ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 5.2.2020
COM(2020) 55 final

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

Επανεξέταση της οικονομικής διακυβέρνησης

Έκθεση για την εφαρμογή των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 και 473/2013, καθώς και για την καταλληλότητα της οδηγίας 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου

{SWD(2020) 210 final} - {SWD(2020) 211 final}

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

Επανεξέταση της οικονομικής διακυβέρνησης

Έκθεση για την εφαρμογή των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 και 473/2013, καθώς και για την καταλληλότητα της οδηγίας 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου[1]

1. Εισαγωγή

Το ευρώ είναι το ενιαίο νόμισμα 340 και πλέον εκατομμυρίων Ευρωπαίων σε 19 κράτη μέλη και αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα και πιο απτά επιτεύγματα της Ευρώπης. Το ευρώ είναι κάτι παραπάνω από νόμισμα. Προσφέρει τη βάση που επιτρέπει στις οικονομίες μας να ενοποιηθούν περισσότερο, προκειμένου να ενισχυθούν η σταθερότητα και η ευημερία.

Η αρχιτεκτονική της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, που θεσπίστηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992, είναι μοναδική. Συνδυάζει μια ενιαία νομισματική πολιτική που αποσκοπεί στη σταθερότητα των τιμών με αποκεντρωμένες δημοσιονομικές και οικονομικές πολιτικές υπό την ευθύνη των κρατών μελών. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ αναγνώρισε την ανάγκη υγειών δημοσιονομικών πολιτικών και συντονισμού των οικονομικών πολιτικών, ώστε να καταστεί δυνατή η αποτελεσματική εφαρμογή της ενιαίας νομισματικής πολιτικής και να εξασφαλιστεί η σταθερότητα και η επιτυχία του ευρώ εν μέσω δυνητικών κινδύνων μετάδοσης δυσμενών επιπτώσεων μεταξύ των κρατών μελών και πιθανής μονομερούς δράσης που οδηγεί σε υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα και επίπεδα χρέους. Αυτό, με τη σειρά του, θα έθετε σε κίνδυνο τη σταθερότητα των τιμών και θα μπορούσε τελικά να υποχρεώσει την κεντρική τράπεζα να χρησιμοποιήσει τη νομισματική πολιτική για τη χρηματοδότηση δημοσιονομικών ελλειμμάτων.

[1] Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1173/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, για την αποτελεσματική επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ, ΕΕ L 306 της 23.11.2011, σ. 1· Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1174/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με κατασταλτικά μέτρα για τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών στην ευρωζώνη, ΕΕ L 306 της 23.11.2011, σ. 8· Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1175/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, ΕΕ L 306 της 23.11.2011, σ. 12· Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1176/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών, ΕΕ L 306 της 23.11.2011, σ. 25· Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1177/2011 του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2011 , που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, ΕΕ L 306 της 23.11.2011, σ. 33· Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών, ΕΕ L 306 της 23.11.2011, σ. 41· Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 472/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2013 , για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ τα οποία αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 473/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2013, σχετικά με κοινές διατάξεις για την παρακολούθηση και την εκτίμηση των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων και τη διασφάλιση της διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ, ΕΕ L 140 της 27.5.2013, σ. 11.

Για τους ανωτέρω λόγους, η Συνθήκη απαιτεί από τα κράτη μέλη να θεωρούν τις οικονομικές τους πολιτικές θέμα κοινού ενδιαφέροντος και να τις συντονίζουν στο πλαίσιο του Συμβουλίου. Απαιτεί επίσης από τα κράτη μέλη να αποφεύγουν τα δημοσιονομικά ελλείμματα που υπερβαίνουν το 3 % του ΑΕΠ και να διατηρούν το δημόσιο χρέος σε επίπεδα κάτω του 60 % του ΑΕΠ. Επιπλέον, έχει θεσπίσει στοιχεία για τη διατήρηση της πειθαρχίας στην αγορά, ιδίως την αρχή περί μη διάσωσης, σύμφωνα με την οποία οι κυβερνήσεις δεν θα πρέπει να αποπληρώνουν η μία το χρέος της άλλης, και απαγορεύει τη νομισματική χρηματοδότηση του δημόσιου χρέους από την κεντρική τράπεζα. Την αρχιτεκτονική αυτή επηρέασαν οι εμπειρίες από τον υψηλό πληθωρισμό στις δεκαετίες του 1970 και του 1980, καθώς και η ακράδαντη πεποίθηση των φορέων χάραξης πολιτικής ότι η οικονομική και χρηματοπιστωτική ολοκλήρωση θα αποτελούσε ισχυρή δύναμη σύγκλισης και σταθεροποίησης στο πλαίσιο της νομισματικής ένωσης.

