

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΙΣ

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

109Η ΣΥΝΟΔΟΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ, 3—4 ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΥ 2014

Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα «Βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων δαπανών σε θέματα που εμπίπτουν στη δράση της ΕΕ»

(2015/C 019/02)

Εισηγήτρια

Catuscia Marini (IT/PES), περιφερειάρχης Ούμπρια

Έγγραφο αναφοράς**I. ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ****Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

1. τονίζει ότι οι συνθήκες για τη χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας αναδιαμορφώνονται ριζικά λόγω της σημερινής χρηματοπιστωτικής, οικονομικής και κοινωνικής κρίσης. Με αυτά κατά νου, καθίσταται ολοένα και πιο απαραίτητη η μακροπρόθεσμη υποστήριξη των δημόσιων και ιδιωτικών επενδύσεων. Πράγματι, οι δημόσιες επενδύσεις, όχι μόνο μπορεί να λειτουργήσουν σαν ερέθισμα για τις αντίστοιχες ιδιωτικές, αλλά αποτελούν και προϋπόθεσή τους, καθότι μπορεί να συμβάλουν στη διαμόρφωση των κατάλληλων διαρθρωτικών συνθηκών της οικονομίας της εκάστοτε περιφέρειας και να ασκήσουν αντικυκλικές επιδράσεις σε οικονομικά δυσχερείς περιόδους. Πέραν του συμπληρωματικού τους χαρακτήρα, οι δημόσιες επενδύσεις μπορεί επίσης να διευκολύνουν την υλοποίηση στόχων γενικού συμφέροντος σε τομείς (όπως η εκπαίδευση, η κατάρτιση, η έρευνα, οι υποδομές, η υγεία, το περιβάλλον κ.λπ.), στους οποίους είναι αναγκαία η δημόσια παρέμβαση, καθότι τα ευρύτερα οφέλη για την κοινωνία, δεν ανταποκρίνονται στα πρότυπα των ιδιωτικών επενδύσεων·

2. σημειώνει ότι, ενώ οι άμεσες επενδύσεις στον υπόλοιπο κόσμο αυξάνονται και μάλιστα κατά σχεδόν διψήφιο ποσοστό ⁽¹⁾, οι ιδιωτικές επενδύσεις στην ΕΕ ακολουθούν φθίνουσα πορεία. Ταυτόχρονα, τα σημερινά εξαιρετικά χαμηλά πραγματικά επιτόκια παρέχουν βραχυπρόθεσμα ελάχιστα κίνητρα για τη στήριξη των δημόσιων επενδύσεων από τον ιδιωτικό τομέα. Είναι, συνεπώς, σημαντικό να δημιουργηθούν ευνοϊκές συνθήκες για την τόνωση των ιδιωτικών επενδύσεων και να βελτιωθεί παράλληλα η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα των δημόσιων επενδύσεων για να αντισταθμιστεί η έλλειψη της ιδιωτικής με τη δημόσια ζήτηση·

3. υπογραμμίζει ότι, στη μελέτη World Economic Outlook (Παγκόσμιες οικονομικές πολιτικές) του Οκτωβρίου 2014 ⁽²⁾, το ΔΝΤ κάνει λόγο για «οικονομίες με σαφείς ανάγκες σε υποδομές και αποτελεσματικές διαδικασίες δημόσιων επενδύσεων. Έτσι, όπου παρατηρείται οικονομική δυστοκία και εφαρμόζεται χαλαρή νομισματική πολιτική συντρέχουν ουσιαστικοί λόγοι αύξησης των δημόσιων επενδύσεων σε υποδομές»·

4. επισημαίνει την πτώση σε πραγματικούς αριθμούς των δημόσιων επενδύσεων εντός της ΕΕ κατά 20 % κατά την περίοδο 2008-2013. Επίσης αναγνωρίζει ότι η ανεπάρκεια των δημόσιων επενδύσεων είχε εμφανιστεί πριν από την κρίση και έκτοτε έχει οξυνθεί. Πράγματι, κατά τη διάρκεια της κρίσης οι δημόσιες επενδύσεις περιορίστηκαν περαιτέρω λόγω της δημόσιας ανακεφαλαιοδότησης των τραπεζών, οι οποίες είχαν υποστεί τις συνέπειες των υπέρμετρων ιδιωτικών επενδύσεων στον κλάδο των ακινήτων σε ορισμένες χώρες της ευρωζώνης. Σύμφωνα με τις πιο πρόσφατες προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα έτη 2013 και 2014, οι δημόσιες επενδύσεις στην ΕΕ των 27 θα φθάσουν το 2014 στο κατώτατο επίπεδο όλων των εποχών, κάτι το οποίο συνέβη ήδη στον ιδιωτικό τομέα το προηγούμενο έτος (2013) ⁽³⁾·

⁽¹⁾ Βλέπε την έκθεση του ΟΗΕ του 2014 για τις Παγκόσμιες Επενδύσεις (24 Ιουνίου 2014), http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf

⁽²⁾ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/pdf/c3.pdf>

⁽³⁾ Βλέπε την 6η έκθεση συνοχής, σ. 142.

