

4.2022

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Το Δημοσιονομικό Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο Διάλογος για τη Μεταρρύθμισή του

Γιώργος Παγουλάτος, Δήμητρα Τσίγκου

Απρίλιος 2022

Συγγραφική Ομάδα

Γιώργος Παγουλάτος

Καθηγητής Ευρωπαϊκής Πολιτικής και Οικονομίας στο Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Γενικός Διευθυντής του ΕΛΙΑΜΕΠ

Δήμητρα Τσίγκου

Βοηθός Ερευνήτρια, ΕΛΙΑΜΕΠ

Περιεχόμενα

| | |
|---|-----------|
| Εισαγωγή | 4 |
| Πώς εξελίχθηκε το πλαίσιο Οικονομικής Διακυβέρνησης της ΕΕ | 6 |
| Η κριτική προς το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης | 10 |
| Η πανδημία του κορωνοϊού: Ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες στήριξης της οικονομίας | 14 |
| Η μετά την πανδημία εποχή: Μεγάλες προκλήσεις σε μια νέα οικονομική πραγματικότητα | 16 |
| Προτάσεις για τη Μεταρρύθμιση του Δημοσιονομικού Πλαισίου της ΕΕ..... | 20 |
| A. Βιώσιμη προσαρμογή του δημόσιου χρέους..... | 20 |
| Αύξηση του επιτρεπόμενου ορίου χρέους από το 60% του ΑΕΠ στο 100% | 20 |
| Διαφοροποίηση του ρυθμού δημοσιονομικής εξυγίανσης | 22 |
| B. Ενίσχυση και Προστασία των Δημόσιων Επενδύσεων | 23 |
| Χρυσός Κανόνας για την προστασία των δημόσιων επενδύσεων | 23 |
| Γ. Πρόβλεψη μιας Μόνιμης Κεντρικής Δημοσιονομικής Ικανότητας..... | 25 |
| Συμπερασματικά: η πρόκληση της συγκυρίας και οι άξονες της μεταρρύθμισης..... | 28 |

Εισαγωγή

Τρεις δεκαετίες μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και πάνω από δύο δεκαετίες ζωής του κοινού νομίσματος, η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) έχει καταγράψει την (ανάμεικτη) εμπειρία λειτουργίας του πλαισίου οικονομικής και δημοσιονομικής διακυβέρνησης στη ζώνη του ευρώ. Το υπάρχον πλαίσιο δοκιμάστηκε από αλληπάλληλες κρίσεις: κρίση χρέους στην ευρωζώνη, κρίση της πανδημίας, και πλέον οικονομικές επιπτώσεις του πολέμου στην Ουκρανία. Στη διάρκεια αυτής της περιόδου υπέστη προσαρμογές, επέδειξε ανθεκτικότητα αλλά και σημαντικές αδυναμίες.

Τα τελευταία δύο χρόνια έχει καταστεί ευρύτερα αποδεκτή η ανάγκη μεταρρύθμισης του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ, αν και υπάρχουν διαφωνίες για την επιθυμητή έκταση και το περιεχόμενό της, και διεξάγεται γι' αυτό μια έντονη πανευρωπαϊκή συζήτηση. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρόκειται να καταθέσει τις δικές της προτάσεις-κατευθύνσεις δημοσιονομικής πολιτικής στα κράτη-μέλη τον Μάιο 2022, ενόψει των προϋπολογισμών τους για το 2023. Πριν από αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει δεσμευθεί να καταθέσει, ίσως και εντός του Μαρτίου 2022, μια συνοπτική έκθεση με τις προτάσεις μεταρρύθμισης που έχουν υποβληθεί.¹

Η συζήτηση αυτή βρίσκει τις ευρωπαϊκές οικονομίες σε μια περίοδο παρατεταμένης ευπάθειας. Αυτό αφορά ιδίως τις οικονομίες του ευρωπαϊκού Νότου, τις οποίες η κρίση της πανδημίας βρήκε με υψηλά επίπεδα δημόσιου χρέους και ανεργίας, αδύναμα τραπεζικά συστήματα, μειωμένα δημοσιονομικά περιθώρια, και αυξημένη ανάγκη επενδύσεων για να καλύψουν την επενδυτική υστέρηση των ετών της κρίσης. Οι πόροι του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας κατευθύνθηκαν κατεξοχήν στις οικονομίες του Νότου για να διευκολύνουν την ταχύτερη ανάκαμψή τους, και μαζί με τα άλλα έκτακτα δημοσιονομικά μέτρα πέτυχαν να τις βάλουν σε πορεία σύγκλισης.

Πλέον όμως οι βαριές επιπτώσεις του πολέμου στην Ουκρανία επιβαρύνουν την οικονομική κατάσταση και προοπτική της ευρωπαϊκής οικονομίας, με

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1476

εκτόξευση του κόστους ενέργειας και πιέσεις στασιμοπληθωρισμού. Υπό τις συνθήκες αυτές, οι ευρωπαϊκές αποφάσεις για το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο αποκτούν ακόμα μεγαλύτερη βαρύτητα και επείγοντα χαρακτήρα. Για την Ελλάδα, όπως και για τα άλλα κράτη-μέλη του ευρώ, θα διαγράψουν το πλαίσιο στο οποίο θα μπορεί να κινηθεί η ελληνική οικονομία, στην προσπάθεια να επιτύχει μετάβαση σε δημοσιονομικά πλεονάσματα και μείωση των υψηλών επιπέδων δημόσιου χρέους χωρίς να υποθηκεύσει ούτε την οικονομική ανάκαμψη ούτε τις αναγκαίες επενδύσεις που θα αυξήσουν την παραγωγική της δυνατότητα.

Στο κείμενο αυτό παρουσιάζονται τα βασικά σημεία της πανευρωπαϊκής συζήτησης για το πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης στην ΕΕ.

Πώς εξελίχθηκε το πλαίσιο Οικονομικής Διακυβέρνησης της ΕΕ

Η συζήτηση για τη μεταρρύθμιση του ευρωπαϊκού πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης δεν είναι καινούργια. Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, με την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ και τη θέσπιση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ), αναπτύχθηκε ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο οικονομικής εποπτείας με στόχο την ενίσχυση της παρακολούθησης και του συντονισμού των εθνικών δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών, προβλέποντας την επιβολή των ορίων του δημόσιου ελλείμματος και χρέους στο 3% και 60% του ΑΕΠ αντίστοιχα, όπως αυτά ορίστηκαν στο πλαίσιο της Συνθήκης. Στο πλαίσιο του ΣΣΑ θεσπίστηκε ένα προληπτικό σκέλος (preventive arm) για την αποφυγή συσσώρευσης υπερβολικών ελλειμμάτων καθώς κι ένα διορθωτικό σκέλος (corrective arm) για να διασφαλίζει ότι τα κράτη-μέλη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για τη διόρθωση των υπερβολικών ελλειμμάτων και/ή των επιπέδων χρέους μέσω της εφαρμογής της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος (ΔΥΕ). Το ΣΣΑ, επομένως, συνιστά μία δέσμη κανόνων σχεδιασμένων ώστε να εξασφαλίζουν ότι τα κράτη-μέλη επιδιώκουν τη χρηστή διαχείριση των δημόσιων οικονομικών τους, σε μια ιδιόμορφη, ωστόσο, Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ), που η αρχιτεκτονική της είχε εξαρχής την ιδιαιτερότητα να χαρακτηρίζεται από στενά διασυνδεδεμένες οικονομίες, αποκεντρωμένη δημοσιονομική και οικονομική πολιτική αλλά κεντρική άσκηση της νομισματικής πολιτικής στο πλαίσιο της Ευρωζώνης. Έκτοτε, το εν λόγω πλαίσιο, συνεχίζει να εξελίσσεται σταδιακά είτε μέσω σημαντικών μεταρρυθμίσεων είτε μέσω διάφορων ερμηνευτικών οδηγιών, ανταποκρινόμενο στις εκάστοτε προκλήσεις, οι οποίες δεν παύουν να φέρνουν κάθε φορά στην επιφάνεια τις διάφορες αδυναμίες και ελλείψεις του.²

² Για μια αναλυτική περιγραφή των χαρακτηριστικών του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, βλέπε Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2019), «Vade Mecum on the Stability & Growth Pact», Institutional Paper 101, Απρίλιος 2019.

| Προληπτικό Σκέλος του ΣΣΑ | Διορθωτικό Σκέλος του ΣΣΑ |
|--|---|
| <p>Το προληπτικό σκέλος αποσκοπεί στη διασφάλιση υγιών δημόσιων οικονομικών με τον καθορισμό ενός Μεσοπρόθεσμου Δημοσιονομικού Στόχου (ΜΔΣ) για τα κράτη-μέλη, στον οποίο πρέπει να σημειώνουν πρόοδο κάθε χρόνο, με ρυθμό που καθορίζεται από τα επίπεδα χρέους και τις μακροοικονομικές συνθήκες. Ο ΜΔΣ ορίζεται ως προς το διαρθρωτικό ισοζύγιο, δηλαδή το δημοσιονομικό έλλειμμα προσαρμοσμένο στις κυκλικές οικονομικές διακυμάνσεις.³ Επιπλέον, προβλέπεται ένας κανόνας καθαρών δαπανών, ώστε να περιορίσει την αύξηση των καθαρών κρατικών δαπανών σε σχέση με τον ρυθμό ανάπτυξης της οικονομίας.</p> | <p>Το διορθωτικό σκέλος αφορά τις χώρες που υπερβαίνουν τις τιμές αναφοράς της Συνθήκης και δεν μειώνουν το χρέος με «ικανοποιητικό ρυθμό», που ορίζεται ως η μείωση του 1/20^{ου} του μέρους που υπερβαίνει το 60%. Εάν μια χώρα διαπιστωθεί ότι έχει υπερβολικό έλλειμμα, εντάσσεται στη Διαδικασία Υπερβολικού Έλλειμματος, η οποία συνεπάγεται ενισχυμένη εποπτεία και δεσμευτικές συστάσεις για δημοσιονομική προσαρμογή, καθώς και πιθανές κυρώσεις (οι οποίες μέχρι τώρα δεν έχουν επιβληθεί). Η συμμόρφωση με τον ΜΔΣ θεωρείται σημαντικός παράγοντας για την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με το σημείο αναφοράς για το χρέος.</p> |

Πηγή: De Angelis, F. and Mollet, Fr., (2021) "Rethinking EU economic governance: The Stability and Growth Pact", EPC, Policy Brief, p. 1-2.

Πράγματι, η πρώτη τροποποίηση των Κανονισμών σχετικά με την εφαρμογή του ΣΣΑ πραγματοποιήθηκε το 2005, καθώς κρίθηκε αναγκαίο, κατά την αξιολόγηση της δημοσιονομικής κατάστασης του εκάστοτε κράτους-μέλους, να δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στη διαρθρωτική δημοσιονομική του προσπάθεια έτσι ώστε να εξηγείται ο αντίκτυπος του οικονομικού κύκλου στα δημόσια οικονομικά σε συνάρτηση με το μέγεθος του δημόσιου χρέους και το μακροπρόθεσμο κόστος της γήρανσης του πληθυσμού.⁴ Η αναθεώρηση αυτή ήταν, κατά βάση, προϊόν μιας περισσότερο πολιτικής διαπραγμάτευσης που, ουσιαστικά, προσπάθησε να καταστήσει το ΣΣΑ πιο ευέλικτο, συνεκτιμώντας τις ειδικές ανά χώρα ανάγκες. Παρά τις όποιες μεταρρυθμίσεις όμως, το Σύμφωνο έμελλε να αποδειχθεί ανεπαρκές. Πράγματι, λίγα χρόνια αργότερα, η χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 και η κρίση χρέους του 2010 ήρθε να καταδείξει με τον πλέον σκληρό τρόπο τα μειονεκτήματά του. Όπως εκ των υστέρων αποδείχθηκε, το ΣΣΑ δεν ήταν αρκετό ώστε να εξασφαλίσει τη δημοσιονομική πειθαρχία των κρατών-μελών, και αυτό δεν είχε να κάνει μόνο με την αδυναμία εφαρμογής του, αλλά και με το γεγονός ότι οι ίδιοι οι κανόνες του ήταν ελλειμματικοί. Οι σημαντικές μακροοικονομικές ανισορροπίες που εντοπίστηκαν σε ορισμένα κράτη-μέλη, θέτοντας σε κίνδυνο την ίδια τη βιωσιμότητα της ΟΝΕ, οδήγησαν στην ενίσχυση των κανόνων της οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ).

