



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 23.5.2018
COM(2018) 335 final

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ, ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ
ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΚΑΙ ΤΗΝ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ**

**σχετικά με την επανεξέταση της ευελιξίας στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και
Ανάπτυξης**

{SWD(2018) 270 final}

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ, ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

σχετικά με την επανεξέταση της ευελιξίας στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης

Στις 13 Ιανουαρίου 2015, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση σχετικά με την «Αξιοποίηση στο έπακρο της ελαστικότητας στο πλαίσιο των υφιστάμενων κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης»¹. Η εν λόγω ανακοίνωση παρείχε νέα καθοδήγηση σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής των ισχυόντων κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (εφεξής «το Σύμφωνο») προκειμένου να ενισχυθεί ο σύνδεσμος μεταξύ των τριών πυλώνων της οικονομικής στρατηγικής, δηλαδή των επενδύσεων, των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και της δημοσιονομικής ευθύνης προς στήριξη της απασχόλησης και της ανάπτυξης, που συνιστούν βασική προτεραιότητα της νέας Επιτροπής, καθώς και να ληφθούν καλύτερα υπόψη οι μεταβολές στην οικονομική κατάσταση. Οι νέες διευκρινίσεις που παρείχε η Επιτροπή συζητήθηκαν εκτενώς με τα κράτη μέλη. Οι συζητήσεις αυτές κατέληξαν στη δημοσίευση κοινής θέσης που συμφωνήθηκε από την Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή (ΟΔΕ) και επικυρώθηκε από το Συμβούλιο ECOFIN στις 12 Φεβρουαρίου 2016.

Τα τμήματα 2.2 και 5 της από κοινού συμφωνηθείσας θέσης σχετικά με την ευελιξία καλούν την Επιτροπή να επανεξετάσει την αποτελεσματικότητα των νέων διευκρινίσεων μέχρι το τέλος του Ιουνίου 2018. Ειδικότερα, η επανεξέταση θα πρέπει να αφορά δύο βασικά στοιχεία, δηλαδή την αποτελεσματικότητα της διαφοροποίησης της δημοσιονομικής προσπάθειας κατά τη διάρκεια του οικονομικού κύκλου καθώς και την εφαρμογή της ευελιξίας για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις. Ένα τεχνικό παράρτημα παρουσιάζει τους υπολογισμούς και τις αναγκαίες λεπτομέρειες στις οποίες στηρίζονται οι διαπιστώσεις της παρούσας επανεξέτασης.

1. Υπενθύμιση των βασικών στοιχείων της ευελιξίας στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης

Η ανακοίνωση του Ιανουαρίου 2015 εκδόθηκε σε μια χρονική στιγμή κατά την οποία η Ευρώπη άρχισε να εξέρχεται από μια περίοδο οικονομικής ύφεσης που ξεκίνησε το 2008, αλλά αντιμετώπιζε ακόμη μια ασθενή και εύθραυστη ανάκαμψη με σημαντικές διαφορές μεταξύ χωρών. Ειδικότερα, η ανεργία παρέμενε συνεχώς σε υψηλά επίπεδα, οι ιδιωτικές και δημόσιες επενδύσεις ήταν περιορισμένες ενώ πολλά κράτη μέλη αντιμετώπιζαν υψηλά επίπεδα χρέους που τους κληροδότησε η κρίση. Ο πληθωρισμός παρέμεινε χαμηλός, πολύ πιο κάτω από τον στόχο της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

Στο πλαίσιο αυτό, η ανακοίνωση της Επιτροπής και η από κοινού συμφωνηθείσα θέση παρείχαν επιχειρησιακή καθοδήγηση για τον τρόπο εφαρμογής των υφιστάμενων κανόνων κατά υπεύθυνο, διαφοροποιημένο και ευνοϊκό για την ανάπτυξη τρόπο.

Οι διευκρινίσεις αφορούν μόνο το προληπτικό σκέλος του Συμφώνου, στόχος του οποίου είναι να διασφαλιστεί μια υγιής δημοσιονομική θέση σε όλα τα κράτη μέλη μεσοπρόθεσμα. Η Επιτροπή υποστήριξε και επαναβεβαίωσε αυτήν την θεμελιώδη αρχή της δημοσιονομικής ευθύνης. Παράλληλα, η Επιτροπή έδωσε τη δυνατότητα η απαίτηση δημοσιονομικής προσαρμογής που συνιστάται στα κράτη μέλη να διαφοροποιείται ανάλογα με i) τις

¹ COM(2015)12 final

διακυμάνσεις του οικονομικού περιβάλλοντος και ii) την ανάγκη προώθησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και δημόσιων επενδύσεων.