5. τάσσεται, επομένως, υπέρ της ολοένα και ευρύτερα αποδεκτής άποψης ότι είναι αδύνατη η επαναφορά της σταθερής ανάπτυξης στην ΕΕ, χωρίς την τόνωση των ευνοϊκών για την ανάπτυξη επενδύσεων ⁽⁴⁾. Η ενίσχυση αυτών των επενδύσεων κρίνεται σημαντική καθότι αποτελεί τον μεγαλύτερο δημοσιονομικό πολλαπλασιαστή, επενεργεί δηλαδή στην πραγματική αύξηση του ΑΕγχΠ σε σύγκριση με άλλους τύπους δαπανών όπως οι κρατικές καταναλωτικές δαπάνες, οι κοινωνικές μεταβιβάσεις, οι περικοπές στον ΦΠΑ ή οι αυξημένες ασφαλιστικές εισφορές των εργαζομένων ⁽⁵⁾.

6. επισημαίνει τον κίνδυνο περαιτέρω διεύρυνσης του χάσματος ως προς τη συνοχή και τη σύγκλιση που ενέχει η συνεχιζόμενη ανεπάρκεια ποιοτικών δημόσιων επενδύσεων, σύμφωνα με την 6η έκθεση συνοχής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής·

7. υπογραμμίζει, ωστόσο, ότι τόσο η υπερχρέωση ορισμένων κρατών μελών όσο και η αύξηση των δαπανών υπέρ των κοινωνικών υπηρεσιών λόγω της κρίσης, καθώς και η μεταβίβαση κεφαλαίου σε εταιρείες, περιορίζουν τα δημοσιονομικά περιθώρια πραγματοποίησης δημόσιων επενδύσεων·

8. παρατηρεί ότι η φθίνουσα πορεία των δημόσιων οικονομικών και τα μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης που εφαρμόζονται από τα τέλη του 2010 έχουν μεταβάλει ριζικά τη διάρθρωση των δημόσιων δαπανών σε αρκετά κράτη μέλη. Συγκεκριμένα, κατά την περίοδο 2008-2012 οι αναπτυξιακές δαπάνες στα κράτη μέλη της ΕΕ μειώθηκαν δυσανάλογα, λόγω των μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης, από 36,7 % σε 35,6 % ⁽⁶⁾.

9. επαναλαμβάνει ότι οι υποεθνικές κυβερνήσεις επιδρούν καθοριστικά στις δημόσιες επενδύσεις καθότι, μέσω αυτών των αρχών, το έτος 2013 στην ΕΕ των 28 πραγματοποιήθηκε το 55 % των συνολικών δημόσιων επενδύσεων. Εντούτοις, το μερίδιο των υποεθνικών δημόσιων επενδύσεων μειώθηκε στην ΕΕ των 27 από το 2,2 % του ΑΕγχΠ το 1995 στο 1,8 % του ΑΕγχΠ το 2013, με συνεχή πτώση σε πραγματικούς αριθμούς από το 2010 ⁽⁷⁾. Η μείωση αυτή οφείλεται σε μεγάλο βαθμό και στην επιδείνωση των όρων δανεισμού. Η επιβολή νέων ή πιο αυστηρών κανόνων όσον αφορά την παροχή πίστωσης προς τις υποεθνικές δημόσιες αρχές, λόγω των μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης σε πολλές χώρες του ΟΟΣΑ, είναι μιν σε πολλές περιπτώσεις απαραίτητη για να περιοριστεί το δημόσιο χρέος, αλλά επιφέρει και περαιτέρω συρρίκνωση της επενδυτικής τους ικανότητας·

