



Αθήνα, 1η Σεπτεμβρίου 2021

Γνώμη για το δημοσιονομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το βασικό πλαίσιο συζήτησης για την αναθεώρηση των δημοσιονομικών κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης καταγράφεται σε δύο κείμενα, την έκθεση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου του Αυγούστου 2019 και την έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του Φεβρουαρίου του 2020. Και τα δύο γράφτηκαν πριν από την εμφάνιση της πανδημίας και τις σοβαρές διαταραχές που προκάλεσε στα δημόσια οικονομικά των κρατών-μελών.

Έκτοτε, η προσωρινή αναστολή των δημοσιονομικών κανόνων και η αμοιβαιοποίηση χρέους στο πλαίσιο του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας έχουν εντείνει τη συζήτηση για την αναθεώρησή τους. Η βασική διαπίστωση είναι πως οι υπάρχοντες κανόνες είναι μάλλον απίθανο να επανέλθουν ως είχαν. Ενδεχόμενη προσπάθεια επιστροφής στις προηγούμενες δημοσιονομικές συνθήκες θα απαιτούσε ιδιαίτερα αυστηρές περιοριστικές πολιτικές σε πολλές χώρες.

Αποτελεί κοινή παραδοχή ότι οι υπάρχοντες κανόνες είναι καλύτεροι από καθόλου κανόνες. Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, από τα απλά κριτήρια του Μάαστριχτ μέχρι τις βασικές τροποποιήσεις του 2011 και 2013 (six-pack και two-pack), προσέφεραν ένα κοινό πλαίσιο διεξαγωγής της δημοσιονομικής πολιτικής, ισορροπώντας ανάμεσα στην εθνική αυτονομία και στη σταθερότητα του κοινού νομίσματος. Επιπρόσθετα, έχει συμβάλλει σημαντικά στη διαφάνεια, την αξιοπιστία και τη συγκρισιμότητα των δημοσιονομικών στοιχείων.

Αυτό δεν σημαίνει ότι δεν υπήρχαν προβλήματα τόσο στο σχεδιασμό όσο και στην εφαρμογή του Δημοσιονομικού πλαισίου. Η αποτελεσματικότητά του περιορίζεται σε ομαλές οικονομικές συνθήκες, ενώ σε συνθήκες κρίσης αναιρείται ή παραβιάζεται εκ των πραγμάτων. Κρίνοντας εκ του αποτελέσματος, οι χώρες με υψηλά ποσοστά χρέους δεν κατάφεραν να τα μειώσουν χάρη στη συμμόρφωση με τους κανόνες αλλά χάρη στις ευνοϊκές οικονομικές συνθήκες χαμηλών επιτοκίων και υψηλών ρυθμών μεγέθυνσης. Τέλος, η τροποποίηση των κανόνων και η χρήση διαρθρωτικών μεγεθών (δηλαδή ανεξάρτητων από τη φάση του οικονομικού κύκλου) δεν κατάφερε να περιορίσει την κυκλικότητα στην άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής και να διασφαλίσει την κοινώς αποδεκτή αντικυκλική πρακτική της δημιουργίας δημοσιονομικών περιθωρίων (fiscal buffers) στις περιόδους ανάπτυξης ώστε να χρηματοδοτήσουν την επεκτατική πολιτική σε περιόδους ύφεσης.

Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, συμφωνώντας σε σημαντικό βαθμό με τις διαπιστώσεις του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου αλλά και με άλλες θεσμικές και μη παρεμβάσεις, καταθέτει παρακάτω τις προτάσεις του για την αναθεώρηση του Δημοσιονομικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