³ Το Γενικό Δημοσιονομικό Ισοζύγιο (ΓΔΙ) ή ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης αποτελείται από το ισοζύγιο του Κράτους (Υπουργεία, περιφερειακές υπηρεσίες Υπουργείων και Αποκεντρωμένες Διοικήσεις), από το ισοζύγιο της Κεντρικής Διοίκησης (Κράτος, Νομικά Πρόσωπα και ΔΕΚΟ ταξινομημένες εντός της Γενικής Κυβέρνησης), από το ισοζύγιο των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και από το ισοζύγιο των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ). Το ΓΔΙ συνίσταται σε καθαρό δανεισμό ή παροχή δανείων, που εμφανίζεται από τη διαφορά των μη χρηματοοικονομικών εσόδων και δαπανών, κατά το οικονομικό έτος της Γενικής Κυβέρνησης. Διαρθρωτικό Ισοζύγιο είναι το κυκλικώς προσαρμοσμένο δημοσιονομικό ισοζύγιο χωρίς έκτακτα και λοιπά προσωρινά μέτρα.

⁴ Βλέπε αναλυτικότερα: «Συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου», Βρυξέλλες 22 και 23 Μαρτίου 2005, 7619/1/05.

Πιο συγκεκριμένα, κατά την περίοδο 2011-2013 θεσπίστηκαν δύο δέσμες νομοθετικών μέτρων, το «εξάπτυχο» (six-pack) και το «δίπτυχο» (two-pack), επιδιώκοντας τον καλύτερο συντονισμό της οικονομικής πολιτικής και την προώθηση της σταθερής σύγκλισης των οικονομικών επιδόσεων μέσω της ενίσχυσης της δημοσιονομικής εποπτείας στο πλαίσιο του ΣΣΑ.⁵ Παράλληλα, η δέσμη των έξι νομοθετικών μέτρων εισήγαγε και τη «ρήτρα γενικής διαφυγής» (general escape clause), η οποία, σε περίπτωση γενικευμένης κρίσης εξαιτίας σοβαρής οικονομικής ύφεσης, επιτρέπει τη συντονισμένη και ομαλή προσωρινή απόκλιση από τις συνήθεις απαιτήσεις για όλα τα κράτη-μέλη.⁶ Η ενεργοποίηση της ρήτρας αυτής έχει καταστήσει δυνατή την αναστολή των κανόνων δημοσιονομικής πειθαρχίας για τα κράτη-μέλη της ΕΕ μετά το ξέσπασμα της κρίσης του Covid-19, από το 2020 μέχρι τουλάχιστον το τέλος του 2022, ενώ υπάρχει η πιθανότητα περαιτέρω παράτασης και στο 2023 λόγω του πολέμου στην Ουκρανία.

Επίσης, το 2012 τέθηκε σε ισχύ η διακυβερνητική Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση (Δημοσιονομικό Σύμφωνο), προσβλέποντας στην ακόμη αυστηρότερη δημοσιονομική πειθαρχία, ιδίως για τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης. Προβλέφθηκε επίσης ένας νέος μηχανισμός συντονισμού της οικονομικής πολιτικής της ΕΕ, το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, στο πλαίσιο του οποίου ενσωματώθηκε η αναθεωρημένη μακροοικονομική και δημοσιονομική εποπτεία. Οι παραπάνω μεταρρυθμίσεις συνοδεύτηκαν από την εισαγωγή νέων θεσμών και πολιτικών για την περαιτέρω θωράκιση της ΟΝΕ,⁷ επικεντρώθηκαν όμως κυρίως στη μείωση των κινδύνων χωρίς, επί της ουσίας, να εισάγουν θεσμούς και πολιτικές επιμερισμού των κινδύνων αυτών.

Εν συνεχεία, τον Ιανουάριο του 2015, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, λαμβάνοντας υπόψη την επιτακτική ανάγκη τόνωσης των επενδύσεων και αύξησης του ποσοστού απασχόλησης, εξέδωσε λεπτομερείς οδηγίες ως προς την εφαρμογή των υφιστάμενων κανόνων του ΣΣΑ, έτσι ώστε να ενισχυθεί ο σύνδεσμος μεταξύ επενδύσεων, διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και δημοσιονομικής υπευθυνότητας, προς όφελος της στρατηγικής της Ένωσης για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση (πρόβλεψη «ρήτρας διαρθρωτικών

⁵ Το «εξάπτυχο», για παράδειγμα, θέσπισε ένα σύστημα παρακολούθησης των ευρύτερων οικονομικών πολιτικών, ούτως ώστε να εντοπίζονται εγκαίρως προβλήματα όπως οι φούσκες της αγοράς ακινήτων ή η μείωση της ανταγωνιστικότητας, ενώ το «δίπτυχο» εισήγαγε ένα νέο κύκλο παρακολούθησης για τη ζώνη του Ευρώ, με τις χώρες –πλην εκείνων που ακολουθούν προγράμματα μακροοικονομικής προσαρμογής– να υποχρεώνονται να υποβάλλουν τα σχέδια δημοσιονομικών προγραμμάτων τους στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή κάθε φθινόπωρο. Διαθέσιμο στο: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stability_growth_pact.html?locale=el.

⁶ Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Κοινές αρχές για τους εθνικούς δημοσιονομικούς διορθωτικούς μηχανισμούς», Βρυξέλλες 20.6.2012, COM (2012) 342 Final.

⁷ Μεταξύ άλλων: Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας, Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης, «ανορθόδοξες» πρωτοβουλίες της ΕΚΤ στο πεδίο της νομισματικής πολιτικής.

μεταρρυθμίσεων» και «ρήτρας επενδύσεων»)⁸. Αυτό επέτρεψε προσωρινές αποκλίσεις από την πορεία προσαρμογής προς τον μεσοπρόθεσμο στόχο, ύψους το πολύ 0,5% του ΑΕΠ, για μέγιστη περίοδο τριών ετών, υπό αυστηρές προϋποθέσεις. Ως αποτέλεσμα, μόνο δύο χώρες, η Ιταλία και η Φινλανδία, έχουν αιτηθεί τη χρήση της συγκεκριμένης ρήτρας.⁹

⁸ Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Αξιοποίηση στο έπακρο της ελαστικότητας στο πλαίσιο των υφιστάμενων κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης», Βρυξέλλες 13.1.2015, COM (2015), 12 Final.

⁹ Darvas, Z. and Anderson, J., (2020) "New life for an old framework: redesigning the European Union's expenditure and golden fiscal rules", Bruegel, p. 30.

Η κριτική προς το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης

Παρά τις παραπάνω αναθεωρήσεις, το ευρωπαϊκό πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης συνέχισε να παρουσιάζει αδυναμίες τόσο ως προς τη σύλληψη όσο και ως προς την εφαρμογή του. Ειδικότερα, το ΣΣΑ, μέσα στα χρόνια εξελίχθηκε ως ένα περίπλοκο σύστημα πολυμερούς επιτήρησης που, από τη μία, περιλαμβάνει αυστηρούς κανόνες για τις οικονομίες των κρατών-μελών, και, από την άλλη, προβλέπει σειρά εξαιρέσεων και άσκησης διακριτικής ευχέρειας, που επιτρέπουν προσωρινές παρεκκλίσεις από τους βασικούς κανόνες, σε μια προσπάθεια να εξισορροπηθεί ο στόχος της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών με τις ανάγκες μακροοικονομικής σταθεροποίησης.¹⁰

Οι μεσοβέζικες, όμως, αυτές λύσεις, αν και περιόρισαν σε ένα βαθμό τις «άστωτες» δημοσιονομικές πολιτικές των κρατών-μελών, δεν αρκούσαν ώστε να διασφαλίσουν τη διαρκή και βιώσιμη ανάπτυξη των οικονομιών τους. Λίγο πριν ξεσπάσει η πρωτοφανής κρίση που προκλήθηκε ως αποτέλεσμα της πανδημίας του κορωνοϊού, αν και η ευρωπαϊκή οικονομία βρισκόταν σε μια τροχιά διαρκούς ανάπτυξης,¹¹ σε πολλά κράτη-μέλη το αναπτυξιακό δυναμικό δεν είχε ανακάμψει στα προ της κρίσης χρέους επίπεδα, η δυναμική των διορθωτικών μεταρρυθμίσεων για την ενίσχυση της δυναμικής ανάπτυξης είχε ατονήσει ενώ, παράλληλα, η όποια πρόοδος συντελούνταν παρέμενε άνιση μεταξύ των κρατών-μελών και των διάφορων τομέων πολιτικής.¹² Παράλληλα, παρ' όλο που κανένα κράτος-μέλος δεν υπόκειτο πλέον στη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείματος, από τα 24 κράτη-μέλη που βρισκόταν στο διορθωτικό σκέλος του ΣΣΑ το 2011, κι ενώ ο συνολικός δείκτης χρέους προς το ΑΕΠ είχε αρχίσει να υποχωρεί από το 2015,¹³ η δυναμική του χρέους παρουσίαζε μεγάλες αποκλίσεις

¹⁰ De Angelis, F. and Mollet, Fr., (2021) "Rethinking EU economic governance: The Stability and Growth Pact", EPC, Policy Brief, p. 2.

¹¹ Η ευρωπαϊκή οικονομία πριν να ξεσπάσει η κρίση που προκάλεσε η πανδημία του κορωνοϊού γνώρισε επτά έτη διαρκούς ανάπτυξης, βλέπε https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_20_170.

¹² Για μια ολοκληρωμένη και συνεκτική παρουσίαση της τρέχουσας και παρελθούσας κατάστασης της ελληνικής οικονομίας, των κινδύνων και ευκαιριών βλ. https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2022/03/Outlook_Version_08.03.2022.pdf.

¹³ Στην περίπτωση της Ελλάδας, παρά τα δημοσιονομικά πλεονάσματα (2016-19), το δημόσιο χρέος βαίνει αυξανόμενο και σε ονομαστικούς και σε ποσοστιαίους όρους ΑΕΠ, με εξαίρεση το 2019 και (ποσοστιαία) το 2017.

μεταξύ των κρατών-μελών, περιορίζοντας έτσι τις δυνατότητές τους για μεγάλης κλίμακας δημόσιες επενδύσεις.¹⁴ Ειδικά μάλιστα, σε ένα οικονομικό περιβάλλον παρατεταμένων χαμηλών επιτοκίων, χαμηλού πληθωρισμού και χαμηλής ανάπτυξης, λαμβάνοντας υπόψη τους φιλόδοξους στόχους της Ένωσης για την πράσινη και ψηφιακή μετάβαση των οικονομιών της, η επάρκεια του ΣΣΑ τέθηκε υπό αμφισβήτηση. Ως εκ τούτου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να δρομολογήσει την επανεξέταση του ισχύοντος πλαισίου οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας, προσπαθώντας να ανταποκριθεί στις παραπάνω προκλήσεις.

Ωστόσο, η σχετική δημόσια συζήτηση μπήκε σύντομα σε αναμονή, ως αποτέλεσμα της αναστολής των δημοσιονομικών κανόνων με την ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής, η οποία επιβλήθηκε για την αντιμετώπιση της άνευ προηγουμένου κρίσης που προκλήθηκε από την πανδημία του κορωνοϊού. Αν και η κρίση αυτή έφερε στην επιφάνεια ακόμα περισσότερες προκλήσεις, τις οποίες θα συζητήσουμε παρακάτω, είναι σημαντικό να αναφερθούμε στην κριτική που ασκήθηκε στο πλαίσιο της οικονομικής εποπτείας της ΕΕ, λαμβάνοντας υπόψη τη σχετική ανακοίνωση της Επιτροπής (Φεβρουάριος 2020),¹⁵ το αντίστοιχο ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,¹⁶ την αξιολόγηση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου,¹⁷ καθώς και τις πολλές τοποθετήσεις της ακαδημαϊκής και τεχνοκρατικής κοινότητας.¹⁸

Ειδικότερα:¹⁹

- Οι τρέχοντες δημοσιονομικοί κανόνες είναι υπερβολικά περίπλοκοι και η επεξήγησή τους δυσχερής. Η πολυπλοκότητα αυτή έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση της διαφάνειας και της προβλεψιμότητας του πλαισίου, γεγονός που πολλές φορές περιορίζει την ανάληψη πολιτικής ευθύνης και υποσκάπτει την κοινωνική τους αποδοχή.