Η διαφοροποίηση της δημοσιονομικής προσαρμογής κατά τη διάρκεια του οικονομικού κύκλου εξετάστηκε από τον λεγόμενο «πίνακα απαιτήσεων» (εφεξής, απλώς, «πίνακας»). Τούτο σημαίνει ότι απαιτούνται μεγαλύτερες δημοσιονομικές προσπάθειες από τα κράτη μέλη σε περιόδους ευνοϊκής οικονομικής συγκυρίας και/ή με υψηλά επίπεδα δημόσιου χρέους, ενώ απαιτούνται μικρότερες δημοσιονομικές προσπάθειες από τα κράτη μέλη σε περιόδους δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας και/ή με χαμηλά επίπεδα δημόσιου χρέους (βλ. πλαίσιο).

Μια προσωρινή και περιορισμένη χαλάρωση της απαιτούμενης δημοσιονομικής προσαρμογής προβλέφθηκε για να υποστηριχθούν οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και οι επενδύσεις. Το Σύμφωνο δίνει τη δυνατότητα σε κράτος μέλος να αποκλίνει από την υγιή δημοσιονομική του θέση (ή την πορεία σύγκλισης προς αυτήν) ώστε να αντιμετωπίσει το βραχυπρόθεσμο κόστος που συνδέεται με την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων οι οποίες θα έχουν μακροπρόθεσμο χρόνο απόσβεσης². Τούτο αντιστοιχεί στη λεγόμενη «ρήτρα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων». Η δημοσιονομική πορεία κράτους μέλους θα μπορούσε επίσης να καλύψει σημαντικές δημόσιες επενδύσεις που πραγματοποιούνται σε εθνικό επίπεδο αλλά συγχρηματοδοτούνται από την Ένωση. Τούτο αντιστοιχεί στη λεγόμενη «ρήτρα επενδύσεων». Και για τις δύο ρήτρες έχουν προβλεφτεί διασφαλίσεις για να εξισορροπηθεί η ευελιξία με την ανάγκη διατήρησης της δημοσιονομικής σύνεσης. Το πλαίσιο παρέχει συμπληρωματικές πληροφορίες για τη λειτουργία των δύο ρητρών.

² Άρθρο 5 παράγραφος 1 και άρθρο 9 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97

Πλαίσιο: τα κύρια στοιχεία της ανακοίνωσης του Ιανουαρίου 2015

Η ανακοίνωση της 13ης Ιανουαρίου 2015 συνίσταται σε δύο κύρια στοιχεία. Παρέχει καθοδήγηση για την εφαρμογή της ευελιξίας στο προληπτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης ώστε i) να λαμβάνονται υπόψη οι κυκλικές διακυμάνσεις της οικονομίας, και ii) να υπάρχει ένα περιθώριο για την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων.

Κυκλική διαφοροποίηση των απαιτούμενων δημοσιονομικών προσαρμογών

Το μέγεθος της απαιτούμενης ετήσιας δημοσιονομικής προσαρμογής προσδιορίζεται στον λεγόμενο «πίνακα απαιτήσεων». Ο πίνακας περιλαμβάνει λεπτομερή ανάλυση της απαιτούμενης ετήσιας προσαρμογής λαμβανομένων υπόψη του οικονομικού κύκλου, του επιπέδου του χρέους και των αναγκών βιωσιμότητας κάθε κράτους μέλους, καθώς και της κατεύθυνσης προς την οποία κινείται η οικονομία.

Ο οικονομικός κύκλος αντικατοπτρίζεται στο παραγωγικό κενό, δηλαδή τη διαφορά μεταξύ της πραγματικής παραγωγής και της εκτιμώμενης δυνητικής παραγωγής. Όσο μεγαλύτερο είναι το θετικό (αρνητικό) παραγωγικό κενό, τόσο μεγαλύτερη (μικρότερη) είναι η απαιτούμενη προσπάθεια προσαρμογής. Δυσμενείς συνολικά δημοσιονομικές θέσεις απαιτούν ταχύτερη δημοσιονομική προσαρμογή, ιδίως στην περίπτωση που απειλείται η δημοσιονομική βιωσιμότητα ή ο δείκτης χρέους προς το ΑΕΠ υπερβαίνει κατά 60 % την τιμή αναφοράς που αναφέρεται στη Συνθήκη.