10. υπογραμμίζει ότι, σύμφωνα με το Πρωτόκολλο 12 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), υπεύθυνα για τα ελλείμματα της γενικής κυβέρνησης –στα οποία συμπεριλαμβάνονται αυτά όλων των επιπέδων της δημόσιας διοίκησης– είναι τα κράτη μέλη. Ωστόσο, η επίδραση της ενωσιακής δημοσιονομικής νομοθεσίας στις τοπικές και περιφερειακές αρχές της ΕΕ ποικίλλει σημαντικά. Η επίδραση εξαρτάται από τα εξής: α) τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν μεταφέρει τη συναφή δημοσιονομική νομοθεσία στο εθνικό τους Δίκαιο, β) τον βαθμό αποκέντρωσης της δημόσιας διοίκησης κάθε κράτους μέλους, γ) το επίπεδο αρμοδιοτήτων των τοπικών και περιφερειακών αρχών και δ) τα οικονομικά των εν λόγω αρχών, τα οποία διαφέρουν σημαντικά από το ένα κράτος μέλος στο άλλο·

11. τονίζει ότι, ενώ οι δημόσιες επενδύσεις νοούνται εμμέσως βάσει των μακροοικονομικών κανόνων του συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης που προβλέπουν τη διατήρηση του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημόσιου χρέους κάτω από το 3 % και το 60 % του ΑΕγχΠ αντιστοίχως, η μόνη ειδική αναφορά των Συνθηκών της ΕΕ στις δημόσιες επενδύσεις είναι στην περιγραφή της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, στην οποία δεν γίνεται καμία διάκριση ως προς τα διάφορα είδη δαπανών. Στο άρθρο, λοιπόν, 126 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ ορίζεται ότι η έκθεση που προηγείται της έναρξης της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος «λαμβάνει επίσης υπόψη το κατά πόσον το δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει τις δαπάνες δημόσιων επενδύσεων, καθώς και όλους τους άλλους σχετικούς παράγοντες». Ο κατάλογος των σχετικών παραγόντων στον σχετικό με την εν λόγω διαδικασία κανονισμό περιέχει, μεταξύ άλλων, τα εξής: εξελίξεις «στις πρωτογενείς δαπάνες, τόσο τις τρέχουσες όσο και τις κεφαλαιακές, [...] την εφαρμογή πολιτικών στο πλαίσιο της κοινής αναπτυξιακής στρατηγικής για την Ένωση και τη συνολική ποιότητα των δημόσιων οικονομικών»·

⁽⁴⁾ Ορισμός των ευνοϊκών για την ανάπτυξη δαπανών περιλαμβάνεται στο έγγραφο που δημοσίευσε το 2012 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με τίτλο «Η ποιότητα των δημοσίων δαπανών» (Quality of Public Expenditure).

⁽⁵⁾ Βλέπε CEPII Policy Brief n°4, Ιούλιος 2014: A new Architecture for Public Investment in Europe των Natacha Valla, Thomas Brand και Sébastien Doisy, σ. 4

⁽⁶⁾ Βλέπε την 6η έκθεση συνοχής, σ. 182.

⁽⁷⁾ Βλέπε την 6η έκθεση συνοχής, σ. 190.

12. παρατηρεί ότι μέχρι στιγμής δεν έχει χαραχθεί καμία ενωσιακή στρατηγική για τις δημόσιες επενδύσεις και ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει περιοριστεί, στις περισσότερες περιπτώσεις, στη διατύπωση μη δεσμευτικών συστάσεων προς τα κράτη μέλη, όπως π. χ.: «Αξιόπιστη και φιλική προς την ανάπτυξη εξυγίανση που βελτιώνει την αποτελεσματικότητα της φορολογικής δομής, καθώς και την ποιότητα των δημόσιων δαπανών θα συμβάλει στην τόνωση της ανάπτυξης.[...]Τα κράτη μέλη θα πρέπει να επιδιώξουν ιδίως να διατηρήσουν έναν ικανοποιητικό ρυθμό δημοσιονομικής εξυγίανσης, ενώ θα συνεχίζουν τις επενδύσεις που αποσκοπούν στην επίτευξη των στόχων της στρατηγικής “Ευρώπη 2020” για την ανάπτυξη και την απασχόληση⁽⁸⁾». Η σύσταση αυτή διευκρινίζεται περαιτέρω στην «Ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης για το 2013», στην οποία υπογραμμίζονται τα ακόλουθα: «Οι επενδύσεις στους τομείς της εκπαίδευσης, της έρευνας, της καινοτομίας και της ενέργειας θα πρέπει να καταστούν προτεραιότητες και να ενισχυθούν, όταν είναι δυνατό, και παράλληλα πρέπει να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα αυτών των δαπανών». Υπογραμμίζεται δε ότι οποιαδήποτε ευρωπαϊκή στρατηγική θα πρέπει να τηρεί αυστηρά την αρχή της επικουρικότητας.

