλιο γνωστοποιεί τη σύστασή του στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

- Επίσης, με το άρθρο 126 της Συνθήκης τίθεται ο κανόνας ότι τα κράτη-μέλη πρέπει να αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή παρακολουθεί την εξέλιξη της δημοσιονομικής τους κατάστασης και το ύψος του δημόσιου χρέους τους για τον εντοπισμό των μεγάλων αποκλίσεων.
- Περαιτέρω, κατά το άρθρο 136 της Συνθήκης, προκειμένου να επιτευχθεί η καλή λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, το Συμβούλιο θεσπίζει μέτρα για τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης, με σκοπό τον καλύτερο συντονισμό και την εποπτεία της δημοσιονομικής τους πειθαρχίας και την χάραξη των προσανατολισμών οικονομικής πολιτικής.
- Τέλος, κατά το άρθρο 148 της Συνθήκης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξετάζει κατ' έτος την κατάσταση της απασχόλησης στην Ένωση και εκδίδει σχετικά συμπεράσματα, βάσει κοινής ετήσιας έκθεσης του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

Οι ανωτέρω διατάξεις της Συνθήκης αποτελούν το ευρύ νομικό θεμέλιο του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου». Οι τρεις πρώτες διατάξεις (άρθρα 121, 126 και 136 ΣΛΕΕ) δεσμεύουν τα κράτη-μέλη να συντονίσουν τις οικονομικές τους πολιτικές, αποτρέποντας την εφαρμογή μιας πολιτικής που θέτει σε κίνδυνο την εύρυθμη λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Η τελευταία διάταξη (άρθρο 148 ΣΛΕΕ), μεταφέρει την απασχόληση στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος της ευρωπαϊκής οικονομικής πολιτικής, ζητώντας από τα κράτη-μέλη να υποβάλουν τακτικές εκθέσεις σε σχέση με την κατάσταση της απασχόλησης στο εσωτερικό τους.

Πρέπει να σημειωθεί ότι μέρος του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» βασίζεται σε μη δεσμευτικές συστάσεις της Επιτροπής. Παρόλα αυτά, είναι δυνατόν οι συστάσεις

αυτές να καθίστανται δεσμευτικές για τα κράτη-μέλη μέσω της επιβολής κυρώσεων, στην περίπτωση που μια χώρα υποβληθεί στη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, καθώς και στη Διαδικασία Υπερβολικών Ανισορροπιών. Και τούτο διότι η αδυναμία μιας χώρας να πετύχει τους στόχους του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης ενεργοποιεί τη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος.

β) Οι διατάξεις του παράγωγου δικαίου

Το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» εντάσσεται στη νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση, η οποία αποτελείται από ένα σύνολο κειμένων που συντάχθηκαν υπό την πίεση της δημοσιονομικής κρίσης. Τα κείμενα αυτά ενισχύουν σε διαδοχικά επίπεδα την εποπτεία και τον συντονισμό των ευρωπαϊκών οικονομικών πολιτικών¹¹. Συναπαρτίζουν ένα σύνολο (ακόμη εν προόδω, αλλά ήδη περίπλοκο) που είναι αναγκαίο να εξειδικεύεται κατά την εφαρμογή του. Συγκεκριμένα, πρόκειται για ένα σύστημα ομόκεντρο, όπου κάθε κείμενο εξειδικεύει το περιεχόμενο ενός προηγούμενου, ενώ οι κανόνες του αλληλοσυμπληρώνονται¹².

Το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» είναι κωδικοποιημένο στη «δέσμη έξι μέτρων» που συναπαρτίζουν το «εξάπτυχο» (six pack)¹³. Τούτο τέθηκε σε εφαρμογή από τον Δεκέμβριο του 2011 και αποτελεί παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που

¹¹ Βλ. Nikolaos MILIONIS, “European economic governance: from fiscal self-discipline to strengthening of supervision, Journal European Court of Auditors”, December 2014, 11, σ. 9 επ.

¹² Βλ. Carine BOUTHEVILLAIN, Gilles DUFRENOT, Philippe FRONTE, Laurent PAUL, *Les politiques budgétaires dans la crise, Comprendre les enjeux actuels et les défis futurs* (préface M. Bouvier), de Boeck, 2013, σ. 211.

¹³ Το «εξάπτυχο» αυτό αποτελείται από τα εξής νομοθετήματα:

α) Κανονισμός (ΕΕ) 1177/2011 της 8ης Νοεμβρίου 2011 του Συμβουλίου που τροποποιεί τον Κανονισμό (ΕΚ) 1467/1997 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος,

β) Κανονισμός (ΕΕ) 1175/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 1466/1997 για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών,

γ) Κανονισμός (ΕΕ) 1173/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, για την αποτελεσματική επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στην ζώνη του ευρώ,

δ) Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών,

ε) Κανονισμός (ΕΕ) 1176/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών και

στ) Κανονισμός (ΕΕ) 1174/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, για κατασταλτικά μέτρα για τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών στην ευρωζώνη.

ισχύει, κατ' αρχήν, για όλα τα κράτη-μέλη, περιλαμβάνοντας, όμως, κάποιους ειδικούς κανόνες μόνο για τα μέλη της Ευρωζώνης.

Σύμφωνα με τον Κανονισμό 1175/2011, που ανήκει στο προληπτικό σκέλος του six-pack, προκειμένου να εξασφαλιστεί στενότερος συντονισμός των οικονομικών πολιτικών και συνεχής σύγκλιση των οικονομικών επιδόσεων των κρατών-μελών, το Συμβούλιο ασκεί πολυμερή εποπτεία και συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, σύμφωνα με τους στόχους και τις απαιτήσεις που ορίζονται στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Ειδικότερα, σύμφωνα με τον ανωτέρω Κανονισμό, το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» περιλαμβάνει:

α) τη διατύπωση και εποπτεία της εφαρμογής των γενικών προσανατολισμών των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Γενικοί Προσανατολισμοί Οικονομικής Πολιτικής)¹⁴.

