



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 16.11.2016
COM(2016) 727 final

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

**ΠΡΟΣ ΕΝΑΝ ΘΕΤΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟ ΤΗΣ ΖΩΝΗΣ
ΤΟΥ ΕΥΡΩ**

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην επιστολή προθέσεων που συνοδεύει την ομιλία για την κατάσταση της Ένωσης του 2016, ο Πρόεδρος κ. Juncker και ο πρώτος Αντιπρόεδρος κ. Timmermans ανακοίνωσαν την πρόθεση της Επιτροπής να προωθήσει «έναν θετικό δημοσιονομικό προσανατολισμό για τη ζώνη του ευρώ, σε στήριξη της νομισματικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας».

Η παρούσα ανακοίνωση εκδίδεται μαζί με τη Σύσταση σχετικά με την οικονομική πολιτική της ζώνης του ευρώ για την περίοδο 2017-2018¹ και παρουσιάζει το σκεπτικό σχετικά με τις δημοσιονομικές πτυχές της. Η δημοσίευσή τους κατά την έναρξη του ετήσιου κύκλου του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου για τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, μαζί με την ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης για το 2017² και συναφή έγγραφα, επιτρέπει την έγκαιρη συζήτηση για οικονομικές και κοινωνικές προτεραιότητες σε επίπεδο ΕΕ, ζώνης του ευρώ και σε εθνικά επίπεδα. Το αποτέλεσμα αυτής της συζήτησης θα πρέπει να αντικατοπτρίζεται στις πολιτικές των κρατών μελών και ιδίως στα οικονομικά και δημοσιονομικά προγράμματά τους την άνοιξη του επόμενου έτους.

Η εστίαση στην ανάγκη για έναν θετικό δημοσιονομικό προσανατολισμό για τη ζώνη του ευρώ απορρέει από ένα ευρύτερο πλαίσιο ανθεκτικής αλλά μέτριας οικονομικής μεγέθυνσης, όπως παρουσιάζεται στις πρόσφατες φθινοπωρινές οικονομικές προβλέψεις της Επιτροπής του 2016³. Τα τελευταία έτη έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος: από το 2015, το ΑΕΠ της ζώνης του ευρώ έχει επανακτήσει το επίπεδο που είχε πριν από την κρίση σε πραγματικούς όρους, η ανεργία έχει μειωθεί στο χαμηλότερο επίπεδο από το 2010-11 και οι επενδύσεις έχουν αρχίσει να ανακάμπτουν. Ωστόσο, η ανάκαμψη στη ζώνη του ευρώ εξακολουθεί να είναι βραδεία, η μη χρησιμοποιούμενη δυναμικότητα από άποψη συντελεστών εργασίας και κεφαλαίου εξακολουθεί να είναι σημαντική και το γενικό επίπεδο αβεβαιότητας είναι υψηλό. Επιπλέον, οι υποτονικές και αβέβαιες προοπτικές ανάπτυξης στο εξωτερικό της ΕΕ υποδηλώνουν ελάχιστη, έως μηδενική, υποστήριξη από τις εξαγωγές. Συνεπώς, η συνέχιση της επέκτασης στη ζώνη του ευρώ θα χρειαστεί να βασίζεται όλο και περισσότερο στην εγχώρια ζήτηση.

Η νομισματική πολιτική ήταν ευνοϊκή για την ανάπτυξη τα τελευταία έτη, αλλά αυτό ισχύει λιγότερο για τη δημοσιονομική πολιτική. Στο διάστημα 2011-2013, ο συνολικός δημοσιονομικός προσανατολισμός ήταν συσταλτικός επειδή πολλά κράτη μέλη επιδίδονταν σε δημοσιονομική εξυγίανση προκειμένου να διαφυλάξουν την πρόσβασή τους στις αγορές κατά την περίοδο αιχμής της κρίσης δημόσιου χρέους. Ενώ αυτό επιβράδυνε τη μεγέθυνση, είχε θεωρηθεί αναγκαίο προκειμένου να διαφυλαχθεί η χρηματοπιστωτική σταθερότητα σε πρωτοφανείς περιστάσεις και να υπάρξει ανταπόκριση στον κίνδυνο μετάδοσης των προβλημάτων σε όλη την ζώνη του ευρώ, πράγμα που θα είχε ως αποτέλεσμα ακόμη χειρότερα σενάρια. Στο διάστημα 2014-2015, ο συνολικός δημοσιονομικός προσανατολισμός

¹ Βλ. COM(2016) 726 final, 16.11.2016.

² Βλ. COM(2016) 725 final, 16.11.2016.

³ Οι προβλέψεις είναι διαθέσιμες στη διεύθυνση:

http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2016_autumn_forecast_en.htm

κατέστη γενικά ουδέτερος και στη συνέχεια ελαφρά επεκτατικός το 2016, αλλά αναμένεται ότι θα είναι και πάλι γενικά ουδέτερος το 2017.

Η κατάσταση αυτή δείχνει εν μέρει τα όρια του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ⁴. Πρώτον, το υφιστάμενο δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ δεν περιέχει ούτε κανόνες ούτε μέσα για την άμεση διαχείριση του συνολικού δημοσιονομικού προσανατολισμού της ζώνης του ευρώ, πράγμα που αποτελεί βασική διαφορά σε σύγκριση με περιοχές με ενιαίο νόμισμα σε όλον τον κόσμο. Η σύσταση σχετικά με την οικονομική πολιτική της ζώνης του ευρώ καθίσταται πηγή αναφοράς για την καθοδήγηση των προσπαθειών, αλλά η αποτελεσματικότητά της εξαρτάται τελικά από την ατομική και συλλογική προθυμία των κρατών μελών να ανταποκριθούν πλήρως.

Δεύτερον, οι κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης αποσκοπούν κυρίως στην πρόληψη των υπερβολικών επιπέδων ελλείμματος και δημόσιου χρέους⁵. Οι κανόνες αυτοί προβλέπουν πιο αυστηρούς και δεσμευτικούς μηχανισμούς για τα κράτη μέλη που απέχουν πολύ από τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο τους, που θα τα βοηθήσουν επίσης να ανακτήσουν περιθώρια για μακροοικονομική σταθεροποίηση. Ωστόσο, για τα κράτη μέλη που έχουν επιτύχει τους δημοσιονομικούς στόχους τους και/ή έχουν μεγαλύτερα δημοσιονομικά περιθώρια δράσης, τα εργαλεία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου μπορούν μόνο να συνιστούν, και όχι να επιβάλλουν, πιο επεκτατικές δημοσιονομικές πολιτικές. Αυτό αντικατοπτρίζει κάτι που ενίοτε περιγράφεται ως ασυμμετρία του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ: οι κανόνες μπορούν να απαγορεύουν τα υψηλά ελλείμματα (και να επιβάλλουν την αποφυγή του υψηλού χρέους) αλλά μπορούν μόνο να συνιστούν τη μείωση των δημοσιονομικών πλεονασμάτων, χωρίς να την επιβάλλουν.

Λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη να στηριχθεί η συνεχιζόμενη ανάκαμψη, και να αντιμετωπιστεί ο κίνδυνος της παγίδας «χαμηλής ανάπτυξης, χαμηλού πληθωρισμού», η παρούσα ανακοίνωση υποστηρίζει έναν σημαντικά πιο θετικό δημοσιονομικό προσανατολισμό για τη ζώνη του ευρώ στην παρούσα συγκυρία. Ο θετικός δημοσιονομικός προσανατολισμός αναφέρεται τόσο στην υποστηρικτική, δηλαδή επεκτατική, κατεύθυνση που θα πρέπει να λάβει συνολικά η δημοσιονομική πολιτική, όσο και στην ποιότητα της σύνθεσης της προσαρμογής, όσον αφορά τον καταμερισμό των προσπαθειών μεταξύ των χωρών και το είδος των δαπανών και/ή φόρων που αυτή συνεπάγεται.