¹⁴ Διαθέσιμο στα: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_20_170 και https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/economic_governance_review-communication.pdf.

¹⁵ Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Επανεξέταση της οικονομικής διακυβέρνησης», Βρυξέλλες, 5.2.2020, COM (2020), 55 Final.

¹⁶ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 8ης Ιουλίου 2021 σχετικά με την επανεξέταση του μακροοικονομικού νομοθετικού πλαισίου με σκοπό τον ενισχυμένο αντίκτυπο στην πραγματική οικονομία της Ευρώπης και την αυξημένη διαφάνεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και τη δημοκρατική λογοδοσία [2020/2075(INI)].

¹⁷ European Fiscal Board (2019), "Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation".

¹⁸ Μεταξύ άλλων βλέπε: De Angelis, F. and Mollet, Fr., (2021) "Rethinking EU economic governance: The Stability and Growth Pact", EPC, Policy Brief, Darvas, Z., Martin, P., and Ragot, X., (2018) "European fiscal rules require a major overhaul", Policy Contribution, Issue n°18, Bruegel, Blanchard, O. J., Leandro, A., and Zettelmeyer, J. (2020), "Redesigning the EU Fiscal Rules: From Rules to Standards", Technical report, 72nd Economic Policy Panel Meeting.

¹⁹ Η καταγραφή που ακολουθεί δεν είναι εξαντλητική. Στοχεύει στην κατάδειξη των προβλημάτων και την καταγραφή των πεδίων που χρήζουν μεταρρύθμισης.

- Η πολυπλοκότητα των κανόνων αντανακλά συχνά την προσπάθεια επίτευξης πολλαπλών στόχων, όπως η διασφάλιση της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών, η αποφυγή μακροοικονομικών ανισορροπιών και η προώθηση της σύγκλισης των οικονομικών επιδόσεων των κρατών-μελών, επιδιώκοντας, παράλληλα, τη μακροοικονομική σταθεροποίηση των οικονομιών. Ως εκ τούτου, η αποτελεσματικότητα των κανόνων κρίνεται ανεπαρκής σε περιόδους ασύμμετρων οικονομικών διαταραχών, περιορίζοντας τις ενέργειες των κυβερνήσεων και επιβαρύνοντας, εντέλει, τη νομισματική πολιτική, με δεδομένη την απουσία μιας κεντρικής δημοσιονομικής ικανότητας (central fiscal capacity) σε συνδυασμό με το υψηλό δημόσιο χρέος ορισμένων κρατών-μελών.
- Οι κανόνες δεν κατάφεραν να δώσουν επαρκή κίνητρα προτεραιοποίησης κρίσιμων δαπανών για την προώθηση δημόσιων επενδύσεων με στόχο την ενίσχυση της στρατηγικής αυτονομίας της ΕΕ και την επίτευξη των μελλοντικών της στόχων.
- Το ισχύον πλαίσιο δεν κατάφερε να μειώσει τις αποκλίσεις εντός της ΕΕ ούτε να προστατεύσει ή να τονώσει τις δημόσιες επενδύσεις που ενισχύουν την ανάπτυξη σε περιόδους ύφεσης, καθώς ο δημοσιονομικός του προσανατολισμός παραμένει προκυκλικός (δηλαδή: στην καθοδική φάση της οικονομίας, η δημοσιονομική πειθαρχία λειτουργεί ακόμα πιο υφεσιακά). Αυτό αποτυπώνεται στη σύνθεση των δημόσιων οικονομικών, καθώς τα κράτη-μέλη, προκειμένου να πετύχουν τους οικονομικούς τους στόχους, θυσιάζουν πρωτίστως τις επενδυτικές δαπάνες του προϋπολογισμού, ενώ αποτυγχάνουν να δημιουργήσουν δημοσιονομικά αποθέματα ασφαλείας (fiscal buffers) σε περιόδους οικονομικής ευημερίας.
- Απουσιάζουν τα κίνητρα για την εφαρμογή συμμετρικών αντικυκλικών πολιτικών. Μάλιστα, σε ορισμένα κράτη-μέλη με υψηλό χρέος, η αυστηρή εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων, κατά τα χρόνια της δημοσιονομικής λιτότητας από το 2010 κι έπειτα, συνέβαλε στην εμβάθυνση και την παράταση της οικονομικής ύφεσης, οδηγώντας, ταυτόχρονα, σε κοινωνικές αναταραχές και διάρρηξη του κοινωνικού ιστού.
- Ο καθορισμός των ορίων αναφοράς του δημόσιου χρέους και ελλείματος δεν βασίζεται σε συγκεκριμένη οικονομική θεμελίωση, και η ενιαία προσέγγιση στη βάση του one-size-fits-all αποδεικνύεται ολοένα και πιο δύσκολη, δεδομένης της απόκλισης των ποσοστών χρέους που συσσωρεύει η εκάστοτε οικονομία, αλλά και των διαφορετικών προκλήσεων που αντιμετωπίζει.

- Στο προληπτικό σκέλος του ΣΣΑ, η χρήση του κανόνα του διαρθρωτικού ισοζυγίου επικρίνεται για την πρακτική πολυπλοκότητά του και την εξάρτησή του από το κενό δυναμικής παραγωγής (potential output), μίας αρκετά ασαφούς έννοιας, που υπόκειται σε διαρκείς αναθεωρήσεις. Η προσθήκη του κανόνα των δαπανών αυξάνει περαιτέρω την πολυπλοκότητα, καθώς οι δύο αυτοί δείκτες βρίσκονται συχνά σε αντίθεση.
- Ο συντονισμός της δημοσιονομικής πολιτικής στερείται αποτελεσματικότητας. Αν και οι κανόνες αποσκοπούν στον περιορισμό των υπερβολικών ελλειμμάτων και χρέους, δεν μπορούν να ελέγξουν τη συνολική δημοσιονομική στάση της ΕΕ (aggregate fiscal stance). Ειδικότερα, παρατηρείται ότι η προκυκλική συμπεριφορά ορισμένων ισχυρών δημοσιονομικά κρατών-μελών (όπως η Γερμανία) επηρεάζει το σύνολο της Ευρωζώνης.
- Η Διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισορροπιών (ΔΜΑ)²⁰ κατόρθωσε να μειώσει τα ελλείμματα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών αλλά όχι και τα επίμονα και μεγάλα πλεονάσματά του, που επιτυγχάνουν οικονομίες υψηλής ανταγωνιστικότητας όπως η Γερμανία και η Ολλανδία.
- Η επιβολή των κανόνων παραμένει σχετικά χαλαρή, καθώς η πρόβλεψη κυρώσεων δεν έχει εφαρμοστεί έως τώρα.

²⁰ Η Διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισορροπιών (ΔΜΑ), που καθιερώθηκε το 2011, αποσκοπεί στον εντοπισμό, την πρόληψη και την αντιμετώπιση δυναμικά επιβλαβών μακροοικονομικών ανισορροπιών που θα μπορούσαν να επηρεάσουν αρνητικά την οικονομική σταθερότητα μιας συγκεκριμένης χώρας της ΕΕ, της ζώνης του ευρώ ή της ΕΕ στο σύνολό της. Η ΔΜΑ καθιστά δυνατή την ενισχυμένη εποπτεία των χωρών στις οποίες έχουν διαπιστωθεί υπερβολικές ανισορροπίες στο πλαίσιο της Διαδικασίας Υπερβολικών Ανισορροπιών (ΔΥΑ). Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/macroeconomic-imbalance-procedure_el.

Η πανδημία του κορωνοϊού: Ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες στήριξης της οικονομίας

Η κρίση που προκάλεσε η πανδημία του κορωνοϊού αποτέλεσε ένα εξωγενές συμμετρικό σοκ, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι έπληξε συμμετρικά τις οικονομίες της ΕΕ, καθώς ο διαθέσιμος δημοσιονομικός χώρος της καθεμίας διέφερε σημαντικά. Παρόλα αυτά, το γεγονός ότι είχαμε να κάνουμε με ένα τυχαίο εξωγενές σοκ, ανεξάρτητο από τους όποιους ενδογενείς οικονομικούς παράγοντες, επέτρεψε στην ΕΕ να δράσει (σχετικά) άμεσα, λαμβάνοντας δραστικά μέτρα για την υποστήριξη των οικονομιών της –σε αντίθεση με την ολιγωρία που επέδειξε κατά τα χρόνια της κρίσης χρέους μετά το 2010.

Πράγματι, τον Μάρτιο του 2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενεργοποίησε τη «γενική ρήτρα διαφυγής», αναστέλλοντας τις απαιτήσεις του ΣΣΑ, έτσι ώστε τα κράτη-μέλη να είναι σε θέση να λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα μέτρα για τη δημοσιονομική στήριξη των οικονομιών τους, μετριάζοντας το οικονομικό και κοινωνικό αποτύπωμα της πανδημίας.²¹ Εν προκειμένω, βέβαια, δεν πρέπει να λησμονείται ο καθοριστικός ρόλος που διαδραμάτισε η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) στη στήριξη των ευρωπαϊκών οικονομιών. Όταν οι αγορές άρχισαν να ασκούν σθεναρή πίεση στις οικονομίες με τα υψηλότερα επίπεδα χρέους, εκτοξεύοντας το κόστος δανεισμού τους, η ΕΚΤ αντέδρασε αποφασιστικά με την υιοθέτηση μιας σειράς «μη συμβατικών» μέτρων νομισματικής πολιτικής και ενός έκτακτου προγράμματος αγοράς ομολόγων (Pandemic Emergency Purchase Program – PEPP), διασφαλίζοντας έτσι την απαραίτητη ρευστότητα του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος. Παρόλα αυτά, αν και τα μέτρα ποσοτικής χαλάρωσης της ΕΚΤ κατάφεραν να διασφαλίσουν τον «φθηνό» δανεισμό των κρατών-μελών, δεν θα μπορούσαν να αμβλύνουν τις μεταξύ τους μακροοικονομικές ανισορροπίες, να τονώσουν τη ζήτηση και να εξασφαλίσουν την ανάκαμψη των οικονομιών μετά το πέρας της υγειονομικής κρίσης. Ήταν σαφές, επομένως, ότι οι απαιτούμενες λύσεις θα έπρεπε να προέλθουν από το πεδίο της δημοσιονομικής πολιτικής.

²¹ Η εν λόγω ρήτρα θα συνεχίσει να εφαρμόζεται και για το 2022, ενώ η απενεργοποίησή της αναμένεται να πραγματοποιηθεί το 2023 (εκτός εάν παραταθεί λόγω πολέμου στην Ουκρανία), βλ. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/IP_21_2722.

Σε αυτή την κατεύθυνση, σε μία ιστορική στιγμή για την ΕΕ, αποφασίστηκε η πρόβλεψη ενός προσωρινού σχεδίου ανάκαμψης, του NextGenerationEU, ύψους €750 δισ.²² για την αντιμετώπιση των οικονομικών και κοινωνικών συνεπειών της κρίσης που προκάλεσε η πανδημία του κορωνοϊού. Τα κεφάλαια αυτά εξουσιοδοτήθηκε να τα δανειστεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή από τις κεφαλαιαγορές εξ ονόματος της ΕΕ. Κύριο εργαλείο του NextGenerationEU αποτελεί ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας – ΜΑΑ (Recovery and Resilience Facility – RFF), ο οποίος θα διοχετεύσει στα κράτη-μέλη δάνεια και επιχορηγήσεις ύψους €360 δισ. και €312,5 δισ.²³ αντίστοιχα, υποστηρίζοντας τις απαραίτητες επενδύσεις και μεταρρυθμίσεις για τη διασφάλιση της βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάκαμψης των οικονομιών της ΕΕ, προωθώντας, παράλληλα, τους στόχους της πράσινης και ψηφιακής μετάβασης.²⁴

Παράλληλα, τέθηκε σε ισχύ ευρωπαϊκό μέσο προσωρινής στήριξης για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης (SURE), παρέχοντας δάνεια χαμηλού κόστους ύψους έως €100 δισ. στα εθνικά συστήματα απασχόλησης.²⁵

Οι παραπάνω πρωτοβουλίες κατάφεραν να θωρακίσουν αποτελεσματικά τις οικονομίες της ΕΕ απέναντι στην πανδημία. Σύμφωνα μάλιστα με τις χειμερινές προβλέψεις της Επιτροπής για το 2022, η οικονομία της ΕΕ αναμένεται να αναπτυχθεί κατά 4% το 2022 και κατά 2,8% το 2023, μετά τη σημαντική μεγέθυνση του 5,3% για το 2021. Παρόμοιοι ρυθμοί μεγέθυνσης προβλέπονται για την Ευρωζώνη (4% το 2022 και 2,7% το 2023).²⁶ Μετά την κρίση του πολέμου στην Ουκρανία, όμως, και την επιδείνωση της ενεργειακής κρίσης και του παγκόσμιου πληθωρισμού, αναμένεται οι προβλέψεις αυτές να αναθεωρηθούν προς τα κάτω.

