



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 3.9.2004  
COM(2004) 581 τελικό

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

**Ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης και αποσαφήνιση της εφαρμογής  
του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης**

## 1. ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΚΑΛΥΤΕΡΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΜΙΑ ΥΓΙΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ

Στις 18 Ιουνίου 2004, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε μια δήλωση σχετικά με το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης (ΣΣΑ), στην οποία υπογραμμίζεται ότι η αύξηση του αναπτυξιακού δυναμικού και η εξασφάλιση υγιών δημοσιονομικών θέσεων αποτελούν τους δύο πυλώνες της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής της Ένωσης και των κρατών μελών. Η Επιτροπή ανταποκρίνεται με την παρούσα ανακοίνωση στη διακήρυξη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ότι τα κράτη μέλη αναμένουν με ενδιαφέρον τις προτάσεις της Επιτροπής για την ενίσχυση και αποσαφήνιση της εφαρμογής του ΣΣΑ. Με βάση τις ιδέες που αναπτύσσονται στην ανακοίνωση της 24ης Ιουνίου 2004 σχετικά με «Τα δημόσια οικονομικά στην ΟΝΕ – 2004», η παρούσα ανακοίνωση παρουσιάζει στα κράτη μέλη τις κατευθυντήριες γραμμές των προτάσεων για τη μελλοντική διάρθρωση και λειτουργία του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ.

Η εποπτεία της δημοσιονομικής πειθαρχίας, η οποία απέδειξε την αποτελεσματικότητά της, πρέπει να διατηρηθεί και, ταυτόχρονα, να εξασφαλιστεί η αυστηρή εφαρμογή της. Από την άποψη αυτή, οι διατάξεις της συνθήκης που καθορίζουν τις τιμές αναφοράς για το έλλειμμα και το δημόσιο χρέος (3% και 60% του ΑΕΠ, αντίστοιχα) εξακολουθούν να αποτελούν τις σταθερές βάσεις του δημοσιονομικού πλαισίου και τα σημεία αναφοράς όλου του συστήματος. Τα υπερβολικά ελλείμματα πρέπει να αποφεύγονται, και όταν σημειώνονται να διορθώνονται αμέσως, προκειμένου να διασφαλίζεται η σταθερότητα των τιμών και η διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών. Το δημοσιονομικό πλαίσιο αποτελεί ένα σύνολο κοινών κανόνων που πρέπει να εφαρμόζονται με τον ίδιο τρόπο σε όλα τα κράτη μέλη. Ωστόσο, σε μια Ευρώπη 25 χωρών που χαρακτηρίζεται από σημαντική ανομοιογένεια και ποικιλομορφία και διαθέτει ήδη την εμπειρία των 5 πρώτων ετών λειτουργίας της ΟΝΕ, είναι σαφές ότι το κοινό αυτό πλαίσιο πρέπει να εμπλουτιστεί και να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στην οικονομική λογική των κανόνων του, προκειμένου να λαμβάνονται καλύτερα υπόψη οι διαφορετικές οικονομικές καταστάσεις που υπάρχουν στην ΕΕ. Επιδιώκεται συνεπώς η βελτίωση των οικονομικών θεμελίων του υφιστάμενου δημοσιονομικού πλαισίου και, με τον τρόπο αυτό, η ενίσχυση της αξιοπιστίας και της εφαρμογής του. Ο στόχος δεν είναι γίνουν πιο αυστηροί ή πιο ελαστικοί οι σημερινοί κανόνες, αλλά πιο αποτελεσματικοί.

Η παρούσα ανακοίνωση εξετάζει πρώτα τον τρόπο με τον οποίο το δημοσιονομικό πλαίσιο – και ιδίως το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης – θα μπορούσε να διορθώσει τις αδυναμίες που παρατηρήθηκαν μέχρι σήμερα, δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση, στις συστάσεις που απευθύνονται, στις οικονομικές εξελίξεις και εστιάζοντας περισσότερο την προσοχή στη διασφάλιση της διατηρησιμότητας των δημόσιων οικονομικών.

Η ανακοίνωση εξετάζει, δεύτερον, τον τρόπο με τον οποίο τα μέσα οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ θα μπορούσαν να συνδυαστούν καλύτερα μεταξύ τους προκειμένου να συμβάλουν περισσότερο στη δημοσιονομική πολιτική στην οικονομική ανάπτυξη και να στηρίξουν τις προσπάθειες υλοποίησης της στρατηγικής της Λισσαβώνας. Τρίτον, η ανακοίνωση προτείνει ορισμένες βελτιώσεις στην εφαρμογή του πλαισίου.

Κατά την ανάπτυξη της προσέγγισής αυτής, η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη τις συνέπειες της απόφασης του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου της 13ης Ιουλίου<sup>1</sup>, η οποία αποσαφήνισε τους αντίστοιχους ρόλους της Επιτροπής και του Συμβουλίου στην εφαρμογή του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ. Η απόφαση επιβεβαίωσε επίσης ότι ένα σύστημα που βασίζεται σε κανόνες αποτελεί την καλύτερη εγγύηση για την τήρηση των δεσμεύσεων και για την ίση μεταχείριση όλων των κρατών μελών.

## 2. ΕΠΑΝΑΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΣΥΜΦΩΝΟΥ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Τα πέντε χρόνια εφαρμογής του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης κατέδειξαν σαφώς τον κεντρικό του ρόλο στη διαδικασία δημοσιονομικού συντονισμού. Το ΣΣΑ επέτρεψε να εξασφαλιστεί η μακροοικονομική σταθερότητα, όπως καταδεικνύεται ιδίως από τις δημοσιονομικές τάσεις κατά την πρόσφατη επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας, οι οποίες ήταν πιο ευνοϊκές από ό,τι στο παρελθόν, όταν οι περίοδοι οικονομικής ύφεσης συνοδεύονταν συνήθως από εντονότερη επιδείνωση των δημοσιονομικών θέσεων. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια, η εφαρμογή του ΣΣΑ δημιούργησε επανειλημμένες εντάσεις που οδήγησαν σε απώλεια αξιοπιστίας και αποδοχής του συμφώνου, καθώς και σε θεσμική αβεβαιότητα. Επιπλέον, η εμπειρία από την εφαρμογή του πλαισίου κατέστησε εμφανές ότι υπάρχουν δυνατότητες βελτίωσής του.

Στην ανακοίνωσή της του Ιουνίου 2004, η Επιτροπή ανέλυσε διάφορους τρόπους ενίσχυσης του ΣΣΑ: (α) μεγαλύτερη έμφαση στο χρέος και τη διατηρησιμότητα κατά την εποπτεία των δημοσιονομικών θέσεων· (β) καλύτερη συνεκτίμηση των εθνικών συνθηκών κατά τον ορισμό των μεσοπρόθεσμων στόχων για «σχεδόν ισοσκελισμένες ή πλεονασματικές θέσεις»· (γ) εφαρμογή της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος λαμβάνοντας υπόψη τις οικονομικές συνθήκες και εξελίξεις· (δ) πιο έγκαιρη ανάληψη δράσης για τη διόρθωση ανεπιθύμητων δημοσιονομικών εξελίξεων.

Κάθε προσπάθεια ενίσχυσης και αποσαφήνισης του πλαισίου θα πρέπει οπωσδήποτε να εξασφαλίσει η κατάλληλη ισορροπία ανάμεσα σε ένα δυνητικά υψηλότερο βαθμό διακριτικής ευχέρειας κατά την εποπτεία και το συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών, αφενός, και την ανάγκη διατήρησης ενός πλαισίου που βασίζεται σε κανόνες και είναι όσο το δυνατόν πιο απλό και διαφανές, αφετέρου. Το πλαίσιο πρέπει να εφαρμόζεται σε όλες τις χώρες με δίκαιο και συνεπή τρόπο και να είναι κατανοητό από την κοινή γνώμη της ΕΕ. Από την άποψη αυτή, τα δύο ονομαστικά μεγέθη αναφοράς - 3% για το λόγο του δημοσιονομικού ελλείμματος προς το ΑΕΠ και 60% για το λόγο του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ – έχουν αποδείξει την αξία τους και παραμένουν οι δύο ακρογωνιαίοι λίθοι της πολυμερούς εποπτείας.

Ένα ενισχυμένο σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης θα μπορούσε να ορίσει τις αρχές και τα γενικά κριτήρια δημοσιονομικής εποπτείας που θα αποτελέσουν τη βάση του πλαισίου δημοσιονομικού συντονισμού. Επιπλέον, άλλα ειδικότερα οικονομικά και αναλυτικά εργαλεία για την αξιολόγηση του τρόπου με τον οποίο ασκείται η δημοσιονομική εποπτεία θα μπορούσαν να περιληφθούν σε έναν κώδικα συμπεριφοράς που θα συνοδεύει το αναθεωρημένο σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης, προκειμένου να εξασφαλιστεί η αναγκαία συνέπεια στην εφαρμογή του. Τα κυριότερα στοιχεία αυτής της αναθεωρημένης προσέγγισης περιγράφονται κατωτέρω.

---

<sup>1</sup> Απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου στην υπόθεση C-27/04, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

- (i) **Μεγαλύτερη έμφαση στο χρέος και τη διατηρησιμότητα κατά την εποπτεία των δημοσιονομικών πολιτικών.** Η αυξημένη εστίαση στη διατηρησιμότητα συνεπάγεται την ενίσχυση της εποπτείας τόσο των τάσεων του τρέχοντος δημόσιου χρέους, όσο και των παραγόντων που μπορούν να επηρεάσουν τη μεσομακροπρόθεσμη δυναμική του. Πρέπει όμως να υπογραμμιστεί ότι αυτή η αυξημένη προσοχή στην εξέλιξη του χρέους πρέπει να συμπληρώνει τη συνεχή και αυστηρή παρακολούθηση της πορείας των ελλειμμάτων.

Η μεγαλύτερη εστίαση στο δημόσιο χρέος και τη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών οδηγεί σε τρεις συστάσεις για την αναθεώρηση του ΣΣΑ: προσδιορισμός συγκεκριμένων μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων για κάθε χώρα (βλέπε σημείο β) κατωτέρω), εξασφάλιση της λειτουργικότητας του κριτηρίου που προβλέπει η Συνθήκη για το δημόσιο χρέος και καθορισμός, στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, της πορείας προσαρμογής σε συνάρτηση ιδίως με το επίπεδο του κινδύνου από πλευράς διατηρησιμότητας (βλέπε σημείο γ) κατωτέρω).

Όσον αφορά το κριτήριο του δημόσιου χρέους, το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης θα μπορούσε να αποσαφηνίσει τη βάση στην οποία πρέπει να γίνεται η εκτίμηση του «ικανοποιητικού ρυθμού» μείωσης του χρέους που προβλέπει η Συνθήκη. Κατά τον ορισμό του απαιτούμενου ρυθμού μείωσης του χρέους πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ανάγκη να εξασφαλιστούν συνετά επίπεδα για το δείκτη δημόσιου χρέους προτού γίνουν πλήρως αισθητές οι επιπτώσεις της γήρανσης του πληθυσμού, και να συνεκτιμώνται επίσης για κάθε χώρα τα αρχικά επίπεδα του δημόσιου χρέους και ο ρυθμός δυνητικής οικονομικής ανάπτυξης. Το τελευταίο αυτό στοιχείο θα πρέπει ενδεχομένως να συμπληρώνεται με μια αξιολόγηση των λοιπών παραγόντων που σχετίζονται με τη γήρανση και με άλλες ενδεχόμενες υποχρεώσεις.