β) τη διατύπωση και εξέταση της εφαρμογής κατευθυντήριων γραμμών για την απασχόληση που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από τα κράτη-μέλη (Κατευθυντήριες Γραμμές για την Απασχόληση)¹⁵.

γ) την υποβολή και την αξιολόγηση των Προγραμμάτων Σταθερότητας ή Σύγκλισης των κρατών-μελών·

δ) την υποβολή και την αξιολόγηση των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων των κρατών-μελών που υποστηρίζουν τη στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ανάπτυξη και την απασχόληση. Τα προγράμματα αυτά καταρτίζονται σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές που ορίζονται στα ανωτέρω στοιχεία (α' και β') και με τη γενική καθοδήγηση προς τα κράτη-μέλη που εκδίδουν η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στην αρχή του ετήσιου κύκλου εποπτείας·

ε) την εποπτεία για την πρόληψη και τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών βάσει του Κανονισμού (ΕΚ) 1176/2011.

Περαιτέρω, σύμφωνα με τον ανωτέρω Κανονισμό, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμμετέχει στο «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο»¹⁶. Όποτε κρίνεται αναγκαίο

¹⁴ Άρθρο 121 παρ. 2 ΣΛΕΕ

¹⁵ Άρθρο 148 παρ. 2 ΣΛΕΕ

¹⁶ Και τούτο προκειμένου να ενδυναμωθεί η διαφάνεια, η αποδοχή και η λογοδοσία για τις αποφάσεις που λαμβάνονται, ιδίως μέσω του προβλεπόμενου οικονομικού διαλόγου.

διεξάγεται διαβούλευση με την Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή, την Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής, την Επιτροπή Απασχόλησης και την Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας. Παράλληλα, προβλέπεται και η συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών, ιδίως των κοινωνικών εταίρων.

Προκειμένου να επιτευχθεί η βελτίωση του διαλόγου μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και να διασφαλιστεί μεγαλύτερη διαφάνεια και λογοδοσία, η αρμόδια επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καλεί τον πρόεδρο του Συμβουλίου, την Επιτροπή και τον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή τον πρόεδρο της Ευρωομάδας για να συζητήσουν:

- α) τις πληροφορίες που το Συμβούλιο παρέσχε στην αρμόδια επιτροπή του Κοινοβουλίου σχετικά με τους γενικούς προσανατολισμούς οικονομικής πολιτικής¹⁷.
- β) τη γενική καθοδήγηση προς τα κράτη-μέλη που εκδίδει η Επιτροπή στην αρχή του ετήσιου κύκλου εποπτείας·
- γ) τυχόν συμπεράσματα στα οποία έχει καταλήξει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σχετικά με τους γενικούς προσανατολισμούς της οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου»·
- δ) τα αποτελέσματα της ασκούμενης πολυμερούς εποπτείας·
- ε) τα τυχόν συμπεράσματα στα οποία έχει καταλήξει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σχετικά με τις κατευθύνσεις και τα αποτελέσματα της οικονομικής πολιτικής·
- στ) την τυχόν αναθεώρηση του τρόπου άσκησης της πολυμερούς εποπτείας στο τέλος του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου»·
- ζ) τις συστάσεις του Συμβουλίου προς τα κράτη-μέλη¹⁸, σε περίπτωση σημαντικής απόκλισης, καθώς και την εκ του άρθρου 6 του ανωτέρω Κανονισμού έκθεση που υποβάλλει το Συμβούλιο στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Το Συμβούλιο, κατά κανόνα, ακολουθεί τις συστάσεις και τις προτάσεις της Επιτροπής ή προβαίνει σε δημόσια εξήγηση της θέσης του. Η δε αρμόδια επιτροπή

¹⁷ Άρθρο 121 παρ. 2 ΣΛΕΕ

¹⁸ Άρθρο 121 παρ. 4 ΣΛΕΕ

του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μπορεί να καλεί το κράτος-μέλος, που αφορά η σύσταση του Συμβουλίου, προκειμένου να συμμετάσχει στην ανταλλαγή απόψεων.

Κατά τη διάρκεια του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου», προκειμένου να παρασχεθούν εγκαίρως ολοκληρωμένες συμβουλές στα κράτη-μέλη, το Συμβούλιο τους παρέχει καθοδήγηση, αφού προηγουμένως προβεί σε αξιολόγηση των ως άνω προγραμμάτων με βάση τις συστάσεις της Επιτροπής. Τα κράτη-μέλη λαμβάνουν υπόψη τους την καθοδήγηση αυτή για να διαμορφώσουν τις πολιτικές τους στους τομείς της οικονομίας, της απασχόλησης και του προϋπολογισμού, πριν λάβουν καίριες αποφάσεις για τους εθνικούς προϋπολογισμούς των επόμενων ετών. Παράλληλα, η Επιτροπή παρακολουθεί την πρόοδο της εφαρμογής τους.

Με τους Κανονισμούς 1176/2011 και 1177/2011 ορίστηκε ότι το βελτιωμένο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης πρέπει να βασίζεται σε διάφορες αλληλοσυνδεόμενες και συνεκτικές πολιτικές για βιώσιμη ανάπτυξη και απασχόληση. Οι πολιτικές αυτές πρέπει να στηρίζονται, μεταξύ άλλων, σε ένα «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» ενισχυμένης συνεργασίας των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών. Συνάμα, η ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης πρέπει να περιλαμβάνει στενότερη και πιο έγκαιρη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών Κοινοβουλίων¹⁹.

Περαιτέρω, με τον Κανονισμό 1173/2011 για την αποτελεσματική επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ προβλέφθηκαν κυρώσεις στο προληπτικό και διορθωτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Επίσης, με τον Κανονισμό 1174/2011, σχετικά με τα κατασταλτικά μέτρα για τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών στην Ευρωζώνη, θεσπίστηκε σύστημα κυρώσεων για την αποτελεσματική διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών. Σύμφωνα με το άρθρο 3 αυτού, το Συμβούλιο, έπειτα από σύσταση της Επιτροπής, επιβάλλει με απόφασή του: α) τοκοφόρο κατάθεση, εάν έχει εκδοθεί απόφαση του Συμβουλίου, με την οποία τούτο αποφαινεται ότι το κράτος-μέλος δεν έλαβε τα διορθωτικά μέτρα και β) ετήσιο πρόστιμο είτε όταν έχουν εκδοθεί δύο διαδοχικές συστάσεις του Συμβουλίου στο πλαίσιο της ίδιας διαδικασίας ανισορροπίας που κρίνει ότι το σχέδιο διορθωτικών

¹⁹ Βλ. 4^η και 5^η αιτιολογική σκέψη του προοιμίου του Κανονισμού 1176/2011 και 6^η και 9^η αιτιολογική σκέψη του Κανονισμού 1177/2011.

