



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 27.11.2002  
COM (2002) 668 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ  
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

**Ενίσχυση του συντονισμού των δημοσιονομικών πολιτικών**

## 1. Ιστορικό

Η παρούσα ανακοίνωση έπεται των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βαρκελώνης, του 2002, σχετικά με την ανάγκη να ενισχυθούν οι υφιστάμενοι μηχανισμοί συντονισμού των δημοσιονομικών πολιτικών, η δε Επιτροπή να " ... παρουσιάσει προτάσεις για την ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών, και τούτο έγκαιρα ώστε αυτές να εξετασθούν στο εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο". Ακόμη, αποτελεί μέρος μιας ευρύτερης στρατηγικής για την ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών, συμπεριλαμβανόμενων των πρόσφατων προσπαθειών για την αναπροσαρμογή των διαδικασιών έκδοσης και εφαρμογής των Γενικών Προσανατολισμών Οικονομικής Πολιτικής και των Γενικών Προσανατολισμών για την Απασχόληση.<sup>1</sup> Βασίζεται δε στις σχετικές προτάσεις που παρουσίασε η Επιτροπή στη Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης.<sup>2</sup>

Πιο συγκεκριμένα, η παρούσα ανακοίνωση σκιαγραφεί προτάσεις για τη βελτίωση της εφαρμογής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) και αναπτύσσει τις ιδέες που παρουσιάστηκαν από την Επιτροπή στις 24 Σεπτεμβρίου 2002.<sup>3</sup> Πέρα από την επίτευξη των κεντρικών δημοσιονομικών στόχων της χρηστής και βιώσιμης διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, οι προτάσεις αυτές αποσκοπούν στην αύξηση της συμβολής των δημόσιων οικονομικών στην ανάπτυξη και στην απασχόληση, σύμφωνα και με τη στρατηγική της Λισαβώνας.

## 2. Το ΣΣΑ: ένα κατάλληλο πλαίσιο για την άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής με ρεαλιστικούς βραχυπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους στόχους

Η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση αποτελεί τον πυρήνα της ΟΝΕ. Η έμφαση στη δημοσιονομική σύνεση οφείλεται στη συνειδητοποίηση του ότι η οικονομική ευημερία και η βιωσιμότητα της νομισματικής ένωσης δεν μπορούν να διατηρηθούν χωρίς την εξουδετέρωση των αποτυχημένων κατά το παρελθόν μέτρων δημοσιονομικής πολιτικής, δηλαδή της τάσης προς αύξηση των δημοσίων δαπανών και της φορολογίας σε συνδυασμό με υψηλά διαρθρωτικά δημοσιονομικά ελλείμματα και συσσώρευσης δημοσίων χρεών, καθώς και της τάσης προς την εφαρμογή προ-κυκλικών δημοσιονομικών μέτρων, πράγμα που ενέτεινε παρά απέσβενε τις κυκλικές διακυμάνσεις. Τα εύρωστα δημόσια οικονομικά συμβάλλουν στην ανάπτυξη και στην απασχόληση, ιδίως μέσω της επίτευξης σταθερού μακροοικονομικού κλίματος.<sup>4</sup> Με την υποστήριξη της νομισματικής πολιτικής κατά την επιδίωξη της σταθερότητας των τιμών, τα επιτόκια (ονομαστικά και πραγματικά) έμειναν χαμηλά, πράγμα που οδηγεί σε ιδιωτικές επενδύσεις και αποταμίευση. Ακόμη, τα εύρωστα δημόσια οικονομικά μειώνουν το δημόσιο χρέος, οπότε και το βάρος των τόκων, δημιουργώντας έτσι περιθώριο για μείωση των φόρων και/ή για αύξηση των παραγωγικών επενδύσεων μέσω των

<sup>1</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τον εξορθολογισμό των ετήσιων κύκλων συντονισμού της οικονομικής πολιτικής και της πολιτικής απασχόλησης, COM(2002) 487 τελικό, της 3.9.2002.

<sup>2</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής: Ένα όραμα για την Ευρωπαϊκή Ένωση, COM(2002) 247 τελικό, 22.05.2002. Εισήγηση των κ.κ. Barnier και Vitorino προς τη Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης "Για έναν καλύτερο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών", CONV 391/02, της 7.11.2002.

<sup>3</sup> 'Budgetary challenges in the euro zone', ανακοίνωση του Επίτροπου Solbes σε συνεννόηση με τον Πρόεδρο Prodi, SEC(2002) 1009/6, Βρυξέλλες, 25 Σεπτεμβρίου 2002.

<sup>4</sup> Έκθεση της Επιτροπής και του Συμβουλίου (ECOFIN) προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (Στοκχόλμη, 23/24 Μαρτίου 2001) " Η συμβολή των δημόσιων οικονομικών στην ανάπτυξη και στην απασχόληση: για τη βελτίωση της ποιότητας και της βιωσιμότητας", 12 Μαρτίου 2001, έγγραφο 6997/01 του Συμβουλίου, το οποίο βασίστηκε σε μεγάλο βαθμό σε ανακοίνωση της Επιτροπής με τον ίδιο τίτλο, COM(2000)846.

δημοσίων δαπανών. Οι επενδύσεις σε κεφάλαιο υλικό (υποδομή), ανθρώπινο (εκπαίδευση, κατάρτιση) και γνωστικό (E&A και καινοτομία), εφόσον σχεδιασθούν ορθά, μπορούν να βελτιώσουν μακροπρόθεσμα το παραγωγικό και αναπτυξιακό δυναμικό, πρωτίστως μέσω των ευεργετικών επιπτώσεων στην παραγωγικότητα και στην απασχόληση. Ωστόσο, εάν οι παραγωγικότερες δημόσιες δαπάνες χρηματοδοτούνται με αύξηση των φόρων ή αύξηση των ελλειμμάτων, οπότε και του δημόσιου χρέους, οι ιδιωτικές επενδύσεις είναι δυνατόν να εξοστρακισθούν, οπότε θα εξουδετερωθούν τυχόν ευεργετικές επιπτώσεις στην ανάπτυξη και στην απασχόληση.

Δημιουργήθηκε ένα ενιαίο κανονιστικό πλαίσιο για τον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών στο πλαίσιο της ONE, για να καταδείξει το γεγονός ότι η ευθύνη για την ενιαία νομισματική πολιτική έχει ανατεθεί στην ανεξάρτητη Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, ενώ η ευθύνη των δημοσιονομικών πολιτικών παραμένει αποκεντρωμένη, στις εθνικές αρχές. Το εν λόγω πλαίσιο σκοπό έχει να συνδυάσει τη δημοσιονομική πειθαρχία με την ευελιξία, βασίζεται δε στην απαίτηση της Συνθήκης από τα κράτη μέλη να αποφεύγουν τα υπερβολικά ελλείμματα, τα οποία σε επίπεδο γενικής κυβέρνησης πρέπει να παραμένουν κάτω του 3% του ΑΕΠ, ενώ το χρέος της γενικής κυβέρνησης πρέπει να είναι χαμηλότερο του 60% του ΑΕΠ (ή να μειώνεται με ικανοποιητικό ρυθμό προς αυτό το επίπεδο αναφοράς).