- **Το κριτήριο του χρέους στο 60% του ΑΕΠ** ως τιμή αναφοράς (anchor) για όλα ανεξαιρέτως τα κράτη μέλη είναι ιδιαίτερα περιοριστικό και πρακτικά ανεφάρμοστο. Το 2020 το συνολικό δημόσιο χρέος της Ευρωζώνης έφτασε στο 98% του ΑΕΠ (από 84% το 2019). Σε κάποια κράτη-μέλη (Πορτογαλία, Ιταλία) το χρέος είναι υπερδιπλάσιο της τιμής αναφοράς (133,6% και 155,8% αντίστοιχα) ενώ στην Ελλάδα είναι υπερτριπλάσιο (205,6%). Θα πρέπει να καθοριστούν ρεαλιστικοί στόχοι για το ύψος του δημόσιου χρέους, διαφορετικοί για κάθε κράτος-μέλος, που θα λαμβάνουν υπόψη το αρχικό του ύψος, τις ακαθάριστες χρηματοδοτικές ανάγκες, τις ευρύτερες οικονομικές συνθήκες (ονομαστική μεγέθυνση και επιτόκια δανεισμού) και τις δημοσιονομικές δυνατότητες προσαρμογής. Το κριτήριο του χρέους θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από σημαντικό βαθμό ευελιξίας, ώστε να είναι συμβατό με τις ποικίλες εθνικές ιδιαιτερότητες και να αποφεύγονται διαταραχές στη συνοχή της Ευρωζώνης. Οι στόχοι αυτοί θα προτείνονται από το κάθε κράτος-μέλος, κατόπιν ανεξάρτητης αξιολόγησης και θα εγκρίνονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, δεσμεύοντας τη χώρα να συγκλίνει σε αυτό το επίπεδο σε ορίζοντα 5-10 ετών.
- **Ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος (Medium Term Objective)** είναι κριτήριο συμμόρφωσης που θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί συμπληρωματικά. Υπολογίζεται ως το πρωτογενές αποτέλεσμα, αφού εξαιρεθούν τα εφάπαξ μέτρα, ως ποσοστό του δυναμικού ΑΕΠ. Παρότι επιτυγχάνει την εξάλειψη της κυκλικότητας από τη μέτρηση του δημοσιονομικού αποτελέσματος και παρέχει ευελιξία για τη δημιουργία ελλειμμάτων σε συνθήκες ύφεσης, δεν είναι παρατηρήσιμο μέγεθος και ο υπολογισμός του προκύπτει από σχετικά περίπλοκη μεθοδολογία που το καθιστά δυσνόητο στους περισσότερους πολίτες. Μπορεί να παραμείνει ως συμπληρωματικό στοιχείο, ενδεικτικό της δημοσιονομικής κατάστασης, χωρίς όμως να αποτελεί το βασικό κριτήριο συμμόρφωσης και επιβολής κυρώσεων όπως μέχρι σήμερα.
- **Ο ρυθμός αύξησης των καθαρών δημόσιων δαπανών (expenditure benchmark)** μπορεί να αποτελέσει το βασικό εργαλείο μέτρησης της δημοσιονομικής προσπάθειας και σύγκλισης προς το επιθυμητό ύψος δημόσιου χρέους. Το εν λόγω μέγεθος έχει οριστεί από το 2011 και υπολογίζεται από το σύνολο των δημόσιων δαπανών αφού αφαιρεθεί η εξυπηρέτηση χρέους και τα επιδόματα ανεργίας και αφού εξαιρεθούν οι (θετικές ή αρνητικές) μεταβολές των φορολογικών εσόδων που οφείλονται σε διακριτικές πολιτικές (δηλαδή αλλαγές συντελεστών). Το συγκεκριμένο μέγεθος είναι σχετικά εύκολα αντιληπτό και ο ρυθμός μεταβολής του πρέπει να καθορίζεται με τρόπο που οδηγεί στη μείωση του δημόσιου χρέους στο επιθυμητό επίπεδο. Επιπρόσθετα, μπορεί να επιτηρείται με διαφάνεια από εθνικούς και ευρωπαϊκούς φορείς ώστε να μετριέται η επίδοση της χώρας.

- Ιδιαίτερη μεταχείριση απαιτείται για τις **δημόσιες επενδύσεις**, οι οποίες θα πρέπει να αυξηθούν σημαντικά προκειμένου να επιταχυνθεί η ανάκαμψη και να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις της κλιματικής αλλαγής. Έχει διαπιστωθεί ότι σε πολλές περιπτώσεις δημοσιονομικής προσαρμογής οι δημόσιες επενδύσεις μειώνονταν δυσανάλογα, υπονομεύοντας τις μακροχρόνιες προοπτικές οικονομικής ανάπτυξης. Ένα μέρος τους, σαφώς ορισμένο με αντικειμενικά κριτήρια, πρέπει να εξαιρεθεί από τον ορισμό των καθαρών δαπανών. Για να αποφευχθούν προβλήματα σχετικά με τον ορισμό των δημόσιων επενδύσεων και απόπειρες λογιστικής χειραγώγησης, θα πρέπει να υιοθετηθεί ένας αυστηρός κοινός «συμμετρικός» ορισμός που θα παρακολουθείται σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Ενδεικτικά, θα μπορούσαν να αφαιρούνται από τις καθαρές δαπάνες τόσο οι «πράσινες» δημόσιες επενδύσεις όσο και το κόστος μετάβασης σε καθαρές μορφές ενέργειας για κλάδους και περιοχές εξαιτίας της κλιματικής αλλαγής.
- Το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας θα πρέπει να μετεξελιχθεί σε έναν **μόνιμο μηχανισμό μακροοικονομικής σταθεροποίησης**. Ο μηχανισμός αυτός θα πρέπει να υποστηρίζεται από ένα μεγάλο προϋπολογισμό σε επίπεδο ΕΕ, ο οποίος θα πρέπει να χρηματοδοτείται μέσω φορολογίας και θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα δανεισμού από τις διεθνείς αγορές. Η κύρια στόχευσή του θα πρέπει να είναι στη χρηματοδότηση επενδύσεων και στην αντιμετώπιση μεγάλων, εξωγενών διαταραχών.
- Καθώς κανένα πλαίσιο κανόνων δεν μπορεί να προβλέψει όλα τα πιθανά ενδεχόμενα, είναι απαραίτητο να διαμορφωθούν προϋποθέσεις για την ενεργοποίηση **εθνικής ρήτρας διαφυγής**, εφόσον συντρέχουν ιδιαίτερα δυσμενείς συνθήκες. Η ύπαρξη αυτών των συνθηκών θα πρέπει να πιστοποιείται από ανεξάρτητη εθνική αξιολόγηση και να εγκρίνεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
- Τα παραπάνω προϋποθέτουν ανεξάρτητη και αντικειμενική αξιολόγηση των δημοσιονομικών συνθηκών και των κυβερνητικών πολιτικών σε εθνικό επίπεδο. Τον ρόλο αυτό μπορούν να παίξουν οι ανεξάρτητοι δημοσιονομικοί θεσμοί (Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή και Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο) με ενίσχυση των πόρων και των αρμοδιοτήτων τους.