Ένα σημαντικό στοιχείο θα ήταν ο προσδιορισμός ενός «ικανοποιητικού ρυθμού μείωσης του χρέους» που θα εξασφάλιζε την επίτευξη, εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος, συνετών επιπέδων για τους δείκτες δημόσιου χρέους. Η ετήσια εκτίμηση της εξέλιξης του χρέους μπορεί να πραγματοποιείται με βάση αυτό το ρυθμό αναφοράς για τη μείωση του χρέους, λαμβάνοντας όμως υπόψη τους τρέχοντες όρους οικονομικής ανάπτυξης της σχετικής χώρας. Στην πράξη, εάν η οικονομική ανάπτυξη είναι χαμηλότερη της δυνητικής, ένας βραδύτερος ρυθμός μείωσης του χρέους θα ήταν σύμφωνος με τις απαιτήσεις του πλαισίου, ενώ το αντίθετο ισχύει εάν η οικονομική ανάπτυξη είναι υψηλότερη της δυνητικής.

Πέρα από την εφαρμογή της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, πρέπει να γίνουν καλύτερα γνωστοί οι παράγοντες που επηρεάζουν τη μακροπρόθεσμη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών, όπως οι συντάξεις και οι ενδεχόμενες υποχρεώσεις ή τα ενδεχόμενα περιουσιακά στοιχεία. Ευρύτερη αντίληψη των εξελίξεων αυτών θα επιτρέψει την καλύτερη ενσωμάτωσή τους στο δημοσιονομικό πλαίσιο. Η καλύτερη κατανόηση των αποκλίσεων ανάμεσα στα αριθμητικά στοιχεία για το χρέος και για το έλλειμμα θα επέτρεπε επίσης να προσδιοριστούν με μεγαλύτερη ακρίβεια οι δημοσιονομικές τάσεις.

- (ii) **Καλύτερη συνεκτίμηση των εθνικών συνθηκών κατά τον ορισμό των μεσοπρόθεσμων στόχων για «σχεδόν ισοσκελισμένες ή πλεονασματικές θέσεις».** Οι μεσοπρόθεσμοι στόχοι που συμπληρώνουν τις διατάξεις της Συνθήκης επιδιώκουν δύο βασικούς στόχους. Αποσκοπούν, πρώτον, να εξασφαλίσουν ένα

επαρκές περιθώριο ελιγμού για να αποφευχθεί, χωρίς προσφυγή σε προκυκλική δημοσιονομική πολιτική, η υπέρβαση της τιμής αναφοράς του 3% για το έλλειμμα σε περιόδους οικονομικής επιβράδυνσης. Δεύτερον, η αποδοχή του μεσοπρόθεσμου στόχου επιτρέπει τη μείωση του λόγου του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ και με τον τρόπο αυτό δημιουργεί προϋποθέσεις για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής επίπτωσης της γήρανσης του πληθυσμού. Το ΣΣΑ δεν περιέχει λειτουργικό ορισμό του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου για «σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική» δημοσιονομική θέση και στην πράξη απαιτείται πλέον από τα περισσότερα κράτη μέλη να έχουν κάθε χρόνο ισοσκελισμένη δημοσιονομική θέση, σε κυκλικά προσαρμοσμένους όρους, σε όλη τη διάρκεια του οικονομικού κύκλου. Λαμβανομένης υπόψη της αυξανόμενης διαφοροποίησης σε μια ΕΕ 25 χωρών, η ύπαρξη ομοιόμορφων στόχων για όλες τις χώρες δεν φαίνεται ενδεδειγμένη και δεν δικαιολογείται από οικονομική άποψη.

Εκτός από την αποφυγή της υπέρβασης της τιμής αναφοράς για το έλλειμμα, ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος θα μπορούσε να βασίζεται στα τρέχοντα επίπεδα του χρέους, λαμβάνοντας υπόψη τη μεσομακροπρόθεσμη εξέλιξή του. Στην πράξη, όσο υψηλότερο είναι το επίπεδο του χρέους, τόσο αυστηρότερος (σχεδόν μηδενικό έλλειμμα ή πλεόνασμα) θα μπορούσε να είναι ο μεσοπρόθεσμος στόχος. Οι διαπιστωθείσες δημοσιονομικές θέσεις δεν θα πρέπει να υπερβαίνουν την τιμή αναφοράς του 3% υπό κανονικές συνθήκες. Ωστόσο, για τις χώρες που θα μπορούν να έχουν ελαφρά ελλειμματική θέση, ο κίνδυνος υπέρβασης του 3% σε περίοδο οικονομικής επιβράδυνσης θα είναι υψηλότερος.

Κατά την εκτίμηση της απόκλισης από το μεσοπρόθεσμο στόχο ή της πορείας για την επίτευξή του θα μπορούν να λαμβάνονται ενδεχομένως υπόψη και άλλοι παράγοντες όπως η δυνητική οικονομική ανάπτυξη, ο πληθωρισμός, οι έμμεσες υποχρεώσεις που σχετίζονται με τη γήρανση του πληθυσμού, η επίπτωση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων ή η ανάγκη νέων καθαρών επενδύσεων.