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, όταν η Συνθήκη του Μάαστριχτ έθεσε τα θεμέλια της ζώνης ενιαίου νομίσματος, η Ένωση ανέπτυξε ένα πολύ ολοκληρωμένο και λεπτομερές πλαίσιο οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας. Το πλαίσιο αποτυπώνεται σε σειρά πράξεων παραγώγου δικαίου που περιγράφονται κατωτέρω, καθώς και σε άλλα έγγραφα που παρέχουν περισσότερες λεπτομέρειες και διαφάνεια σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο διενεργείται στην πράξη η εποπτεία. Στα έγγραφα αυτά περιλαμβάνονται ο κώδικας δεοντολογίας του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και ο κώδικας δεοντολογίας σχετικά με το «δίπτυχο». Περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με την εφαρμογή του εποπτικού πλαισίου παρέχονται στον οδηγό για το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και στην επιτομή της Διαδικασίας Μακροοικονομικών Ανισορροπιών.

Το πλαίσιο έχει εξελιχθεί σταδιακά προϊόντος του χρόνου, με την εισαγωγή αλλαγών ως απάντηση στην εμφάνιση νέων οικονομικών προκλήσεων, καθώς και με βάση τα διδάγματα που αντλήθηκαν κατά την εφαρμογή του πλαισίου εποπτείας. Εν συντομία:

- Το 1997 θεσπίστηκε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) με σκοπό την ενίσχυση της παρακολούθησης και του συντονισμού των εθνικών δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών για την οριστική επιβολή των ορίων του ελλείμματος και του χρέους που θεσπίστηκαν με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ για όλα τα κράτη μέλη.[2] Κυρίως, έθεσε σε εφαρμογή το κριτήριο του ελλείμματος της Συνθήκης του Μάαστριχτ μέσω του διορθωτικού σκέλους[3] του ΣΣΑ και θέσπισε ένα προληπτικό σκέλος[4] για την αποφυγή της συσσώρευσης υπερβολικών ελλειμμάτων.
- Στις αρχές της δεκαετίας του 2000, η τήρηση των στόχων του ΣΣΑ για το ονομαστικό έλλειμμα αποδείχθηκε δύσκολη για ορισμένα κράτη μέλη σε συνθήκες ύφεσης. Υπό το πρίσμα αυτών των πρώιμων εμπειριών, το ΣΣΑ μεταρρυθμίστηκε ώστε να μπορούν να λαμβάνονται καλύτερα υπόψη οι οικονομικές συνθήκες. Ως εκ τούτου, η μεταρρύθμιση του

[2] Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 1997, για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1467/97 του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 1997, για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος και Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της 17ης Ιουνίου 1997, περί του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

[3] Το διορθωτικό σκέλος του ΣΣΑ διασφαλίζει ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν κατάλληλα μέτρα για να διορθώσουν τα υπερβολικά ελλείμματα ή τα επίπεδα χρέους μέσω της εφαρμογής της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος, η οποία παρέχει στα κράτη μέλη δεσμευτικές και επιχειρησιακές συστάσεις για τη δημοσιονομική προσαρμογή που απαιτείται ώστε να διορθώσουν την κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος εντός δεδομένου χρονικού πλαισίου.