Για να ενισχυθεί ο προληπτικός χαρακτήρας του ως άνω πλαισίου και να βοηθηθούν τα κράτη μέλη στην προσπάθειά τους να αποφεύγουν τα υπερβολικά ελλείμματα, οι απαιτήσεις της Συνθήκης συμπληρώθηκαν με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (το οποίο συνίσταται από δύο κανονισμούς του Συμβουλίου και τις επίσημες πολιτικές δεσμεύσεις που ενσωματώθηκαν σε ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Άμστερντάμ, το 1997).<sup>5</sup> Το ΣΣΑ θεσπίζει την απαίτηση από τα κράτη μέλη να επιτύχουν και να διατηρήσουν δημοσιονομικές θέσεις "σχεδόν με ισοσκελίση ή με πλεόνασμα".<sup>6</sup> Τούτο σκοπό έχει να εξασφαλίσει ότι η δημοσιονομική πολιτική θα συμβάλει στη δημιουργία ενός περιβάλλοντος όπου η νομισματική πολιτική θα μπορεί αποτελεσματικά να διατηρεί τη σταθερότητα των τιμών, ενώ παράλληλα θα υποστηρίζει και την ανάπτυξη. Ακόμη, διατηρώντας δημοσιονομική θέση "σχεδόν με ισοσκελίση ή με πλεόνασμα" τα κράτη μέλη διαθέτουν το αναγκαίο περιθώριο ελιγμών για την κυκλική σταθεροποίηση μέσω της ενεργοποίησης των αυτόματων σταθεροποιητών και χωρίς να παραβιάζεται η τιμή αναφοράς του 3% επί του ΑΕΠ για τα ελλείμματα. Επιπλέον δε, τούτο θα οδηγήσει σε μείωση τις επιβάρυνσης από τους τόκους, δημιουργώντας έτσι για τις κυβερνήσεις περισσότερες ευκαιρίες για την πραγματοποίηση αναπτυξιακών μεταρρυθμίσεων.

Συνολικά, το ΣΣΑ παρέχει ένα κατάλληλο πλαίσιο για συνετή δημοσιονομική διαχείριση, και τούτο είναι προς το συμφέρον όλων των κρατών μελών, από κοινού και μεμονωμένα, ανεξάρτητα από την ONE ή τη συμμετοχή τους στην ευρωζώνη. Ο δημοσιονομικός στόχος "σχεδόν με ισοσκελίση ή με πλεόνασμα" παρέχει μεγάλο περιθώριο για την πλήρη λειτουργία των αυτόματων σταθεροποιητών σε περίπτωση καθοδικού κύκλου. Ακόμη, αποτελεί κατάλληλο μεσοπρόθεμο και μακροπρόθεσμο στόχο, δεδομένης της ανάγκης για βιώσιμα δημόσια οικονομικά υπό το πρίσμα του γηράσκοντος πληθυσμού. Από πρόσφατες

---

<sup>5</sup> EE L 209, της 2.8.1997, και EE C 236, της 2.8.1997.

<sup>6</sup> Αυτοί οι δημοσιονομικοί κανόνες συνοδεύονται από λεπτομερείς και τακτικές διαδικασίες εποπτείας. Από τα κράτη μέλη ζητείται να υποβάλλουν, σε ετήσια βάση, προγράμματα σταθερότητας ή σύγκλισης, στα οποία να θέτουν μεσοπρόθεσμους στόχους ανταποκρινόμενους στην απαίτηση για "σχεδόν ισοσκελίση ή πλεόνασμα", καθώς και μια πορεία προσαρμογής προς αυτή. Οι δημοσιονομικοί στόχοι των προγραμμάτων αυτών, καθώς και η συμμόρφωση προς προγενέστερες δεσμεύσεις υπόκεινται σε από κοινού εξέταση από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη στους κόλπους του Συμβουλίου.

στατιστικές αναγωγές προκύπτει ότι, εάν δεν πραγματοποιηθούν αλλαγές πολιτικής, οι δημόσιες δαπάνες θα μπορούσαν να αυξηθούν κατά 4% έως 8% του ΑΕΠ στις περισσότερες χώρες λόγω των συνεπειών της γήρανσης του πληθυσμού κατά τις προσεχείς δεκαετίες.<sup>7</sup> Τούτο σημαίνει ότι ορισμένα κράτη μέλη θα πρέπει να επιδιώξουν δημοσιονομικά πλεονάσματα κατά την προσεχή δεκαετία, διότι υπάρχει ακόμη μια περιορισμένη ευκαιρία πριν αρχίσουν να γίνονται αισθητές οι δημοσιονομικές επιπτώσεις της γήρανσης του πληθυσμού.<sup>8</sup>

### 3. Ανάμεικτες δημοσιονομικές επιδόσεις από το 1999 και μετά

Κατά την περίοδο μέχρι την καθιέρωση του ευρώ επιτεύχθηκε εντυπωσιακή δημοσιονομική σταθεροποίηση, με ουσιαστική υποχώρηση των υποκείμενων δημοσιονομικών ελλειμμάτων στα περισσότερα κράτη μέλη και με το δημόσιο χρέος να κινείται καθοδικά. Η εξέλιξη αυτή εν μέρει μπορεί να αποδοθεί στα κριτήρια σύγκλισης του Μάαστριχτ, καταδεικνύει δε τη δυναμική αποτελεσματικότητα των κοινοτικών δημοσιονομικών κανόνων, αρκεί οι πολιτικοί παράγοντες να αναλάβουν πλήρως τις ευθύνες τους.

Ωστόσο, η διαδικασία της δημοσιονομικής σταθεροποίησης έχει ανασχεθεί μετά το 1999, και σε μερικές περιπτώσεις αναστραφεί. Για την ευρωζώνη ως σύνολο, οι ευνοϊκές συνθήκες ανάπτυξης του 1999 και του 2000 δεν αξιοποιήθηκαν για τη μείωση των υποκείμενων ελλειμμάτων προς τον στόχο "σχεδόν με ισοσκελίση ή με πλεόνασμα" του ΣΣΑ. Κατά το 2001, το υποκείμενο έλλειμμα στην ευρωζώνη αυξήθηκε στο 1,9% του ΑΕΠ, σε ένα περιβάλλον όπου η ανάπτυξη αποδείχθηκε βραδύτερη της αναμενόμενης: Η επιδείνωση της υποκείμενης δημοσιονομικής κατάστασης μπορεί να αποδοθεί σε μη χρηματοδοτηθείσες φορολογικές ελαφρύνσεις, στην έλλειψη ελέγχου των δαπανών και στις περιστασιακές αυξήσεις των δημοσίων δαπανών, σε ορισμένα κράτη μέλη. Η υποκείμενη δημοσιονομική θέση δεν προβλέπεται να βελτιωθεί κατά το 2002.

Αυτή η συνολική εικόνα κρύβει αποκλίνουσες επιδόσεις στα κράτη μέλη, καθώς και ορισμένα θετικά αποτελέσματα. Επτά από τις χώρες της ευρωζώνης και δέκα κράτη μέλη επέτυχαν κατά το 2001 δημοσιονομικές θέσεις "σχεδόν με ισοσκελίση ή με πλεόνασμα". Το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ κινήθηκε εν γένει προς τα κάτω, με μεγάλες μειώσεις σε ορισμένα κράτη μέλη. Τούτο δημιούργησε χώρο για την ενεργοποίηση των αυτόματων σταθεροποιητών κατά την τρέχουσα οικονομική επιβράδυνση, πράγμα που έρχεται σε αντίθεση με προγενέστερες δυσμενείς συγκυρίες, όταν οι κυβερνήσεις έπρεπε να εφαρμόσουν αυστηρότερες δημοσιονομικές πολιτικές, για να μην αποβεί το χρέος δυσβάστακτο. Ακόμη, ορισμένα κράτη μέλη κατόρθωσαν να δρομολογήσουν φιλόδοξες στρατηγικές φορολογικής μεταρρύθμισης, ενώ σημειώθηκαν και κάποιες βελτιώσεις ως προς τον αναπροσανατολισμό των δημοσίων δαπανών προς παραγωγικότερους τομείς, οι οποίοι συντελούν στην ανάπτυξη και στην απασχόληση.