Τέλος, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι υπάρχει μια σαφής σχέση μεταξύ οικονομικής καταλληλότητας του ορισμού και πολυπλοκότητάς του. Οι δυνατότητες συνδυασμού των δύο αυτών στοιχείων πρέπει να ληφθούν προσεκτικά υπόψη κατά την κατάρτιση κατευθυντήριων γραμμών για τον καθορισμό μεσοπρόθεσμων στόχων και την εκτίμηση των αποκλίσεων σε σχέση με αυτούς.

**(iii) Συνεκτίμηση των οικονομικών συνθηκών και εξελίξεων κατά την εφαρμογή της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος.** Αυτό θα μπορούσε γίνει κυρίως για δύο πτυχές της διαδικασίας:

- **Συνυπολογισμός των παρατεταμένων περιόδων βραδείας οικονομικής ανάπτυξης μέσω της "ρήτρας εξαιρετικών περιστάσεων".** Η περίπτωση της βραδείας αλλά θετικής οικονομικής ανάπτυξης δεν λαμβάνεται πλήρως υπόψη στο σημερινό δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ. Βελτιώσεις από την άποψη αυτή μπορούν να επιτευχθούν με την επανεξέταση της πορείας προσαρμογής μετά την υπέρβαση από μια χώρα της τιμής αναφοράς του 3% για το έλλειμμα (βλέπε κατωτέρω) και/ή με ένα νέο ορισμό της ονομαζομένης «ρήτρας εξαιρετικών περιστάσεων». Στο σημερινό πλαίσιο, μια παρατεταμένη περίοδος βραδείας οικονομικής ανάπτυξης που οδηγεί σωρευτικά σε ουσιαστική απώλεια παραγωγής και, παράλληλα, σε ελλείμματα άνω του 3% του ΑΕΠ, δεν ενεργοποιεί τη ρήτρα εξαιρετικών

περιστάσεων που θα επέτρεπε στο κράτος μέλος να κηρυχθεί σε κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος.

Η Συνθήκη προβλέπει ορισμένες εξαιρέσεις από τη γενική αρχή σύμφωνα με την οποία οι χώρες των οποίων τα ελλείμματα ή τα χρέη υπερβαίνουν τις τιμές αναφοράς πρέπει να θεωρούνται σε κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος. Υπάρχει μια σωρευτική προϋπόθεση (η υπέρβαση είναι έκτακτη και προσωρινή και ο λόγος παραμένει κοντά στην τιμή αναφοράς) που μπορεί να δικαιολογήσει παρόμοια εξαίρεση. Ο κανονισμός 1467/97 προβλέπει τις εξαιρέσεις αυτές όσον αφορά το έλλειμμα και ορίζει με ιδιαίτερα περιοριστικό τρόπο τους όρους εφαρμογής της «ρήτρας εξαιρετικών περιστάσεων». Ο κανονισμός προβλέπει ιδίως ότι η επίκληση της ρήτρας αυτής δεν είναι δυνατή παρά μόνο σε περιπτώσεις αρνητικής ανάπτυξης και, εκτός εάν η αρνητική ανάπτυξη είναι σημαντική (μεγαλύτερη από -2%), ότι τα κράτη μέλη πρέπει να υποβάλουν παρατηρήσεις από τις οποίες να προκύπτει ότι πρέπει να συνεκτιμηθούν και άλλοι σχετικοί παράγοντες. Προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι περίοδοι στις οποίες η οικονομική ανάπτυξη είναι θετική αλλά πολύ χαμηλή για μεγάλο χρονικό διάστημα, και εφόσον οι εξελίξεις αυτές δεν ήταν αναμενόμενες, οι ενδεχόμενες βελτιώσεις θα μπορούσαν να περιλάβουν ένα νέο ορισμό της σοβαρής οικονομικής ύφεσης και μια αποσαφήνιση του «απρόοπτου χαρακτήρα της ύφεσης» και της «σωρευτικής μείωσης της παραγωγής σε σχέση με προηγούμενες τάσεις». Οι άλλοι δύο όροι (προσωρινή υπέρβαση και επίπεδα κοντά στην τιμή αναφοράς) θα εξακολουθούσαν να ισχύουν.

Κάθε μεταβολή στον ορισμό της ρήτρας αυτής πρέπει να εξεταστεί σε συνδυασμό με τις τροποποιήσεις στην πορεία προσαρμογής, οι οποίες θα λαμβάνουν επίσης υπόψη τις παρατεταμένες περιόδους ύφεσης. Η κυριότερη διαφορά που συνεπάγεται η αντιμετώπιση των παρατεταμένων υφέσεων μέσω της διεύρυνσης του ορισμού της ρήτρας εξαιρετικών περιστάσεων και όχι μέσω της πορείας προσαρμογής, είναι ότι εάν διευρυνθεί ο ορισμός των εξαιρετικών περιστάσεων, μια χώρα που θα υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 3% δεν θα υπόκειται πλέον σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος και συνεπώς δεν θα αποτελεί αντικείμενο της αυξημένης εποπτείας που αυτή απαιτεί· αυτό όμως θα συνεπαγόταν τον κίνδυνο απώλειας της εποπτικής δυναμικής σε μια στιγμή που αυτή είναι ακόμα πιο απαραίτητη.

**- Συνυπολογισμός των εθνικών ιδιαιτεροτήτων κατά τη διαδικασία διόρθωσης των υπερβολικών ελλειμμάτων (πορεία προσαρμογής).** Με τους σημερινούς κανόνες, ένα κράτος μέλος που υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 3% για το λόγο του δημοσιονομικού ελλείμματος προς το ΑΕΠ οφείλει να διορθώσει την κατάσταση αυτή «εντός του έτους που ακολουθεί εκείνο κατά το οποίο εντοπίστηκε το υπερβολικό έλλειμμα, εκτός εάν συντρέχουν ειδικές περιστάσεις» (κανονισμός 1467/97 του Συμβουλίου, άρθρο 3 παράγραφος 4). Ο κανονισμός καθορίζει επίσης άλλες προθεσμίες, ιδίως για την ανάληψη αποτελεσματικής δράσης (τέσσερις μήνες από την αρχή της διαδικασίας) και για την επιβολή κυρώσεων εάν ένα κράτος μέλος δεν συμμορφώνεται με τις αποφάσεις του Συμβουλίου (δέκα μήνες από την έναρξη της διαδικασίας).