Η τρέχουσα κατάσταση δεν είναι η βέλτιστη δυνατή από δύο τουλάχιστον απόψεις. Πρώτον, υπό το φως των πιο πρόσφατων οικονομικών και δημοσιονομικών στοιχείων, η πλήρης υλοποίηση των δημοσιονομικών απαιτήσεων που περιέχονται στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις του Συμβουλίου θα οδηγήσει, συνολικά, σε έναν μετρίως περιοριστικό δημοσιονομικό προσανατολισμό για τη ζώνη του ευρώ στο σύνολό της το 2017 και το 2018,

⁴ Βλ. επίσης το κεφάλαιο σχετικά με τον «δημοσιονομικό προσανατολισμό της ζώνης του ευρώ» του Οικονομικού δελτίου της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας του Ιουνίου 2016.

⁵ Οι κανόνες αυτοί ενισχύθηκαν σημαντικά κατά την περίοδο 2011-2013 για την αντιμετώπιση της χρηματοπιστωτικής κρίσης και της κρίσης δημόσιου χρέους.

ενώ η οικονομική κατάσταση φαίνεται να απαιτεί έναν επεκτατικό δημοσιονομικό προσανατολισμό υπό τις παρούσες συνθήκες.

Δεύτερον, τα τρέχοντα δημοσιονομικά συγκεντρωτικά μεγέθη συγκαλύπτουν μια πολύ άνιση δημοσιονομική κατανομή μεταξύ των κρατών μελών, πράγμα που δεν είναι εύλογο από οικονομική άποψη όσον αφορά τη ζώνη του ευρώ. Η κατάσταση αυτή συνοψίζεται με τη μορφή ενός χαρακτηριστικού παραδόξου: τα κράτη μέλη που δεν διαθέτουν δημοσιονομικά περιθώρια θέλουν να τα χρησιμοποιήσουν· εκείνα που διαθέτουν δημοσιονομικά περιθώρια δεν θέλουν να τα χρησιμοποιήσουν. Χρειάζεται μια πιο συλλογική προσέγγιση για να αντιμετωπιστεί ο κίνδυνος ενός σεναρίου απώλειας για όλες τις πλευρές για τη ζώνη του ευρώ στο σύνολό της.

Κατά τη μετάβαση προς ένα τέτοιο θετικό δημοσιονομικό προσανατολισμό, υπάρχουν διάφοροι οικονομικοί και νομικοί περιορισμοί που πρέπει να ληφθούν υπόψη, καθώς και πιθανοί συμβιβασμοί που πρέπει να αναγνωριστούν. Επιπλέον, η παρούσα ανακοίνωση τονίζει τη ζωτική ανάγκη βελτίωσης της ποιότητας των δημόσιων οικονομικών προκειμένου να μεγιστοποιηθεί η επίδρασή τους στην απασχόληση και την ανάπτυξη, καθώς και την κοινωνική δικαιοσύνη, όχι μόνο σε εθνικό επίπεδο, αλλά και λαμβάνοντας υπόψη τη ζώνη του ευρώ ως σύνολο.

Στο σημείο αυτό διατυπώνονται ορισμένα συμπεράσματα και οι πιο άμεσες επιπτώσεις πολιτικής παρουσιάζονται στην προτεινόμενη σύσταση σχετικά με την οικονομική πολιτική της ζώνης του ευρώ για την περίοδο 2017-2018, που δημοσιεύεται μαζί με την παρούσα ανακοίνωση.

Πλαίσιο 1: Ο δημοσιονομικός προσανατολισμός της ζώνης του ευρώ

Αν και δεν υπάρχει καθολικά αποδεκτός ορισμός, ως «δημοσιονομικός προσανατολισμός» νοείται συνήθως ο προσανατολισμός που δίνεται στη δημοσιονομική πολιτική με τις αποφάσεις διακριτικής ευχέρειας των κυβερνήσεων σχετικά με τη φορολογία και τις δαπάνες. Παραδοσιακά, ο δημοσιονομικός προσανατολισμός προκύπτει από τον υπολογισμό της μεταβολής στο διαρθρωτικό πρωτογενές ισοζύγιο (δηλαδή το δημοσιονομικό ισοζύγιο διορθωμένο ώστε να αντισταθμίζονται οι συνέπειες του οικονομικού κύκλου, των μη μόνιμων μέτρων και των πληρωμών τόκων), ενώ μπορούν επίσης να χρησιμοποιηθούν κι άλλοι δείκτες για να τον χαρακτηρίσουν (όπως οι δείκτες που βασίζονται στη μεγέθυνση των δαπανών αφαιρουμένων των νέων μέτρων για τα έσοδα). Ανάλογα με το εάν η κυβέρνηση αποφασίσει να στηρίξει, να μειώσει ή να αφήσει αμετάβλητο τον αντίκτυπο των δημόσιων οικονομικών στην πραγματική οικονομία – μέσω της αύξησης/μείωσης των δαπανών, αφαιρουμένων των νέων φορολογικών μέτρων – ο δημοσιονομικός προσανατολισμός θεωρείται «επεκτατικός», «συσταλτικός» ή «ουδέτερος», αντίστοιχα.

Μαζί με τη νομισματική, η δημοσιονομική πολιτική διαδραματίζει ρόλο στη σταθεροποίηση του μακροοικονομικού περιβάλλοντος, ενώ παράλληλα εξυπηρετεί ευρύτερους στόχους από την άποψη λειτουργιών δημοσιονομικής βιωσιμότητας και αναδιανομής. Ο προσανατολισμός της δημοσιονομικής πολιτικής καθορίζει τον ρόλο που διαδραματίζει η δημοσιονομική πολιτική κατά τη διάρκεια του οικονομικού κύκλου, που μπορεί να είναι περισσότερο ή λιγότερο φιλοκυκλικός ή αντικυκλικός ανάλογα με τις περιστάσεις.

Λαμβάνοντας υπόψη τη ζώνη του ευρώ ως σύνολο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι ενώ η νομισματική πολιτική έχει καταρτιστεί και σχεδιαστεί ως ενιαίο μέσο, η συνολική δημοσιονομική πολιτική είναι το συγκεντρωτικό αποτέλεσμα των 19 επιμέρους δημοσιονομικών πολιτικών. Τα εργαλεία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και οι κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης εδώ και πολύ

καιρό παρέχουν κατευθύνσεις για την ανάληψη δράσης σε εθνικό επίπεδο, αλλά, εκτός από τον πρόσφατο ρόλο που αναλαμβάνεται με τη σύσταση σχετικά με την οικονομική πολιτική της ζώνης του ευρώ, ο συντονισμός της δράσης υπήρξε μέχρι στιγμής περιορισμένος, και η κατάσταση και οι προκλήσεις της ζώνης του ευρώ δεν συνεκτιμώνται εύκολα. Ειδικότερα, το κατά πόσον η άθροιση των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών οδηγεί σε έναν δημοσιονομικό προσανατολισμό της ζώνης του ευρώ που είναι κατάλληλος και συνεπής με τη νομισματική πολιτική, εξακολουθεί σε μεγάλο βαθμό να στηρίζεται στην τύχη. Το ζήτημα αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία όταν τα επιτόκια της νομισματικής πολιτικής φθάνουν σε «μηδενικό κατώτερο όριο» (βλέπε παράρτημα 2).

Η συζήτηση σχετικά με τον κατάλληλο δημοσιονομικό προσανατολισμό για τη ζώνη του ευρώ αποτελεί βασικό στοιχείο των προσπαθειών της Επιτροπής να ενισχύσει τη συζήτηση για το γενικό συμφέρον και τη συλλογική ευθύνη για τη ζώνη του ευρώ, στο πλαίσιο του σταδίου 1 της συνέχειας που δίνεται στην έκθεση των πέντε Προέδρων σχετικά με την ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρώπης («εμβάθυνση στην πράξη»)⁶.