13. επιδοκιμάζει, πάντως, το γεγονός ότι στις ανά χώρα συστάσεις για το 2014 δίνεται περισσότερη έμφαση στα μακρόπνοα μέτρα για την ενίσχυση της ανάπτυξης και αναγνωρίζεται ότι τα βραχυπρόθεσμα μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης πρέπει να συνοδεύονται –βάσει εκ νέου εξισορροπημένων συνδυαστικών πολιτικών– από μακροπρόθεσμες επενδύσεις υπέρ της ανάπτυξης και της εργασίας. Οι ανά χώρα συστάσεις αναφέρονται συχνά σε ζητήματα έρευνας-ανάπτυξης, γνώσης, εκπαίδευσης, πρόσβασης των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) στην αγορά (στις συστάσεις προς 13 κράτη μέλη), ενεργειακού τομέα (στις συστάσεις προς 12 κράτη μέλη), μεταφορών και ευρυζωνικών υποδομών (στις συστάσεις προς 8 κράτη μέλη)⁽⁹⁾.

14. υπενθυμίζει ορισμένα από τα σημεία του «Συμφώνου για την ανάπτυξη και την απασχόληση» που υιοθέτησαν οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων στις 28–29 Ιουνίου 2012: «[...] ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στην προώθηση των επενδύσεων σε τομείς προανατολισμένους στο μέλλον και άμεσα συνδεδεμένους με τις δυνατότητες οικονομικής μεγέθυνσης και στη διασφάλιση της βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων. Η Επιτροπή παρακολουθεί τις επιπτώσεις των αυστηρών δημοσιονομικών περιορισμών στις δημόσιες δαπάνες που ευνοούν την ανάπτυξη και στις δημόσιες επενδύσεις. Θα υποβάλει έκθεση σχετικά με την ποιότητα των δημόσιων δαπανών και το πεδίο των πιθανών δράσεων εντός των ορίων του ενωσιακού και των εθνικών δημοσιονομικών πλαισίων». Στην εντολή αυτή, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανταποκρίθηκε με ένα μάλλον ακαδημαϊκό έγγραφο, χωρίς νομικό χαρακτήρα και χωρίς καμία πολιτική σύσταση⁽¹⁰⁾.

15. φρονεί ότι δεν δόθηκε συνέχεια στη σύσταση από τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου 2012 «να αξιοποιηθούν στο προληπτικό σκέλος του ΣΣΑ οι δυνατότητες που παρέχει το ισχύον δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ για την εξισορρόπηση των αναγκών των παραγωγικών δημόσιων επενδύσεων και των στόχων δημοσιονομικής πειθαρχίας⁽¹¹⁾», μολονότι εξακολουθεί να είναι ιδιαίτερα επίκαιρη. Αυτό άλλωστε φανερώνουν και οι ακόλουθες δηλώσεις του κυβερνήτη της ΕΚΤ στις 22 Αυγούστου 2014: «Από το 2010, η ευρωζώνη υποφέρει λόγω μιας λιγότερο ευχερούς και αποτελεσματικής δημοσιονομικής πολιτικής, ιδίως σε σύγκριση με αυτήν άλλων προηγμένων οικονομιών. [...] Για λόγους προαγωγής της εν γένει πολιτικής, θα ήταν χρήσιμο να έχει μεγαλύτερη βαρύτητα η δημοσιονομική πολιτική, παράλληλα με τη νομισματική πολιτική• πιστεύω δε ότι υπάρχουν τα σχετικά περιθώρια, λαμβανομένων υπόψη των ειδικών αρχικών συνθηκών και νομικών περιορισμών που έχουμε».

16. υπενθυμίζει ότι στο «Σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης» προβλέπεται η δυνατότητα ελαστικής εφαρμογής του σε εξαιρετικές περιπτώσεις και πάντως προσωρινά. Τις περιπτώσεις αυτές ορίζει ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1177/2011 και, σύμφωνα με την αξιολόγηση της ίδιας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, «το δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ παρέχει αρκετά περιθώρια για την ισορροπο σύζευξη των αναγκών σε παραγωγικές δημόσιες επενδύσεις με τους στόχους της δημοσιονομικής πειθαρχίας»⁽¹²⁾.

II. ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

17. επικαλούμενη ξανά τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 2014, στα οποία επιβεβαιώνεται ότι «η Ένωση χρειάζεται τολμηρά μέτρα για την τόνωση της ανάπτυξης, την αύξηση των επενδύσεων, τη δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας και την ενθάρρυνση της εφαρμογής μεταρρυθμίσεων για την ανταγωνιστικότητα», καθώς και ότι «αυτό επίσης προϋποθέτει βέλτιστη χρήση της εγγενούς ευελιξίας των ισχυόντων κανόνων του συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης», προτρέπει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να δημοσιεύσει μια ανακοίνωση, στην οποία θα εξηγήει πώς σκοπεύει να εφαρμόσει τις υφιστάμενες διατάξεις περί ευελιξίας του εν λόγω συμφώνου, έτσι ώστε να ενισχυθούν οι δημόσιες επενδύσεις που απαιτούνται για την επίτευξη της οικονομικής ανάπτυξης.

18. υπενθυμίζει ότι, εφόσον το ζητούμενο είναι η εξασφάλιση κατάλληλου και σταθερού ύψους καθαρών δημόσιων επενδύσεων, πρέπει να ληφθεί μέριμνα έτσι ώστε να μην προβούν οι κυβερνήσεις σε περικοπές των δαπανών για τις επενδύσεις, εάν πληρούν τις προϋποθέσεις της δημοσιονομικής προσαρμογής. Πράγματι, η πείρα δείχνει ότι στο αποκορύφωμα της κρίσης, οι κυβερνήσεις αποφάσισαν να περιστείλουν τις επενδύσεις αντί να μειώσουν τις τρέχουσες δαπάνες. Είναι όμως γνωστό ότι οι επενδύσεις αποτελούν ουσιαστικό μοχλό μιας δομημένης και αποτελεσματικής δράσης των Περιφερειών και ευρωπαϊκών πόλεων, ως δικαιούχων των ΕΔΕΤ, και χωρίς αυτή τη μόχλευση, θα ήταν αδύνατο να διασφαλιστεί ο ενεργός και συμμετοχικός ρόλος τους στη στρατηγική «Ευρώπη 2020».

⁽⁸⁾ Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής “Σχέδιο στρατηγικής για μια βαθιά και ουσιαστική οικονομική και νομισματική ένωση Έναρξη συζήτησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο”, COM(2012) 0777, 30/11/2012, σημείο 3.1.6.

⁽⁹⁾ Βλέπε Ανάλυση της ΕΤΠ των ανά χώρα συστάσεων για το 2014 (Ιούλιος 2014).

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp125_en.pdf

⁽¹¹⁾ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 2012 για την ολοκλήρωση της ΟΝΕ, σημείο 2.

⁽¹²⁾ Ευρωπαϊκή Επιτροπή «Η ποιότητα των δημοσίων δαπανών», σ. 31.

19. επαναλαμβάνει τη σύμφωνη γνώμη της με την προτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να εξαιρείται η συγχρηματοδότηση από τα κράτη μέλη επενδύσεων που συγχρηματοδοτούνται από την ΕΕ στα πλαίσια συμφωνιών εταιρικής σχέσης και ζητεί, πιο συγκεκριμένα, να εξαιρούνται από τους κανόνες του συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης οι επενδύσεις που πραγματοποιούν οι τοπικές και οι περιφερειακές αρχές στα πλαίσια των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής. Ωστόσο, επισημαίνει ότι θα πρέπει όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης να προσπαθήσουν να μειώσουν το επίπεδο του δημόσιου χρέους τους, ώστε να περιορίσουν το βάρος της αποπληρωμής για τις μελλοντικές γενιές·

20. εκφράζει την ανησυχία της για το γεγονός ότι το νέο λογιστικό πρότυπο ESA 2010 της Eurostat, που εφαρμόζεται από τον Σεπτέμβριο του 2014, δεν κάνει διάκριση μεταξύ δαπανών και επενδύσεων. Επιπροσθέτως, σε ορισμένα κράτη μέλη, η μεταφορά αυτών των προτύπων στο εθνικό δίκαιο επιβάλλει στις τοπικές και τις περιφερειακές αρχές την υποχρέωση να εφαρμόζουν μέγιστα όρια επενδύσεων ανά έτος και ανά κάτοικο. Τα όρια αυτά εμποδίζουν, ιδίως τις τοπικές και τις περιφερειακές αρχές ορισμένων κρατών μελών, να παράσχουν τη συγχρηματοδότηση που χρειάζεται για έργα των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ). Απαγορεύουν, επίσης, σε εκείνες τις ΤΠΑ που έχουν αποθέματα οικονομικών πόρων να δρομολογήσουν σημαντικά έργα επενδύσεων που δεν σχετίζονται με τα ΕΔΕΤ. Καλεί, συνεπώς, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να δημοσιεύσει έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του λογιστικού προτύπου ESA 2010·