ενεργειών που του υπέβαλε το κράτος-μέλος είναι ανεπαρκές είτε όταν έχουν εκδοθεί δύο διαδοχικές αποφάσεις του Συμβουλίου στο πλαίσιο της ίδιας διαδικασίας ανισορροπίας, που διαπιστώνουν τη μη συμμόρφωση. Στην δεύτερη περίπτωση, η τοκοφόρος κατάθεση που είχε επιβληθεί μετατρέπεται σε ετήσιο πρόστιμο.

2. Η διαδικασία του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου»

Η εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης οργανώνεται σε ετήσιο κύκλο, ο οποίος διαιρείται σε δύο μέρη, το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» και το «Εθνικό Εξάμηνο». Κατά το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο», που αποτελεί την πρώτη φάση του ως άνω ετήσιου κύκλου κατάρτισης του προϋπολογισμού, η Επιτροπή αναλύει τις πολιτικές που αφορούν στις δημοσιονομικές και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις των κρατών-μελών και προβαίνει σε συστάσεις προς αυτά, εποπτεύοντας την εφαρμογή τους. Κατά τη δεύτερη φάση του δημοσιονομικού αυτού κύκλου, τα κράτη-μέλη εφαρμόζουν τις πολιτικές που ήδη είχαν συμφωνηθεί με το Συμβούλιο και την Επιτροπή.

Το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» οργανώνει, κατά τη διάρκεια του πρώτου εξαμήνου κάθε οικονομικού έτους, τον προληπτικό (ex ante) συντονισμό των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών κάθε κράτους-μέλους. Η διαδικασία αυτή επιτρέπει την επαλήθευση του ερωτήματος αν οι εθνικές στρατηγικές είναι συναφείς με τις αρχές της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και τους κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» περιλαμβάνει ένα σαφές χρονοδιάγραμμα εννέα σταδίων, κατά το οποίο τα κράτη-μέλη λαμβάνουν από την Επιτροπή γνωμοδότηση («καθοδήγηση») και στη συνέχεια υποβάλλουν τα σχέδια της πολιτικής τους (Εθνικά Προγράμματα Μεταρρύθμισης και Προγράμματα Σταθερότητας ή Σύγκλισης) προκειμένου να αξιολογηθούν σε ενωσιακό επίπεδο. Τα Προγράμματα Σταθερότητας ή Σύγκλισης περιέχουν την αξιολόγηση του μεσοπρόθεσμου στόχου και την πορεία προσαρμογής σ' αυτόν, τις μακροοικονομικές εκτιμήσεις, στις οποίες στηρίζεται ο προϋπολογισμός, καθώς και την περιγραφή των μέτρων που επιτρέπουν την επίτευξη του στόχου. Το πρόγραμμα περιέχει, ενδεχομένως, τους λόγους που δικαιολογούν μια παράκαμψη σε σχέση με την πορεία προσαρμογής προς τον στόχο. Το πρόγραμμα καλύπτει τον τρέχοντα προϋπολογισμό (έτος n, 2015), εκείνον του έτους της

προετοιμασίας (έτος $n+1$, 2016) και τις προοπτικές για τα τρία επόμενα έτη ($n1$ μέχρι $n3$, 2016 μέχρι 2018). Οι μακροοικονομικές εκτιμήσεις πρέπει να είναι οι πιθανότερες και οι συνετότερες. Η Επιτροπή συγκρίνει τους αριθμούς αυτούς με τις δικές της προβλέψεις για να καταρτίσει τη δική της ανάλυση των προγραμμάτων σταθερότητας. Η «δέσμη δύο μέτρων» (two-pack) υποχρεώνει τα κράτη-μέλη να χρησιμοποιούν τις προβλέψεις που εγκυροποιούνται και πραγματοποιούνται από έναν ανεξάρτητο οργανισμό²⁰.

Μετά την αξιολόγησή τους τα κράτη-μέλη λαμβάνουν επιμέρους συστάσεις για τις εθνικές δημοσιονομικές και μεταρρυθμιστικές πολιτικές τους. Εάν κριθεί απαραίτητο, λαμβάνουν και συστάσεις προκειμένου να διορθώσουν τις μακροοικονομικές ανισορροπίες τους. Στόχος είναι τα κράτη-μέλη να λαμβάνουν υπόψη τις συστάσεις όταν καθορίζουν τον προϋπολογισμό τους για το επόμενο έτος.

Το χρονοδιάγραμμα του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» διακρίνεται grosso modo σε τρία στάδια: το προπαρασκευαστικό, το κυρίως στάδιο και το στάδιο της εκτέλεσης.

α) Το προπαρασκευαστικό στάδιο

(Νοέμβριος-Δεκέμβριος του προηγούμενου έτους)

Οι προετοιμασίες για το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» αρχίζουν τον Νοέμβριο του έτους που προηγείται με τη δημοσίευση από την Επιτροπή δύο εγγράφων: α) της Ετήσιας Έρευνας για την Ανάπτυξη (Annual Growth Survey) και β) της Έκθεσης του Μηχανισμού Επαγρύπνησης (Alert Mechanism Report).