Πάντως, ορισμένα κράτη μέλη απέτυχαν να ολοκληρώσουν τη μετάβαση προς την ικανοποίηση της απαίτησης "σχεδόν με ισοσκελίση ή με πλεόνασμα" του ΣΣΑ. Το έλλειμμα

---

<sup>7</sup> Η χρονική στιγμή και το εύρος της προβλεπόμενης αύξησης των δημοσίων δαπανών ποικίλλει σημαντικά από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Εν γένει, η αύξηση των δημοσίων δαπανών προβλέπεται να αρχίσει το 2015 και να κορυφωθεί το 2040 περίπου.

<sup>8</sup> Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής (2001): "The Budgetary challenges posed by ageing populations", EPC/ECFIN dd655/01/EN. Επισκόπηση της εκ μέρους της Επιτροπής αξιολόγησης της βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών στα κράτη μέλη, καθώς και των κυριότερων συμπερασμάτων πολιτικής περιλαμβάνονται στην έκθεση *Public finances in EMU – 2002*, European Economy Reports and Studies N°3, 2002.

στην Πορτογαλία έφθασε στο 4,1% του ΑΕΠ κατά το 2001, το δε Συμβούλιο εξέδωσε στις 5 Νοεμβρίου 2002 απόφαση αναφερόμενη σε υπερβολικό έλλειμμα. Για το 2002 προβλέπεται στη Γερμανία έλλειμμα 3,8% του ΑΕΠ, η δε Επιτροπή ενέκρινε έκθεση, βάσει του άρθρου 104 παρ. 3 της Συνθήκης, αναφερόμενη στον κίνδυνο υπερβολικού ελλείμματος. Ακόμη, η Επιτροπή εξέδωσε και σύσταση προς το Συμβούλιο, να αποστείλει έγκαιρη προειδοποίηση προς τη Γαλλία λόγω της σημαντικής απόκλισης από τους δημοσιονομικούς στόχους του 2002, και διότι το έλλειμά της για το 2003 προβλέπεται να ανέλθει στο 2,9% του ΑΕΠ, πλησιάζοντας επικίνδυνα την τιμή αναφοράς του 3% επί του ΑΕΠ.<sup>9</sup>

Ανησυχητικές είναι και οι εξελίξεις του δημόσιου χρέους, το οποίο σε αρκετά κράτη μέλη σημείωσε ελαφρές αυξήσεις. Κυρίως η Ιταλία και η Ελλάδα προκαλούν ανησυχίες, καθώς το δημόσιο χρέος τους διατηρείται σαφώς πάνω από το 100% του ΑΕΠ, με πολύ μικρή πρόοδο να έχει σημειωθεί κατά τα τέσσερα τελευταία έτη ως προς τη μείωση του χρέους προς το 60% του ΑΕΠ. Από αυτά τα κράτη μέλη θα μπορούσε να αναμένει κανείς να σημειώσουν σημαντική μείωση του ποσοστού του χρέους τους, αλλά τούτο δεν συνέβη, κυρίως λόγω χρηματοοικονομικών πράξεων μεγάλης κλίμακας και διάρκειας οι οποίες αυξάνουν το δημόσιο χρέος.<sup>10</sup> Επιπλέον δε, οι εξελίξεις αυτές σημειώθηκαν παρά τη μείωση των επιτοκίων μετά την ένταξή τους στην ευρωζώνη.

#### 4. Δυσχέρειες στην εφαρμογή του ΣΣΑ

Με βάση την εμπειρία από τα τέσσερα έτη ύπαρξης της ONE, είναι προφανές ότι το υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο για τον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών παραμένει ενδεδειγμένο και ουσιαστικής σημασίας για την ομαλή λειτουργία της ONE. Ο στόχος του ΣΣΑ για δημοσιονομικές θέσεις "σχεδόν με ισοσκελίση ή με πλεόνασμα" παραμένει ένας οικονομικά έγκυρος στόχος. Ακόμη, μια βάσει κανόνων προσέγγιση του συντονισμού των δημοσιονομικών πολιτικών μέσω αμοιβαίων πιέσεων μπορεί να φέρει αποτελέσματα, αρκεί να συνοδεύεται από σταθερές πολιτικές δεσμεύσεις. Πάντως, τα πρόσφατα γεγονότα ανέδειξαν ορισμένες δυσχέρειες κατά την εφαρμογή του ΣΣΑ, οι οποίες μπορούν να συνοψισθούν ως εξής :

- **Η πολιτική εμπλοκή των κρατών μελών στο ΣΣΑ έχει συρρικνωθεί.** Ενώ οι περισσότερες χώρες συνεχίζουν να προσυπογράφουν τους στόχους και τους σκοπούς του ΣΣΑ, σε ορισμένες έχει σημειωθεί εντεινόμενη απόκλιση μεταξύ δημοσιονομικών δεσμεύσεων και συγκεκριμένων ενεργειών για την επίτευξη των τεθέντων στόχων. Έχει παρατηρηθεί απροθυμία να αναγνωρισθεί η επίδραση της ONE στην εφαρμογή της δημοσιονομικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο. Γενικότερα, τα κράτη μέλη δεν έχουν διαδραματίσει τον ρόλο τους στην άσκηση πίεσης, μέσω των μηχανισμών εφαρμογής του ΣΣΑ, στις χώρες που δεν επιτυγχάνουν, με μεγάλη απόκλιση, τους δημοσιονομικούς τους στόχους.
- **Απέβη δυσχερής η χάραξη σαφών και επαληθεύσιμων δημοσιονομικών στόχων οι οποίοι να λαμβάνουν υπόψη τις υποκείμενες οικονομικές συνθήκες.** Οι στόχοι

---

<sup>9</sup> Η σύσταση της Επιτροπής για την έγκαιρη προειδοποίηση βασίζεται στο άρθρο 6 παρ. 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 1997, για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και για την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών.

<sup>10</sup> Βάσει των δημοσιονομικών στόχων που είχαν τεθεί από τα κράτη μέλη στα προγράμματα σταθερότητας, και λαμβανόμενης υπόψη της ονομαστικής αύξησης του ΑΕΠ, το ποσοστό του χρέους θα έπρεπε να είχε μειωθεί κατά αρκετές εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ ετησίως. Η μείωση αυτή δεν επιτεύχθηκε, και τούτο εν μέρει λόγω της μη επίτευξης των δημοσιονομικών στόχων και/ή λόγω χρηματοοικονομικών πράξεων μεγάλης κλίμακας και διάρκειας οι οποίες αυξάνουν το δημόσιο χρέος.