21. υπογραμμίζει ότι η μη συνεκτίμηση της συγχρηματοδότησης κατά τον υπολογισμό των ελλειμμάτων θα έχει ιδιαίτερη σημασία προκειμένου να επιταχυνθεί και διευκολυνθεί η διαδικασία εφαρμογής των ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Υπογραμμίζει επίσης ότι η εν λόγω μη συνεκτίμηση θα είναι σημαντική για όσα κράτη μέλη έχουν πληγεί περισσότερο από την κρίση και έχουν δεχτεί οικονομική ενίσχυση βάσει προγράμματος υπό τον μηχανισμό ισοζυγίου πληρωμών (για χώρες εκτός της ευρωζώνης όπως η Ρουμανία, η Λετονία και η Ουγγαρία) ή υπό τον Ευρωπαϊκό μηχανισμό χρηματοοικονομικής σταθεροποίησης (για χώρες της ευρωζώνης όπως η Πορτογαλία, η Ελλάδα και η Ιρλανδία) και στις οποίες το ποσοστό εθνικής συγχρηματοδότησης για τα διαρθρωτικά ταμεία έχει μειωθεί από το 2011. Η εξαίρεση, λοιπόν, του ποσοστού συγχρηματοδότησης από τους υπολογισμούς των ελλειμμάτων θα καταστήσει εξάλλου ευκολότερη και ουσιαστικότερη τη συγχρηματοδότηση των τοπικών και περιφερειακών αρχών, το οποίο με τη σειρά του θα συντείνει αφενός μεν στη μεγαλύτερη διασπορά των ενωσιακών κονδυλίων, έτσι ώστε να καλύπτουν περισσότερα έργα και πιο πολλαπλασιαστικά, αφετέρου δε στην ποιοτική αναβάθμιση των δημόσιων επενδύσεων·

22. δεδομένου ότι οι δημόσιες επενδύσεις στην ΕΕ μέσω της πολιτικής συνοχής καθορίζονται ήδη από τη διαφοροποιημένη ποιότητα των δημόσιων επενδύσεων μέσω της αρχής της θεματικής συγκέντρωσης (κονδύλια με ειδικό προορισμό/κατάρτιση καταλόγου υπό τη στρατηγική «Ευρώπη 2020»), ρωτά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή γιατί η ΕΕ δεν εξετάζει το ενδεχόμενο να εφαρμόσει ανάλογα κριτήρια αξιολόγησης ως προς τις κρατικές δαπάνες·

23. καλεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εκπονήσει μια λευκή βίβλο, στην οποία θα περιγράφεται η ενωσιακού επιπέδου ποιοτική τυπολογία των δημόσιων επενδύσεων ως προς τους λογαριασμούς των δημόσιων δαπανών και σύμφωνα με τις μακροπρόθεσμες επιδράσεις τους. Εν τέλει, βάσει αυτής της τυπολογίας θα μπορούσε να συμπεριληφθεί στον υπολογισμό των ελλειμμάτων το ποιοτικό κριτήριο των δημόσιων επενδύσεων και/ή μια καλύτερη συνεκτίμηση του πραγματικού μακροοικονομικού κύκλου ή πλαισίου με απώτερο στόχο την καθιέρωση ενός βασικού κανόνα για τον διαχωρισμό στη δημόσια λογιστική των τρεχουσών δαπανών από τις επενδύσεις. Κατ' αυτόν τον τρόπο θα αποφεύγονται οι δημόσιες επενδύσεις στις οποίες τα μακροπρόθεσμα καθαρά κέρδη θα υπολογίζονται μόνο ως προς το βραχυπρόθεσμο (αρνητικό) κόστος τους·