2. ΤΟ ΑΣΑΦΕΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΑΠΑΙΤΕΙ ΕΝΑΝ ΘΕΤΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟ

Σε σύγκριση με την περίοδο πριν από την κρίση, το μεσοπρόθεσμο δυναμικό ανάπτυξης της ζώνης του ευρώ έχει σχεδόν μειωθεί κατά το ήμισυ. Αυτό συνδέεται εν μέρει με τις δημογραφικές και τις ευρύτερες εξελίξεις αλλά επίσης αντικατοπτρίζει αυτά που είναι γνωστά ως «φαινόμενα υστέρησης» τα οποία προκύπτουν από μια κρίση: οι ασθενείς επιδόσεις της οικονομίας επί παρατεταμένο χρονικό διάστημα μπορούν να υποβαθμίσουν το φυσικό κεφάλαιο και την παραγωγικότητα και τη συμμετοχή του εργατικού δυναμικού, σε τέτοιο βαθμό που να μειώνουν διαρκώς το αναπτυξιακό δυναμικό⁷. Όπως υπογραμμίζεται στην ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης για το 2017 και στη σύσταση για την οικονομική πολιτική στη ζώνη του ευρώ, για την αύξηση του αναπτυξιακού δυναμικού της ΕΕ απαιτούνται πρωτίστως διαρθρωτικές πολιτικές για την ενίσχυση της απασχόλησης και της παραγωγικότητας, αλλά και η υπεύθυνη και φιλική προς την ανάπτυξη δημοσιονομική πολιτική έχει επίσης να διαδραματίσει ένα ρόλο, ιδίως κατά την παρούσα χρονική στιγμή.

Οι τρέχουσες οικονομικές προοπτικές είναι ασαφείς: η ανάκαμψη είναι σταθερή από το 2013, χωρίς όμως να επιταχύνεται. Το ΑΕΠ της ζώνης του ευρώ έχει πλέον υπερβεί τα επίπεδα πριν την κρίση αλλά η ανάκαμψη εξακολουθεί να είναι βραδεία, με συνεχιζόμενη αβεβαιότητα σχετικά με το κατά πόσον είναι ισχυρή και με στοιχεία που δείχνουν ότι εξακολουθεί να υπάρχει σημαντικό αναξιοποίητο δυναμικό στην οικονομία. Ο πληθωρισμός επίσης εξακολουθεί να παραμένει χαμηλός, παρά τα πρωτοφανή μέτρα νομισματικής πολιτικής. Επιπλέον, υπάρχουν πολλοί κίνδυνοι δυσμενέστερων εξελίξεων. Το πολύ μεγάλο εξωτερικό πλεόνασμα της ζώνης του ευρώ εξακολουθεί να συγκαλύπτει ευρύτερες μακροοικονομικές ανισορροπίες. Η ανεργία μειώνεται αλλά παραμένει σε πολύ υψηλά επίπεδα σε ορισμένα κράτη μέλη. Η αύξηση της παραγωγικότητας και η αύξηση των μισθών παραμένουν υποτονικές. Έχουν προκύψει νέες πηγές αβεβαιότητας με το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος του Ηνωμένου Βασιλείου σχετικά με την παραμονή του στην ΕΕ και άλλες

⁶ Βλ. την έκθεση στη διεύθυνση: https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf

⁷ Τυπικά παραδείγματα είναι η απώλεια δεξιοτήτων ως αποτέλεσμα υψηλών επιπέδων παρατεταμένης ανεργίας και η συσσώρευση μεγάλων επενδυτικών κενών, όπως συμβαίνει στην Ευρώπη.

γεωπολιτικές εξελίξεις. Τα ανωτέρω υπογραμμίζουν την ανάγκη για ενίσχυση των εγχώριων πηγών ανάπτυξης.

Δεδομένου ότι η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) χρησιμοποιεί εκτατικά τα μέσα νομισματικής πολιτικής που διαθέτει, είναι ευρέως αποδεκτό ότι η νομισματική πολιτική δεν μπορεί να σηκώσει το πλήρες βάρος της μακροοικονομικής σταθεροποίησης, και ότι η υπεύθυνη και φιλική προς την ανάπτυξη δημοσιονομική πολιτική πρέπει να διαδραματίσει μεγαλύτερο ρόλο στη στήριξη της ανάκαμψης της ζώνης του ευρώ. Πρόκειται για έναν προβληματισμό τον οποίο συμμερίζεται η παγκόσμια κοινότητα: Κατά τις πρόσφατες συνεδριάσεις της, η G20 επανέλαβε τη δέσμευση των μελών σε μια τρισχιδή στρατηγική ανάπτυξης, με τη δήλωση του Σεπτεμβρίου 2016 που αναφέρει ότι «είμαστε αποφασισμένοι να χρησιμοποιήσουμε όλα τα μέσα πολιτικής –νομισματικά, δημοσιονομικά και διαρθρωτικά – ατομικά και συλλογικά για την επίτευξη του στόχου μας, που είναι η ισχυρή, βιώσιμη, ισόρροπη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη»⁸.

Υπάρχει ανάγκη όσο και ευκαιρία για ανάληψη δράσης στο δημοσιονομικό μέτωπο, ακριβώς στην παρούσα συγκυρία, και για την επανεξισορρόπηση του συνολικού μείγματος πολιτικών της ζώνης του ευρώ. Οι προσδοκίες για τον τρέχοντα και τον αναμενόμενο πληθωρισμό εξακολουθούν να είναι χαμηλότερες από τον ορισμό της σταθερότητας των τιμών που καθορίζεται από την ΕΚΤ (που νοείται ως πληθωρισμός κάτω αλλά πλησίον του 2% μεσοπρόθεσμα). Από κοινού με την υλοποίηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και την ισχυρή εστίαση στις επενδύσεις, η δημοσιονομική πολιτική πρέπει να συμβάλει πιο άμεσα στην εγχώρια ζήτηση, στηρίζοντας την ανάκαμψη και εγκαταλείποντας το περιβάλλον χαμηλού πληθωρισμού. Μια τέτοια αύξηση του πληθωρισμού μπορεί επίσης να συμβάλει στην εξομάλυνση των επιτοκίων, πράγμα που θα έχει ευεργετική επίπτωση στην αμοιβή των αποταμιεύσεων και γενικότερα στη λειτουργία του χρηματοπιστωτικού τομέα, ο οποίος εξακολουθεί να πρέπει να αντιμετωπίσει τις συνέπειες του χρέους που μας έχει αφήσει η κρίση.

Δεδομένων των ιδιαίτερων περιστάσεων, ο μακροοικονομικός αντίκτυπος της δημοσιονομικής πολιτικής είναι πιθανόν να είναι μεγαλύτερος απ' ό, τι υπό κανονικές συνθήκες. Η αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής πολιτικής ως εργαλείου σταθεροποίησης εξαρτάται από το γενικό οικονομικό περιβάλλον εντός του οποίου χρησιμοποιείται. Δεδομένου ότι η νομισματική πολιτική βρίσκεται στο «κατώτατο όριο μηδενικού επιτοκίου» (ή σε «κατώτατο όριο μηδέν»), ο αντίκτυπος των μέτρων δημοσιονομικής πολιτικής τόσο στην πραγματική οικονομία (το «πολλαπλασιαστικό» αποτέλεσμα) όσο και στις οικονομίες άλλων χωρών (οι «δευτερογενείς επιπτώσεις») είναι μεγαλύτερος από ό, τι θα ίσχυε σε διαφορετική περίπτωση⁹, για παράδειγμα αν τα επιτόκια ήταν υψηλά ή αν υπήρχε κίνδυνος ταχείας αύξησής τους και αν η τόνωση εκ μέρους του

⁸ Ανακοινωθέν της συνόδου κορυφής των ηγετών της G20, Hangzhou, 4-5 Σεπτεμβρίου 2016.

⁹ Οι δευτερογενείς επιπτώσεις των μέτρων δημοσιονομικής τόνωσης στα κράτη μέλη που αποτελούν τον πυρήνα της ΕΕ δεν θεωρούνται σε γενικές γραμμές επαρκή σε κανονικές περιόδους. Ωστόσο, αυτό ίσως να μην ισχύει στην παρούσα συγκυρία που χαρακτηρίζεται από σταθερά πολύ χαμηλό πληθωρισμό και χαμηλά επιτόκια. Ειδικότερα, οι δημόσιες επενδύσεις στις χώρες με δημοσιονομικό πλεόνασμα θα μπορούσαν να έχουν σημαντικές δευτερογενείς επιπτώσεις στο ΑΕΠ στην υπόλοιπη ζώνη του ευρώ (βλ. παράρτημα 2).