Η εφαρμογή σε όλες τις περιπτώσεις των ίδιων προθεσμιών για τη διόρθωση των υπερβολικών ελλειμμάτων συνεπάγεται ουσιαστικούς περιορισμούς, εφόσον οι προθεσμίες αυτές δεν επιτρέπουν να γίνεται διάκριση ανάμεσα σε χώρες με διαφορετικές κυκλικές εξελίξεις και διαφορετικά επίπεδα δημόσιου χρέους. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε λανθασμένες συμβουλές οικονομικής πολιτικής, για

παράδειγμα όταν ζητούνται υπερβολικά αυστηρές προκυκλικές προσαρμογές ή δημιουργούνται κίνητρα για την προσφυγή σε εφάπαξ πράξεις προκειμένου να τηρηθούν οι προθεσμίες.

Κατά τον προσδιορισμό της κατάλληλης πορείας προσαρμογής, το ΣΣΑ θα πρέπει να λαμβάνει καλύτερα υπόψη τις οικονομικές συνθήκες και τα θεμελιώδη δεδομένα του κράτους μέλους που υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 3%. Αυτό συνεπάγεται ότι η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος θα εξακολουθήσει να ενεργοποιείται αμέσως μόλις μια χώρα υπερβεί την τιμή αναφοράς, καθώς και ότι θα αναμένεται πάντα η ταχεία διόρθωση της κατάστασης. Ωστόσο, ο ρυθμός της προσαρμογής θα μπορεί να διαφέρει από μια χώρα στην άλλη και η κατάλληλη πορεία προσαρμογής θα καθορίζεται με βάση τις οικονομικές συνθήκες και τα επίπεδα του χρέους. Τόσο οι λόγοι στους οποίους οφείλεται το υπερβολικό έλλειμμα όσο και η καταλληλότητα των πολιτικών πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την εκτίμηση της κατάστασης. Στην πράξη, στο πλαίσιο της Συνθήκης είναι δυνατές διάφορες προσεγγίσεις. Μια πρώτη δυνατότητα είναι να εξακολουθήσει να θεωρείται ότι η διόρθωση εντός του «έτους που ακολουθεί εκείνο κατά το οποίο εντοπίστηκε το υπερβολικό έλλειμμα» αποτελεί το βασικό κανόνα, επιτρέποντας ταυτόχρονα στα κράτη μέλη να ακολουθούν μια πιο μακροχρόνια πορεία προσαρμογής μέσω ενός κατάλληλου ορισμού της ρήτρας του ΣΣΑ σχετικά με τις «ειδικές περιστάσεις». Μια δεύτερη λύση θα ήταν να προβλεφθεί ότι οι προθεσμίες που θα καθορίζονται για κάθε χώρα θα αποτελούν το βασικό κανόνα για τη διόρθωση. Σε όλες τις περιπτώσεις, θα ήταν σημαντικό να ορίζεται ανώτατη προθεσμία για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος και δεν πρέπει να υπάρχει δισταγμός σε περίπτωση «κακής πολιτικής».

Εξάλλου, οι προθεσμίες για την άσκηση της εποπτείας πρέπει να επανεξεταστούν, προκειμένου να καταστούν πιο συνεπείς με την εθνική δημοσιονομική διαδικασία. Επίσης, η εκτίμηση των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης θα πρέπει να αποτελεί ουσιώδες στάδιο της αξιολόγησης των δημοσιονομικών εξελίξεων και των μέτρων οικονομικής πολιτικής. Παράλληλα με τη διατήρηση της αρχής σύμφωνα με την οποία οι χώρες που αποτελούν αντικείμενο διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος υπόκεινται σε ενισχυμένη εποπτεία, φαίνεται αναγκαίο να δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στην πορεία προσαρμογής κατά την ετήσια αξιολόγηση των προγραμμάτων, πράγμα που μπορεί να συμβάλει στην απλούστευση των σημερινών διαδικασιών.

Η μεγαλύτερη εστίαση στο δημόσιο χρέος θα ενισχύσει επίσης τα κίνητρα για την άσκηση συνετών πολιτικών σε περιόδους ευνοϊκής συγκυρίας, προκειμένου να επιταχυνθεί η μείωση του χρέους. Η συνεκτίμηση του δημόσιου χρέους κατά τον καθορισμό της κατάλληλης πορείας προσαρμογής για τη διόρθωση των υπερβολικών ελλειμμάτων ανταμείβει τις χώρες που μείωσαν το χρέος τους σε συνετά επίπεδα και τους αφήνει μεγαλύτερο περιθώριο ελιγμού σε δύσκολες περιόδους.