24. εκφράζει, επίσης, εκ νέου τη σύμφωνη γνώμη της με τις εισηγήσεις που έκανε τον Νοέμβριο του 2012 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην έκθεσή του με τίτλο «Σύμφωνο Κοινωνικών Επενδύσεων — ως αντίδραση στην κρίση»⁽¹³⁾. Στην έκθεση αναγνωρίζονται οι μακροχρόνιες συνέπειες της τρέχουσας οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης, π.χ. ως προς την ποσότητα και την ποιότητα των κοινωνικών επενδύσεων στην Ευρώπη και ζητείται να ακολουθηθεί μια νέα προσέγγιση στο ζήτημα των εν λόγω επενδύσεων στην Ευρώπη. Επίσης, προτείνεται βάσει του «Συμφώνου για το ευρώ +», να συνάψουν τα κράτη μέλη ένα «Σύμφωνο κοινωνικών επενδύσεων», στο οποίο θα τίθενται ορισμένοι επενδυτικοί στόχοι για την εκπλήρωση των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» όσον αφορά την απασχόληση, την κοινωνική πολιτική και την εκπαίδευση. Ζητεί, επιπλέον, να προσανατολιστεί η στρατηγική για τις δημόσιες επενδύσεις σε οικολογικούς και κοινωνικούς στόχους·

25. ζητά την επανεξέταση της μεθόδου υπολογισμού του *διαρθρωτικού ελλείμματος*, έτσι ώστε να συνεκτιμώνται τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της κάθε εθνικής οικονομίας και οι δομικές διαφορές των δημόσιων δαπανών⁽¹⁴⁾·

26. καλεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να συμπεριλάβει ένα κεφάλαιο σχετικό με την ποιότητα των δημόσιων επενδύσεων —και σε υποεθνικό επίπεδο— σε κάθε ετήσια έκθεση για τα δημόσια οικονομικά της ΟΝΕ·

⁽¹³⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0419+0+DOC+XML+V0//EN&language=EL>

⁽¹⁴⁾ Στο βιβλίο των Céline Mareuge και Catherine Merckling με τίτλο «Pourquoi les dépenses publiques sont-elles plus élevées dans certains pays?» (εκδ. Note d'Analyse France Stratégie, Ιούλιος 2014) εξηγείται γιατί οι δημόσιες δαπάνες διαφέρουν από τη μία χώρα στην άλλη.

27. εφιστά την προσοχή στο γεγονός ότι η ποιότητα των δαπανών καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από τη χρηστή διαχείριση. Υπ' αυτήν την έννοια, συμπεριτίθεται την άποψη ότι «η αξιολόγηση των δαπανών αποτελεί κατάλληλο μέσο στάθμισης των αποδόσεων των δαπανών. Συνιστάται δε στην αναζήτηση μιας ορθολογικότερης κατανομής των δαπανών μέσω των προτεραιοτήτων των εθνικών πολιτικών και βάσει μιας επιλεκτικής και διατηρήσιμης εξυγίανσης με γνώμονα τις δαπάνες• δηλαδή, μια εις βάθος και άρτια συντονισμένη αξιολόγηση των βασικών δαπανών με κριτήριο τους επιδιωκόμενους στόχους της κάθε πολιτικής. Αποτελούν, καταρχάς, μια πιο διατηρήσιμη προσέγγιση σε σχέση με τις οριζόντιες περικοπές δαπανών, οι οποίες ενδέχεται να έχουν ορισμένο αρνητικό οικονομικό και κοινωνικό αντίκτυπο μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα ⁽¹⁵⁾».

28. εισηγείται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να υιοθετήσει επισήμως τις συστάσεις του ΟΟΣΑ για την καθιέρωση αρχών σχετικών με τις δημόσιες επενδύσεις ⁽¹⁶⁾ (Μάρτιος 2014). Επιδοκιμάζει το γεγονός ότι, μέσα από τα πεδία πολιτικής δράσης (συντονισμός των δημόσιων επενδύσεων, ανάπτυξη ικανοτήτων, καθορισμός βασικών όρων), στις συστάσεις αναγνωρίζεται η ολοένα αυξανόμενη σημασία της θέσης των τοπικών και περιφερειακών αρχών στον σχεδιασμό και την πραγματοποίηση των δημόσιων επενδύσεων. Επικροτεί την εξαγγελία του αποκαλούμενου «πακέτου Juncker», μέσω του οποίου θα διατεθούν κονδύλια συνολικού ύψους μέχρι 300 δισεκατ. ευρώ για επενδύσεις σε τομείς, όπως οι ευρυζωνικές συνδέσεις, η ενέργεια και οι υποδομές σε βιομηχανικές περιοχές, καθώς και οι επικοινωνίες. Ζητεί δε εν προκειμένω περαιτέρω πληροφορίες σχετικά με την προέλευση των κονδυλίων, την πραγματική τους προσθετικότητα και το ύψος των ιδιωτικών πόρων που αναμένεται να ενεργοποιηθούν με την ελπίδα ότι οι τοπικές και περιφερειακές αρχές θα συμμετέχουν επαρκώς στη διαδικασία σχεδιασμού και υλοποίησης των παρεμβάσεων.