δημόσιου τομέα ενδεχομένως παραγκώνιζε τις ιδιωτικές επενδύσεις (βλέπε παράρτημα 2). Επιπλέον, το σημερινό χαμηλό επίπεδο των επιτοκίων έχει ως αποτέλεσμα σημαντική μείωση των δαπανών χρηματοδότησης ή αναχρηματοδότησης των δημόσιων προϋπολογισμών.

Εάν σχεδιαστεί κατάλληλα, ιδίως σε συνδυασμό με τις μεταρρυθμίσεις και τη στήριξη των επενδύσεων, μια πιο δυναμική δημοσιονομική πολιτική σήμερα μπορεί να συμβάλει στην ταχύτερη μείωση της ανεργίας βραχυπρόθεσμα, αλλά και στην αύξηση της (δυναμικής) ανάπτυξης μεσοπρόθεσμα στη ζώνη του ευρώ. Εξακολουθεί να υπάρχει σημαντική υποχρησιμοποίηση πόρων στην οικονομία κατά την παρούσα χρονική στιγμή και η κυριότερη πρόκληση είναι να αποφευχθεί η παγίωση μιας κατάστασης «χαμηλής ανάπτυξης, χαμηλού πληθωρισμού». Μετά από χρόνια κρίσης υπάρχει επίσης σημαντική «μεταρρυθμιστική κόπωση»: η ικανότητα πραγματοποίησης και διεξαγωγής μειζόνων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων μπορεί να συνεπάγεται κάποιο κόστος για τα δημόσια οικονομικά βραχυπρόθεσμα, αλλά, σε περίπτωση επιτυχίας, οι μεταρρυθμίσεις αυτές μπορούν να έχουν άμεσες μακροπρόθεσμες θετικές δημοσιονομικές επιπτώσεις, μεταξύ άλλων, με την αύξηση της δυναμικής ανάπτυξης. Εκτός από τη στήριξη της ανάκαμψης στο εσωτερικό, μια πιο υποστηρικτική δημοσιονομική πολιτική θα είχε επίσης θετικές δευτερογενείς επιπτώσεις στην παγκόσμια οικονομία, συμβάλλοντας στη μείωση του πλεονάσματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών της ζώνης του ευρώ, και, ως εκ τούτου, επίσης στην αντιμετώπιση των παγκόσμιων ανισορροπιών.

Πρόσφατες πρωτοβουλίες σε επίπεδο ΕΕ συμβάλλουν στη μεγιστοποίηση του αντικτύπου των δημόσιων οικονομικών στην πραγματική οικονομία. Με την επικέντρωση στη μόχλευση ιδιωτικών κεφαλαίων σε οικονομικά βιώσιμα και αειφόρα επενδυτικά έργα, το επενδυτικό σχέδιο για την Ευρώπη συμβάλλει στην αντιμετώπιση του επενδυτικού χάσματος που συσσωρεύτηκε κατά τα έτη της κρίσης¹⁰. Ο συνδυασμός των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ) είναι ιδιαίτερα ελπιδοφόρος όσον αφορά την παροχή νέων καινοτόμων χρηματοδοτικών μέσων που μεγιστοποιούν τον οικονομικό αντίκτυπο κάθε ευρώ του δημόσιου τομέα που επενδύεται. Η πρόοδος όσον αφορά την ολοκλήρωση της Τραπεζικής Ένωσης και της Ένωσης Κεφαλαιαγορών¹¹ είναι επίσης ουσιαστικής σημασίας για τη διαφοροποίηση των πηγών χρηματοδότησης για την πραγματική οικονομία και, ως εκ τούτου, για την ελάφρυνση της πίεσης στα δημόσια οικονομικά. Η έμφαση που δίνεται, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου για τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής, για την προώθηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων προς στήριξη των επενδύσεων (του λεγόμενου «τρίτου πυλώνα» του επενδυτικού σχεδίου για την Ευρώπη) είναι επίσης σημαντική για τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας της δημοσιονομικής πολιτικής.

¹⁰ Η Επιτροπή πρότεινε, στις 14 Σεπτεμβρίου 2016, να παραταθεί η διάρκεια του Ευρωπαϊκού Ταμείου Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ) και να αυξηθεί ο επενδυτικός στόχος του σε τουλάχιστον 500 δισ. EUR έως τα τέλη του 2020, και σε 630 δισ. EUR έως το 2022.

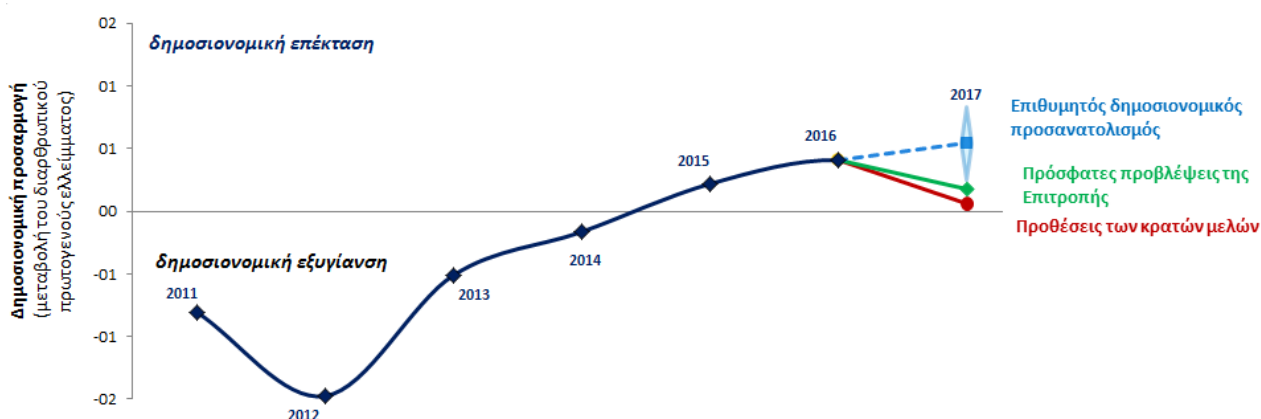
¹¹ Βλ. COM(2016) 601 final της 14.9.2016.

3. Ο ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΖΩΝΗΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩ ΣΗΜΕΡΑ

Για την αξιολόγηση της τρέχουσας κατάστασης, είναι σημαντικό να εξεταστεί η ζώνη του ευρώ ως ενιαία οντότητα, σαν να υπήρχε ένα Υπουργείο Οικονομικών για ολόκληρη τη ζώνη του ευρώ και να εξεταστεί η δημοσιονομική πολιτική της συνολικά. Αυτή είναι η προσέγγιση που υιοθετήθηκε στην παρούσα ενότητα.

Συνολικά, μετά τη σημαντική δημοσιονομική εξυγίανση το 2011-2013, ο δημοσιονομικός προσανατολισμός της ζώνης του ευρώ εκτιμάται ότι θα είναι σε γενικές γραμμές ουδέτερος για την περίοδο 2014-2017 (βλ. γράφημα κατωτέρω). Ο δημοσιονομικός προσανατολισμός της ζώνης του ευρώ κατά την περίοδο 2011-2013 ήταν συσταλτικός, σε μια περίοδο που η κατάσταση της οικονομίας χειροτέρευε. Ο δημοσιονομικός προσανατολισμός κατέστη σε γενικές γραμμές ουδέτερος το 2014-2015 και ελαφρώς επεκτατικός το 2016, στο πλαίσιο της ανάκαμψης. Για το 2017, τόσο από το σύνολο των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων (ΣΔΠ) των κρατών μελών (στο γράφημα αναφέρονται ως «προθέσεις των κρατών μελών» όσο και από τις φθινοπωρινές οικονομικές προβλέψεις της Επιτροπής του 2016, προκύπτει ότι σε γενικές γραμμές ο δημοσιονομικός προσανατολισμός θα είναι εκ νέου ουδέτερος.