Παρά τη θετική αντίδραση της ΕΕ στην κρίση του κορωνοϊού, η κληρονομιά της προηγούμενης κρίσης παραμένει βαριά για τις περισσότερες οικονομίες. Υψηλότερα ελλείμματα και χρέος, διευρυμένες ανισότητες, επενδυτικό κενό που επιτάσσει σημαντική αύξηση των επενδύσεων. Οι προϋπάρχουσες προκλήσεις έχουν καταστεί πλέον ακόμα πιο ορατές και η μεταρρύθμιση του ευρωπαϊκού πλαισίου διακυβέρνησης συνιστά μονόδρομο.

²² Σε σταθερές τιμές του 2018.

²³ Τα στοιχεία εκφράζονται σε τιμές του 2018. Με τις τρέχουσες τιμές το κονδύλιο για το NextGenerationEU ανέρχεται σε €807,1 δισ., συμπεριλαμβανομένων €724 δισ. για τον ΜΑΑ (€338 δισ. υπό τη μορφή επιχορηγήσεων και €386 δισ. υπό τη μορφή δανείων). Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε: <https://www.consilium.europa.eu/el/infographics/20201006-recovery-resilience-rff/>.

²⁴ Ο μηχανισμός τέθηκε σε ισχύ στις 19 Φεβρουαρίου 2021. Θα χρηματοδοτήσει μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις στα κράτη μέλη έως τις 31 Δεκεμβρίου 2026. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_el#- και <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/eu-recovery-plan/>.

²⁵ Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_el.

²⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_926 (10/2/2022).

Η μετά την πανδημία εποχή: Μεγάλες προκλήσεις σε μια νέα οικονομική πραγματικότητα

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, τα έκτακτα δημοσιονομικά μέτρα στήριξης είχαν ως αποτέλεσμα τη δραματική αύξηση του ελλείμματος και του δημόσιου χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ. Αναλυτικότερα, σύμφωνα με τις πρόσφατες εκτιμήσεις της Επιτροπής,²⁷ το έλλειμμα για το σύνολο της ευρωπαϊκής οικονομίας αυξήθηκε δραματικά από το 0,5% που ήταν το 2019 στο 6,9% για το 2020, ενώ για το 2021 σημειώνεται μια μικρή πτώση στο 6,6%. Αντιστοίχως, το έλλειμμα για τις οικονομίες της Ευρωζώνης εκτοξεύθηκε από το 0,6% που καταγραφόταν το 2019 στο 7,2% το 2020 και υπολογίζεται στο 7,1% για το 2021.

Σε αντίστοιχη ανοδική πορεία κινήθηκε και το δημόσιο χρέος το οποίο αυξήθηκε, για το σύνολο της ΕΕ, από 78,8% που ήταν το 2019 στο 91,8% το 2020, ενώ, το 2021, φαίνεται να αγγίζει το 92,1%. Η κατάσταση για τις οικονομίες της Ευρωζώνης μοιάζει να είναι ακόμα δυσκολότερη, καθώς το συνολικό δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκε από το 85,5% που ήταν το 2019 στο 99,3% το 2020 για να φτάσει στο 100% το 2021. Χώρες μάλιστα που διατηρούσαν ήδη υψηλά επίπεδα χρέους, όπως η Ελλάδα, η Ιταλία, η Πορτογαλία και η Ισπανία, επηρεάστηκαν δυσανάλογα, με το χρέος τους να φτάνει για το 2021 στο 202,9%, στο 154,4% στο 128,1 % και στο 120,6% αντίστοιχα.

Ως εκ τούτου, καθίσταται σαφές ότι η αναγκαία απόκριση σε δημοσιονομικό επίπεδο οδήγησε όχι μόνο σε υψηλότερα αλλά και σε πιο ανομοιογενή επίπεδα χρέους. Το γεγονός αυτό συνιστά μια νέα μεγάλη πρόκληση, καθώς ελλοχεύει ο κίνδυνος να υποσκαφθούν οι δυνατότητες ανάκαμψης των οικονομιών και να διαφοροποιηθεί η ταχύτητά τους. Ήδη, κατά τη διάρκεια εκδήλωσης της πανδημίας, παρατηρήθηκε ότι οι εθνικές πρωτοβουλίες δημοσιονομικής στήριξης διέφεραν ως προς το μέγεθος και ως προς τη σύνθεση μεταξύ των διάφορων οικονομιών ανάλογα με τον διαθέσιμο δημοσιονομικό τους χώρο. Αυτού του είδους οι ασύμμετρες παρεμβάσεις, όμως, είναι εύκολο να οδηγήσουν στη νόθευση των ίσων όρων ανταγωνισμού, που επιβάλλεται να διέπουν την εσωτερική αγορά, οδηγώντας σε μεγάλες αποκλίσεις και ανισότητες.

²⁷ European Commission (2022), *European Economic Forecast*, Winter 2022, Institutional paper 169, February 2022.

Τα πράγματα αναμένεται να καταστούν ακόμα δυσκολότερα εάν απενεργοποιηθεί η γενική ρήτρα διαφυγής το 2023, καθώς πλέον θα τεθούν σε ισχύ οι περιορισμοί του ΣΣΑ, απαιτώντας τη δραστική αποκλιμάκωση του δημόσιου χρέους. Οι οξείες οικονομικές επιπτώσεις του πολέμου στην Ουκρανία φαίνεται ότι θα οδηγήσουν σε έναν ακόμα χρόνο παράτασης, δηλαδή στην επέκταση ισχύος της γενικής ρήτρας διαφυγής και για το 2023, ωστόσο οι αποφάσεις κατά τον χρόνο συγγραφής αυτού του κειμένου δεν έχουν ακόμα οριστικοποιηθεί.

Φυσικά, η επάνοδος σε μια πορεία μείωσης των δεικτών δημόσιου χρέους ως προς το ΑΕΠ θα είναι απαραίτητη για τη διατήρηση υγιών δημόσιων οικονομικών και την αποφυγή μακροοικονομικών ανισορροπιών μεταξύ των κρατών-μελών. Όμως, η προσαρμογή αυτή θα πρέπει να γίνει με τρόπο βιώσιμο και φιλικό προς την ανάπτυξη, επιτρέποντας την ισχυρή οικονομική ανάκαμψη και τη σταθερή μεγέθυνση των οικονομιών. Η απενεργοποίηση της σχετικής ρήτρας χωρίς προηγούμενη μεταρρύθμιση του ΣΣΑ, θα σημάνει την περικοπή των επενδύσεων, οι οποίες κινούνταν ήδη σε εξαιρετικά χαμηλό επίπεδο στην προ πανδημίας εποχή, προκειμένου τα πιο επιβαρυνόμενα κράτη-μέλη να αποφύγουν να υπαχθούν στη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος.

Παράλληλα, η πανδημία αποκάλυψε και σοβαρές ελλείψεις στο πεδίο των κοινωνικών επενδύσεων, όπως για παράδειγμα η εκπαίδευση, η κατάρτιση και οι ενεργές πολιτικές για την αγορά εργασίας, η υγειονομική περίθαλψη και η παροχή κοινωνικής στέγασης.²⁸ Το πρόβλημα αυτό αναδύεται σε μια εποχή που η ανάγκη υλοποίησης των φιλόδοξων στόχων της ΕΕ για την πράσινη και την ψηφιακή μετάβαση είναι πιο επιτακτική από ποτέ, απαιτώντας, παράλληλα, τεράστιας κλίμακας επενδύσεις.²⁹ Πιο συγκεκριμένα, οι συνέπειες της κλιματικής αλλαγής επιδεινώνονται χρόνο με τον χρόνο και παρά την επιτάχυνση του ψηφιακού μετασχηματισμού των οικονομιών και των κοινωνιών μας στο πλαίσιο της πανδημίας,³⁰ η ΕΕ εξακολουθεί να υστερεί σε σχέση με την Κίνα και τις ΗΠΑ. Την ίδια στιγμή, έχουν αναδειχθεί επιμέρους προκλήσεις, όπως για παράδειγμα η διάσταση μεταξύ των ψηφιακά ικανών επιχειρήσεων και αυτών που δυσκολεύονται να υιοθετήσουν αντίστοιχες

²⁸ Rayner, L., (2021), "Rethinking EU economic governance: Social investment", EPC Policy Brief.

²⁹ «Οι πρόσθετες ανάγκες για ιδιωτικές και δημόσιες επενδύσεις σε σχέση με τη διττή μετάβαση και τους οικειούς στόχους πολιτικής εκτιμώνται σε σχεδόν €650 δισ. ετησίως έως το 2030. Η πράσινη μετάβαση αντιπροσωπεύει €520 δισ. ευρώ ετησίως, ή το 80 % αυτών των αναγκών, ενώ σχεδόν το 60 % του συνολικού ποσού κατευθύνεται στην πολιτική για το κλίμα και την ενέργεια [...] Τα συνολικά επενδυτικά κενά για την επίτευξη ψηφιακού μετασχηματισμού στην ΕΕ εκτιμώνται σε περίπου €125 δισ. ευρώ ετησίως. Ο αριθμός αυτός περιλαμβάνει τα επενδυτικά κενά στα δίκτυα επικοινωνιών, την ανάπτυξη ψηφιακών δεξιοτήτων και την ανάπτυξη βασικών ψηφιακών ικανοτήτων και τεχνολογιών, όπως το υπολογιστικό νέφος, οι ημιαγωγοί και η τεχνητή νοημοσύνη, αλλά δεν καλύπτει την ψηφιοποίηση των δημόσιων υπηρεσιών και ορισμένες άλλες διαστάσεις.» Βλέπε περισσότερα στην: Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Η οικονομία της ΕΕ μετά την COVID-19: επιπτώσεις για την οικονομική διακυβέρνηση», Στρασβούργο, 19.10.2021, COM (2021), 662 Final.

³⁰ Για μια ανάλυση των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής στην Ελλάδα βλ. https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/11/climate_change_Version_4-11-2021_Upd.pdf.

λύσεις, η αυξανόμενη έλλειψη ψηφιακών δεξιοτήτων σε σημαντικό μέρος του πληθυσμού, οι περιορισμοί ψηφιακών υποδομών και οι καθυστερήσεις στην υιοθέτηση νέων τεχνολογιών από κυβερνήσεις και επιχειρήσεις, οι οποίες απειλούν να διευρύνουν το κοινωνικό χάσμα και τις ανισότητες εντός και μεταξύ των κρατών-μελών. Παράλληλα, η ταχεία γήρανση του πληθυσμού αναμένεται να μειώσει την προσφορά εργασίας, περιορίζοντας, ως εκ τούτου, το αναπτυξιακό δυναμικό της ΕΕ. Επιπλέον, δεν παύει να επικρατεί μεγάλη αβεβαιότητα σχετικά με τις διάφορες αντιξοότητες που ενδέχεται να πλήξουν την ανάκαμψη και να δημιουργήσουν ένα δύσκολο μακροοικονομικό περιβάλλον, όπως η μελλοντική πορεία της πανδημίας, τα κωλύματα στις διεθνείς αλυσίδες εφοδιασμού, και κυρίως ο πόλεμος στην Ουκρανία που επιδεινώνει ραγδαία το ενεργειακό και πληθωριστικό περιβάλλον και τα οικονομικά δεδομένα για την Ευρώπη.