Ευελιξία για την προώθηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων

Το προληπτικό σκέλος του Συμφώνου προβλέπει την αναγκαία ευελιξία στο πλαίσιο των κανόνων χωρίς να διακυβεύεται η δημοσιονομική ευθύνη. Όσον αφορά τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και τις επενδύσεις, λαμβάνει τη μορφή δημοσιονομικού περιθωρίου (από τεχνική άποψη πρόκειται για προσωρινή απόκλιση από τον μεσοπρόθεσμο στόχο ή την πορεία προς επίτευξή του) που αντιστοιχεί στις βραχυπρόθεσμες δημοσιονομικές επιπτώσεις τους.

Τόσο οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις όσο και οι επενδύσεις θα πρέπει να έχουν θετικές δημοσιονομικές επιπτώσεις μακροπρόθεσμα και να συμβάλλουν στη δυνητική ανάπτυξη. Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις πρέπει να είναι σημαντικής κλίμακας και να εφαρμόζονται πλήρως. Οι επενδύσεις πρέπει να συγχρηματοδοτούνται σε μεγάλο βαθμό από την Ένωση, αλλά λαμβάνεται υπόψη μόνο το εθνικά χρηματοδοτούμενο μέρος.

Αμφότερες οι ρήτρες που αφορούν τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και τις επενδύσεις υπόκεινται σε διασφαλίσεις για να διατηρηθεί η δημοσιονομική σύνεση. Για παράδειγμα, μπορούν να εφαρμοστούν μόνον άπαξ ανά περίοδο προσαρμογής προς μια υγιή δημοσιονομική θέση. Η χρήση των ρητρών δεν θα πρέπει να οδηγεί σε παραβίαση του κατωφλίου ελλείμματος 3 % του ΑΕΠ, ενώ θα πρέπει να διατηρηθεί ένα περιθώριο ασφαλείας σε σχέση με το εν λόγω κατώφλι. Μόνο τα κράτη μέλη που διανύουν περιόδους δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας μπορούν να ζητήσουν την εφαρμογή της ρήτρας επενδύσεων. Επιπλέον, οι συνολικές δημόσιες επενδύσεις δεν θα πρέπει να μειώνονται.

2. Τα κύρια πορίσματα της επανεξέτασης

Σύμφωνα με την εντολή που δόθηκε στην Επιτροπή, η επανεξέταση απαντά σε δύο ερωτήματα. Το πρώτο είναι το κατά πόσον ο πίνακας στον οποίο προσδιορίζεται η ετήσια δημοσιονομική προσαρμογή ήταν αποτελεσματικός για τη διαφοροποίηση της απαιτούμενης δημοσιονομικής προσαρμογής κατά τη διάρκεια του οικονομικού κύκλου. Το δεύτερο ερώτημα αφορά το κατά πόσον η περαιτέρω ευελιξία επιτρέπει πραγματικά την υλοποίηση περισσότερων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων. Τα βασικά πορίσματα της επανεξέτασης (βλ. το παράρτημα για την πλήρη ανάλυση) μπορούν να συνοψισθούν ως εξής:

Η κυκλική διαφοροποίηση των απαιτούμενων δημοσιονομικών προσαρμογών ήταν αποτελεσματική. Ο πίνακας αποτέλεσε τη βάση για τον καθορισμό και την ποσοτικοποίηση των απαιτήσεων δημοσιονομικής προσαρμογής στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις που

πρότεινε η Επιτροπή στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου από το 2015. Ο σχεδιασμός του πίνακα προωθεί την πραγματική διαφοροποίηση της απαιτούμενης δημοσιονομικής προσπάθειας σύμφωνα με τον οικονομικό κύκλο και το επίπεδο του δημόσιου χρέους στα κράτη μέλη. Η εν λόγω διαφοροποίηση δεν μειώνει τον κανονικό ρυθμό της αναγκαίας δημοσιονομικής προσαρμογής. Επομένως, υποστηρίζει την επίτευξη υγιούς δημοσιονομικής θέσης μεσοπρόθεσμα και προωθεί τη μείωση του χρέους με ικανοποιητικό ρυθμό.

Τέσσερα κράτη μέλη ζήτησαν να κάνουν χρήση των ρητρών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και/ή επενδύσεων από το 2015: η Ιταλία, η Λετονία, η Λιθουανία και η Φινλανδία για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις· η Ιταλία και η Φινλανδία για επενδύσεις. Σχεδόν το ήμισυ των κρατών μελών θα ήταν επιλέξιμα να ζητήσουν να κάνουν χρήση της ρήτρας διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων αλλά τα περισσότερα δεν το έπραξαν. Η χρήση της ρήτρας επενδύσεων περιορίστηκε σημαντικά λόγω της προϋπόθεσης ότι το κράτος μέλος πρέπει να διανύει περίοδο δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας προκειμένου να ζητήσει την εφαρμογή της. Η ανάγκη τήρησης του περιθωρίου ασφαλείας έναντι του ανώτατου ορίου του 3 % του ελλείμματος επί τρία έτη αποδείχθηκε επίσης ανασταλτικός παράγοντας για ορισμένα κράτη μέλη.