[4] Το προληπτικό σκέλος του ΣΣΑ υποστηρίζει τα κράτη μέλη για την επίτευξη των δεσμεύσεών τους όσον αφορά υγιείς δημοσιονομικές πολιτικές. Επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να επιτύχουν έναν, ειδικό ανά χώρα, μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο, ο οποίος λαμβάνει υπόψη τον οικονομικό κύκλο, καθιστώντας έτσι δυνατή την αυτόματη σταθεροποίηση και ευνοώντας, παράλληλα τα βιώσιμα δημόσια οικονομικά.

2005 έδωσε μεγαλύτερη έμφαση στη διαρθρωτική δημοσιονομική προσπάθεια, με στόχο να εξηγηθεί ο αντίκτυπος του οικονομικού κύκλου στα δημόσια οικονομικά. Σε γενικές γραμμές, το ΣΣΑ τροποποιήθηκε ώστε να καταστεί δυνατή η καλύτερη συνεκτίμηση των ειδικών ανά χώρα οικονομικών και δημοσιονομικών θέσεων και των κινδύνων βιωσιμότητας των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων των επιπτώσεων της γήρανσης του πληθυσμού.

- Ως απάντηση στις αδυναμίες που αποκάλυψε η οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση που έπληξε την ΕΕ και τη ζώνη του ευρώ μετά το 2007, η ΕΕ έλαβε σειρά μέτρων για να ενισχύσει το πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης και εποπτείας της. Τα μέτρα αυτά είναι σημαντικά για όλα τα κράτη μέλη, αλλά έχουν ορισμένα ειδικά χαρακτηριστικά για τις χώρες που χρησιμοποιούν το ευρώ. Στο επίκεντρο των προσπαθειών αυτών είναι οι νομοθετικές δέσμες που είναι γνωστές ως «εξάπτυχο» (2011) και «δίπτυχο» (2013) (βλέπε πλαίσιο 1 για επισκόπηση των στοιχείων των μεταρρυθμίσεων του «εξάπτυχου» και του «δίπτυχου»). Οι δέσμες αυτές αποσκοπούσαν στον στενότερο συντονισμό της οικονομικής πολιτικής και στη συνεχή σύγκλιση των οικονομικών επιδόσεων με την ενίσχυση της δημοσιονομικής εποπτείας στο πλαίσιο του ΣΣΑ και με την επιβολή, στα κράτη μέλη, της υποχρέωσης να καταρτίζουν εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια. Διεύρυναν επίσης το πεδίο της εποπτείας, ώστε να συμπεριληφθούν οι μακροοικονομικές ανισορροπίες. Για να αντιμετωπιστεί η ιδιαίτερη σημασία των αρνητικών δευτερογενών αποτελεσμάτων στη ζώνη του ευρώ, το δίπτυχο εισήγαγε κανόνες για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των δημοσιονομικών προγραμμάτων των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ, ειδικές ενισχύσεις για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ που υπάγονται στο διορθωτικό σκέλος του ΣΣΑ και ένα πλαίσιο για τη μεταχείριση των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ που αντιμετωπίζουν, ή απειλούνται από, προβλήματα χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Οι ενισχύσεις αυτές θεσπίστηκαν σε μια εποχή όπου η εμπιστοσύνη της αγοράς και η εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών ήταν εύθραυστη και, ως εκ τούτου, επικεντρώθηκε ουσιαστικά στη μείωση του κινδύνου στα επιμέρους κράτη μέλη και στη διασφάλιση της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Οι δύο δέσμες μέτρων αποτέλεσαν μέρος ενός ευρύτερου συνόλου μέτρων για την ενίσχυση της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής σταθερότητας της Ένωσης και της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της, συμπεριλαμβανομένης της δημιουργίας μηχανισμών για την παροχή χρηματοπιστωτικής στήριξης υπό όρους στα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ που αντιμετωπίζουν, ή απειλούνται από, προβλήματα χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, καθώς και της δημιουργίας μιας Τραπεζικής Ένωσης με κοινούς μηχανισμούς εποπτείας και εξυγίανσης.