Λαμβάνοντας υπόψη την πρόκληση της διπλής μετάβασης σε συνδυασμό με το μεγάλο επενδυτικό κενό της Ένωσης που προϋπήρχε της πανδημίας, παρά τα ιστορικά χαμηλά επιτόκια, είναι κρίσιμης σημασίας όχι μόνο να αυξηθούν αλλά και να διατηρηθούν σε υψηλά επίπεδα οι επενδυτικές δαπάνες όλων των κρατών-μελών, σε συνδυασμό με την ενίσχυση της μεταρρυθμιστικής δυναμικής, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί η βιώσιμη, πράσινη, ψηφιακή και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη όλων των οικονομιών.

Ωστόσο, υπό το υπάρχον δημοσιονομικό πλαίσιο, αυτό μοιάζει ανέφικτο –ειδικά για τις οικονομίες που διατηρούν υψηλά επίπεδα χρέους. Η επιστροφή σε αυστηρές πολιτικές λιτότητας θα ήταν εξαιρετικά βλαπτική για τις οικονομίες της Ευρωζώνης που, έχοντας απωλέσει το εργαλείο της συναλλαγματικής ισοτιμίας, ακολούθησαν αυστηρά προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής για την έξοδό τους από την κρίση χρέους του 2010, με βαρύτερες επιπτώσεις στην αναπτυξιακή τους δυναμική και τον κοινωνικό τους ιστό.

Είναι απαραίτητη, επομένως, η μετάβαση σε ένα αξιόπιστο και διαφανές δημοσιονομικό πλαίσιο, που θα διασφαλίζει τον αντικυκλικό ρόλο της δημοσιονομικής πολιτικής, ενισχύοντας την ανάπτυξη και συμβάλλοντας στη φιλοδοξία για μία ισχυρότερη, βιώσιμη, δικαιότερη και στρατηγικά αυτόνομη ΕΕ. Σίγουρα, οι στόχοι αυτοί δεν μπορούν να επιτευχθούν μέσω υψηλότερων φόρων ή/και δραστικών περικοπών στις δημόσιες επενδύσεις και στις κοινωνικές δαπάνες στον βωμό μιας μη βιώσιμης δημοσιονομικής προσαρμογής. Αντιθέτως, απαιτούν την πρόβλεψη των κατάλληλων μέσων, έτσι ώστε η μείωση του λόγου δημόσιου χρέους/ΑΕΠ να επιτευχθεί σταδιακά, στη βάση ρεαλιστικών στόχων, προστατεύοντας τις δημόσιες επενδύσεις και αμβλύνοντας, παράλληλα, τις μακροχρόνιες επιπτώσεις της κρίσης.

Η παραπάνω συζήτηση είναι πιο επίκαιρη από ποτέ, καθώς πριν από την πιθανή επιστροφή στους δημοσιονομικούς κανόνες, μέσα στο 2022, υπάρχει ένα μικρό παράθυρο ευκαιρίας μέχρι τα κράτη-μέλη να υποβάλουν τα δημοσιονομικά τους σχέδια (fiscal plans) στις Βρυξέλλες, ώστε να προωθηθεί η σχετική διαπραγμάτευση. Σύμφωνα μάλιστα με τις πρόσφατες δηλώσεις του Επιτρόπου Οικονομίας, Πάολο Τζεντιλόνι, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναμένεται να δημοσιοποιήσει την πρότασή της για την αναθεώρηση των δημοσιονομικών κανόνων του ΣΣΑ προς το τέλος της άνοιξης με αρχές καλοκαιριού του 2022.³¹

Σε αυτή την κατεύθυνση, το παρόν κείμενο, λαμβάνοντας υπόψη τις προτάσεις μεταρρύθμισης που έχουν διατυπωθεί το τελευταίο διάστημα από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα,³² από τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών της ΕΕ,³³ από έγκριτα ερευνητικά ιδρύματα και δεξαμενές σκέψης (think-tanks),³⁴ καθώς και από μεμονωμένες προσωπικότητες στην Ευρώπη και την Ελλάδα,³⁵ έχει ως στόχο να αναδείξει τις προτάσεις εκείνες που θα μπορούσαν να υλοποιηθούν σε ευρωπαϊκό επίπεδο, έχοντας, παράλληλα, σημαντικό θετικό αντίκτυπο στην ελληνική οικονομία και κοινωνία.

31 Σε περίπτωση που αυτό δεν καταστεί εφικτό, «η πρόταση της Επιτροπής θα δημοσιοποιηθεί αρκετά πριν το 2023», διαθέσιμο στο: <https://www.kathimerini.gr/world/561685798/paolo-tzentiloni-i-ee-den-tha-epistrepsei-sti-litotita/> (25/1/2022).

32 Μεταξύ άλλων βλέπε: Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Η οικονομία της ΕΕ μετά την COVID-19: επιπτώσεις για την οικονομική διακυβέρνηση», Στρασβούργο, 19.10.2021, COM (2021), 662 Final, Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 8ης Ιουλίου 2021 σχετικά με την επανεξέταση του μακροοικονομικού νομοθετικού πλαισίου με σκοπό τον ενισχυμένο αντίκτυπο στην πραγματική οικονομία της Ευρώπης και την αυξημένη διαφάνεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και τη δημοκρατική λογοδοσία, Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα: «Επανεξέταση της οικονομικής διακυβέρνησης», ΕΕ C

37 της 2.2.2021, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2016), «Ειδική έκθεση αριθ. 10/2016: Ανάγκη περαιτέρω βελτιώσεων για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος» και Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2018), «Ειδική έκθεση αριθ. 18/2018: Εκπληρώνεται ο κύριος στόχος του προληπτικού σκέλους του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης».

33 Μεταξύ άλλων βλέπε: Revised Italian Non-Paper on the Conference on the Future of Europe (2021-2022), Draghi, M., and Macron, E., (2021), «The EU's fiscal rules must be reformed», *Financial Times* (31/12), Speciale, A., and Migliaccio, A., (2021), «Draghi Insists Euro-Area Fiscal Pact Must Change After Pandemic», *Bloomberg* (23/6).

34 Μεταξύ άλλων βλέπε: Feás, E., Martínez, C. M., Otero-Iglesias, M., Steinberg, F. and Tamames, J., (2021) «A proposal to reform the EU's fiscal rules», Real Instituto Elcano, Policy Paper, De Angelis, F. and Mollet, Fr., (2021) «Rethinking EU economic governance: The Stability and Growth Pact», EPC, Policy Brief, Giavazzi, F., Guerrieri, V., Lorenzoni, G. and Weymuller, Ch. H., (2021) «Revising the European Fiscal Framework», Martin, P., Pisani-Ferry, J., and Ragot, X., (2021) «Reforming European Fiscal Framework», Technical report no 63, Conseil d'Analyse Économique, Darvas, Z. and Wolff, G.B., (2021), «A green fiscal pact: climate investment in times of budget consolidation», working paper, Policy Contribution 18/2021, Bruegel, Guttenberg, L., Hemker, J., and Tordoir, S., (2021) «Everything will be different: How the pandemic is changing EU economic governance», Hertie School – Jacques Delors Institute, February 2021, De Grauwe, P., (2021) «Euro Area fiscal policies and capacity in post-pandemic times», In-Depth Analysis, European Parliament (PE 651.393 - July 2021), καθώς και European Fiscal Board (2020), «Annual Report», European Fiscal Board (2021), «Annual Report».

35 Ενδεικτικά βλέπε: Λε Μερ, Μπ., (2022) «Ο κανόνας του δημόσιου χρέους είναι ξεπερασμένος», *Το Βήμα*, Συνέντευξη στην Αλεξία Κεφαλά (18/1), Τίγκεσον, Ν., (2021) «Χρειαζόμαστε έναν χρυσό κανόνα για τις επενδύσεις στην Ευρώπη», *Το Βήμα*, Συνέντευξη στον Άγγελο Αθανασόπουλο (25/11), Gentiloni, P., (2021) «Remarks by Commissioner Gentiloni at the Eurogroup press conference», European Commission Speech (8/11), Gentiloni, P., (2021) «EU recovery fund idea could be used again, if it is a success now», *Euractiv* (14/12), Regling, K., (2021), «Interview with Der Spiegel» 15.10, Σακινίδης, Φ., (2021) «Οι νέοι δημοσιονομικοί κανόνες να είναι ευέλικτοι και αξιόπιστοι», *naftemporiki.gr*, Συνέντευξη στην Κατερίνα Κοκκαλιάρη (28/11), Δεμερτζή, Μ., (2022) «Οι νέοι κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας», *naftemporiki.gr* (29/1).

Προτάσεις για τη Μεταρρύθμιση του Δημοσιονομικού Πλαισίου της ΕΕ

Λαμβάνοντας υπόψη τις παραπάνω προκλήσεις και παρατηρήσεις, το δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ θα πρέπει να μεταρρυθμιστεί στη βάση τριών αξόνων: **Α) Βιώσιμη προσαρμογή του δημόσιου χρέους, Β) Ενίσχυση και προστασία των Δημόσιων Επενδύσεων και Γ) Πρόβλεψη μιας γνήσιας κεντρικής Δημοσιονομικής Ικανότητας.**

A. Βιώσιμη προσαρμογή του δημόσιου χρέους

Αύξηση του επιτρεπόμενου ορίου χρέους από το 60% του ΑΕΠ στο 100%³⁶

Σύμφωνα με την εν λόγω πρόταση προβλέπεται η αύξηση του ορίου δημόσιου χρέους ενός κράτους-μέλους από το 60% του ΑΕΠ στο 100%, με παράλληλη διατήρηση του ορίου του 3% για το δημοσιονομικό έλλειμμα. Η λογική πίσω από αυτή την πρόταση βασίζεται στο γεγονός ότι το σημερινό οικονομικό περιβάλλον είναι πολύ διαφορετικό από ό,τι ήταν όταν αποφασίστηκαν οι δημοσιονομικοί κανόνες του Μάαστριχτ και, επί της ουσίας, τα όρια αυτά δεν βασίστηκαν σε κάποια ιδιαίτερη οικονομική θεμελίωση, αλλά κινούνταν απλώς κοντά στους τότε μέσους όρους της Ευρωζώνης. Κι ενώ ο κανόνας σύμφωνα με τον οποίο τα κράτη-μέλη δεν επιτρέπεται να τρέχουν ελλείμματα που να υπερβαίνουν το 3% της οικονομικής τους παραγωγής έχει αποδείξει τη χρησιμότητά του, παραμένοντας ένα χρήσιμο ανάχωμα εναντίον του δημοσιονομικού εκτροχιασμού, ο λόγος του χρέους προς ΑΕΠ στο όριο του 60% δεν είναι ρεαλιστικός σε ένα σύγχρονο οικονομικό περιβάλλον χαμηλών επιτοκίων. Ακόμα όμως κι αν τα επιτόκια ανέβουν στο πλαίσιο μιας αύξησης του πληθωρισμού και επιστροφής σε «κανονικές» συνθήκες άσκησης νομισματικής πολιτικής, δεν προβλέπεται να φτάσουν στο επίπεδο που βρίσκονταν πριν από 30 χρόνια. Σε αυτή τη βάση, τα επίπεδα χρέους μπορούν να είναι υψηλότερα, χωρίς να επιβαρύνουν επιπλέον τους προϋπολογισμούς, καθώς το κόστος δανεισμού θα εξακολουθεί να είναι χαμηλό λόγω των μειωμένων

³⁶ Βλέπε: Regling, K., (2021) "Interview with Der Spiegel" 15.10 και Francová, O., Hitaj, E., Goosen, J., Kraemer, R., Lenarčič, A., Palaiodimos, G., (2021) "EU fiscal rules: reform considerations", ESM, Luxembourg: 2021.

επιτοκίων. Αντιθέτως, η τήρηση του ορίου του χρέους στο 60% του ΑΕΠ θα απαιτούσε από τις οικονομίες να παράγουν πολύ υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα για μεγάλα χρονικά διαστήματα, γεγονός που δεν συμβαδίζει με τις αυξημένες ανάγκες της ΕΕ για δημόσιες επενδύσεις.