Δημοσιονομικός προσανατολισμός της ζώνης του ευρώ κατά την περίοδο 2011-2017



Σημείωση: Στο παρόν γράφημα παρουσιάζεται ο δημοσιονομικός προσανατολισμός της ζώνης του ευρώ, δηλαδή ο προσανατολισμός της δημοσιονομικής πολιτικής σε συγκεντρωτικό επίπεδο. Μετράται ως μεταβολή στο διαρθρωτικό πρωτογενές ισοζύγιο (βλ. επίσης πλαίσιο 1). Μια θετική τιμή αντιστοιχεί σε διευρυνόμενο δημοσιονομικό έλλειμμα (πράγμα που συντελεί σε «δημοσιονομική επέκταση»), ενώ μια αρνητική τιμή αντιστοιχεί σε μειούμενο δημοσιονομικό έλλειμμα («δημοσιονομική εξυγίανση»). Στα συγκεντρωτικά μεγέθη δεν περιλαμβάνεται η Ελλάδα, η οποία υπάγεται σε πρόγραμμα στήριξης της σταθερότητας.

Η βραδεία ανάκαμψη και οι κίνδυνοι στο μακροοικονομικό περιβάλλον συνηγορούν υπέρ ενός μετρίως επεκτατικού δημοσιονομικού προσανατολισμού για τη ζώνη του ευρώ στην παρούσα συγκυρία. Για το 2017, βάσει εκτιμήσεων των υπηρεσιών της Επιτροπής υπό τις παρούσες συνθήκες θεωρείται επιθυμητή στο επίπεδο της ζώνης του ευρώ, στο σύνολό της, δημοσιονομική επέκταση έως 0,5% του ΑΕΠ¹². Το ποσοστό αυτό

¹² Μια τέτοια δημοσιονομική επέκταση θα αντιστοιχούσε σε πρόσθετο δημοσιονομικό «κίνητρο» ύψους περίπου 50 δισ. ευρώ για το σύνολο της ζώνης του ευρώ το 2017, σε σύγκριση με το σενάριο διατήρησης της υφιστάμενης κατάστασης που

προκύπτει από εκτίμηση της κατάστασης σχετικά με τα επίπεδα οικονομικής δραστηριότητας, την πλεονάζουσα παραγωγική ικανότητα, την ανεργία και τον πληθωρισμό. Πρόκειται για έναν ρεαλιστικό και συνετό στόχο σ' ένα ευρύτερο φάσμα εκτιμήσεων: ο εν λόγω επεκτατικός δημοσιονομικός προσανατολισμός θα μειώσει το μερίδιο της αχρησιμοποίητης παραγωγικής ικανότητας στη ζώνη του ευρώ, υποστηρίζοντας παράλληλα τη νομισματική πολιτική¹³ και αποφεύγοντας την περιττή υπερθέρμανση της οικονομίας.

Ενώ η κατεύθυνση είναι σαφής, ο ακριβής στόχος μπορεί να εξεταστεί εντός ενός φάσματος τιμών και απαιτεί κρίση. Μια δημοσιονομική επέκταση 0,3% θα ήταν το κατώτερο όριο του φάσματος: αυτό θα συνέβαλε στη διασφάλιση ότι η ζώνη του ευρώ μειώνει κατά το ήμισυ το κενό παραγωγής το 2017¹⁴, ενώ είναι σε γενικές γραμμές σύμφωνη με τον στόχο της δημοσιονομικής βιωσιμότητας. Ωστόσο, ένας τέτοιος προσανατολισμός ενδέχεται να μην είναι επαρκώς φιλόδοξος, δεδομένου μάλιστα ότι οι εκτιμήσεις του κενού παραγωγής περιβάλλονται από αβεβαιότητα, η οποία μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα να υποτιμάται η ανάγκη για σταθερότητα στη ζώνη του ευρώ. Αντίθετα, μια δημοσιονομική επέκταση 0,8% θα αντιπροσώπευε ένα ανώτατο όριο: θα επέτρεπε την κάλυψη του κενού παραγωγής ήδη από το 2017. Ωστόσο, ο προσανατολισμός αυτός ενδέχεται να είναι υπερβολικά επεκτατικός, δεδομένου ότι μπορεί να δημιουργηθεί ανεπιθύμητη υπερθέρμανση σε ορισμένα κράτη μέλη και θα ερχόταν σε αντίθεση με τον στόχο της διατήρησης της βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών.

Το πρόβλημα σήμερα έγκειται στο γεγονός ότι ακόμα και αν οι οικονομολόγοι μπορούν να προσδιορίσουν έναν επιθυμητό δημοσιονομικό προσανατολισμό για τη ζώνη του ευρώ προκειμένου να συνδυάσουν μακροοικονομικούς προβληματισμούς και προβληματισμούς δημοσιονομικής βιωσιμότητας, ο εν λόγω δημοσιονομικός προσανατολισμός δεν θα αποτελεί το αυτόματο αποτέλεσμα της εφαρμογής των κανόνων σε κάθε κράτος μέλος. Υπό το πρίσμα των τελευταίων οικονομικών και δημοσιονομικών στοιχείων, η πλήρης υλοποίηση των δημοσιονομικών απαιτήσεων που περιέχονται στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις οι οποίες εκδόθηκαν από το Συμβούλιο τον Ιούλιο 2016 θα συνεπαγόταν, συνολικά, μετρίως περιοριστικό δημοσιονομικό προσανατολισμό για τη ζώνη του ευρώ στο σύνολό της το 2017, ενώ παρόμοιες τάσεις μπορούν να εκτιμηθούν για το 2018¹⁵ (βλ. γράφημα 4 στο παράρτημα 1). Το συμπέρασμα αυτό δεν λαμβάνει υπόψη την ευελιξία που παρέχουν οι υφιστάμενοι κανόνες και που επιτρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι μεταβαλλόμενες οικονομικές συνθήκες¹⁶.

προβλέπεται στις τελευταίες προβλέψεις της Επιτροπής. Το ποσό αυτό αντιστοιχεί στην αύξηση του διαρθρωτικού ελλείμματος (συμπεριλαμβανομένων των πληρωμών τόκων) για την επίτευξη του επιθυμητού δημοσιονομικού προσανατολισμού.

¹³ Ο επεκτατικός δημοσιονομικός προσανατολισμός του 0,5% θα συμβάλει επίσης στη γεφύρωση του ενός τετάρτου του χάσματος μεταξύ της πρόβλεψης βασικού πληθωρισμού στη ζώνη του ευρώ και του στόχου του 2% για τον πληθωρισμό το 2017.

¹⁴ Το κενό παραγωγής αποτελεί τη διαφορά μεταξύ του επιπέδου πραγματικής και της δυνητικής οικονομικής παραγωγής.

¹⁵ Οι δημοσιονομικές απαιτήσεις και ο δημοσιονομικός προσανατολισμός που προκύπτει για τη ζώνη του ευρώ το 2018 αναμένεται να είναι σε γενικές γραμμές όμοιες με εκείνες για το 2017, διότι εξαρτώνται από το πόσο απέχει μια χώρα από τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο της, την οικονομική κατάστασή της και το επίπεδο του χρέους της, που δεν προβλέπεται να αλλάξουν ουσιαστικά.

¹⁶ Βλ. COM(2015) 12 final της 13.1.2015.

Στη σημερινή συζήτηση για τον κατάλληλο δημοσιονομικό προσανατολισμό για τη ζώνη του ευρώ είναι επίσης σημαντικό να επισημανθεί ότι η τρέχουσα δημοσιονομική κατάσταση αποκρύπτει μια σαφώς μη βέλτιστη κατανομή της δημοσιονομικής προσαρμογής μεταξύ των χωρών κατά την παρούσα χρονική στιγμή. Τα κράτη μέλη βρίσκονται σε πολύ διαφορετικές καταστάσεις όσον αφορά τα δημοσιονομικά περιθώρια ή τις ανάγκες εξυγίανσης (βλ. γράφημα 3 στο παράρτημα 1). Ατενίζοντας το 2017, τα κράτη μέλη με περαιτέρω ανάγκες εξυγίανσης φαίνεται να επιλέγουν έναν επεκτατικό προσανατολισμό, γεγονός που μπορεί να δημιουργήσει ανησυχίες σχετικά με τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών τους (βλ. γράφημα 5 στο παράρτημα 1). Αντιθέτως, τα κράτη μέλη που έχουν δημοσιονομικά περιθώρια δεν τα χρησιμοποιούν απαραίτητως. Το γεγονός αυτό μπορεί να δημιουργήσει ανησυχίες σχετικά με την ανάγκη να αυξηθούν οι επενδύσεις και να ενισχυθούν τα βασικά αναπτυξιακά οικονομικά μεγέθη, αλλά και σχετικά με την ικανότητα στήριξης της ανάκαμψης της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της.

4. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΙΤΕΥΞΗ ΘΕΤΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟΥ

Η επίτευξη θετικού δημοσιονομικού προσανατολισμού στο επίπεδο της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της υπόκειται τόσο σε οικονομικούς όσο και σε νομικούς περιορισμούς. Οι πρώτοι σχετίζονται κυρίως με την ανάγκη εξισορρόπησης των αναγκών μακροοικονομικής σταθεροποίησης βραχυπρόθεσμα με τη διατήρηση της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών μεσοπρόθεσμα, στο πλαίσιο ενός ευρύτερου οικονομικού προγράμματος. Οι τελευταίοι αφορούν τη λειτουργία του πλαισίου δημοσιονομικής εποπτείας της ΕΕ σε ορισμένες περιστάσεις. Και τα δύο είδη περιορισμών αποκαλύπτουν πιθανούς συμβιβασμούς, γεγονός που τελικά απαιτεί πολιτική κρίση.

Η ένταση μεταξύ της ανάγκης στήριξης της ανάκαμψης βραχυπρόθεσμα και της διασφάλισης της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών μεσοπρόθεσμα είναι ιδιαίτερα έντονη στα κράτη μέλη με πολύ υψηλά επίπεδα δημόσιου χρέους (βλέπε γράφημα 3 και γράφημα 8 στο παράρτημα 1). Σε αυτά τα κράτη μέλη, μια υπερβολικά ενεργή δημοσιονομική πολιτική μπορεί να αυξήσει τα προβλήματα εμπιστοσύνης στη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών και στη βιωσιμότητα της ανάκαμψης, αντί να τα αντιμετωπίσει. Αυτό θα συνέβαινε ιδίως αν η στρατηγική δεν συνοδευόταν από μεταρρυθμίσεις και πολιτικές που θα εξασφαλίζουν ότι ο αντίκτυπος μετακυλίνεται πράγματι στην πραγματική οικονομία, αν αποδεικνυόταν ανεπαρκής για τη σημαντική μείωση των επιπέδων του χρέους και/ή αν οδηγούσε σε αύξηση των επιτοκίων.

Η δημοσιονομική βιωσιμότητα εξακολουθεί να αποτελεί προτεραιότητα, ιδίως για συγκεκριμένα κράτη μέλη, αλλά οι προκλήσεις έχουν υποχωρήσει σημαντικά από την κορύφωση της κρίσης, και μπορεί να μην αποτελεί σημαντική πηγή κινδύνων για το σύνολο της ζώνης του ευρώ βραχυπρόθεσμα. Η κατάσταση των δημόσιων οικονομικών επιδεινώθηκε ραγδαία κατά την περίοδο 2008-2012, ενώ το ύψος του δημόσιου χρέους αυξήθηκε κατά μέσο όρο από 60% σε άνω του 90% του ΑΕΠ στη ζώνη του ευρώ. Στις περισσότερες περιπτώσεις, η μεγάλη αύξηση του χρέους κατά το πρόσφατο παρελθόν είναι

αποτέλεσμα της ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών και της χαμηλής αύξησης του ονομαστικού ΑΕΠ, και όχι της δημοσιονομικής σπατάλης. Το δημόσιο χρέος έχει πλέον υποχωρήσει ελαφρά από το ανώτατο επίπεδο του 92% το 2015, αλλά παραμένει σε πολύ υψηλά επίπεδα, για παράδειγμα στα επτά κράτη μέλη που ευρίσκονται άνω του μέσου όρου της ζώνης του ευρώ: Ελλάδα (182% του ΑΕΠ το 2016), Ιταλία (133%), Πορτογαλία (130%), Κύπρος (107%), Βέλγιο (107%), Ισπανία (99%) και Γαλλία (96%). Παράλληλα, το συνολικό δημόσιο έλλειμμα στη ζώνη του ευρώ μειώθηκε από άνω του 6% του ΑΕΠ το 2010 σε λιγότερο από 2% το 2016, και προβλέπεται ότι θα υποχωρήσει περαιτέρω.

Όπως φαίνεται ανωτέρω, ένας πιο θετικός δημοσιονομικός προσανατολισμός θα ήταν σκόπιμος λαμβανομένης υπόψη της πορείας της ανάκαμψης, αλλά δεν μπορεί να αποτελέσει παραδοχή για την περίοδο 2017-2018. Το τρέχον δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ επικεντρώνεται κυρίως στον καθορισμό των ειδικών απαιτήσεων των κρατών μελών, χωρίς να λαμβάνει πλήρως υπόψη τις επιπτώσεις για τη ζώνη του ευρώ. Σύμφωνα με τους κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, η λογική είναι ότι τα κράτη μέλη είναι στην καλύτερη θέση για να επιτρέψουν στους αυτόματους σταθεροποιητές να διαδραματίσουν πλήρως τον ρόλο τους όταν ο προϋπολογισμός έχει επιτύχει τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο του (ΜΔΣ), και ότι έως ότου συμβεί αυτό αναμένεται κάποια δημοσιονομική εξυγίανση. Εφόσον πραγματοποιηθούν οι αναγκαίες δημοσιονομικές προσαρμογές, τα κράτη μέλη τα οποία έχουν επιτύχει τους ΜΔΣ τους και έχουν δημοσιονομικά περιθώρια υποτίθεται ότι επιλέγουν να στηρίξουν την εγχώρια ζήτηση, προς το δικό τους αλλά και το γενικότερο συμφέρον, ωστόσο αυτό αποτελεί απλώς παρότρυνση: Οι ετήσιες ειδικές ανά χώρα συστάσεις της ΕΕ περιέχουν σαφή πολιτική καθοδήγηση σχετικά με το θέμα αυτό, αλλά στα εν λόγω κράτη μέλη δεν απευθύνονται ποσοτικές δημοσιονομικές απαιτήσεις. Για το 2017, οι συστάσεις που διατυπώθηκαν στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης απαιτούν από πολλά κράτη μέλη να συνεχίσουν τη δημοσιονομική εξυγίανση, είτε για τη διόρθωση των υπερβολικών ελλειμμάτων (διορθωτικό σκέλος του Συμφώνου), ή για να επιτύχουν τους μεσοπρόθεσμους στόχους τους (στο προληπτικό σκέλος).

Είναι λιγότερο εύκολο να επιτευχθεί ο σωστός συνδυασμός πολιτικών στη ζώνη του ευρώ λόγω της έλλειψης ενός κεντρικού προϋπολογισμού που θα μπορούσε να διαδραματίσει πιο ενεργό ρόλο. Ακόμη και αν τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην υποστήριξη της εγχώριας ζήτησης¹⁷, ο σημερινός προϋπολογισμός της ΕΕ, ο οποίος είναι σχετικά μικρός και αντιπροσωπεύει περίπου το 1% του ΑΕΠ της ΕΕ, δεν στοχεύει συγκεκριμένα στις ανάγκες της ζώνης του ευρώ και έχει περιορισμένες δυνατότητες να προσαρμοστεί από το ένα έτος στο άλλο. Το στοιχείο αυτό υπογραμμίστηκε επίσης στην έκθεση των πέντε Προέδρων σχετικά με την ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.

¹⁷ Τα ταμεία αυτά αντιπροσωπεύουν ένα πολύ σημαντικό ποσοστό των συνολικών δημόσιων επενδύσεων σε πολλά κράτη μέλη, και περισσότερο από το 1% του ΑΕΠ σε επτά κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ σε ένα δεδομένο έτος. Επιπλέον, το γεγονός ότι παρέχουν μια συνεχή ροή χρηματοδοτικής στήριξης σημαίνει ότι μπορούν επίσης να διαδραματίσουν ένα σταθεροποιητικό ρόλο, ιδίως για τις μικρές οικονομίες που είναι περισσότερο εκτεθειμένες σε κρίσεις.

5. ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΣΥΝΘΕΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟΥ

Η προώθηση θετικού δημοσιονομικού προσανατολισμού δεν αποτελεί απλώς ζήτημα ως προς την κατεύθυνση και το μέγεθος του ισοζυγίου προϋπολογισμού, αλλά και σε μεγάλο βαθμό ζήτημα ως προς τη σύνθεση των υποκείμενων δημόσιων οικονομικών. Εκτός από το ζήτημα της κατανομής της προσαρμογής σε όλα τα κράτη μέλη που αναφέρεται ανωτέρω, είναι επομένως σημαντικό να τονισθεί το ζήτημα της ποιότητας των δημοσίων δαπανών και της φορολογίας.

Οι ειδικές για κάθε χώρα συστάσεις της ΕΕ τονίζουν τρόπους για τον σχεδιασμό υπεύθυνης, ευνοϊκής για την ανάπτυξη φορολογικής πολιτικής και εντοπίζουν ορισμένους τομείς προτεραιότητας που θα ωφεληθούν από την αύξηση/βελτίωση των δαπανών ή τη μετατόπιση της φορολόγησης σε εθνικό επίπεδο. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για τις χώρες που πρέπει να αντιμετωπίσουν αναπτυξιακές αδυναμίες και/ή μακροπρόθεσμους κινδύνους δημοσιονομικής διατηρησιμότητας. Ωστόσο, παρά τις κατευθύνσεις που δόθηκαν, υπάρχουν στοιχεία που υποδηλώνουν ότι η σύνθεση της δημοσιονομικής εξυγίανσης μετά την κρίση δεν ήταν η βέλτιστη δυνατή σε πολλά κράτη μέλη. Ειδικότερα, ιδίως στα κράτη μέλη που είχαν ήδη υψηλούς δείκτες εσόδων προς ΑΕΠ, η δημοσιονομική εξυγίανση βασίστηκε υπερβολικά στην αύξηση της φορολογίας, πράγμα που συρρίκνωσαν την ανάπτυξη (βλ. διάγραμμα 6 στο παράρτημα 1). Ταυτόχρονα, οι δαπάνες δημοσίων επενδύσεων, οι οποίες υπέστησαν σοβαρές περικοπές εν μέσω των προσπαθειών εξυγίανσης κατά τα έτη μετά την κρίση, παραμένουν συμπίεσμένες (βλ. διάγραμμα 7 στο παράρτημα 1).

Η μεταρρύθμιση των συνταξιοδοτικών συστημάτων και των συστημάτων υγειονομικής περίθαλψης μπορεί να βελτιώσει περαιτέρω την ποιότητα των δημόσιων οικονομικών. Τα συστήματα συνταξιοδότησης και υγειονομικής περίθαλψης καταλαμβάνουν το μεγαλύτερο μέρος των δημόσιων οικονομικών στα περισσότερα κράτη μέλη και ο περαιτέρω εκσυγχρονισμός των συστημάτων πρόνοιας αποτελεί κοινή προτεραιότητα υπό το πρίσμα των νέων προκλήσεων, αλλά και ευκαιριών - που προήλθαν από αλλαγές των οικογενειακών δομών, την αύξηση του προσδόκιμου ζωής και την ψηφιοποίηση της οικονομίας. Η Ευρωομάδα συμφώνησε πρόσφατα σε ορισμένες αρχές που αποσκοπούν στην αύξηση της βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων. Η Ευρωομάδα έχει ήδη καλέσει την Επιτροπή να τις λάβει υπόψη στις διαδικασίες εποπτείας της και να εξετάσει την ανάπτυξη κατάλληλων δεικτών αναφοράς σε αυτή τη βάση¹⁸.

Οι βελτιώσεις στα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια μπορούν να συμβάλλουν επίσης στην ενίσχυση του αναπτυξιακού χαρακτήρα των δημόσιων δαπανών, μεταξύ άλλων με την καθιέρωση ανασκοπήσεων της αποδοτικότητας των δαπανών και την βελτίωση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης. Τα εν λόγω εργαλεία και οι πρακτικές είναι πολύ χρήσιμα για την ενίσχυση της αξιοπιστίας της δημοσιονομικής πολιτικής, μέσω της ενσωμάτωσης του πλαισίου της ΕΕ στα εθνικά πλαίσια

¹⁸ Η δήλωση της Ευρωομάδας σχετικά με τις κοινές αρχές για την ενίσχυση της βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων είναι διαθέσιμη στη διεύθυνση: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/16-eurogroup-pension-sustainability/>

χάραξης πολιτικής και, ως εκ τούτου, ενισχύοντας το αίσθημα της ανάληψης ευθύνης. Οι αρχές για τη διεξαγωγή των ανασκοπήσεων των δαπανών, που ενέκρινε πρόσφατα η Ευρωπαϊκή Ομάδα, αποτελεί πολύ χρήσιμο σημείο εκκίνησης¹⁹.

Μια άλλη σημαντική προτεραιότητα για τα περισσότερα κράτη μέλη είναι να αυξήσουν τη δυνατότητα ανταπόκρισης ορισμένων στοιχείων των δημοσίων οικονομικών τους για την εξομάλυνση των κυκλικών εξελίξεων, και, κατά συνέπεια, να βελτιώσουν τη λειτουργία μακροοικονομικής σταθεροποίησης. Υπάρχουν πολλές πτυχές των δημοσίων οικονομικών που έχουν την ικανότητα απορρόφησης κλυδωνισμών και αντικυκλικές ιδιότητες, όπως τα συστήματα ασφάλισης ανεργίας και τα συστήματα κοινωνικής αρωγής, ή ο προοδευτικός χαρακτήρας των συστημάτων φόρου εισοδήματος.

Διάφορα μέσα του επενδυτικού σχεδίου για την Ευρώπη προσφέρουν τρόπους με τους οποίους μπορούν τα κράτη μέλη να μεγεθύνουν την οικονομική δύναμη πυρός των δημοσίων παρεμβάσεων στην πραγματική οικονομία, με οφέλη σε εγχώριο και διασυνοριακό επίπεδο. Αυτό συμβαίνει, για παράδειγμα, στην περίπτωση που τα κράτη μέλη επιλέξουν να κάνουν καλύτερη χρήση καινοτόμων χρηματοδοτικών μέσων στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων. Επίσης, στην περίπτωση που τα κράτη μέλη αποφασίσουν να συνεισφέρουν στην κινητοποίηση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ). Για παράδειγμα, οι εγγυήσεις προς το ΕΤΣΕ είναι ένα εξαιρετικά αποτελεσματικό μέσο για τα κράτη μέλη με επαρκή δημοσιονομικά περιθώρια προκειμένου να υλοποιήσουν τις δεσμεύσεις τους για την ανάληψη του ρόλου που τους αναλογεί για τη στήριξη της ανάκαμψης στη ζώνη του ευρώ²⁰.

Η επιτυχία κάθε κινήτρου που αποσκοπεί στην τόνωση των επενδύσεων θα εξαρτηθεί από τη διαθεσιμότητα ποιοτικών έργων. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, μια νέα Ευρωπαϊκή πύλη επενδυτικών έργων παρέχει παραδείγματα ευρωπαϊκών επενδυτικών έργων που παρουσιάζουν ενδιαφέρον. Σε εθνικό επίπεδο, είναι σημαντικό να σημειωθεί πρόοδος όσον αφορά τα εθνικά σχέδια υποδομών για τα οποία θα υπάρχει συναίνεση και συντονισμός μεταξύ όλων των επιπέδων της δημόσιας διοίκησης, προκειμένου να διασφαλιστεί μια σταθερή ροή προγραμματιζόμενων έργων υψηλής ποιότητας.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η παρούσα Επιτροπή έχει θέσει την απασχόληση, την ανάπτυξη και την κοινωνική δικαιοσύνη στο επίκεντρο της ατζέντας της. Έχει εστιάσει την προσοχή της σε ένα «ενάρετο τρίγωνο» οικονομικής πολιτικής που συνδυάζει την επανεκκίνηση των επενδύσεων, την επιδίωξη διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και την εφαρμογή υπεύθυνων δημοσιονομικών πολιτικών. Αποσαφήνισε και χρησιμοποίησε την ευελιξία που υφίσταται στο πλαίσιο των κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, για να λαμβάνεται καλύτερα υπόψη ο

¹⁹ Βλέπε: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2016/09/spending-reviews_commission_note_pdf

²⁰ Οι συνεισφορές στο ΕΤΣΕ μπορούν να λάβουν τη μορφή μετρητών ή εγγυήσεων. Ενώ οι συνεισφορές σε μετρητά, αντιθέτως προς τις εγγυήσεις, έχουν αυξητικές επιπτώσεις για το έλλειμμα και το χρέος από στατιστική άποψη, είναι ουδέτερες για την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

οικονομικός κύκλος και να παρέχονται κίνητρα για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις. Έχει παράσχει σαφείς κατευθύνσεις στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις της.