Το πρώτο έγγραφο, η Ετήσια Έρευνα για την Ανάπτυξη, παρουσιάζει τη θέση της Επιτροπής για την πρόοδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την πραγματοποίηση των μακροπρόθεσμων στρατηγικών προτεραιοτήτων της. Καθορίζει, επίσης, τις προτεραιότητες των γενικών οικονομικών πολιτικών της Ένωσης για το έτος που ακολουθεί. Τα κράτη-μέλη καλούνται να λάβουν υπόψη τις

²⁰ Βλ. Carine BOUTHEVILLAIN, Gilles DUFRENOT, Philippe FRONTÉ, Laurent PAUL, *Les politiques budgétaires dans la crise, Comprendre les enjeux actuels et les défis futurs* (préface M. Bouvier), de Boeck, 2013, σ. 220.

προτεραιότητες αυτές κατά τον σχεδιασμό των οικονομικών τους πολιτικών για το επόμενο έτος.

Το δεύτερο έγγραφο, η Έκθεση του Μηχανισμού Επαγρύπνησης, περιλαμβάνει την αναθεώρηση των μακροοικονομικών εξελίξεων στα επιμέρους κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βάσει της Έκθεσης αυτής, η Επιτροπή μπορεί να αποφασίζει τη διεξαγωγή μιας εις βάθος έρευνας της κατάστασης στις χώρες όπου κρίνεται υψηλός ο κίνδυνος εν δυνάμει μακροοικονομικών ανισορροπιών, με σκοπό τον προσδιορισμό της ακριβούς φύσης και του εύρους αυτών. Η έρευνα επιτρέπει, επίσης, στην Επιτροπή να υποβάλει στα κράτη-μέλη συστάσεις για τη χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής.

Κατά την περίοδο Νοεμβρίου – Δεκεμβρίου του προηγούμενου έτους, η Επιτροπή γνωμοδοτεί επί του σχεδίου του προϋπολογισμού των κρατών-μελών της Ευρωζώνης, που ψηφίζεται τον Δεκέμβριο (1^η φάση).

*β) Η κυρίως διαδικασία: Το στάδιο των συστάσεων
(Ιανουάριος – Απρίλιος)*

Η κυρίως διαδικασία εξελίσσεται στις εξής φάσεις:

Κατά την περίοδο Ιανουαρίου – Φεβρουαρίου κάθε έτους, το Συμβούλιο των Υπουργών εξετάζει την Ετήσια Έρευνα για την Ανάπτυξη της Επιτροπής, διατυπώνει τις κατευθυντήριες γραμμές και εγκρίνει τα συμπεράσματα. Δεδομένου ότι το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» έχει επιπτώσεις σε πολλές πολιτικές, το Συμβούλιο πραγματοποιεί συζητήσεις υπό τις διαφορετικές συνθέσεις του²¹. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συζητεί εξάλλου την Ετήσια Έρευνα για την Ανάπτυξη της Επιτροπής και μπορεί να δημοσιεύει ξεχωριστή έκθεση εξ ιδίας πρωτοβουλίας. Εκδίδει, επίσης, γνώμη για τις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την απασχόληση και συμμετέχει στη διαδικασία μέσω του οικονομικού διαλόγου. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει αρμοδιότητα να καλεί τον πρόεδρο του Συμβουλίου, της Επιτροπής και, όπου κρίνει απαραίτητο, τον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή τον πρόεδρο της Ευρωμάδας, προκειμένου να συζητήσουν θέματα σχετικά με το «Ευρωπαϊκό

²¹ Για παράδειγμα, στο πλαίσιο του Συμβουλίου Απασχόλησης, Κοινωνικής Πολιτικής, Υγείας και Καταναλωτών, του Συμβουλίου Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων κ.λπ.

Εξάμηνο». Τα επιμέρους κράτη-μέλη είναι δυνατόν να καλούνται να συμμετάσχουν σε ανταλλαγή απόψεων (2^η φάση).

Τον Μάρτιο, με βάση την Ετήσια Έρευνα για την Ανάπτυξη της Επιτροπής, την ανάλυση και τα συμπεράσματα του Συμβουλίου, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διατυπώνει τους πολιτικούς προσανατολισμούς και τις συστάσεις προς τα κράτη-μέλη. Αυτά καλούνται να λάβουν υπόψη τους εν λόγω προσανατολισμούς κατά την προετοιμασία των Εθνικών Προγραμμάτων Σταθερότητας ή Σύγκλισης, καθώς και των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρύθμισης, στα οποία περιγράφονται οι δημοσιονομικές τους πολιτικές και οι πολιτικές για την προώθηση της ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας (3^η φάση).

Τον Απρίλιο, η Επιτροπή δημοσιεύει λεπτομερείς αναλύσεις των μακροοικονομικών ανισορροπιών στα κράτη-μέλη, στα οποία ο κίνδυνος για τέτοιες ανισορροπίες κρίθηκε υψηλός. Βάσει αυτών, η Επιτροπή δύναται να διατυπώνει συστάσεις προς τις οικείες χώρες προκειμένου να διορθωθούν οι ανισορροπίες²² (4^η φάση).

Στη συνέχεια, τίθενται οι στόχοι, οι πολιτικές και τα σχέδια ανά κράτος-μέλος. Ειδικότερα, τον Απρίλιο κάθε έτους τα κράτη-μέλη υποβάλλουν τα σχέδια της πολιτικής τους (κατά προτίμηση μέχρι τις 15 Απριλίου και το αργότερο μέχρι τα τέλη Απριλίου), τα Προγράμματα Σταθερότητας ή Σύγκλισης, στα οποία περιγράφεται η μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική στρατηγική των κρατών-μελών και τα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρύθμισης, στα οποία περιγράφονται τα διαρθρωτικά σχέδια μεταρρύθμισης των κρατών-μελών, δίνοντας έμφαση στην προώθηση της ανάπτυξης, απασχόλησης, παιδείας, έρευνας και καινοτομίας (5^η φάση).

Τον Μάιο, η Επιτροπή αξιολογεί τα εθνικά σχέδια πολιτικής που υποβάλλουν τα κράτη-μέλη και υποβάλλει σχέδια συστάσεων ανά χώρα²³, προσαρμοσμένα στις ανάγκες κάθε μιας, σε τομείς που κρίνονται ότι έχουν προτεραιότητα για τους επόμενους 12-18 μήνες (6^η φάση).