Παρόλα αυτά, μια τέτοια πρόταση, όσο επωφελής και να αποδεικνυόταν για ορισμένα κράτη-μέλη, θα απαιτούσε την ομόφωνη γνώμη των κρατών-μελών και, ως εκ τούτου, θα ήταν πολύ δύσκολο να υιοθετηθεί. Για παράδειγμα, η αύξηση του δημόσιου χρέους αποτελεί «ταμπού» για τη Γερμανία, η οποία είχε υιοθετήσει ήδη σε εθνικό επίπεδο, πριν από την υιοθέτηση του Δημοσιονομικού Συμφώνου, συνταγματικούς κανόνες (φρένο χρέους) για την ελαχιστοποίηση του ομοσπονδιακού δανεισμού.³⁷ Ένας κανόνας θα πρέπει να μεταρρυθμίζεται όταν έχει καταφανεί ότι είναι ελλιπής, υπερβολικά περίπλοκος, επιρρεπής σε σφάλματα, μη εφαρμόσιμος και, κυρίως, λανθασμένος.³⁸

Μια προτιμότερη και ορθότερη πρόταση, και από την οπτική της Ελλάδας, όπου το δημόσιο χρέος είναι άνω του 200% του ΑΕΠ, είναι μια πιο συνολική και ρεαλιστική προσέγγιση πέραν των ονομαστικών τιμών αναφοράς. Αυτή θα έπρεπε να εστιάζεται στο ακριβές προφίλ και τη διάρθρωση του δημόσιου χρέους, λαμβάνοντας υπόψη όχι απλώς το ποσοστό/ΑΕΠ (stock), αλλά τη βιωσιμότητά του με όρους αναγκαίων ετήσιων χρηματοοικονομικών ροών (flows) για την εξυπηρέτησή του. Στην περίπτωση της Ελλάδας, το δημόσιο χρέος έχει μέση σταθμική διάρκεια πάνω από 18 έτη, μέσο σταθμικό επιτόκιο πολύ χαμηλό (1,57% το 2021), και το 77% ανήκει στον επίσημο τομέα, ευρισκόμενο εκτός αγορών.³⁹ Η συνολική διάρθρωση του ελληνικού δημόσιου χρέους δηλαδή είναι πολύ ευνοϊκότερη από ό,τι το ποσοστό/ΑΕΠ θα υπεδείκνυε, και καλύτερη από αρκετά κράτη-μέλη της Ευρωζώνης. Σκόπιμη θα ήταν επομένως η συνολική εξέταση των παραγόντων βιωσιμότητας του δημόσιου χρέους κατά τον προσδιορισμό των σχετικών κριτηρίων.

³⁷ Vallée, S., (2021) "A New Roadmap for the Euro Area: Germany Has a Critical Responsibility to Advance Profound Reforms", DGAP memo.

³⁸ «Τα δημοσιονομικά ελλείμματα και τα δημόσια χρέη έχουν πράγματι αυξηθεί σημαντικά λόγω της πανδημίας, αλλά μια τέτοια αύξηση δεν αποτελεί λόγο για μεταρρύθμιση του δημοσιονομικού κανόνα της ΕΕ. Ένας κανόνας δεν πρέπει να μεταρρυθμίζεται όταν είναι δύσκολο να εκπληρωθεί (αυτό θα υπονόμει εντελώς την αξιοπιστία του κανόνα), αλλά όταν ο κανόνας είναι κακός. Απαιτείται μια θεμελιώδης μεταρρύθμιση των δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ, ανεξάρτητα από την πανδημία και τη δημοσιονομική κατάσταση των χωρών της ΕΕ τα επόμενα χρόνια, και ο λόγος είναι ότι οι ισχύοντες κανόνες πάσχουν από σημαντικές ελλείψεις. Οι τρέχοντες κανόνες είναι υπερβολικά περίπλοκοι, απρόβλεπτοι, βασίζονται σε μη παρατηρούμενες μεταβλητές (κενό παραγωγής και διαρθρωτικό ισοζύγιο) που είναι δύσκολο να εκτιμηθούν, είναι επιρρεπείς σε σφάλματα, δεν διαθέτουν κατάλληλους μηχανισμούς επιβολής και αξιοπιστία. Η αναστολή των δημοσιονομικών κανόνων λόγω της πανδημίας αποτελεί μια εξαιρετική ευκαιρία να συζητήσουμε τη μεταρρύθμιση.» Darvas Z., (2021), "Fundamental reform of EU fiscal rules is needed irrespective of the pandemic", *Athens Digest* (30/6), Interview with John Papageorgiou.

³⁹ www.pdma.gr

Διαφοροποίηση του ρυθμού δημοσιονομικής εξυγίανσης⁴⁰

Εναλλακτικά, μια πιο εύκολα υλοποιήσιμη και αποδεκτή λύση θα ήταν η τροποποίηση του ρυθμού μείωσης του δημόσιου χρέους, καθώς ο προσδιορισμός του έχει γίνει στο πλαίσιο δευτερογενούς δικαίου⁴¹ και, ως εκ τούτου, θα ήταν πιο εύκολο να αναθεωρηθεί, χωρίς να απαιτείται η σύμφωνη γνώμη όλων των κρατών-μελών.

Σύμφωνα με τον ήδη ισχύοντα κανόνα, οι χώρες με χρέος πάνω από το όριο του 60% του ΑΕΠ θα πρέπει να μειώνουν το χρέος τους ετησίως κατά το 1/20 της απόστασης από το όριο αυτό. Πρακτικά αυτό στην περίπτωση της Ελλάδας σημαίνει ότι ο λόγος χρέους προς ΑΕΠ θα πρέπει να μειώνεται ετησίως κατά έξι με επτά ποσοστιαίες μονάδες. Η επίτευξη, όμως, τέτοιων πλεονασμάτων είναι ανέφικτη και σίγουρα δεν λαμβάνει υπόψη τις εκάστοτε οικονομικές συνθήκες που αντιμετωπίζει το κάθε κράτος-μέλος. Επιπλέον, σε ένα περιβάλλον χαμηλών επιτοκίων δεν έχει νόημα να εστιάζουμε στο επίπεδο του χρέους, αλλά στην εξυπηρέτησή του.

Επί της ουσίας άρα, αντί του κανόνα που ισχύει σήμερα, θα μπορεί να συμφωνηθεί ένας Μεσοπρόθεσμος Δημοσιονομικός Στόχος που να μην υπαγορεύει δεσμευτικές δημοσιονομικές προσαρμογές για κάθε χώρα, αλλά να λαμβάνει υπόψη τη βιωσιμότητα του χρέους, προβλέποντας έναν ειδικό ρυθμό μείωσής του, που θα διασφαλίζει τη βιώσιμη και διαρκή ανάπτυξη του εκάστοτε κράτους-μέλους. Χώρες, επομένως, με πολύ υψηλά επίπεδα χρέους, όπως η Ελλάδα, η Πορτογαλία, η Ιταλία και η Ισπανία, θα πρέπει να μπορούν να μειώνουν το χρέος τους στο πλαίσιο ενός τροποποιημένου κανόνα, βάσει αξιολογήσεων που θα γίνονται ανά κράτος-μέλος αναφορικά με τη βιωσιμότητα του χρέους, έτσι ώστε να γίνονται δεκτά υψηλότερα επίπεδα χρέους, τουλάχιστον μεσοπρόθεσμα.

Εν προκειμένω, προσεγγίσεις της λογικής «one-size-fits-all» δεν αρκούν ώστε να επιτευχθεί ο βασικός στόχος της βιωσιμότητας του χρέους. Χρειάζεται, επομένως, η πρόβλεψη πιο ρεαλιστικών και συγκεκριμένων σημείων αναφοράς για κάθε χώρα για τη μείωση του χρέους μεσοπρόθεσμα, που θα λαμβάνουν υπόψη και τον οικονομικό κύκλο του εκάστοτε κράτους-μέλους. Η μεσοπρόθεσμη αυτή δέσμευση θα πρέπει να γίνεται σε συνεννόηση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, υπό την καθοδήγηση των ανεξάρτητων εθνικών δημοσιονομικών συμβουλίων. Στόχος είναι να ενισχυθεί ο αντικυκλικός ρόλος της δημοσιονομικής πολιτικής, εφόσον θα λαμβάνεται υπόψη εάν η οικονομία του εκάστοτε κράτους-μέλους βρίσκεται

⁴⁰ Μεταξύ άλλων βλέπε: European Fiscal Board (2021), "Annual Report", Τίγκεσεν, Ν., (2021) «Χρειαζόμαστε έναν χρυσό κανόνα για τις επενδύσεις στην Ευρώπη», Το Βήμα, Συνέντευξη στον Άγγελο Αθανασόπουλο (25/11), Σακινίδης, Φ., (2021) «Με ποιους δημοσιονομικούς κανόνες η επανεκκίνηση της οικονομίας μας;», Liberal (16/2).

⁴¹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1467/97.

σε φάση μεγέθυνσης ή ύφεσης, έτσι ώστε το χρέος να αποκλιμακώνεται ομαλά, χωρίς να υπονομεύει την ανάπτυξη.

B. Ενίσχυση και Προστασία των Δημόσιων Επενδύσεων

Η εφαρμογή των παραπάνω μεταρρυθμίσεων είναι πολύ σημαντικό να συνδυαστεί με μεγάλης κλίμακας δημόσιες επενδύσεις σε τομείς κρίσιμης σημασίας για την εξασφάλιση της διαρκούς και βιώσιμης ανάπτυξης της ΕΕ καθώς και στρατηγικής της αυτονομίας, όπως για παράδειγμα η έρευνα, οι υποδομές και η άμυνα. Πανευρωπαϊκή προτεραιότητα παραμένει πάντα ο διττός στόχος της ΕΕ για τον ψηφιακό και πράσινο μετασχηματισμό. Οι κατανομές των κονδυλίων του ΜΑΑ που επιτρέπουν σημαντικές δημόσιες επενδύσεις, θα αρχίσουν να μειώνονται μετά το 2024, μέχρι να ολοκληρωθεί η συνολική τους εκταμίευση το 2026, επαναφέροντας ακόμα πιο επιτακτικά τη συζήτηση για τη σύνθεση των δημόσιων δαπανών και την ανάγκη προστασίας συγκεκριμένων επενδύσεων. Η προώθηση των κοινών ευρωπαϊκών στόχων για τη μακροπρόθεσμη οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική ευημερία της Ένωσης, απαιτεί τη χάραξη μιας στρατηγικής ανάπτυξης, που θα εφαρμόζεται απρόσκοπτα μέσω υψηλής ποιότητας επενδύσεων, πιο ευέλικτων κανόνων και καλύτερου συντονισμού, ανεξάρτητα από το αν βρισκόμαστε σε περιόδους κρίσης ή όχι.⁴²

Βεβαίως, ειδικά σε περιόδους κρίσης, όπως άλλωστε κατέστη σαφές κατά την περίοδο των Μνημονίων, οι δημόσιες επενδύσεις είναι συνήθως η πρώτη δαπάνη που περικόπεται στην προσπάθεια μιας άμεσης δημοσιονομικής εξυγίανσης. Εν προκειμένω, το ΣΣΑ θα πρέπει να μεταρρυθμιστεί έτσι ώστε να έχει τη δυνατότητα να ενισχύει τις δημόσιες επενδύσεις αλλά και να τις προστατεύει σε περιόδους κρίσης. Σε αυτή την κατεύθυνση, είναι απαραίτητη η πρόβλεψη ενός Χρυσού Κανόνα για την προστασία των δημόσιων επενδύσεων.⁴³

Χρυσός Κανόνας για την προστασία των δημόσιων επενδύσεων⁴⁴

Σύμφωνα με τον εν λόγω κανόνα, οι καθαρές δημόσιες επενδύσεις θα πρέπει να εξαιρούνται από τον υπολογισμό του ονομαστικού αλλά και του διαρθρωτικού δημοσιονομικού ελλείμματος, καθώς και του χρέους, έτσι

⁴² Draghi, M., and Macron, E., (2021), "The EU's fiscal rules must be reformed", *Financial Times* (31/12).

⁴³ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/645732/IPOL_STU\(2020\)645732_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/645732/IPOL_STU(2020)645732_EN.pdf)

⁴⁴ Για τις διάφορες απόψεις που υπάρχουν επί του θέματος, ενδεικτικά βλέπε: Truger, A. (2015), "Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe-Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery" *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft*, 138 Truger, A. (2020) "Reforming EU Fiscal Rules: More Leeway, Investment Orientation and Democratic Coordination" *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, Vol. 55 Number 6, 2020, pp.277-281 Giavazzi, F., Guerrieri, V., Lorenzoni, G. and Weymuller, Ch. H., (2021) "Revising the European Fiscal Framework" Darvas, Z. and Wolff, G.B., (2021), "A green fiscal pact: climate investment in times of budget consolidation", working paper, Policy Contribution 18/2021, Bruegel Παγουλάτος, Γ., Μπλαβούκος, Σ., Ντόκος, Θ., Παπαγεωργίου, Γ., και Τσίγκου, Δ., (2018) «30+1 Πράγματα Που Μπορεί Να Κάνει η Ευρώπη για την Ελλάδα», διαΝΕΟσις.