Σε στάδιο κατά το οποίο η ανάκαμψη παραμένει εύθραυστη και η αβεβαιότητα είναι μεγάλη, ένας πολύ πιο θετικός δημοσιονομικός προσανατολισμός για τη ζώνη του ευρώ είναι δικαιολογημένος. Αυτό είναι σημαντικό για την τόνωση της πραγματικής οικονομίας, αλλά και για τη στήριξη της νομισματικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Συγχρόνως, ο προσανατολισμός αυτός θα πρέπει να βασιστεί στο νομικό πλαίσιο που θέτει το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και να ληφθούν υπόψη οι ευρύτερες ανησυχίες για τη δημοσιονομική διατηρησιμότητα, η οποία έχει ιδιαίτερη σημασία για ορισμένα κράτη μέλη. Ο νέος αυτός προσανατολισμός θα πρέπει να αποτελέσει μέρος μιας συνολικής επανεξισορρόπησης των προτεραιοτήτων και του μείγματος πολιτικής της ζώνης του ευρώ, περιλαμβανομένης μεγαλύτερης έμφασης στην ποιότητα των δημόσιων οικονομικών και στην εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

Ελλείψει μιας λειτουργίας δημοσιονομικής σταθεροποίησης, δεν υπάρχει ενσωματωμένος μηχανισμός σε επίπεδο ΕΕ προκειμένου να επιτευχθεί δημοσιονομικός προσανατολισμός που να είναι κατάλληλος για τη ζώνη του ευρώ στο σύνολό της, ενώ παράλληλα να είναι καλά ισορροπημένος σε επίπεδο κρατών μελών. Η τυφλή εφαρμογή των κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, μη λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία της ευελιξίας που περιέχει, δεν θα έχει ικανοποιητική έκβαση, ιδίως υπό τις παρούσες συνθήκες. Ως εκ τούτου, ο σχεδιασμός θετικού δημοσιονομικού προσανατολισμού είναι κατ' ουσία ένα θέμα που άπτεται της συλλογικής ευθύνης των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ.

Δεδομένης της ανάγκης δράσης στην παρούσα συγκυρία, η Επιτροπή επιβεβαιώνει την πρόθεσή της:

- Να στηρίξει την Ευρωμάδα, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις συζητήσεις τους σχετικά με τη Σύσταση για την οικονομική πολιτική της ζώνης του ευρώ για την περίοδο 2017-2018. Η Σύσταση θα πρέπει να καθορίσει μια συνολική κατεύθυνση για τον δημοσιονομικό προσανατολισμό της ζώνης του ευρώ και να προσδιορίσει την κατανομή των προσπαθειών που αναμένονται από τις διάφορες κατηγορίες κρατών μελών, όχι μόνο υπό το πρίσμα της δικής τους οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης, αλλά και συνολικά για τη ζώνη του ευρώ. Τα κράτη μέλη υπαγόμενα στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος και άλλα που πρέπει να σημειώσουν πρόοδο προς τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο τους θα πρέπει να συνεχίσουν τις προσπάθειες τους, σύμφωνα με τις σχετικές συστάσεις. Τα κράτη μέλη που διαθέτουν δημοσιονομικά περιθώρια θα πρέπει να ενθαρρυνθούν να προβούν σε πιο επεκτατική δημοσιονομική πολιτική, κάνοντας πλήρη χρήση των εργαλείων του επενδυτικού σχεδίου για την Ευρώπη, όπως οι εγγυήσεις στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων, προκειμένου να μεγιστοποιηθεί ο αντίκτυπος στην πραγματική οικονομία.
- Να συνεχίσει να εφαρμόζει το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης με την οικονομική ανάγνωση την οποία προβλέπουν οι κανόνες, μεταξύ άλλων, ώστε να ληφθούν υπόψη οι προκλήσεις και οι προτεραιότητες της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Η προσέγγιση αυτή αντικατοπτρίζεται επίσης στις γνώμες σχετικά με τα σχέδια

δημοσιονομικών προγραμμάτων των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ για το 2017 που εγκρίθηκαν σήμερα²¹.

- Να συνεργάζεται με κάθε κράτος μέλος της ζώνης του ευρώ, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου για τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής, ώστε να αποτυπώνονται καλύτερα οι προκλήσεις και οι προτεραιότητες της ζώνης του ευρώ στις εθνικές πολιτικές. Αυτό αφορά κυρίως την περίπτωση των κρατών μελών που αποτέλεσαν αντικείμενο εμπεριστατωμένης επισκόπησης στο πλαίσιο της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών. Οι εκθέσεις χώρας τον επόμενο Φεβρουάριο θα χρησιμοποιηθούν για την παρακολούθηση της προόδου κάθε κράτους μέλους.
- Να συνεχίσει να χρησιμοποιεί όλα τα μέσα σε επίπεδο ΕΕ, όπως αυτά του Επενδυτικού Σχεδίου για την Ευρώπη, για να μεγιστοποιηθεί ο αντίκτυπος των δημόσιων δαπανών σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένου του διασυνοριακού, και να ενισχυθούν οι συνέργειες μεταξύ της στρατηγικής της ΕΕ και των εθνικών στρατηγικών.
- Να επανεξετάζει την κατάσταση σε τακτική βάση, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου 2017 και των μελλοντικών οικονομικών προβλέψεών της. Η Επιτροπή είναι πρόθυμη να χρησιμοποιήσει όλες τις διαθέσιμες επιλογές στο πλαίσιο του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ σε περίπτωση που η ανάκαμψη της ζώνης του ευρώ παραμένει σε χαμηλά επίπεδα ή εκδηλωθεί κίνδυνος ύφεσης. Αντιθέτως, εάν η ανάκαμψη γίνει εντονότερη από ό,τι αναμενόταν, θα πρέπει να αποτραπούν οι κίνδυνοι υπερθέρμανσης και εφαρμογής πολιτικών που επιτείνουν τα αποτελέσματα του οικονομικού κύκλου.

Η παρούσα ανακοίνωση επικεντρώνεται κυρίως στην ιδιαίτερη κατάσταση των ετών 2017-2018, αλλά αποτελεί μέρος της ευρύτερης προσπάθειας της Επιτροπής για την προώθηση του συλλογικού συμφέροντος της ζώνης του ευρώ και των κρατών μελών της και για την εμβάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρώπης. Από την έκθεση των πέντε προέδρων και την επακόλουθη ανακοίνωση της Επιτροπής²², σημειώθηκε σχετική πρόοδος όσον αφορά την «εμβάθυνση στην πράξη». Ειδικότερα, συγκροτήθηκε πρόσφατα Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, που θα συμβουλεύει την Επιτροπή σε τακτική βάση στο μέλλον όσον αφορά τον κατάλληλο δημοσιονομικό προσανατολισμό για τη ζώνη του ευρώ και την εφαρμογή του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ.

Η Επιτροπή θα υποβάλει περαιτέρω κατευθυντήριες γραμμές για το μέλλον της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης τον Μάρτιο του 2017, στο πλαίσιο της Λευκής Βίβλου για το μέλλον της Ευρώπης.

²¹ Βλ. COM(2016) 730 final, 29.6.2010.

²² Βλ. COM(2015) 600 final, 29.6.2010.