²² Αυτό μπορεί να γίνεται παράλληλα με την έκδοση της λεπτομερούς αναθεώρησης ή αργότερα κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, ταυτόχρονα με άλλες ανά χώρα συστάσεις.

²³ Εκτός από την Ελλάδα, για την οποία ειδική έκθεση της Επιτροπής θα δημοσιευθεί αργότερα, σύμφωνα με τη δήλωση του Eurogroup της 20 και 24 Φεβρουαρίου 2015.

Τον Ιούνιο, το Συμβούλιο Υπουργών συζητεί το σχέδιο και συμφωνεί σχετικά με τις οριστικές ανά χώρα συστάσεις, οι οποίες υποβάλλονται προς έγκριση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (7^η φάση).

Στις αρχές Ιουλίου, το Συμβούλιο Υπουργών εγκρίνει τις ανά χώρα συστάσεις και τα κράτη-μέλη καλούνται να τις εφαρμόσουν (8^η φάση).

γ. Το στάδιο της εκτέλεσης των συστάσεων

(Μάιος – Ιούλιος)

Από τον Ιούλιο και ύστερα, τα κράτη-μέλη, προκειμένου να εφαρμόσουν τις πολιτικές τους, λαμβάνουν υπόψη τις συστάσεις του Συμβουλίου Υπουργών κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων σχετικά με τον εθνικό τους προϋπολογισμό για το επόμενο έτος. Ο κύκλος ξεκινά εκ νέου στα τέλη του έτους, όταν η Επιτροπή πραγματοποιήσει ανασκόπηση της οικονομικής κατάστασης στην Ετήσια Επισκόπηση για την Ανάπτυξη για το έτος που ακολουθεί. Η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη την επιτευχθείσα πρόοδο των κρατών-μελών στην εφαρμογή των συστάσεων²⁴ (9^η φάση).

Ειδική ρύθμιση προβλέπει η «δέσμη δύο μέτρων» (two pack)²⁵ που εισάγει ένα κοινό δημοσιονομικό χρονοδιάγραμμα και κοινούς δημοσιονομικούς κανόνες για την Ευρωζώνη. Ειδικότερα, στο πλαίσιο του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» για τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής και με αρχή τον προσεχή δημοσιονομικό κύκλο μέχρι την 30^ή Απριλίου, τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης πρέπει να δημοσιεύουν τα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά σχέδιά τους (Προγράμματα

²⁴ Αξιοσημείωτο είναι ότι τα κράτη-μέλη που λαμβάνουν χρηματοοικονομική ενίσχυση συνδεδεμένη με τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής δεν οφείλουν να υποβάλουν Προγράμματα Σταθερότητας και δεν υποβάλλονται σε έρευνα εις βάθος των μακροοικονομικών ανισορροπιών. Προϋπόθεση για τη λήψη χρηματοοικονομικής ενίσχυσης αποτελεί η συνεπής εφαρμογή του προγράμματος προσαρμογής, η οποία καλύπτει όλους αυτούς τους τομείς πολιτικής.

²⁵ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 472/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21.5.2013, για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών-μελών στη ζώνη του ευρώ, τα οποία αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με την χρηματοοικονομική του σταθερότητα, ΕΕΕΕ L140/1, 27.5.2013. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 473/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21.5.2013, σχετικά με κοινές διατάξεις για την παρακολούθηση και την εκτίμηση των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων και τη διασφάλιση της διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος των κρατών-μελών στη ζώνη του ευρώ, ΕΕΕΕ L140/11, 27.5.2013.

Σταθερότητας), μαζί με τις προτεραιότητες πολιτικής για ανάπτυξη και απασχόληση για τους επόμενους δώδεκα μήνες (Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων).

Στη συνέχεια, μέχρι την 15^η Οκτωβρίου, τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης πρέπει να δημοσιεύουν το σχέδιο προϋπολογισμού τους για το επόμενο έτος.

Μέχρι δε την 31^η Δεκεμβρίου, πρέπει να εγκρίνουν τον προϋπολογισμό τους για το επόμενο έτος.

Η Επιτροπή εξετάζει και εκφέρει γνώμη σχετικά με κάθε σχέδιο προϋπολογισμού μέχρι την 30^η Νοεμβρίου το αργότερο.

Εάν η Επιτροπή εντοπίσει σοβαρή περίπτωση μη συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, καλεί το εν λόγω κράτος-μέλος να υποβάλει αναθεωρημένο σχέδιο. Για το σύνολο της Ευρωζώνης, η Επιτροπή δημοσιεύει συνολική αξιολόγηση των δημοσιονομικών προοπτικών για το επόμενο έτος. Οι γνώμες αυτές της Επιτροπής σχετικά με τους εθνικούς προϋπολογισμούς και την Ευρωζώνη αποσκοπούν στη διευκόλυνση των συζητήσεων στην Ευρωμάδα.

3. Αξιολόγηση του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου»

Πριν από την εισαγωγή του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου», ο συντονισμός των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, ως μέρος της Στρατηγικής της Λισαβόνας, καθώς και η δημοσιονομική εποπτεία ακολουθούσαν δύο ξεχωριστές διαδικασίες με διαφορετικά χρονοδιαγράμματα. Μετά, όμως, την εισαγωγή του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου», τα κράτη-μέλη και η Επιτροπή συζητούν ταυτόχρονα τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, τα μέτρα για την τόνωση της ανάπτυξης και τη δημοσιονομική εποπτεία.

α) Οι καινοτομίες του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου»

Η βασική καινοτομία του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» είναι η σύμπραξη σε εθνικό επίπεδο των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και των προτεραιοτήτων των προϋπολογισμών των κρατών-μελών, τα οποία συγχρονίζονται με την υποβολή των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων και των Προγραμμάτων Σταθερότητας ή

Σύγκλισης στην Επιτροπή, καθώς και την αξιολόγηση από αυτήν. Με τον τρόπο αυτό τα κράτη-μέλη αποσκοπούν στην ευθυγράμμιση των μεταρρυθμιστικών και δημοσιονομικών στόχων τους και την αποτελεσματικότερη επίτευξη των κοινών τους επιδιώξεων σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η δεύτερη καινοτομία του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» είναι η αλλαγή του τρόπου που οι εθνικές οικονομικές πολιτικές συντονίζονται μέσω των συστάσεων που εκδίδει το Συμβούλιο για τα σχέδια των κρατών-μελών, πριν αυτά υποβάλουν τον εθνικό προϋπολογισμό στο Κοινοβούλιό τους. Αυτό επιτρέπει στα κράτη-μέλη να λαμβάνουν υπόψη τις συστάσεις του Συμβουλίου κατά τον επερχόμενο σχεδιασμό του προϋπολογισμού τους.