ώστε οι κυβερνήσεις να έχουν την ευελιξία να χρηματοδοτούν μέσω των ελλειμάτων τους τις επενδύσεις αυτές. Ειδικότερα, μάλιστα, σε περιόδους κρίσης, τα κράτη-μέλη θα έχουν τη δυνατότητα να υιοθετούν ένα πιο αναπτυξιακό μείγμα δημοσιονομικής προσαρμογής, χωρίς να χρειάζεται να περικόπουν τις δαπάνες των καθαρών επενδύσεων, στην προσπάθειά τους να εναρμονιστούν με τις απαιτήσεις του ΣΣΑ και του Δημοσιονομικού Συμφώνου. Εν προκειμένω, προτεραιότητα θα πρέπει να δίνεται σε επενδύσεις υψηλής ποιότητας και παραγωγικότητας, οι οποίες έχουν τη δυνατότητα να αυξάνουν το δημόσιο ή/και το κοινωνικό κεφάλαιο (public and/or social capital stock) και συνιστούν προϋπόθεση για την ισχυρή και διαρκή ανάκαμψη, καθώς και τη διατηρήσιμη ανάπτυξη των ευρωπαϊκών οικονομιών, αποδίδοντας το μεγαλύτερο δυνατό οικονομικό και κοινωνικό όφελος στις επόμενες γενιές.⁴⁵ Σε αυτό το πλαίσιο, διασφαλίζεται η διαγενεακή δικαιοσύνη, υπό την έννοια ότι κόστος των δημόσιων επενδύσεων θα πρέπει να επιβαρύνει τις μελλοντικές γενιές, οι οποίες θα επωφεληθούν περισσότερο από αυτές. Επομένως, η προνομιακή μεταχείριση των καθαρών επενδύσεων «νομιμοποιείται» να πραγματοποιείται μέσω της αύξησης του δημόσιου χρέους και όχι μέσω της αύξησης φορολογίας, που θα επιβαρύνει δυσανάλογα τις σημερινές γενιές. Η αδυναμία υιοθέτησης ενός σχετικού κανόνα το πιθανότερο είναι ότι θα ωθήσει στη μείωση των επενδυτικών δαπανών μόλις ολοκληρωθούν οι χρηματοδοτήσεις του ΜΑΑ και αρθεί η πολιτική αγοράς κρατικών ομολόγων από την ΕΚΤ,⁴⁶ υποσκάπτοντας τις δυνατότητες για την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων της Ένωσης.

Φυσικά, η πρόβλεψη των παραπάνω διατάξεων εγκυμονεί τον ηθικό κίνδυνο (moral hazard) της κατάχρησής τους από τα κράτη-μέλη που τρέχουν μη βιώσιμα ελλείμματα. Για την αποφυγή τέτοιου είδους φαινομένων, θα πρέπει να δημιουργηθεί ένα Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Ελέγχου μέσω του οποίου η Ευρωπαϊκή Επιτροπή –με βάση τις Ειδικές ανά χώρα Συστάσεις (Country-specific recommendations, CSRs), που εκδίδει στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου–,⁴⁷ σε στενή συνεργασία με τα ανεξάρτητα Εθνικά Δημοσιονομικά Συμβούλια, θα μπορεί να αξιολογεί τις επιλέξιμες επενδύσεις και δαπάνες, παρακολουθώντας την πορεία υλοποίησής τους.

⁴⁵ Ενδεικτικά βλέπε: Bom, P. and J. Ligthart (2014), *What Have We Learned From Three Decades of Research on the Productivity of Public Capital?*, *Journal of Economic Surveys*, 28(5), 889-916.

⁴⁶ «Το Διοικητικό Συμβούλιο θα τερματίσει τις καθарές αγορές περιουσιακών στοιχείων στο πλαίσιο του PEPP μόλις κρίνει ότι η φάση της κρίσης του κορωνοϊού έχει τελειώσει, αλλά σε κάθε περίπτωση όχι πριν από τα τέλη Μαρτίου 2022», διαθέσιμο στο: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html>.

⁴⁷ Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο παρέχει το πλαίσιο για τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Δίνει τη δυνατότητα στις χώρες της ΕΕ να συζητούν τον οικονομικό και δημοσιονομικό τους σχεδιασμό και να παρακολουθούν την πρόοδο σε συγκεκριμένες χρονικές στιγμές κατά τη διάρκεια του έτους. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework_el.

Παράλληλα, είναι σημαντικό να προβλέπεται και η ειδική ευνοϊκή μεταχείριση των δαπανών που σχετίζονται με την ενίσχυση της στρατηγικής αυτονομίας της ΕΕ, οι οποίες επιφέρουν ισχυρές θετικές επιδράσεις (positive externalities) μεταξύ των κρατών-μελών, όπως για παράδειγμα οι αμυντικές δαπάνες και οι δαπάνες για τη μετανάστευση και τη διαχείριση των συνόρων. Οι δαπάνες αυτές έχουν αποκτήσει επιπλέον σημασία και επικαιρότητα μετά την ρωσική εισβολή και τον πόλεμο στην Ουκρανία.

Γ. Πρόβλεψη μιας Μόνιμης Κεντρικής Δημοσιονομικής Ικανότητας⁴⁸

Πέρα από τη μεταρρύθμιση των δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ, υπάρχουν και άλλες απαραίτητες παρεμβάσεις στο πεδίο της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης, οι οποίες, αν και συζητιούνται ευρέως από όταν ακόμα ξέσπασε η κρίση χρέους της Ευρωζώνης, δεν έχουν, εντούτοις, δρομολογηθεί. Η πιο σημαντική μεταρρύθμιση από αυτές αφορά τη δημιουργία μιας Μόνιμης Κεντρικής Δημοσιονομικής Ικανότητας της Ευρωζώνης (Central Fiscal Capacity) με στόχο τη θωράκισή της απέναντι στις εκάστοτε συμμετρικές και ασύμμετρες κρίσεις.⁴⁹ Η θέσπισή της σε επίπεδο Ευρωζώνης έχει κριθεί αναγκαία δεδομένων των επιπλέον περιορισμών στη χρήση εθνικών εργαλείων οικονομικής πολιτικής που συνεπάγεται η συμμετοχή μιας χώρας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η κρίση της πανδημίας του κορωνοϊού εκδηλώθηκε ως ένα εξωγενές, σχετικά συμμετρικό οικονομικό σοκ. Παρόλα αυτά, οι οικονομίες της ζώνης του Ευρώ δεν μπόρεσαν στην κρίση αυτή ξεκινώντας από το ίδιο σημείο εκκίνησης, καθώς αρκετά κράτη-μέλη διατηρούσαν ήδη υψηλά επίπεδα δημόσιου χρέους, ως απόρροια της προηγηθείσας κρίσης χρέους και του μεγάλου επενδυτικού κενού που ακολούθησε αυτής. Το γεγονός αυτό είχε ως αποτέλεσμα οι οικονομίες της να μην πληγούν συμμετρικά, εφόσον ο διαθέσιμος δημοσιονομικός χώρος διέφερε σημαντικά. Μάλιστα, προτού ληφθούν σε ευρωπαϊκό επίπεδο οι όποιες δημοσιονομικές πρωτοβουλίες στήριξης των οικονομιών, το βάρος της σταθεροποίησής τους έπεσε στο πεδίο της νομισματικής πολιτικής. Πράγματι, τα μέτρα ποσοτικής χαλάρωσης της ΕΚΤ, αν και κατάφεραν να διασφαλίσουν τον «φθηνό» δανεισμό των κρατών-μελών,

⁴⁸ Βλέπε: Feás, E., Martínez, C. M., Otero-Iglesias, M., Steinberg, F. and Tamames, J., (2021) "A proposal to reform the EU's fiscal rules", Real Instituto Elcano, Policy Paper, European Fiscal Board (2020), "Annual Report", European Fiscal Board (2021), "Annual Report.", Buti, M., and Carnot, N., (2018) "The case for a central fiscal capacity in EMU", VoxEU.

⁴⁹ Η ιδέα της δημιουργίας μιας κατάλληλης δημοσιονομικής ικανότητας για την Ευρωζώνη, συμπεριλήφθηκε στο «Σχέδιο στρατηγικής για μια βαθιά και ουσιαστική Οικονομική και Νομισματική Ένωση: ένα σχέδιο συζήτησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο» που εξέδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2012, καθώς και στην «Εκθεση των πέντε Προέδρων», όπου αναφερόταν πως θα διερευνηθούν οι τρόποι για την ενίσχυση της Ευρωζώνης με ένα εργαλείο δημοσιονομικής σταθεροποίησης. Αντίστοιχες προσεγγίσεις περιλαμβάνονται και στο «Έγγραφο Προβληματισμού σχετικά με την Εμβάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης» που εξέδωσε η Επιτροπή το Μάιο του 2017. Στη μελέτη της διαΝΕΟσις «30+1 που μπορεί να κάνει η Ευρώπη για την Ελλάδα», Ιούνιος 2018, έχει συμπεριληφθεί μια εκτενής ανάλυση του ζητήματος.

δεν θα ήταν σε θέση να αμβλύνουν τις μεταξύ τους μακροοικονομικές ανισορροπίες.

Βεβαίως, η μετέπειτα υιοθέτηση του ΜΑΑ και του SURE κινήθηκαν προς την κατεύθυνση αυτή. Ωστόσο, τα εργαλεία αυτά είναι προσωρινά και η ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής, αν και απαραίτητη, επέτρεψε την περαιτέρω αύξηση των δημόσιων χρεών, φέρνοντας και πάλι αντιμέτωπες τις ευάλωτες οικονομίες της Ευρωζώνης με την ανάγκη υιοθέτησης αυστηρών πολιτικών δημοσιονομικής λιτότητας. Επιπλέον, ελλείπει ενός αυτόνομου και μακροοικονομικά σημαντικού προϋπολογισμού της Ευρωζώνης, οι όποιες πρωτοβουλίες για τη σταθεροποίηση των οικονομιών της επαφίενται και πάλι στην ΕΚΤ, με τον κίνδυνο η πάγια άσκηση αυτής της πρακτικής να οδηγήσει κάποια στιγμή τη νομισματική πολιτική στα όρια της αποτελεσματικότητάς της, αναγκάζοντας, παράλληλα, την ΕΚΤ να κινείται στα όρια των αρμοδιοτήτων της.⁵⁰

Ως εκ τούτου, είναι απαραίτητη η πρόβλεψη μιας μόνιμης κεντρικής δημοσιονομικής ικανότητας της Ευρωζώνης, η οποία θα είναι μακροοικονομικά σημαντική, και θα μπορεί να επεμβαίνει εγκαίρως, σταθεροποιώντας τις οικονομίες απέναντι στα μεγάλα οικονομικά σοκ, ενισχύοντας, παράλληλα, την οικονομική τους σύγκλιση. Η ικανότητα αυτή θα διαδραματίζει αντικυκλικό ρόλο, συμπληρώνοντας, σε περιόδους οξείας ύφεσης, τους εθνικούς αυτόματους σταθεροποιητές (national automatic stabilisers) και προστατεύοντας/χρηματοδοτώντας τις επενδύσεις που αποτελούν προτεραιότητα για την ΕΕ, όπως για παράδειγμα οι πράσινες και ψηφιακές επενδύσεις, στα πληττόμενα και υπερχρεωμένα κράτη-μέλη.