ισοσκελίσης των προϋπολογισμών των κρατών μελών τίθενται στα προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης σε ονομαστικούς όρους. Ωστόσο, κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τις δημοσιονομικές δεσμεύσεις, και ιδίως της πορείας προσαρμογής προς τον στόχο "σχεδόν με ισοσκελίση ή με πλεόνασμα" είναι αναγκαίο να εξετάζεται η επίδραση του οικονομικού κύκλου στη δημοσιονομική θέση. Τούτο απέβη δυσχερές λόγω της απουσίας κοινής μεθόδου για την κατάρτιση ισολογισμών προσαρμοσμένων στον οικονομικό κύκλο, αλλά και λόγω του ότι οι στόχοι για τα ονομαστικά ελλείμματα στα προγράμματα των κρατών μελών μερικές φορές βασίζονταν σε αισιόδοξες παραδοχές για την ανάπτυξη, ενώ οι προσπάθειες προσαρμογής αφήνονταν για το τελευταίο τμήμα της περιόδου αναφοράς των προγραμμάτων. Ως εκ τούτου, η αξιολόγηση της συμμόρφωσης δεν ήταν άμεσα εφικτή, πράγμα που στη συνέχεια αποδυνάμωνε τους μηχανισμούς εφαρμογής του ΣΣΑ. Έτσι οι συζητήσεις περί πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ εστιάσθηκαν υπερβολικά σε διαδικαστικά θέματα και σχετικά δευτερεύουσες αλλαγές στα ονομαστικά δημοσιονομικά υπόλοιπα, σε βάρος του διαλόγου γύρω από τις ουσιαστικές προκλήσεις οικονομικής και δημοσιονομικής φύσης που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη.

- ***Το πλαίσιο για τη συγκέντρωση και την αξιολόγηση των δημοσιονομικών στατιστικών έχει παρουσιάσει αρκετές δυσχέρειες.*** Μεγαλύτερη ανησυχία προκαλούν οι ανωμαλίες κατά την υποβολή των δεδομένων από ορισμένα κράτη μέλη, τα οποία στην περίπτωση της Πορτογαλίας οδήγησαν σε πολύ σημαντική αναθεώρηση προς τα άνω των ελλειμμάτων. Ακόμη, οι εκ των υστέρων αναθεωρήσεις των δημοσιονομικών δεδομένων αποκτούν μεγαλύτερο εύρος. Υπάρχει δε και η ανάγκη να εξετασθεί η διαφορά μεταξύ των καταγραφόμενων βάσει της αρχής της αυτοτέλειας των χρήσεων ελλειμμάτων και των χρεογράφων του δημοσίου που εκδίδονται σε ονομαστικές τιμές, σε ορισμένα κράτη μέλη. Τέλος, οι διαδικασίες λήψης των αποφάσεων της Eurostat σχετικά με την ταξινόμηση ορισμένων δημοσιονομικών πράξεων θα μπορούσαν να επιταχυνθούν.
- ***Ορισμένα κράτη μέλη δεν εφάρμοσαν χρηστές δημοσιονομικές πολιτικές σε ευνοϊκές περιόδους.*** Η μη συνέχιση της δημοσιονομικής σταθεροποίησης κατά το 1999 και το 2000, όταν οι συνθήκες ανάπτυξης ήταν ευνοϊκές, οδήγησε σε επιδείνωση των υποκείμενων δημοσιονομικών θέσεων και σε ανεπαρκές περιθώριο για την ενεργοποίηση των αυτόματων σταθεροποιητών κατά την οικονομική επιβράδυνση που επακολούθησε. Αυτή η αποτυχία να επιτραπεί στους αυτόματους σταθεροποιητές να λειτουργήσουν συμμετρικά κατά τον οικονομικό κύκλο μαρτυρεί μηχανισμούς εποπτείας και εφαρμογής ανεπαρκείς για την αντιμετώπιση τυχόν αδικαιολόγητης προκυκλικής χαλάρωσης της δημοσιονομικής πολιτικής.
- ***Οι διαδικασίες εφαρμογής του ΣΣΑ απεδείχθησαν ανεπαρκείς σε κρίσιμες συγκυρίες.*** Πιο συγκεκριμένα, ο μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης δεν απεδείχθη αποτελεσματικός για την αντιμετώπιση των σημαντικών αποκλίσεων από τους δημοσιονομικούς στόχους που είχαν θέσει τα κράτη μέλη στα προγράμματά τους σταθερότητας ή σύγκλισης. Επιπλέον δε, τούτο πρέπει να πραγματοποιείται σε χρόνο επαρκή, ο οποίος να επιτρέπει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν διορθωτικά μέτρα πριν υπάρξει κίνδυνος υπέρβασης της τιμής αναφοράς του 3% επί του ΑΕΠ.
- ***Κατεβλήθη έντονη προσπάθεια για να εξελιχθεί το ΣΣΑ σε αποτελεσματικό πλαίσιο συντονισμού για την αντιμετώπιση των συγκεκριμένων συνθηκών κάθε χώρας κατά τρόπο συνεκτικό, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών και παράλληλα να υποστηρίζονται οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούν στην αύξηση της απασχόλησης και του αναπτυξιακού δυναμικού.*** Στο πλαίσιο του ΣΣΑ υπάρχει σημαντικό περιθώριο για να

λαμβάνονται υπόψη οι διαφορές στην ποιότητα και στη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Αλλά η πρόκληση του ΣΣΑ έγκειται στη μετάβαση από την κατά περίπτωση προσέγγιση προς τη χάραξη μιας πολιτικής βάσει οικονομικά αυστηρών κριτηρίων που να εφαρμόζονται συνεκτικά στον χρόνο και από χώρα σε χώρα, ενώ η πολιτική αυτή θα διαφυλάσσει τον κεντρικό στόχο για εύρωστα και βιώσιμα δημόσια οικονομικά.

- ***Υπήρξε δυσχερής η αποτελεσματική ενημέρωση του Τύπου, των αγορών και του κοινού σχετικά με τα οφέλη της επίτευξης και της διατήρησης εύρωστων δημόσιων οικονομικών, καθώς και σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας του ΣΣΑ.*** Τούτο οφείλεται εν μέρει στο γεγονός ότι οι οικονομικοί παράγοντες χρειάζονται χρόνο για να προσαρμοσθούν στο νέο πλαίσιο πολιτικής που ισχύει από τότε που καθιερώθηκε το ευρώ, καθώς και στο ότι οι θεσμικές διαδικασίες του ΣΣΑ είναι περίπλοκες. Ακόμη, η αποτελεσματική ενημέρωση παρεμποδίσθηκε από τις αντικρουόμενες δηλώσεις ως προς την κατάλληλη εφαρμογή των δημοσιονομικών πολιτικών. Συνολικά, η δυσκολία κατανόησης της φιλοσοφίας του ΣΣΑ, και ιδίως των επακριβών δημοσιονομικών δεσμεύσεων που αναλαμβάνονται στα προγράμματα σταθερότητας ή σύγκλισης εξασθένησε την εξωτερική πίεση επί των κρατών μελών για την εφαρμογή στέρεων δημοσιονομικών πολιτικών.

## **5. Προτάσεις για τη βελτίωση της ερμηνείας του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης**

Για την ενίσχυση των υφιστάμενων μηχανισμών συντονισμού των δημοσιονομικών πολιτικών στο πλαίσιο της ONE, η Επιτροπή παρουσιάζει πέντε προτάσεις, οι οποίες θα μπορούσαν να προσδώσουν κάπως μεγαλύτερη ευελιξία στην ερμηνεία του ΣΣΑ, αλλά και να εξασφαλίσουν ταυτόχρονα την αυστηρότερη προσήλωση στον στόχο της επίτευξης εύρωστων και βιώσιμων δημόσιων οικονομικών. Οι προτάσεις αυτές, μέσω της παρούσας ανακοίνωσης, μπορούν να υλοποιηθούν στο πλαίσιο των υφιστάμενων διατάξεων της Συνθήκης και των κανονισμών περί ΣΣΑ. Ως εκ τούτου, δεν αλλοιώνουν τις βασικές δημοσιονομικές απαιτήσεις (αποφυγή υπερβολικών ελλειμμάτων) και στόχους (επίτευξη και διατήρηση δημοσιονομικών θέσεων «σχεδόν με ισοσκελίση ή με πλεόνασμα»). Ούτε δημιουργούν νέες διαδικασίες, δεδομένου ότι η αναβαθμισμένη δημοσιονομική εποπτεία θα πραγματοποιείται βάσει των προγραμμάτων σταθερότητας ή σύγκλισης.