Πριν από την εφαρμογή του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» η έμφαση δινόταν στην εκ των υστέρων αξιολόγηση των μέτρων που προτεινόταν από τα Εθνικά Προγράμματα Σύγκλισης ή Σταθερότητας των κρατών-μελών, καθώς και από τα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων. Η νέα προσέγγιση επιτρέπει μια συγχρονισμένη και συντονισμένη αξιολόγηση, ανοίγοντας τον δρόμο σε συστάσεις για την οικονομική και δημοσιονομική πολιτική που τα κράτη-μέλη πρόκειται να αποφασίσουν. Με τον τρόπο αυτόν, η Ευρωπαϊκή Ένωση λαμβάνει υπόψη τις προσπάθειες των κρατών-μελών και αποφασίζει για συμπληρωματικές δράσεις που λαμβάνονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο (λ.χ. στο πλαίσιο των πρωτοβουλιών για τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020»). Με την αλλαγή του χρονικού σημείου, κατά το οποίο επιχειρείται η επίτευξη του συντονισμού της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσω του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου», είναι δυνατόν να παρέχονται εγκαίρως στοιχεία στα κράτη-μέλη κατά τα πρώιμα στάδια του σχεδιασμού της εθνικής πολιτικής τους.

Περαιτέρω, όπως προαναφέρθηκε, η εποπτεία των μακροοικονομικών ανισορροπιών των κρατών-μελών που θεσπίστηκε με τη «δέσμη έξι μέτρων» (six pack) αποσκοπεί στον έγκαιρο προσδιορισμό των κινδύνων των μη βιώσιμων μακροοικονομικών εξελίξεων, στην πρόληψη της εμφάνισης αυτών και την ταχεία αντιμετώπισή τους.

Σημαντική καινοτομία εισάγει, επίσης, η «δέσμη δύο μέτρων» (two pack), με βάση την οποία η Επιτροπή εκφέρει γνώμη για κάθε σχέδιο εθνικού προϋπολογισμού το αργότερο μέχρι την 30^η Νοεμβρίου. Για τα κράτη-μέλη που υπόκεινται στη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος, η «δέσμη δύο μέτρων» εισάγει ένα σύστημα παρακολούθησης που συνυπάρχει με τις υποχρεώσεις που καθορίζονται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, τις οποίες και συμπληρώνει. Το κράτος-μέλος, ανάλογα

με το στάδιο της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος που βρίσκεται, πρέπει να υποβάλει σε τακτά χρονικά διαστήματα πληροφορίες στην Επιτροπή σχετικά με τα μέτρα που έχει λάβει για να διορθώσει το υπερβολικό έλλειμά του. Έτσι, η Επιτροπή είναι σε καλύτερη θέση να εντοπίζει τυχόν κινδύνους ως προς τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος, που όταν τους εντοπίζει δύναται να απευθύνει σύσταση απευθείας στο κράτος-μέλος, έτσι ώστε αυτό να καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια για να μην αναγνωριστεί η μη συμμόρφωσή του και, κατά συνέπεια, να αποφευχθεί η επιβολή σ' αυτό τυχόν οικονομικών κυρώσεων. Η «δέσμη δύο μέτρων» ενισχύει, επίσης, την παρακολούθηση και την εποπτεία των κρατών-μελών που αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες ως προς τη χρηματοπιστωτική τους σταθερότητα. Ο βαθμός παρακολούθησης και εποπτείας εξαρτάται από τη σοβαρότητα της χρηματοπιστωτικής κατάστασης του κράτους-μέλους²⁶.

Με βάση την εποπτεία αυτή, η Επιτροπή μπορεί να συναγάγει ότι ένα κράτος-μέλος πρέπει να λάβει περαιτέρω μέτρα, διότι η χρηματοπιστωτική του κατάσταση είναι δυνατόν να έχει δυσμενείς επιπτώσεις στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα της Ευρωζώνης. Σε τέτοιες περιπτώσεις, η Επιτροπή προτείνει στο Συμβούλιο Υπουργών να συστήσει στο κράτος-μέλος τη θέσπιση διορθωτικών μέτρων ή την εκπόνηση ενός σχεδίου προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής. Η γνώμη της Επιτροπής σχετικά με τους εθνικούς προϋπολογισμούς και την Ευρωζώνη διευκολύνει τις συζητήσεις στην Ευρωομάδα. Δεδομένου ότι η συντονισμένη εποπτεία λαμβάνει χώρα το φθινόπωρο, δηλαδή μεταξύ δύο «Ευρωπαϊκών Εξαμήνων», το στοιχείο αυτό συμπληρώνει επαρκώς το υφιστάμενο πλαίσιο διακυβέρνησης, ανοίγοντας τον δρόμο για τη διαδικασία της επόμενης άνοιξης, ενώ αποτελεί τη συνέχεια των συστάσεων που είχαν διατυπωθεί κατά το προηγούμενο «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο»²⁷.

Τέλος, το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» εισήγαγε μια θεσμική καινοτομία αναφορικά με τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην άσκηση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών, ο οποίος, με βάση τα άρθρα 121 και 126 της Συνθήκης της

²⁶ Τούτο συμπεριλαμβάνει, χωρίς να περιορίζεται σε αυτά, τα κράτη-μέλη που λαμβάνουν οικονομική συνδρομή ή βρίσκονται σε διαδικασία σταδιακής μείωσης μιας τέτοιας συνδρομής. Τα κράτη-μέλη που αντιμετωπίζουν σοβαρή χρηματοπιστωτική αστάθεια ή λαμβάνουν προληπτικά οικονομική συνδρομή θα υπόκεινται, επίσης, σε πολύ αυστηρή ενισχυμένη εποπτεία από την Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Αυτή η ενισχυμένη εποπτεία υπερβαίνει τις υποχρεώσεις των κρατών-μελών που υπόκεινται σε Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος.