Η λειτουργία της μπορεί να προβλεφθεί εντός του επόμενου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου (ΠΔΠ) και η χρηματοδότησή της να εξασφαλίζεται μέσω γνήσιων ίδιων πόρων και έκδοσης κοινού χρέους. Φυσικά, οι μεταβιβάσεις πόρων θα πρέπει είναι στενά συνδεδεμένες με τη συμμόρφωση προς το ευρύτερο ευρωπαϊκό δημοσιονομικό πλαίσιο αμοιβαίας εποπτείας και ισχυρότερης δημοσιονομικής διακυβέρνησης. Επομένως, οι όποιες μεταβιβάσεις θα γίνονται υπό αυστηρές προϋποθέσεις, στη βάση συγκεκριμένων δεικτών και ανεξάρτητων αξιολογήσεων, απαιτώντας τη στενή συνεργασία των κρατών-μελών και των εθνικών Δημοσιονομικών Συμβουλίων με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Με αυτό τον τρόπο θα εξαλείφεται ο «νηθικός κίνδυνος» της πραγματοποίησης μόνιμων μεταβιβάσεων καθ' όλη τη διάρκεια του οικονομικού κύκλου και θα δημιουργούνται τα κατάλληλα κίνητρα (incentives), ώστε τα ευάλωτα κράτη-μέλη να συμμορφώνονται

⁵⁰ Το γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο για παράδειγμα, τον Μάιο του 2020, εξέδωσε μία ιδιαίτερα αμφιλεγόμενη απόφαση, σύμφωνα με την οποία αμφισβήτησε ευθέως η νομιμότητα του προγράμματος ποσοτικής χαλάρωσης (Public Sector Purchase Programme – PSPP), κρίνοντας ότι η ΕΚΤ κινήθηκε πέραν της εντολής της (ultra vires).

με το ευρωπαϊκό δημοσιονομικό πλαίσιο και να προωθούν φιλόδοξες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, εν τέλει, τη σύγκλιση των οικονομιών της Ευρωζώνης.

Η πρόσφατη θεσμοθέτηση του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας αποτελεί ένα καλό παράδειγμα για τον τρόπο λειτουργίας μιας μόνιμης δημοσιονομικής ικανότητας. Πιο συγκεκριμένα, η ως τώρα εμπειρία του ΜΑΑ, έχει σχετιστεί με σημαντικά θετικά αποτελέσματα σε ό,τι αφορά την αυξημένη «κυριότητα» (ownership) των επενδυτικών προγραμμάτων από την πλευρά των κρατών-μελών, την αξιολόγηση των ιδιαιτεροτήτων της κάθε χώρας, τον σαφή προσδιορισμό των στόχων και τη διασύνδεση οικονομικών κινήτρων και μεταρρυθμίσεων. Η συσχέτιση, δε, της εκταμίευσης των μεταβιβάσεων με τον τρόπο που θα δαπανηθούν οι πόροι και το είδος των μεταρρυθμίσεων που θα πρέπει να δρομολογηθούν φαίνεται ότι έχουν τη δυνατότητα να αναστρέφουν την τάση μείωσης των κρατικών επενδύσεων και να οδηγούν στη βελτίωση της σύνθεσης των δημόσιων οικονομικών.⁵¹

Ως εκ τούτου, η δομή του ΜΑΑ θα μπορούσε να αποτελέσει πηγή έμπνευσης για την απόκτηση μιας μόνιμης δημοσιονομικής ικανότητας της Ευρωζώνης, συνδυάζοντας τα εθνικά επενδυτικά σχέδια με τις εισροές σε επίπεδο ΕΕ, την αυξημένη εποπτεία υλοποίησης και τη σύνδεση της εκταμίευσης των πόρων με τις απαιτούμενες εθνικές μεταρρυθμίσεις. Με αυτό τον τρόπο, θα μπορούσαν να χρηματοδοτούνται απρόσκοπτα οι πράσινες και ψηφιακές επενδύσεις, καθώς και οι αντίστοιχες απαραίτητες κοινωνικές επενδύσεις χωρίς να «απειλούνται» από την ενδεχόμενη ανάγκη υιοθέτησης κάποιας αυστηρής δημοσιονομικής προσαρμογής.

Παράλληλα, το εργαλείο SURE θα μπορούσε να λειτουργήσει ως οδηγός για τη δημιουργία ενός ακόμα αυτόματου σταθεροποιητή της Ευρωζώνης για τη χρηματοδότηση των επιδομάτων ανεργίας σε περιόδους σημαντικής ύφεσης, προωθώντας, παράλληλα, διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις για τη μείωση της μακροχρόνιας ανεργίας και την ενίσχυση του ανθρώπινου κεφαλαίου.⁵²

Με βάση τα παραπάνω, θα μπορούσε να δημιουργηθεί μια δημοσιονομική ικανότητα, μέσω της οποίας θα θωρακίζονται οι οικονομίες της Ευρωζώνης σε περιόδους σοβαρής οικονομικής ύφεσης, θα διαφυλάσσεται η παροχή των ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών, θα εξασφαλίζεται ο κατάλληλος δημοσιονομικός προσανατολισμός (appropriate fiscal stance) της Ευρωζώνης και θα επιτυγχάνεται ο αποτελεσματικός συντονισμός με τη νομισματική πολιτική, όταν αυτό χρειάζεται.

⁵¹ Βλέπε: Rayner, L., (2021), "Rethinking EU economic governance: Social investment", EPC, Policy Brief και Mollet, Fr., (2021) "Rethinking EU economic governance: The European Semester", EPC, Policy Brief.

⁵² Βλέπε: Feás, E., Martínez, C. M., Otero-Iglesias, M., Steinberg, F. and Tamames, J., (2021) "A proposal to reform the EU's fiscal rules", Real Instituto Elcano, Policy Paper, p. 10.

Συμπερασματικά: η πρόκληση της συγκυρίας και οι άξονες της μεταρρύθμισης

Το παρόν δημοσιονομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι ευρωπαϊκοί κανόνες που διέπουν τη δημοσιονομική λειτουργία των κρατών-μελών, αποτυπώνουν τα δεδομένα και τις προτεραιότητες που επικρατούσαν όταν οι κανόνες αυτοί σχεδιάστηκαν και υιοθετήθηκαν. Προτεραιότητα τότε (στο πλαίσιο της δεκαετίας του '90) ήταν η εξασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας των χωρών που επρόκειτο να ενταχθούν στην Ευρωζώνη, λαμβάνοντας υπόψη ότι ο δημοσιονομικός εκτροχιασμός ενός κράτους-μέλους παράγει επιπτώσεις για τη σταθερότητα όλων και την αξιοπιστία του ίδιου του κοινού νομίσματος. Μετά την εμπειρία της μεγάλης κρίσης χρέους της δεκαετίας του 2010 κατέστη σαφές ότι οι δημοσιονομικοί αυτοί κανόνες είχαν αδυναμίες, με κυριότερη των οποίων την αποτυχία τους να αποτρέψουν την κρίση και την τάση τους να την επιτείνουν προκυκλικά όταν έχει επέλθει. Οι μεταρρυθμίσεις και προσαρμογές κατά τη διάρκεια της κρίσης ήταν βελτιωτικές ως προς τις παραπάνω αδυναμίες, αλλά όχι και επαρκείς.

Πλέον η Ευρώπη έχει να διαχειριστεί τις σωρευτικές επιπτώσεις αλληπάλ-ληλων κρίσεων: μετά την κρίση χρέους της δεκαετίας του '10, η κρίση της πανδημίας, και πλέον η ενεργειακή και ευρύτερα γεωπολιτική κρίση μετά τον πόλεμο στην Ουκρανία. Η οικοδόμηση εμπειρίας από τη διαχείριση των προηγούμενων κρίσεων έχει αναδείξει χρήσιμα διδάγματα γύρω από τα οποία διαμορφώνονται σημαντικές συγκλίσεις. Η επιτυχής υιοθέτηση του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και του Next Generation EU για την αντιμετώπιση των οικονομικών επιπτώσεων της πανδημίας είναι μια σαφής ένδειξη ότι η Ευρώπη ξέρει να μαθαίνει από τα λάθη της. Το πλαίσιο των οικονομικών συνθηκών έχει αλλάξει σε πολλά: η κληρονομιά του δημόσιου χρέους είναι πια βαρύτερη από ποτέ, και το νομισματικό περιβάλλον χαρακτηρίζεται από πολύ χαμηλά επιτόκια που όμως μεσοπρόθεσμα θα ανέλθουν σε κανονικότερα επίπεδα –και για να αντιμετωπίσουν τις πληθωριστικές πιέσεις που προκαλεί τόσο η ενεργειακή κρίση όσο και η (μονιμότερη) τάση αποπαγκοσμιοποίησης και διάσπασης των παγκόσμιων αλυσίδων αξίας. Επίσης, η Ευρώπη έχει μπροστά της την ανάγκη να χρηματοδοτήσει τις μεγάλες επενδυτικές της προτεραιότητες, τον ψηφιακό και πράσινο μετασχηματισμό, στις οποίες πλέον προστίθεται και η ανάγκη χρηματοδότησης αμυντικών δαπανών που ενισχύουν την ευρωπαϊκή στρατηγική αυτονομία.

Επομένως το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο πρέπει να υπηρετεί μια λεπτή ισορροπία ανάμεσα στη δημοσιονομική πειθαρχία που θα εξασφαλίζει τη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους στα υψηλά επίπεδα που βρίσκεται, ενόψει της επιστροφής της νομισματικής πολιτικής σε κανονικότερες συνθήκες, και ταυτόχρονα να μην υπονομεύει την ανάπτυξη και να αφήνει χώρο για τη χρηματοδότηση των μεγάλων επενδυτικών προτεραιοτήτων σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Η ελληνική οικονομία, με το υψηλότερο δημόσιο χρέος στην ΕΕ (αν και το μεγαλύτερο μέρος του παραμένει στα χέρια του «επίσημου» τομέα) και με μεγάλο επενδυτικό κενό που απαιτεί χώρο για γενναίες επενδυτικές δαπάνες, έχει σημαντικούς λόγους να υποστηρίξει μια ρεαλιστική και βιώσιμη μεταρρύθμιση του ευρωπαϊκού δημοσιονομικού πλαισίου.

Η Ελλάδα έχει ισχυρό θετικό συμφέρον στην προώθηση μεταρρυθμίσεων και στους τρεις άξονες που αναφέρθηκαν. Δηλαδή:

(α) Έμφαση στη σταδιακή αποκλιμάκωση του δημόσιου χρέους, ώστε να μην υπονομεύει ούτε την ανάκαμψη ούτε τη δυναμική ανάπτυξη, και έμφαση επίσης στην πραγματική βιωσιμότητα του χρέους, λαμβάνοντας πρωτίστως υπόψη το επιμέρους προφίλ και την ειδικότερη διάρθρωσή του.

(β) Προστασία των δημόσιων επενδύσεων, ιδιαίτερα για τις οικονομίες με μεγάλο επενδυτικό κενό, με εξαίρεση από τον υπολογισμό του ελλείμματος των παραγωγικών επενδυτικών δαπανών καθώς και των δαπανών που προάγουν τη στρατηγική αυτονομία της ΕΕ, όπως οι αμυντικές δαπάνες.

(γ) Εγκαθίδρυση μιας μόνιμης δημοσιονομικής ικανότητας της Ευρωζώνης ή της ΕΕ, ενός κεντρικού ευρωπαϊκού προϋπολογισμού που θα μπορεί να λειτουργεί αντικυκλικά και σταθεροποιητικά, χρηματοδοτώντας επενδύσεις ή/και επιδόματα ανεργίας στις οικονομίες εκείνες που υφίστανται ασύμμετρο σοκ ή υφεσιακή κρίση. Το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, το NextGenerationEU, είναι το πρότυπο ενός τέτοιου κοινού προϋπολογισμού, χρηματοδοτούμενου με κοινό ευρωπαϊκό δανεισμό και ιδίους πόρους, που πρέπει να καταστεί μόνιμος πυλώνας ευρωπαϊκής δημοσιονομικής ενοποίησης.

Αυτοί είναι οι βασικοί άξονες που θα επιτρέψουν στην ΕΕ όχι μόνο να ανταποκριθεί επιτυχώς στην τωρινή οικονομική συγκυρία, αλλά και να καταστήσει το ευρώ βιώσιμο για το μακροπρόθεσμο μέλλον. Χρειάζεται δηλαδή μια μεταρρύθμιση που θα απαντά στις παρούσες προκλήσεις παρέχοντας όμως παράλληλα ένα πλαίσιο ανθεκτικό και κατάλληλο για τη μελλοντική πορεία της ευρωπαϊκής και της ελληνικής οικονομίας. Αυτό το ακριβές πλαίσιο είναι σήμερα υπό διαπραγμάτευση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, και αφορά άμεσα την Ελλάδα.



diaNEOsis



diaNEOsis



dianeosis_org



diaNEOsis



diaNEOsis

διαNEOsis

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