- Η αναθεωρημένη μακροοικονομική και δημοσιονομική εποπτεία ενσωματώθηκε στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, ένα κοινό χρονοδιάγραμμα συντονισμού των οικονομικών πολιτικών και των πολιτικών απασχόλησης σε επίπεδο ΕΕ το οποίο θεσπίστηκε στο ίδιο πλαίσιο. Από την καθιέρωσή του, το 2011, μέχρι σήμερα, το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο κινήθηκε σταδιακά προς μια πιο ολοκληρωμένη οικονομική εποπτεία, συμπεριλαμβανομένης της παρακολούθησης των προσπαθειών των κρατών μελών στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020».

Πλαίσιο 1: Η «εξάπτυχη» και η «δίπτυχη» μεταρρύθμιση του πλαισίου οικονομικής εποπτείας

Η εξάπτυχη μεταρρύθμιση (2011)

Η εξάπτυχη μεταρρύθμιση περιελάμβανε πέντε κανονισμούς και μία οδηγία που ενίσχυσαν τη δημοσιονομική εποπτεία και διεύρυναν το πεδίο εφαρμογής της οικονομικής εποπτείας ώστε να συμπεριληφθούν οι μακροοικονομικές ανισορροπίες.[5] Ειδικότερα, το «εξάπτυχο» ενδυνάμωσε τη δημοσιονομική εποπτεία μέσω της ενίσχυσης του *προληπτικού σκέλους* του ΣΣΑ, δεδομένου ότι η εφαρμογή υγιών δημοσιονομικών πολιτικών σε περιόδους ευνοϊκής οικονομικής συγκυρίας ενισχύει την ικανότητα των κρατών μελών να αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς κλυδωνισμούς και να δημιουργούν ένα περιθώριο που επιτρέπει τη χρήση της δημοσιονομικής πολιτικής σε δύσκολους καιρούς. Για τον σκοπό αυτό, εισήγαγε την έννοια της *σημαντικής απόκλισης* από τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο ή από την πορεία προσαρμογής προς αυτόν και καθιέρωσε μια διαδικασία για τη διόρθωση της απόκλισης από τα κράτη μέλη. Για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ, μία ανεπαρκής απάντηση όσον αφορά την πολιτική θα μπορούσε να οδηγήσει τελικά στην επιβολή οικονομικών κυρώσεων. Για την καλύτερη παρακολούθηση του τρόπου με τον οποίο τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τις δημοσιονομικές δεσμεύσεις τους, καθιερώθηκε *δείκτης αναφοράς για τις δαπάνες* συμπληρωματικά ως προς το διαρθρωτικό ισοζύγιο. Με τον δείκτη αναφοράς παρέχεται στα κράτη μέλη καλύτερη επιχειρησιακή καθοδήγηση κατά την άσκηση συνετής δημοσιονομικής πολιτικής, εστιάζοντας την εποπτεία σε δείκτες που τελούν υπό τον άμεσο έλεγχο της κυβέρνησης.

Η «εξάπτυχη» μεταρρύθμιση ενίσχυσε επίσης το *διορθωτικό σκέλος* του ΣΣΑ καθιστώντας λειτουργικό *το κριτήριο του χρέους*[6] *της Συνθήκης, εστιάζοντας πλέον όχι απλώς στην αποφυγή των υπερβολικών ελλειμμάτων αλλά στην εξασφάλιση βιώσιμης πορείας του χρέους.*

Επιπλέον, το «εξάπτυχο» ενέτεινε τις πιθανές κυρώσεις όταν τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ δεν συμμορφώνονται με τις συστάσεις και τις αποφάσεις του Συμβουλίου βάσει του ΣΣΑ.

Η οδηγία για τα δημοσιονομικά πλαίσια όρισε απαιτήσεις για τα κράτη μέλη όσον αφορά τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια. Συνέβαλε στο να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στον μεσοπρόθεσμο προγραμματισμό και στις διαφανείς δημοσιονομικές διαδικασίες. Επίσης, προώθησε τη χρήση αμερόληπτων μακροοικονομικών και δημοσιονομικών προγνώσεων για τα δημοσιονομικά προγράμματα και την ανεξάρτητη παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες σε εθνικό επίπεδο.