29. επικροτεί την έκδοση, στην οποία προέβησαν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η ΕΤΕπ στις 23 Ιουλίου 2014, του πρώτου ευρωπαϊκού ομολόγου έργου για υπερταχεία ευρυζωνική σύνδεση και εκφράζει το αίτημα να εκδοθούν και άλλα διακρατικά ή ευρωπαϊκά ομόλογα έργου υπέρ της ανάπτυξης των υποδομών.

30. προτείνει, υπό τη μεσοπρόθεσμη επανεξέταση της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», τη συμπερίληψη στον πίνακα μακροοικονομικών αποτελεσμάτων ενός δείκτη ύψους επενδύσεων.

31. επιμένει ότι με τη χάραξη μιας ενωσιακής στρατηγικής για την ενίσχυση της πάταξης της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής θα απελευθερωθούν κεφάλαια για την τόνωση των ποιοτικών δημόσιων επενδύσεων και ταυτόχρονα θα υπάρξουν καλύτεροι και δικαιότεροι όροι ανταγωνισμού για τις επιχειρήσεις.

32. θεωρεί ότι η δημιουργία ενός ευρωπαϊκού λογαριασμού αποταμιεύσεων μπορεί να συμβάλει στη χρηματοδοτική κάλυψη της δέσμης επενδυτικών μέτρων των 300 δισεκατ. ευρώ.

33. ευελπιστεί ότι θα υπάρξει σύνδεση του φόρου επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών που σκοπεύουν να επιβάλουν 11 κράτη μέλη —στο πλαίσιο μιας ενισχυμένης συνεργασίας— με τη δέσμη επενδυτικών μέτρων των 300 δισεκατ. ευρώ.

34. ζητά να υπάρξει καλύτερος συντονισμός της ΕΤΕπ με τις εθνικές επενδυτικές τράπεζες μέσω πιθανής συγκέντρωσης των οικονομικών πόρων σε κοινά έργα με σκοπό τον πολλαπλασιασμό των οφελών πέραν των εθνικών συνόρων.

35. επικροτεί την έκδοση, στην οποία προέβησαν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η ΕΤΕπ στις 23 Ιουλίου 2014, του πρώτου ευρωπαϊκού ομολόγου έργου για υπερταχεία ευρυζωνική σύνδεση και εκφράζει το αίτημα να εκδοθούν και άλλα διακρατικά ή ευρωπαϊκά ομόλογα έργου υπέρ της ανάπτυξης των υποδομών.

36. υποστηρίζει την περαιτέρω αύξηση του καταβεβλημένου κεφαλαίου της ΕΤΕπ κατά 10 δισεκατ. ευρώ στα πρότυπα της επιτυχημένης αύξησης στα μέσα του 2012, χάρη στην οποία σχεδόν διπλασιάστηκε η δανειοδότηση προς τις ΜΜΕ. Μια νέα αύξηση της τάξης των 10 δισεκατ. ευρώ θα επιτρέψει την περαιτέρω διεύρυνση έως και τα 80 δισεκατ. ευρώ των δανείων που χορηγεί η ΕΤΕπ, στο μέτρο που αυτό είναι εφικτό βάσει των αρμοδιοτήτων της ΕΤΕπ σε κάθε κράτος μέλος.

37. ζητά, με αυτά κατά νου, από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εξετάσει τη δυνατότητα μικρό μέρος του ενωσιακού προϋπολογισμού —ίσως 5 δισεκατ. ευρώ ετησίως— να χρησιμοποιείται ως ασφαλιστική δικλείδα που θα επιτρέπει στην ΕΤΕπ να δανείζει επιπλέον για τη χρηματοδότηση έργων υποδομής (ομόλογα έργου) και να προάγει την καινοτομία, ένα μέτρο που εκτιμάται ότι θα μπορούσε να αποφέρει επενδύσεις έως και 40 δισεκατ. ευρώ.

Βρυξέλλες, 3 Δεκεμβρίου 2014

Ο Πρόεδρος
της Επιτροπής των Περιφερειών
Michel LEBRUN

⁽¹⁵⁾ Βλέπε το έγγραφο υπ' αριθ. 525 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο "Public Spending Reviews: design, conduct and implementation" (Αξιολόγηση των δημόσιων δαπανών: σχεδιασμός, διεξαγωγή και εφαρμογή), Ιούλιος 2014.

⁽¹⁶⁾ <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/oecd-principles-on-effective-public-investment.htm>