- (iv) **Πιο έγκαιρες δράσεις για τη διόρθωση ανεπιθύμητων δημοσιονομικών εξελίξεων.** Η εμπειρία που αποκτήθηκε στην περίοδο πριν την πρόσφατη παρατεταμένη οικονομική ύφεση κατέδειξε την ανάγκη να εφαρμόζονται συνετές και συμμετρικές στη διάρκεια του κύκλου πολιτικές και να επιτυγχάνονται πλεονάσματα σε περιόδους ευνοϊκής συγκυρίας. Η δημοσιονομική εποπτεία θα πρέπει να εξασφαλίζει την άσκηση «αμοιβαίων πιέσεων» (peer pressure) μεταξύ κρατών μελών για την επίτευξη των μεσοπρόθεσμων στόχων. Για το σκοπό αυτό, το

ΣΣΑ θα πρέπει να επαναβεβαιώσει τη δέσμευση για την άσκηση δημοσιονομικών πολιτικών που είναι συμμετρικές στη διάρκεια του κύκλου προκειμένου να διευκολύνονται οι προετοιμασίες ενόψει της γήρανσης του πληθυσμού, να δημιουργούνται επαρκή περιθώρια ελιγμών για την αντιμετώπιση των οικονομικών υφέσεων και να εξασφαλίζεται ένα κατάλληλο μίγμα πολιτικής στη διάρκεια του κύκλου. Μια ανανεωμένη και κοινή δέσμευση υπέρ των στόχων αυτών θα ενίσχυε την αποδοχή του ΣΣΑ από τα κράτη μέλη.

Η αποτελεσματική λειτουργία του μηχανισμού αμοιβαίας αξιολόγησης στο προληπτικό στάδιο της δημοσιονομικής διαδικασίας έχει ουσιώδη σημασία για την επίτευξη κατάλληλων πολιτικών και δημοσιονομικών αποτελεσμάτων, και συνεπώς για την αποφυγή της ανάγκης ενεργοποίησης του σχετικού με τις κυρώσεις σκέλους του ΣΣΑ.

Η ικανότητα της Επιτροπής να απευθύνει άμεσα «έγκαιρες προειδοποιήσεις» (βλέπε σημείο 4 κατωτέρω) θα συμβάλει σε μια επαρκώς έγκαιρη επισήμανση της ανάγκης λήψης μέτρων για τη διόρθωση ανεπιθύμητων δημοσιονομικών εξελίξεων, τόσο σε περιόδους ευνοϊκής συγκυρίας όσο και όταν τα ελλείμματα δεν είναι κατ' ανάγκη κοντά στο όριο του 3%.

Επίσης, οι γενικοί προσανατολισμοί των οικονομικών πολιτικών θα μπορούσαν να χρησιμοποιούνται πιο αποτελεσματικά για την επιλογή των κατάλληλων πολιτικών σε περιόδους ευνοϊκής συγκυρίας. Εν ανάγκη θα μπορούσαν να διατυπώνονται συστάσεις σχετικά με την εφαρμογή των ΓΠΟΠ, εάν η ακολουθούμενη δημοσιονομική πολιτική δεν φαίνεται συνεπής με αυτούς.

Σε περίπτωση που η πολιτική ενός κράτους μέλους θα συνεπαγόταν κινδύνους όσον αφορά την τήρηση της τιμής αναφοράς της Συνθήκης ή τη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών, θα πρέπει να απευθύνονται έγκαιρα σχετικές προειδοποιήσεις.

### **3. ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ**

Η ένταξη της κοινοτικής εποπτείας της δημοσιονομικής πολιτικής σε μια ευρύτερη προοπτική συνεπάγεται ότι, στο επίπεδο της ΕΕ, η πειθαρχική πτυχή θα συνδυάζεται με άλλα στοιχεία: οι οικονομικές και δημοσιονομικές πολιτικές πρέπει να δίνουν την αναγκαία προτεραιότητα στις οικονομικές μεταρρυθμίσεις, την καινοτομία, την ανταγωνιστικότητα και την ενίσχυση των ιδιωτικών επενδύσεων και της κατανάλωσης. Αυτό θα συμβάλει στην επίτευξη προόδου στην υλοποίηση των οικονομικών στόχων της στρατηγικής της Λισσαβώνας.

Η ενίσχυση της διασύνδεσης ανάμεσα στους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών, το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης και τις εθνικές δημοσιονομικές διαδικασίες θα βελτίωνε την αποτελεσματικότητα του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών. Ειδικότερα, μια απλουστευμένη και πιο αποτελεσματική συμβολή της ευρωπαϊκής εποπτείας στην άσκηση των εθνικών πολιτικών θα μπορούσε να επιτευχθεί με την αναθεώρηση του χρονοδιαγράμματος του προληπτικού σκέλους του ΣΣΑ – το οποίο αφορά την υποβολή και αξιολόγηση των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης – προκειμένου να καταστεί πιο συμβατό με τις εθνικές δημοσιονομικές διαδικασίες.



Ο ρόλος των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης θα μπορούσε να ενισχυθεί. Τα προγράμματα αυτά μπορούν, πρώτον, να καθορίζουν τη μεσοπρόθεσμη στρατηγική στην αρχή της εκλογικής θητείας των νέων κυβερνήσεων. Οι επικαιροποιήσεις των προγραμμάτων θα μετατρέπονταν έτσι σε έναν πραγματικό εκ των προτέρων προγραμματισμό, στην αρχή του έτους. Αυτό θα επέτρεπε να λαμβάνονται υπόψη κατά την προετοιμασία των εθνικών προϋπολογισμών από τις κυβερνήσεις οι γενικοί προσανατολισμοί των οικονομικών πολιτικών (ΓΠΟΠ) και οι γνώμες σχετικά με τα προγράμματα. Η αξιολόγηση της εφαρμογής των ΓΠΟΠ στην αρχή του επόμενου έτους θα ολοκλήρωνε τον ετήσιο κύκλο και θα προετοίμαζε τον επόμενο.