***i) Χάραξη δημοσιονομικών στόχων που να λαμβάνουν υπόψη τον οικονομικό κύκλο.*** Η Επιτροπή προτείνει, η απαίτηση «σχεδόν με ισοσκελίση ή με πλεόνασμα» του ΣΣΑ να ορισθεί με γνώμονα τις υποκείμενες δημοσιονομικές θέσεις ολόκληρου του οικονομικού κύκλου, δηλαδή χωρίς τις παροδικές επιδράσεις, και ιδίως εκείνες των κυκλικών διακυμάνσεων στους προϋπολογισμούς. Το κυριότερο μέσο αξιολόγησης των υποκείμενων δημοσιονομικών θέσεων θα είναι η κοινή μεθοδολογία για τη μέτρηση των κυκλικά αναπροσαρμοζόμενων δημοσιονομικών υπολοίπων, η οποία έχει συμφωνηθεί μεταξύ κρατών μελών και Επιτροπής.

***ii) Μεταβατικές ρυθμίσεις για τα κράτη μέλη με υποκείμενα ελλείμματα που παραβιάζουν την απαίτηση για δημοσιονομική θέση «σχεδόν με ισοσκελίση ή με πλεόνασμα».*** Στην προσπάθεια για την επίτευξη του στόχου «σχεδόν με ισοσκελίση ή με πλεόνασμα» του ΣΣΑ, η έκταση των προσπαθειών δημοσιονομικής σταθεροποίησης των κρατών μελών που παρουσιάζουν υποκείμενα ελλείμματα θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις οικονομικές συνθήκες. Η Επιτροπή προτείνει τη θέσπιση μιας γενικής αρχής, η οποία να απαιτεί από τα

κράτη μέλη με τέτοια υποκείμενα ελλείμματα να επιτυγχάνουν ετήσια βελτίωση της υποκείμενης δημοσιονομικής τους θέσης τουλάχιστον κατά 0,5% του ΑΕΠ, μέχρις ότου ικανοποιήσουν την απαίτηση «σχεδόν με ισοσκελίση ή με πλεόνασμα» του ΣΣΑ. Αυτός ο ρυθμός βελτίωσης της υποκείμενης δημοσιονομικής θέσης θα πρέπει να είναι υψηλότερος στις χώρες με υψηλό έλλειμμα ή χρέος. Ακόμη, θα πρέπει να εξετάζεται και η απαίτηση για μεγαλύτερη ετήσια βελτίωση των υποκείμενων δημοσιονομικών θέσεων όταν οι συνθήκες ανάπτυξης θα είναι ευνοϊκές.

**iii) Αποφυγή των προκυκλικών δημοσιονομικών πολιτικών σε ευνοϊκές περιόδους.** Για την αποφυγή της προκυκλικής χαλάρωσης των δημοσιονομικών πολιτικών σε ευνοϊκές περιόδους, οι αυτόματοι σταθεροποιητές θα πρέπει να λειτουργούν συμμετρικά σε όλη τη διάρκεια του κύκλου. Τούτο προϋποθέτει την επίτευξη ονομαστικών πλεονασμάτων όταν οι οικονομικές συνθήκες είναι ευνοϊκές. Ακόμη, απαιτούνται αποτελεσματικές διαδικασίες εφαρμογής, για την αντιμετώπιση τυχόν αδικαιολόγητης χαλάρωσης των δημοσιονομικών πολιτικών σε ευνοϊκές περιόδους. Κατά γενικό κανόνα, επεκτατική δημοσιονομική πολιτική για λόγους σταθεροποίησης θα πρέπει να ασκείται μόνο από τα κράτη μέλη που έχουν ήδη επαρκές προς τούτο δημοσιονομικό περιθώριο.

**iv) Οι στόχοι της στρατηγικής της Λισαβώνας: Εξασφάλιση της συμβολής των δημόσιων οικονομικών στην ανάπτυξη και στην απασχόληση.** Η απαίτηση "σχεδόν με ισοσκελίση ή με πλεόνασμα" θα μπορούσε να ερμηνευθεί ως μέριμνα για τη διαχρονική δημοσιονομική επίδραση των μεγάλων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων (όπως οι παραγωγικές επενδύσεις και οι φορολογικές μεταρρυθμίσεις) που αυξάνουν την απασχόληση ή το αναπτυξιακό δυναμικό, σύμφωνα και με τη στρατηγική της Λισαβώνας, ή/και που μακροπρόθεσμα βελτιώνουν τις υποκείμενες θέσεις των δημόσιων οικονομικών. Για αν εξασφαλισθεί ότι αυτή η ερμηνεία του ΣΣΑ δεν θα θέσει σε κίνδυνο τη δέσμευση για εύρωστα δημόσια οικονομικά, η Επιτροπή προτείνει τα εξής:

- Μια μικρή προσωρινή επιδείνωση της υποκείμενης δημοσιονομικής θέσης θα μπορούσε να αντιμετωπίζεται μόνο εφόσον το αντίστοιχο κράτος μέλος έχει ήδη σημειώσει σημαντική πρόοδο προς την επίτευξη του στόχου "σχεδόν με ισοσκελίση ή με πλεόνασμα", το δε δημόσιο χρέος είναι χαμηλότερο του 60% του ΑΕΠ. Ακόμη, το εμπλεκόμενο κράτος μέλος πρέπει να αποδεικνύει στο πρόγραμμά του σταθερότητας ή σύγκλισης ότι στην προτεινόμενη μεταρρύθμιση μπορούν να αποδοθούν σαφή οικονομικά και δημοσιονομικά οφέλη. Κατά την αξιολόγηση του προγράμματος, η Επιτροπή πρέπει να βεβαιώνεται ότι υπάρχει σαφής και ρεαλιστική διορία για την επιστροφή σε θέση "σχεδόν με ισοσκελίση ή με πλεόνασμα" εντός του χρονικού ορίζοντα του προγράμματος σταθερότητας ή σύγκλισης. Οι δημοσιονομικές αναγωγές πρέπει να βασίζονται σε ένα στέρεο και συνετό μακροοικονομικό σενάριο, το οποίο πρέπει να επαληθεύεται με γνώμονα τα αντίστοιχα της Επιτροπής, και με τη δέουσα συνεκτίμηση της ανάγκης να αποφεύγονται οι μη ενδεδειγμένες προκυκλικές πολιτικές. Ανά πάσα στιγμή πρέπει να παρέχεται επαρκές περιθώριο ασφαλείας, έτσι ώστε τα ονομαστικά ελλείμματα να μην παραβιάζουν την τιμή αναφοράς του 3% επί του ΑΕΠ. Τέλος, το εμπλεκόμενο κράτος μέλος θα πρέπει να δεσμεύεται ως προς τη λήψη των αναγκαίων διορθωτικών μέτρων σε περίπτωση απόκλισης από την πορεία αναπροσαρμογής που αποσκοπεί στην επιστροφή σε δημοσιονομική θέση "σχεδόν με ισοσκελίση ή με πλεόνασμα".
- Μια μικρή απόκλιση από την απαίτηση "σχεδόν με ισοσκελίση ή με πλεόνασμα", αλλά με μεγαλύτερη χρονική διάρκεια, θα μπορούσε να αντιμετωπισθεί για κράτη μέλη των οποίων το χρέος βρίσκεται σαφώς χαμηλότερα του 60% του ΑΕΠ, τα δε δημόσια οικονομικά έχουν ανθεκτικές βάσεις. Τούτο θα απαιτεί προσεκτική αξιολόγηση του ανεξόφλητου δημόσιου χρέους, των ενδεχόμενων υποχρεώσεων (όπως είναι οι έμμεσες συνταξιοδοτικές

υποχρεώσεις) και άλλων εξόδων που σχετίζονται με τη γήρανση του πληθυσμού. Ανά πάσα στιγμή πρέπει να παρέχεται επαρκές περιθώριο ασφαλείας, έτσι ώστε τα ονομαστικά ελλείμματα να μην παραβιάζουν την τιμή αναφοράς του 3% επί του ΑΕΠ.