Οι θετικές επιπτώσεις των μεταρρυθμίσεων και των επενδύσεων στη δημοσιονομική βιωσιμότητα γίνονται αντιληπτές σε μεγαλύτερο χρονικό διάστημα από αυτό που καλύπτει η παρούσα επανεξέταση. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι οι επιπτώσεις στους όγκους των δημόσιων επενδύσεων είναι περίπλοκες για να αξιολογηθούν με ακρίβεια.

3. Συμπέρασμα: η νέα προσέγγιση ήταν επιτυχής και παρήγαγε αποτελέσματα

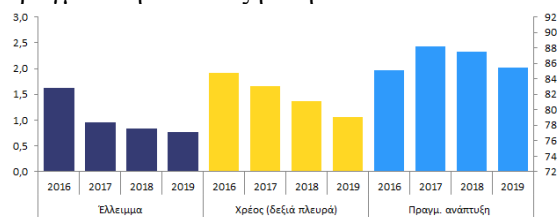
Γενικά, η επανεξέταση δείχνει ότι οι βασικοί στόχοι της ανακοίνωσης της Επιτροπής και η από κοινού συμφωνηθείσα θέση για την ευελιξία έχουν υλοποιηθεί σε μεγάλο βαθμό. Παρέχουν ένα προβλέψιμο και διαφανές πλαίσιο που έδωσε τη δυνατότητα στην Επιτροπή να εφαρμόσει τους ισχύοντες κανόνες του Συμφώνου κατά ειδικό ανά χώρα και ισορροπημένο τρόπο. Η πρώτη ετήσια έκθεση³ που εξέδωσε το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο τόνισε επίσης την ισορροπημένη εφαρμογή του Συμφώνου.

Η ευελιξία στο πλαίσιο του Συμφώνου επέτρεψε να επιτευχθεί η ορθή ισορροπία μεταξύ του στόχου διασφάλισης συνετής δημοσιονομικής πολιτικής και σταθεροποίησης της οικονομίας. Οι εαρινές προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το 2018 δείχνουν ότι το δημόσιο χρέος και τα ελλείμματα μειώθηκαν, ενώ η οικονομική δραστηριότητα ανέκαμψε από το 2016 (Σχήματα 1 και 2).

Για το μέλλον, η κυκλική διαφοροποίηση ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να αυξήσουν τις δημοσιονομικές προσπάθειές τους σε περιόδους ευνοϊκής συγκυρίας ώστε να καταστήσουμε τις οικονομίες μας περισσότερο ανθεκτικές. Τώρα που η οικονομική επέκταση στην Ευρώπη διανύει το πέμπτο έτος της, είναι η κατάλληλη στιγμή για να δημιουργήσουμε δημοσιονομικά αποθέματα τα οποία θα επιτρέψουν στους αυτόματους σταθεροποιητές να διαδραματίσουν πλήρως τον ρόλο τους κατά την επόμενη ύφεση και να περιορίσουν τις κοινωνικές επιπτώσεις και τις επιπτώσεις στην απασχόληση. Πρόκειται για επείγον ζήτημα, δεδομένου ότι η βελτίωση των δημοσιονομικών καταστάσεων πολλών κρατών μελών πρόσφατα απορρέει σε μεγάλο βαθμό από τον θετικό συγκυριακό κύκλο και ότι τα επίπεδα του δημόσιου χρέους βρίσκονται ακόμα κοντά στα ιστορικά τους υψηλά επίπεδα σε πολλά κράτη μέλη.

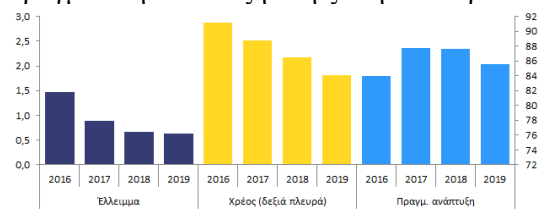
³ Ετήσια έκθεση 2017 του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου, 15 Νοεμβρίου 2017.

Σχήμα 1: Εξελίξεις στα δημόσια οικονομικά και πραγματική ανάπτυξη στην ΕΕ-28



Πηγή: Εαρινές προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το 2018

Σχήμα 2: Εξελίξεις στα δημόσια οικονομικά και πραγματική ανάπτυξη στη ζώνη του ευρώ



Πηγή: Εαρινές προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το 2018