Εκτός από την ενίσχυση της δημοσιονομικής εποπτείας, η «εξάπτυχη» μεταρρύθμιση εισήγαγε επίσης τη διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών (ΔΜΑ) για τον εντοπισμό επιβλαβών μακροοικονομικών ανισορροπιών, την πρόληψη της εμφάνισής τους και τη διασφάλιση της διόρθωσης των υφιστάμενων ανισορροπιών. Η Επιτροπή εντοπίζει *μακροοικονομικές ανισορροπίες* και προσδιορίζει τη σοβαρότητά τους, συμπεριλαμβανομένης της ύπαρξης ή του κινδύνου αρνητικών δευτερογενών αποτελεσμάτων σε άλλα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ, ενώ το Συμβούλιο απευθύνει συστάσεις για την αντιμετώπισή τους στα οικεία κράτη μέλη. Αν εντοπιστούν *υπερβολικές μακροοικονομικές ανισορροπίες*, η ΔΜΑ προβλέπει την κίνηση διαδικασίας υπερβολικών ανισορροπιών (ΔΥΑ), η οποία εστιάζει σε

[5] Πρβλ υποσημείωση 1.

[6] Το κριτήριο του χρέους αναφέρεται στις διατάξεις της Συνθήκης που απαιτούν από τα κράτη μέλη να επιτύχουν δείκτη χρέους ως προς το ΑΕΠ κάτω από το 60%, εκτός εάν ο δείκτης προσεγγίζει επαρκώς μειούμενος το επίπεδο αυτό με ικανοποιητικό ρυθμό.

σχέδια διορθωτικής δράσης τα οποία υποβάλλονται και τίθενται σε εφαρμογή από κράτη μέλη και παρακολουθούνται από την Επιτροπή και το Συμβούλιο.

Η «δίπτυχη» μεταρρύθμιση (2013)

Οι δύο κανονισμοί της «δίπτυχης» μεταρρύθμισης εισήγαγαν ειδικές διαδικασίες εποπτείας και παρακολούθησης για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ δεδομένων των πιθανών αρνητικών δευτερογενών αποτελεσμάτων εντός της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.

Ειδικότερα, το δίπτυχο θέσπισε ένα πλαίσιο για την αντιμετώπιση των περιπτώσεων κρατών μελών που γνωρίζουν ή απειλούνται από προβλήματα χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, λαμβάνουν χρηματοδοτική συνδρομή ή εξέρχονται από πρόγραμμα χρηματοδοτικής συνδρομής. Κυρίως, το δίπτυχο ενίσχυσε περαιτέρω τον δημοσιονομικό συντονισμό μεταξύ των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ μέσω της πολυμερούς αξιολόγησης, των δημοσιονομικών προγραμμάτων των κρατών μελών, βάσει κοινού δημοσιονομικού χρονοδιαγράμματος. Συμπεριλαμβάνει τις γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής επί των εν λόγω προγραμμάτων, πριν από την έγκρισή τους από τα εθνικά κοινοβούλια, και τη συζήτηση για τη δημοσιονομική κατάσταση και τις προοπτικές σε κάθε κράτος μέλος, καθώς και για τη ζώνη του ευρώ στο σύνολό της, εντός της Ευρωομάδας. Το δίπτυχο ενίσχυσε επίσης την εποπτεία για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ με υπερβολικό έλλειμμα.

Η έναρξη ενός νέου πολιτικού κύκλου στην Ένωση είναι το πλέον κατάλληλο χρονικό σημείο για να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα του ισχύοντος πλαισίου οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας, ιδίως των μεταρρυθμίσεων του «εξάπτυχου» και του «δίπτυχου», για την εφαρμογή του οποίου η Επιτροπή οφείλει να υποβάλει έκθεση. Τα κύρια ζητήματα που θίγονται σε αυτήν την επανεξέταση είναι το κατά πόσον τα διάφορα στοιχεία εποπτείας, όπως θεσπίστηκαν ή τροποποιήθηκαν από το εξάπτυχο και το δίπτυχο, αποδείχθηκαν αποτελεσματικά για την επίτευξη των βασικών στόχων τους, δηλαδή i) της διασφάλισης της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών και της ανάπτυξης, καθώς και της αποφυγής μακροοικονομικών ανισορροπιών, ii) της παροχής και ολοκληρωμένης εποπτείας που να καθιστά δυνατό τον στενότερο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, ιδίως στη ζώνη του ευρώ και iii) της προώθησης της σύγκλισης των οικονομικών επιδόσεων μεταξύ των κρατών μελών. Σκοπός της παρούσας ανακοίνωσης είναι να αποτελέσει αφετηρία δημόσιας συζήτησης για τα ζητήματα αυτά.