**ν) Η βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών θα πρέπει να αναδειχθεί σε κεντρικό στόχο πολιτικής.** Οι ανησυχίες ως προς τη βιωσιμότητα θα πρέπει να λαμβάνονται ρητά υπόψη κατά την αξιολόγηση των δημοσιονομικών θέσεων των κρατών μελών στο πλαίσιο του ΣΣΑ. Προς τούτο, κατά την άσκηση της δημοσιονομικής εποπτείας πρέπει να δίδεται μεγαλύτερο βάρος στα ποσοστά του δημόσιου χρέους. Κατά τη διαδικασία του υπερβολικού χρέους, πρέπει να τεθεί σε εφαρμογή το κριτήριο του δημόσιου χρέους, σύμφωνα με το οποίο, εάν το χρέος υπερβαίνει το 60% του ΑΕΠ, πρέπει να σημειώνεται "ικανοποιητικός ρυθμός" μείωσης προς την εν λόγω τιμή αναφοράς. Χώρες με χρέος σαφώς ανώτερο του 60% του ΑΕΠ θα πρέπει να χαράξουν, στα προγράμματά τους σταθερότητας ή σύγκλισης, λεπτομερή στρατηγική για τη μείωση του χρέους κάτω από την τιμή αναφοράς. Η αξιολόγηση της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών στο πλαίσιο των προγραμμάτων σταθερότητας ή σύγκλισης θα πρέπει να αναβαθμισθεί, με τη συναγωγή στέρεων συμπερασμάτων ως προς το αν η δημοσιονομική πολιτική είναι αρκετά φιλόδοξη για την αντιμετώπιση της πρόκλησης που τίθεται από τη γήρανση του πληθυσμού. Στο πλαίσιο μιας περιεκτικής στρατηγικής με τρία σκέλη (μείωση του χρέους, αύξηση του ποσοστού απασχόλησης των γυναικών και των μεγαλύτερης ηλικίας εργαζομένων, αναθεώρηση των συστημάτων συνταξιοδότησης και υγειονομικής περίθαλψης) για την αντιμετώπιση της γήρανσης του πληθυσμού, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εξετάζουν, στα προγράμματά τους σταθερότητας ή σύγκλισης, την επίτευξη πλεονασμάτων κατά τα προσεχή έτη, δηλαδή την υπέρβαση της απαίτησης του ΣΣΑ για δημοσιονομική θέση "σχεδόν με ισοσκελίση ή με πλεόνασμα". Τέλος, τα κράτη μέλη και η Επιτροπή θα πρέπει να εντείνουν τις προσπάθειές τους για την αναθεώρηση, μέχρι το 2005, των αναγωγών της δημοσιονομικής επίπτωσης της γήρανσης του πληθυσμού.

## **6. Ένα πρόγραμμα τεσσάρων σημείων για τη βελτίωση της εφαρμογής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης**

Οι προαναφερθείσες δυσχέρειες στην εφαρμογή του ΣΣΑ δεν μπορούν να εξαλειφθούν μόνο με την αναπροσαρμογή της ερμηνείας των βασικών διατάξεων. Για να είναι αποτελεσματικοί, οι δημοσιονομικοί κανόνες πρέπει να συνοδεύονται από:

- σταθερή πολιτική δέσμευση όλων των εμπλεκόμενων μερών, ότι θα τηρούν τις δημοσιονομικές τους δεσμεύσεις σε κοινοτικό επίπεδο και ότι θα διαδραματίζουν τον ρόλο τους στη διαδικασία αμοιβαίας εποπτείας και εφαρμογής·
- έγκαιρη και υψηλής ποιότητας ανάλυση των οικονομικών και δημοσιονομικών συνθηκών, έτσι ώστε τα συμπεράσματα πολιτικής να βασίζονται σε αξιόπιστα δεδομένα και στέρεες αναλυτικές βάσεις·
- αποτελεσματικές διαδικασίες εφαρμογής, οι οποίες να επιτρέπουν την έγκαιρη και στιβαρή αντιμετώπιση τυχόν αποκλίσεων από τους συμφωνημένους δημοσιονομικούς στόχους·
- μέτρα για τη βελτίωση της επικοινωνίας, έτσι ώστε να ενισχύεται η εξωτερική πίεση στα κράτη μέλη να ασκούν χρηστή δημοσιονομική πολιτική.

Για την ενίσχυση της εφαρμογής του ΣΣΑ, η Επιτροπή προτείνει, το ακόλουθο πρόγραμμα τεσσάρων σημείων να υιοθετηθεί έγκαιρα, έτσι ώστε να εξετασθεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της άνοιξης του 2003.

*i) Τα κράτη μέλη θα πρέπει να επαναβεβαιώσουν την πολιτική δέσμευσή τους για το ΣΣΑ, μέσω ενός «Ψηφίσματος για την ενίσχυση του συντονισμού των δημοσιονομικών πολιτικών», το οποίο θα πρέπει να εγκριθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της άνοιξης του 2003. Το ψήφισμα αυτό θα σήμαινε την επίσημη πολιτική δέσμευση της Επιτροπής, των κρατών μελών και του Συμβουλίου να εφαρμόσουν το ΣΣΑ σύμφωνα με τις προτάσεις που περιλαμβάνονται στην παρούσα ανακοίνωση. Θα μπορούσε να αποσαφηνίζει τα βασικά κριτήρια ερμηνείας των διατάξεων του ΣΣΑ, π.χ. το ότι η απαίτηση για δημοσιονομική θέση «σχεδόν με ισοσκελίση ή με πλεόνασμα» πρέπει να αξιολογείται με γνώμονα τα υποκείμενα δεδομένα, το ότι οι χώρες με υποκείμενα ελλείμματα πρέπει να επιτυγχάνουν ετήσιο ποσοστό υποκείμενης δημοσιονομικής σταθεροποίησης τουλάχιστον 0,5% επί του ΑΕΠ, και το ότι οι χώρες με πολύ υψηλό χρέος πρέπει να ακολουθούν ικανοποιητικό ρυθμό μείωσής του. Ακόμη, θα μπορούσε να αναφέρει τη σταθερή πολιτική δέσμευση ότι μια περισσότερο ευέλικτη εφαρμογή της απαίτησης «σχεδόν με ισοσκελίση ή με πλεόνασμα» θα αντιμετωπιζόταν μόνο εφόσον ικανοποιούνται αυστηροί όροι και εχέγγυα. Τέλος, το εν λόγω ψήφισμα θα μπορούσε να προβλέπει δεσμεύσεις των κρατών μελών για την τήρηση ορισμένων κανόνων συμπεριφοράς κατά τον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών σε κοινοτικό επίπεδο, π.χ. να λαμβάνουν δεόντως υπόψη τις επιπτώσεις των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών τους για ολόκληρη τη ζώνη του ευρώ, να διαδραματίζουν τον ρόλο τους στη διαδικασία της αμοιβαίας εποπτείας και, ιδίως, να διευκολύνουν την υλοποίηση των διαδικασιών εφαρμογής του ΣΣΑ.*