²⁷ Ενημερωτικό σημείωμα Ευρωπαϊκής Επιτροπής με κωδικό MEMO/13/457 διαθέσιμο στον ιστότοπο http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_en.htm.

Λισαβόνας, ήταν αρκετά περιορισμένος. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη Συνθήκη, ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και η Επιτροπή υποβάλλουν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έκθεση σχετικά με τα αποτελέσματα της μακροοικονομικής εποπτείας και τις συστάσεις της Επιτροπής. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενημερώνεται, χωρίς όμως να έχει αρμοδιότητα να μεταβάλει τις συστάσεις που αφορούν στον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διαφοροποιήθηκε μετά την έγκριση της «δέσμης έξι μέτρων» (six pack) και την εισαγωγή του οικονομικού διαλόγου, δυνάμει των οποίων το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι δυνατόν να συμμετέχει στη διαδικασία του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» με δική του πρωτοβουλία σχεδόν σε οποιοδήποτε σημείο της διαδικασίας, είτε για να συζητήσουν την Ετήσια Έκθεση Ανάπτυξης μετά το εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, είτε αντιδρώντας στις τελικές συστάσεις της Επιτροπής σε κάθε χώρα.

β) Η μέχρι τώρα αποτίμηση του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου

Σύμφωνα με διαδοχικές αναλύσεις της Επιτροπής²⁸, τα μέχρι τώρα «Ευρωπαϊκά Εξάμηνα» ήταν επιτυχή ως προς τη συμβατότητα των προγραμμάτων εθνικής πολιτικής που παρουσιάστηκαν από πολλά κράτη-μέλη με τους εν γένει στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα μέτρα που προτάθηκαν στα προγράμματα αυτά προσέφεραν μια καλή αφετηρία για τη διατήρηση της ανάκαμψης της Ευρώπης, την αντιμετώπιση δημοσιονομικών προκλήσεων και την υιοθέτηση περισσότερων φιλόδοξων τομών σε εθνικό επίπεδο. Η Επιτροπή σημείωσε ότι τα κράτη-μέλη προσπάθησαν να αντικατοπτρίσουν τα κεντρικά σημεία της Ετήσιας Επισκόπησης για την Ανάπτυξη στις εθνικές τους προσπάθειες και δήλωσε ότι η υιοθέτηση των εθνικών στόχων θα καταδείκνυε ότι με λίγες εξαιρέσεις υπήρχε ένας σημαντικός βαθμός δέσμευσης στους στόχους για τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020».

Ωστόσο, ύστερα από εξέταση των προγραμμάτων των κρατών-μελών, η Επιτροπή στην ανάλυσή της για το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» του 2011²⁹ διαπίστωσε ότι τα εν λόγω προγράμματα πολλές φορές δεν ήταν αρκετά φιλόδοξα. Συγκεκριμένα, πολλές από τις δεσμεύσεις είχαν διατυπωθεί αόριστα και αφηρημένα. Συνεπώς, δεν ήταν σε θέση να πετύχουν τις απαραίτητες ενοποιήσεις του προϋπολογισμού και τις

²⁸ COM (2011) 400 final, COM (2015) 85 final.

²⁹ COM (2011) 400 final.

απαιτούμενες δομικές αναθεωρήσεις, έτσι ώστε να επιτρέψουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση να κατακτήσει τους βασικούς στόχους έως το έτος 2020.

Υποστηρίζεται ότι το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» είναι μια περίπλοκη και φιλόδοξη προσπάθεια διακυβέρνησης, η οποία απαιτεί σημαντικό χρόνο και προσεκτικό συντονισμό. Μέσω μιας συνολικής, διαφανούς και χρονικά ακριβούς υποστήριξης της νομοθετικής προσπάθειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη-μέλη, το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» αποσκοπεί στη διευκόλυνση μιας περισσότερο συνετής και καλύτερα συντονισμένης οικονομικής και δημοσιονομικής νομοθετικής προσπάθειας. Παρά ταύτα, οι στόχοι αυτοί μπορεί να επιτευχθούν μόνο εάν τα κράτη-μέλη πραγματικά συνεισφέρουν στον μακροχρόνιο συντονισμό, αναλαμβάνοντας την ευθύνη του προγράμματος και αποφασίζοντας συλλογικά στις κεντρικές πολιτικές κατευθύνσεις που πρέπει να εφαρμοστούν επί τη βάση των συστάσεων του Συμβουλίου. Καθώς, όμως, αυτό απαιτεί σχεδόν αναγκαστικά τον περιορισμό της ελευθερίας δράσης αυτών που διαμορφώνουν την εθνική νομοθετική προσπάθεια προς όφελος των συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο σύνολό της, η επιτυχία του εν λόγω τρόπου διακυβέρνησης είναι για πολλούς αμφίβολη. Οι εμπειρίες σε σχέση με την αρχική διαδρομή του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» έχουν καταστήσει σαφές ότι οι διαδικασίες πρέπει να ενοποιηθούν και οι μη ευέλικτες γραφειοκρατικές προσπάθειες να μειωθούν τόσο σε κοινοτικό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Επιπρόσθετα, τα πρώτα δείγματα εφαρμογής του νέου αυτού μέτρου συντονισμού ανέδειξαν ότι πρέπει να δίνεται επαρκής χρόνος στην Επιτροπή για να προβαίνει σε ενδελεχή εκτίμηση των προγραμμάτων αναθεώρησης που προτείνονται από τα κράτη-μέλη, έτσι ώστε με τη σειρά της η Επιτροπή να κάνει τις ολοκληρωμένες προτάσεις που αναμένονται από αυτήν.