Αυτή η αναθεώρηση του χρονοδιαγράμματος της οικονομικής πολιτικής παρουσιάζει πολλά πλεονεκτήματα. Πρώτον, ο αναπροσανατολισμός των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης προς το στρατηγικό σχεδιασμό, αντί της περιγραφής του ετήσιου προϋπολογισμού, θα έδινε μεγαλύτερο βάρος στη μεσοπρόθεσμη διάστασή τους. Δεύτερον, είναι πιθανό ότι η ύπαρξη ενός πραγματικού εξαμήνου οικονομικής πολιτικής της ΕΕ, κατά το οποίο θα αυξανόταν ακόμα περισσότερο η αλληλεπίδραση μεταξύ ευρωπαϊκού και εθνικού επιπέδου πριν από την προετοιμασία του σχεδίου προϋπολογισμού για το επόμενο έτος, θα ενίσχυε την προσχώρηση των κρατών μελών στο συντονισμό της πολιτικής της ΕΕ, διευκολύνοντας την ενσωμάτωση κοινών κατευθύνσεων κατά την κατάρτιση των εθνικών πολιτικών. Τρίτον, η μεταβολή αυτή θα παρείχε τη δυνατότητα μεγαλύτερης συμμετοχής των εθνικών κοινοβουλίων, ήδη από τα πρώτα στάδια του πολυετούς δημοσιονομικού προγραμματισμού, ενισχύοντας έτσι τη νομιμότητα του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ. Τέλος, θα επέτρεπε να βελτιωθεί η διαδικασία αξιολόγησης της εφαρμογής – τόσο των ΓΠΟΠ όσο και των προγραμμάτων – συνδέοντας την ανάλυση, στο τέλος του έτους, των κυριότερων στοιχείων του πρόσφατα εγκριθέντος προϋπολογισμού, με τις συστάσεις που περιέχονται στους ΓΠΟΠ τόσο σχετικά με την ποιότητα των δημόσιων οικονομικών όσο και με τις δημοσιονομικές πτυχές άλλων συστάσεων.

#### 4. ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

Η αναθεώρηση των κανόνων και των διαδικασιών της ΕΕ θα ενισχύσει την οικονομική λογική του πλαισίου, αυξάνοντας την αξιοπιστία και την αποδοχή του από τα κράτη μέλη. Η αντιμετώπιση των συμπληρωματικών θεμάτων που σχετίζονται με τη λειτουργία των προληπτικών, των αποτρεπτικών και των διορθωτικών πτυχών της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας και με τις σχέσεις της με το θεσμικό πλαίσιο θα συμβάλουν επίσης στην ενίσχυση της εφαρμογής των κοινών κανόνων. Η εφαρμογή του πλαισίου της ΕΕ και των συναφών κατευθυντήριων γραμμών και συστάσεων θα μπορούσε να βελτιωθεί τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο, μέσω της αποσαφήνισης των αντίστοιχων ρόλων των διαφόρων θεσμικών οργάνων, της αυξημένης αποτελεσματικότητας των εθνικών δημοσιονομικών διαδικασιών και της συμμετοχής όλων των εθνικών φορέων. Ωστόσο, η εφαρμογή του με βάση τη Συνθήκη ανήκει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών και εξαρτάται από την πολιτική τους δέσμευση να ασκήσουν πλήρως τις αναγκαίες αμοιβαίες πιέσεις.

Η Επιτροπή προωθεί τους στόχους της Ένωσης και παρακολουθεί την τήρηση των διατάξεων της Συνθήκης και τη συμμόρφωση των κρατών μελών με τις συστάσεις του Συμβουλίου. Προτείνει ή συστήνει στη συνέχεια στο Συμβούλιο κατάλληλες δράσεις. Εντός των ορίων που καθορίζει το νομοθετικό πλαίσιο, το Συμβούλιο, ασκώντας την εξουσία πολιτικής εκτίμησης που διαθέτει, λαμβάνει την τελική απόφαση για τις κοινές κατευθύνσεις πολιτικής ή για την έκταση των συστάσεων στις οποίες πρέπει να προβεί προκειμένου να επιτύχει τη

διόρθωση των μεγάλων αποκλίσεων. Οι αρχές αυτές επαναβεβαιώθηκαν από την απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Ιουλίου 2004. Οι διατάξεις της νέας Συνθήκης, όπως εκείνες για τις «έγκαιρες προειδοποιήσεις» που απευθύνει άμεσα η Επιτροπή, και οι αποφάσεις του Συμβουλίου για την κίνηση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος βάσει προτάσεων, και όχι συστάσεων, της Επιτροπής, ενισχύουν την οικονομική διακυβέρνηση και αποσαφηνίζουν τους συμπληρωματικούς ρόλους του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

Η εφαρμογή του δημοσιονομικού πλαισίου και η αξιοπιστία του βασίζονται επίσης στην ποιότητα, τον έγκαιρο χαρακτήρα και την αξιοπιστία των δημοσιονομικών στατιστικών και στην αξιολόγηση των δημοσιονομικών θέσεων. Η βελτιωμένη παρακολούθηση στο επίπεδο της ΕΕ των κοινοποιούμενων στοιχείων θα συμβάλει στο σκοπό αυτό: σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Συμβουλίου Ecofin της 2ας Ιουνίου 2004, η Επιτροπή θα προετοιμάσει ορισμένα ελάχιστα ευρωπαϊκά πρότυπα για τη θεσμική διάρθρωση των στατιστικών αρχών. Πρέπει ιδίως να εξασφαλιστεί η συνοχή μεταξύ του καθεστώτος και των προνομίων των εθνικών στατιστικών αρχών και του καθήκοντός τους να εγγυώνται την αξιοπιστία και τον έγκαιρο χαρακτήρα των στατιστικών. Η πλήρης διαφάνεια επιτρέπει στις χρηματοπιστωτικές αρχές να αξιολογούν καλύτερα τη φερεγγυότητα των διαφορών κρατών μελών.