*ii) Αναβάθμιση της ανάλυσης των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών.* Για την αναβάθμιση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας σε κοινοτικό επίπεδο απαιτούνται τα ακόλουθα μέτρα:

- Η ποιότητα και η έγκαιρη υποβολή των στατιστικών για τα δημόσια οικονομικά πρέπει να βελτιωθούν, καθότι αποτελούν τη βάση για την άσκηση της δημοσιονομικής εποπτείας. Η Επιτροπή προτείνει να εγκριθεί από το Συμβούλιο (ECOFIN) ένας "Κώδικας καλών πρακτικών για τη διαβίβαση των δημοσιονομικών δεδομένων", και τούτο έγκαιρα για την επόμενη υποβολή δεδομένων, την 1η Μαρτίου 2003, στο πλαίσιο της διαδικασίας για τα υπερβολικά ελλείμματα, καθώς και για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της άνοιξης του 2003<sup>11</sup>. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να δεσμευθούν ως προς την τήρηση του κώδικα αυτού και να καθιερώσουν πρακτικές που να αναβαθμίζουν την ποιότητα, τη διαφάνεια, την έγκαιρη υποβολή και την αξιοπιστία των δημοσιονομικών στατιστικών. Ακόμη, ο εν λόγω κώδικας θα αποσαφηνίζει και θα εκσυγχρονίζει τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθεί η Επιτροπή για να εξασφαλίζει έναν πιο αποτελεσματικό, έγκαιρο και διαφανή τρόπο δράσης, με την ιδιότητα της στατιστικής αρχής στον τομέα αυτόν.
- Έχει ουσιαστική σημασία, η αναβάθμιση του ρόλου των υποκείμενων δημοσιονομικών θέσεων στη διαδικασία εποπτείας στην ΕΕ να συνοδεύεται από βελτιωμένη ανάλυση των δημοσιονομικών θέσεων των κρατών μελών. Και τούτο διότι, αντίθετα με το πραγματικό δημοσιονομικό υπόλοιπο, η υποκείμενη δημοσιονομική θέση δεν γίνεται άμεσα αντιληπτή. Η βασική πρόκληση έγκειται στον διαχωρισμό των δημοσιονομικών συνιστωσών που έχουν μονιμότερες επιπτώσεις από τα καθαρά βραχυπρόθεσμα, μεταβατικά στοιχεία. Η Επιτροπή και το Συμβούλιο έχουν αναπτύξει μια μέθοδο για την κυκλική αναπροσαρμογή των δημοσιονομικών υπολοίπων μέσω της εκτίμησης των αποκλίσεων της παραγωγής με βάση μια μαθηματική συνάρτηση της παραγωγής, αυτή δε η εκτίμηση θα χρησιμοποιείται

---

<sup>11</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την ανάγκη και τα μέσα αναβάθμισης της ποιότητας των δημοσιονομικών στατιστικών, COM (2002) 670, της 27.11.2002.

ως το σημείο εκκίνησης για την αξιολόγηση της υποκείμενης δημοσιονομικής θέσης.<sup>12</sup> Ωστόσο, πρέπει να επικρατεί σύνεση κατά την ερμηνεία των μεταβολών, ιδίως σε ετήσια βάση, και τούτο λόγω της περιπλοκότητας και της ανακρίβειας του υπολογισμού των υπολοίπων του προϋπολογισμού με γνώμονα τον οικονομικό κύκλο. Όταν θα εξετάζει το αν οι δημοσιονομικές δεσμεύσεις που αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη στα προγράμματά τους σταθερότητας ή σύγκλισης ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις του ΣΣΑ, η Επιτροπή θα χρησιμοποιεί τις δικές της προβλέψεις για να σταθμίζει τον ρεαλιστικό χαρακτήρα των μακροοικονομικών παραδοχών στις οποίες βασίζονται οι δημοσιονομικοί στόχοι. Για να εξασφαλισθεί μια συνεκτική αξιολόγηση από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, η Επιτροπή προτείνει την αναπροσαρμογή του "Κώδικα συμπεριφοράς ως προς το περιεχόμενο και την παρουσίαση των προγραμμάτων σταθερότητας ή σύγκλισης"<sup>13</sup>, έτσι ώστε να απαιτεί από τα κράτη μέλη να παρέχουν πληροφορίες και για σημαντικές μεμονωμένες δημοσιονομικές τους πράξεις.

- Κατά την αξιολόγηση των προγραμμάτων σταθερότητας ή σύγκλισης, πρέπει να δίδεται μεγαλύτερη προσοχή στην ποιότητα των δημόσιων οικονομικών. Έμφαση πρέπει να δίδεται και στο αν τα προτεινόμενα δημοσιονομικά μέτρα είναι σε θέση να οδηγήσουν σε ανάπτυξη και απασχόληση, καθώς και αν είναι δυνατόν να συμβάλουν σε διατηρήσιμη βελτίωση του δημοσιονομικού υπολοίπου. Τούτο προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, την εξέταση της εξέλιξης του δημοσιονομικού υπολοίπου μεταξύ της αύξησης της φορολογίας και της περικοπής των δαπανών που πραγματοποιούνται για τη βελτίωση του υπολοίπου, την εξέταση της συνολικής δυναμικής και του περιεχομένου των δημοσίων δαπανών, καθώς και αν χρησιμοποιούνται παραγωγικά, των αποτελεσμάτων των φορολογικών μεταρρυθμίσεων και, τέλος, κατά πόσο η σταθεροποίηση βασίζεται σε μεμονωμένα δημοσιονομικά μέτρα για τα οποία δεν είναι εύλογο να αναμένεται ότι θα επιτύχουν διατηρήσιμη βελτίωση των δημόσιων οικονομικών.
- Η Επιτροπή προτίθεται να ενισχύσει την εποπτείας που ασκεί στην οικονομία των κρατών μελών, και ιδίως να την εστιάσει σε χώρες που αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην ικανοποίηση των απαιτήσεων του ΣΣΑ. Η Επιτροπή θα οργανώνει συχνότερες και πιο περιεκτικές αποστολές στα κράτη μέλη. Ακόμη, θα πραγματοποιούνται και θα δημοσιεύονται εμπειριστατωμένες μελέτες ανά χώρα.<sup>14</sup>

**iii) Αποτελεσματικότερες διαδικασίες εφαρμογής.** Η Συνθήκη και το ΣΣΑ προβλέπουν μηχανισμούς εποπτείας της εφαρμογής με σκοπό την αντιμετώπιση των αποκλίσεων από τους δημοσιονομικούς στόχους. Για να διασφαλισθεί η λειτουργικότητά τους, η Επιτροπή προτείνει τα εξής:

- Να προσδιορισθούν τα κριτήρια που θα χρησιμοποιεί η Επιτροπή όταν θα αποφασίζει την ενεργοποίηση του μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης σε περίπτωση σημαντικών αποκλίσεων από τους δημοσιονομικούς στόχους· τα κριτήρια αυτά θα χρησιμοποιούνται στη συνέχεια από το Συμβούλιο όταν θα αποφασίζει επί της σύστασης της Επιτροπής. Τρεις παράγοντες θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη: το μέγεθος της απόκλισης από τους δημοσιονομικούς στόχους (κατά πόσο οι δημοσιονομικές θέσεις αποκλίνουν από τους

---

<sup>12</sup> Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής (2001), "Report on a potential output and the output gap", ECFIN/EPC/670/01.