Επίσης, η υιοθέτηση νομοθετικών πράξεων της «δέσμης έξι μέτρων» (six pack) ενισχύει τον παρεμβατικό ρόλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη χάραξη της εθνικής οικονομικής πολιτικής. Κατ' αυτόν τον τρόπο μεταβάλλεται η συνολική δυναμική του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» με την εισαγωγή χρηματικών κυρώσεων στο προληπτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και την κίνηση της νέας διαδικασίας για την αντιμετώπιση μελλοντικών μακροοικονομικών

ανισορροπιών³⁰. Έτσι, το νέο αυτό μέτρο συντονισμού αναπτύσσεται δυναμικότερα, με αποτέλεσμα να επιτυγχάνεται ισορροπία μεταξύ των δεσμευτικών και μη δεσμευτικών συστάσεων της Επιτροπής³¹. Περαιτέρω, η εφαρμογή της «δέσμης δύο μέτρων» (two pack) ενισχύει την ευρωστία των εθνικών δημοσιονομικών διαδικασιών, υποχρεώνοντας τα κράτη-μέλη να στηρίζουν τα σχέδια των προϋπολογισμών τους σε ανεξάρτητες μακροοικονομικές προβλέψεις και να διασφαλίζουν ότι η συμμόρφωση τους με τους εθνικούς δημοσιονομικούς κανόνες θα γίνεται από ανεξάρτητους φορείς.

Ωστόσο, ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ακόμα και μετά την υιοθέτηση των ανωτέρω νομοθετικών πράξεων (six pack και two pack) παραμένει ακόμα ανίσχυρος. Η περαιτέρω ενδυνάμωση του ρόλου του Κοινοβουλίου θα το καταστήσει forum ανταλλαγής πληροφοριών και θεματοφύλακα των σχέσεων μεταξύ Συμβουλίου και Επιτροπής, καθώς θα μπορεί να ζητεί λογοδοσία από την Επιτροπή για την πιστή εφαρμογή των συστάσεων του Συμβουλίου.

Επίλογος

Συνοψίζοντας και επιχειρώντας μια σύγκριση με την πρακτική που ακολουθείτο πριν από το 2011, μπορούμε να καταλήξουμε ότι το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο», ως μέσο συντονισμού της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης, εισάγει τις εξής καινοτομίες³²:

Θεμελιώνει ένα αυστηρό χρονοδιάγραμμα για τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών. Τούτο επιτρέπει αφενός την, σε πραγματικό χρόνο, ευθυγράμμιση των μακροοικονομικών εκτιμήσεων και των δημοσιονομικών στρατηγικών των κρατών-μελών και αφετέρου την επαλήθευση της συμφωνίας τους με τους κοινούς ευρωπαϊκούς κανόνες. Τα κράτη-μέλη υποβάλλουν πλέον νωρίτερα στην Επιτροπή τα Προγράμματα Σταθερότητας ή Σύγκλισης. Η Επιτροπή, συνακόλουθα, εκδίδει τις συστάσεις της επίσης νωρίτερα, έτσι ώστε οι εθνικές κυβερνήσεις να τις

³⁰ Βλ. Walpurga KOHLER-TOGLHOFER, Peter PART, «Macro Coordination under the European Semester», Monetary Policy and the Economy Q4/2011, σ. 59.

³¹ Βλ. Mark HALLERBERG, Benedicta MARZINOTTO, Guntram WOLFF, «An assessment of the European Semester», Economic and Monetary Affairs, 2012/Σεπτέμβριος 2012, σ. 43.

³² Βλ. Carine BOUTHEVILLAIN, Gilles DUFRENOT, Philippe FRONTE, Laurent PAUL, *Les politiques budgétaires dans la crise, Comprendre les enjeux actuels et les défis futurs* (préface M. Bouvier), de Boeck, 2013, σ. 218.

ενσωματώσουν εγκαίρως στο σχέδιο του προϋπολογισμού τους. Με τον τρόπο αυτό, ενισχύεται ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών μεταξύ των κρατών-μελών με την εκ των προτέρων καθοδήγησή τους.

Ευθυγραμμίζει τον χρόνο υποβολής των δημοσιονομικών και διαρθρωτικών μεταρρυθμιστικών σχεδίων. Τα κράτη-μέλη καλούνται πλέον να υποβάλουν τα Προγράμματα Σταθερότητας ή Σύγκλισης ταυτόχρονα με τα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων³³. Με άλλα λόγια, με βάση το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» τα κράτη-μέλη οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τις συμπληρωματικές και δευτερογενείς επιπτώσεις των πολιτικών τους αποφάσεων.

Και τέλος, εισάγει ένα νέο μέσο συντονισμού των οικονομικών πολιτικών, που εποπτεύει τις μακροοικονομικές ανισορροπίες των κρατών-μελών και ελέγχει τους κινδύνους εμφάνισης μη ανεκτών από μακροοικονομική άποψη εξελίξεων³⁴.

³³ Τα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων εισήχθησαν με τη σημερινή τους μορφή τον Μάρτιο του 2005 στο πλαίσιο της αναθεωρημένης Στρατηγικής της Λισαβόνας και χρησιμοποιούνται από τα κράτη-μέλη για να ενημερώνουν την Ευρωπαϊκή Ένωση σχετικά με τις πολυετείς δεσμεύσεις τους σε ό,τι αφορά τις διαρθρωτικές παρεμβάσεις τους στην οικονομία (στους τομείς σύνταξης, εργασίας και παραγωγής). Βλ. Jean-Victor LOUIS, “The Review of the Stability and Growth Pact”, CMLRe 43 (2006), σ. 85 επ. Απόφαση 2005/600/EK του Συμβουλίου της 12-7-2005 προσιτό στην ιστοσελίδα http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11323_el.htm. Η Στρατηγική της Λισαβόνας άρχισε να ισχύει τον Μάρτιο 2000, η δε αποτυχία εφαρμογής της οφείλεται στον μη υποχρεωτικό χαρακτήρα των διατάξεών της.

³⁴ Βλ. Carine BOUTHEVILLAIN, Gilles DUFRENOT, Philippe FRONTE, Laurent PAUL, *Les politiques budgétaires dans la crise, Comprendre les enjeux actuels et les défis futurs* (préface M. Bouvier), de Boeck, 2013, σ. 218.