Τα αποτρεπτικά στοιχεία του δημοσιονομικού συντονισμού, τα οποία επικεντρώνονται στη χρησιμοποίηση των «αμοιβαίων πιέσεων» ως μηχανισμού κυρώσεων, σε συνδυασμό με την τελική απειλή χρηματοοικονομικών κυρώσεων, αποτελούν μια βασική πτυχή του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ.

Θα μπορούσε να ενισχυθεί η ικανότητα των αμοιβαίων πιέσεων να αποθαρρύνουν τα κράτη μέλη να αθετούν τις νόμιμες υποχρεώσεις τους, κατονομάζοντας, στιγματίζοντας και, εν ανάγκη, επικρίνοντας δημόσια τους ενόχους. Εάν η εθνική κοινή γνώμη συνειδητοποιεί ότι οι οικονομικές πολιτικές είναι λανθασμένες, το κόστος από πλευράς αξιοπιστίας θα είναι μεγαλύτερο και θα παρέχει κίνητρα για τη λήψη κατάλληλων μέτρων, εξασθενίζοντας έτσι την τάση δημιουργίας ελλειμμάτων που συνδέεται, για παράδειγμα, με τον εκλογικό κύκλο. Όπως προκύπτει από πρόσφατες εμπειρίες, στο σημερινό πλαίσιο οι δυνατότητες μετακύλισης του «κόστους αξιοπιστίας» στην κοινή γνώμη ή στις χρηματοπιστωτικές αγορές είναι περιορισμένες. Εξάλλου, η ενίσχυση της λειτουργίας των αποτρεπτικών στοιχείων και των αμοιβαίων πιέσεων στο Συμβούλιο θα συνέβαλε σημαντικά στη βελτίωση του συντονισμού των δημοσιονομικών πολιτικών.

Πρέπει να ληφθούν μέτρα για μεγαλύτερη διαφάνεια και υποχρέωση λογοδοσίας των κρατών μελών όσον αφορά τις δημοσιονομικές πολιτικές τους. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ο στόχος αυτός μπορεί να επιτευχθεί σε ένα πρώτο στάδιο με την αύξηση της διαφάνειας της εποπτικής δραστηριότητας. Η Επιτροπή έχει ήδη αναλάβει πρωτοβουλίες στην κατεύθυνση αυτή, συγκεντρώνοντας και δημοσιεύοντας τις περισσότερες πληροφορίες που αφορούν την αξιολόγηση των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης, αλλά και την εφαρμογή της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος. Η Επιτροπή μπορεί να λάβει πρόσθετα μέτρα για να αυξήσει την ποσότητα και την ποιότητα των πληροφοριών που διανέμει και να εντείνει τις αμοιβαίες πιέσεις μεταξύ κρατών μελών. Για παράδειγμα, η Επιτροπή μπορεί να παρουσιάζει τακτικά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο την εκτίμησή της για τη δημοσιονομική κατάσταση, προκειμένου να τροφοδοτεί τη συζήτηση. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα μπορούσε έτσι να συμβάλλει στη μεγαλύτερη ευαισθητοποίηση του κοινού.

Οι ευρωπαϊκές δεσμεύσεις πρέπει να αντικατοπτρίζονται καλύτερα σε εθνικό επίπεδο. Η Συνθήκη αναγνωρίζει ορθά τη σημασία των εθνικών δημοσιονομικών θεσμών και διαδικασιών για την εφαρμογή υγιών δημοσιονομικών πολιτικών και καλεί να κράτη μέλη να

«εξασφαλίσουν ότι οι εθνικές διαδικασίες στον τομέα του προϋπολογισμού τούς επιτρέπουν να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους»<sup>2</sup>. Σε κάθε χώρα, οι δημοσιονομικοί θεσμοί πρέπει να αντανακλούν με κατάλληλο τρόπο την ιδιαίτερη συνταγματική και θεσμική οργάνωσή της.

Στο πλαίσιο αυτό, κατάλληλος φαίνεται ο ρόλος που διαδραματίζουν σε ορισμένα κράτη μέλη οι εθνικές αρχές που είναι επιφορτισμένες με την εποπτεία που ασκεί η Επιτροπή στο επίπεδο της ΕΕ. Μετά τα επιτυχημένα παραδείγματα εθνικών οργανισμών, όπως τα ανεξάρτητα ινστιτούτα που ασκούν την εποπτεία των εθνικών δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών και ανακοινώνουν δημόσια απόψεις για την εφαρμογή τους, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να διερευνήσουν τον τρόπο με τον οποίο αυτοί οι θεσμοί μπορούν να ενταχθούν στο εθνικό τους θεσμικό πλαίσιο. Επιπλέον, μια μεγαλύτερη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στη διαδικασία συντονισμού θα μπορούσε να συμβάλει στην ενίσχυση της υποχρέωσης λογοδοσίας στο επίπεδο των κρατών μελών και να αυξήσει έτσι την αποτελεσματικότητα των αμοιβαίων πιέσεων.

\* \* \*

Εντός των επόμενων μηνών, η Επιτροπή – μετά από διαβούλευση με τα κράτη μέλη – θα συνεχίσει τις εργασίες για την ανάπτυξη αυτών των ιδεών και θα τις καταστήσει λειτουργικές. Η Επιτροπή θα παρουσιάσει στη συνέχεια νομοθετικές προτάσεις για την υλοποίηση των ιδεών εκείνων που θα ενισχύσουν την οικονομική διακυβέρνηση και θα συμβάλλουν στη διατήρηση υγιών δημόσιων οικονομικών και στην αύξηση του αναπτυξιακού δυναμικού της ΕΕ.

---

<sup>2</sup> Συνθήκη ΕΚ, άρθρο 3 του πρωτοκόλλου σχετικά με τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος (πρωτόκολλο αριθ. 20).