<sup>13</sup> Ο αναθεωρημένος Κώδικας Συμπεριφοράς, ο οποίος υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο τον Ιούλιο του 2001, μαζί με αξιολόγηση της εφαρμογής του περιλαμβάνεται στη δημοσίευση *Public finances in EMU – 2002*.

<sup>14</sup> Π.χ., η μελέτη της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων 'Germany's growth performance in the 1990s', *Economic Papers* N° 170.

στόχους των προγραμμάτων σταθερότητας ή σύγκλισης), το κατά πόσο η απόκλιση των πραγματικών υπολοίπων από τον στόχο μπορεί να αποδοθεί σε κυκλικούς ή περιστασιακούς παράγοντες, και, τέλος, η πιθανότητα τα ελλείμματα να αυξηθούν και να πλησιάσουν την τιμή αναφοράς του 3% επί του ΑΕΠ. Οι ρυθμίσεις αυτές προϋποθέτουν ότι έγκαιρη προειδοποίηση θα μπορεί να αποστέλλεται σε ένα κράτος μέλος ακόμη και αν το ονομαστικό ή το υποκείμενο δημοσιονομικό του υπόλοιπο είναι κατά τι χαμηλότερο της τιμής αναφοράς του 3% επί του ΑΕΠ.

- Μια αδικαιολόγητη χαλάρωση της δημοσιονομικής πολιτικής σε ευνοϊκές περιόδους (με γνώμονα την αρχική δημοσιονομική θέση και τις νομισματικές συνθήκες που έχει να αντιμετωπίσει το εμπλεκόμενο κράτος μέλος) θα πρέπει να θεωρείται ως παραβίαση των δημοσιονομικών απαιτήσεων σε επίπεδο ΕΕ, να οδηγεί δε στην ενδεδειγμένη και έγκαιρη αντιμετώπιση μέσω των μηχανισμών που προβλέπονται στη Συνθήκη.
- Να αποσαφηνισθεί η ερμηνεία του κριτηρίου του δημόσιου χρέους στο πλαίσιο της διαδικασίας για τα υπερβολικά ελλείμματα,<sup>15</sup> δηλαδή τι θα συνιστούσε "ικανοποιητικό ρυθμό" μείωσης του χρέους προς την τιμή αναφοράς του 60% επί του ΑΕΠ. Π.χ., ικανοποιητικός ρυθμός μείωσης θα ήταν η μείωση του λόγου του χρέους η οποία προκύπτει από τη συμμόρφωση με την απαίτηση "σχεδόν με ισοσκελίση ή με πλεόνασμα" του ΣΣΑ. Βάσει του ορισμού του "ικανοποιητικού ρυθμού", και σύμφωνα με τη Συνθήκη, η αδυναμία μιας χώρας με υψηλό χρέος να επιτύχει αυτόν τον ρυθμό μείωσης του χρέους θα πρέπει να οδηγεί την Επιτροπή στην κίνηση της διαδικασίας για τα υπερβολικά ελλείμματα και στη σύνταξη έκθεσης βάσει του άρθρου 104 παρ. 3. Κατά την εξέταση της συμμόρφωσης με την απαίτηση αυτή, η Επιτροπή θα εξετάζει όλους τους παράγοντες που επηρεάζουν την εξέλιξη του χρέους, καθότι ο ρυθμός μείωσης του χρέους εξαρτάται μεν από ορισμένους παράγοντες που είναι δυνατόν να διαμορφώνονται από τις κυβερνητικές πολιτικές, αλλά και από άλλους παράγοντες, που δεν υπόκεινται σε άμεσο κυβερνητικό έλεγχο.

Οι ως άνω βελτιώσεις μπορούν να επέλθουν, εντός του υφιστάμενου πλαισίου της Συνθήκης και του ΣΣΑ, μέσω επιπλέον διατάξεων του υφιστάμενου "Κώδικα συμπεριφοράς ως προς το περιεχόμενο και την παρουσίαση των προγραμμάτων σταθερότητας ή σύγκλισης". Περισσότερο μακροπρόθεσμα, οι μηχανισμοί εφαρμογής της κοινοτικής διαδικασίας δημοσιονομικής εποπτείας μπορούν να ενισχυθούν περαιτέρω, μέσω της υιοθέτησης των σχετικών προτάσεων της Επιτροπής προς τη Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης. Η Επιτροπή θα μπορούσε, μεταξύ άλλων, να αναλάβει την αρμοδιότητα έκδοσης έγκαιρων προειδοποιήσεων απευθείας προς τα κράτη μέλη, χωρίς να απαιτείται η έγκριση του Συμβουλίου. Τούτο θα μπορούσε να οδηγήσει σε περισσότερο άμεση και έγκαιρη επισήμανση των δημοσιονομικών προβλημάτων.

**iv) Καλύτερη επικοινωνία μέσω διαφανών και ανοικτών διαδικασιών.** Πρέπει να δίδονται αξιόπιστες και έγκαιρες πληροφορίες σχετικά με τις δημοσιονομικές δεσμεύσεις των κρατών μελών και με τον τρόπο εφαρμογής του ΣΣΑ. Την ευθύνη για τη βελτίωση της επικοινωνίας έχουν όλοι οι εμπλεκόμενοι παράγοντες. Η Επιτροπή ήδη εκδίδει μίαν ετήσια έκθεση για τα

---

<sup>15</sup> Το άρθρο 104 παρ. 2 της Συνθήκης αναφέρει σχετικά με τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα: "Η Επιτροπή παρακολουθεί την εξέλιξη της δημοσιονομικής κατάστασης και το ύψος του δημόσιου χρέους στα κράτη μέλη προκειμένου να εντοπίζει τις μεγάλες αποκλίσεις. Ειδικότερα, εξετάζει την τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, με βάση τα εξής κριτήρια ...κατά πόσο ο λόγος του δημόσιου χρέους προς το ακαθόριστο εγχώριο προϊόν υπερβαίνει την τιμή αναφοράς [60% του ΑΕΠ], εκτός εάν ο λόγος μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό."

*Δημόσια Οικονομικά στην ONE, ενώ παρέχει, μέσω δελτίων Τύπου, και ορισμένες λεπτομέρειες για την αξιολόγηση των προγραμμάτων σταθερότητας ή σύγκλισης. Ωστόσο, υπάρχει ακόμη περιθώριο για βελτίωση της ροής των πληροφοριών. Η Επιτροπή, σε ό,τι την αφορά, προτίθεται να δημοσιεύει λεπτομερώς τις αξιολογήσεις των προγραμμάτων σταθερότητας ή σύγκλισης. Ακόμη, τον Ιούλιο κάθε έτους η Επιτροπή θα δημοσιεύει μια εξαμηνιαία επισκόπηση των δημοσιονομικών εξελίξεων, στο πλαίσιο της τριμηνιαίας έκθεσης για τη ζώνη του ευρώ. Εκεί θα εξετάζεται η πρόοδος των κρατών μελών ως προς την επίτευξη των δημοσιονομικών τους στόχων. Ακόμη, θα παρέχεται μια αξιολόγηση των οικονομικών συνθηκών και προοπτικών, καθώς και οι γενικοί προσανατολισμοί των δημοσιονομικών πολιτικών που τα κράτη μέλη θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη κατά την κατάρτιση των ετήσιων προϋπολογισμών τους κατά τους φθινοπωρινούς μήνες.*