Προσεγγίζοντας την επανεξέταση, είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι το οικονομικό πλαίσιο έχει εξελιχθεί σημαντικά. Δέκα χρόνια μετά την παγκόσμια οικονομική ύφεση, τα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν έναν συνδυασμό προκλήσεων που διαφέρουν σε σχέση με την εποχή που εγκρίθηκαν οι μεταρρυθμίσεις του εξάπτυχου και του δίπτυχου. Ενώ η ανάκαμψη που διανύουμε έκτοτε έχει συγκριτικά μεγάλη διάρκεια, το αναπτυξιακό δυναμικό πολλών κρατών μελών δεν έχει ανακάμψει στα προ της κρίσης επίπεδα, τα δε επιτόκια έχουν καθηλωθεί σε χαμηλά επίπεδα.[7] Η μείωση της δυνητικής ανάπτυξης και των επιτοκίων, υπό συνθήκες γήρανσης του πληθυσμού, συμβαδίζει με τον σταθερά χαμηλό πληθωρισμό. Ενώ η υλοποίηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για την ενίσχυση της δυνητικής ανάπτυξης και την υποστήριξη της οικονομικής προσαρμογής ήταν γοργή αμέσως μετά την κρίση, η μεταρρυθμιστική δυναμική έχει εξασθενήσει και η πρόοδος έχει καταστεί άνιση μεταξύ των χωρών και των τομέων πολιτικής.

[7] Επιπλέον, η απασχόληση και η κοινωνική κατάσταση έχουν ευρέως βελτιωθεί, αλλά δεν έχουν ακόμη ανακάμψει στα προ κρίσης επίπεδα σε αρκετά κράτη μέλη.

Τούτο πρέπει να εξεταστεί σε σχέση με τον ευρύτερο στόχο που διατυπώνεται στην ετήσια στρατηγική για τη βιώσιμη ανάπτυξη[8], ώστε να δημιουργηθεί ένα νέο μοντέλο ανάπτυξης που θα σέβεται τους περιορισμούς των φυσικών μας πόρων και θα διασφαλίζει τη δημιουργία θέσεων εργασίας και τη διαρκή ευημερία για το μέλλον. Συγκεκριμένα, ο στόχος αυτός έχει αποτυπωθεί στην Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία[9] και την ανακοίνωση «Μια ισχυρή Ευρώπη για δίκαιες μεταβάσεις»[10], στην οποία περιγράφεται μια στρατηγική βιώσιμης ανάπτυξης με την οποία επιδιώκεται να καταστεί η ΕΕ η πρώτη κλιματικά ουδέτερη ήπειρος παγκοσμίως, αποδοτική ως προς τη χρήση των φυσικών πόρων και έτοιμη για την ψηφιακή εποχή, διασφαλίζοντας παράλληλα την κοινωνική δικαιοσύνη. Η επίτευξη αυτών των στόχων θα απαιτήσει σημαντικές πρόσθετες ιδιωτικές και δημόσιες επενδύσεις για μια παρατεταμένη χρονική περίοδο. Οι φιλοδοξίες αυτές συνάδουν με τη δέσμευση της Ευρώπης να θέσει τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης στο επίκεντρο της χάραξης πολιτικής και της δράσης της ΕΕ.

Οι επιπτώσεις των οικονομικών συνθηκών που επικρατούν στο πλαίσιο της οικονομικής διακυβέρνησης απαιτούν προσεκτική μελέτη. Πρώτον, πρέπει να αξιολογηθεί προσεκτικά κατά πόσον οι εν λόγω εξελίξεις έχουν επιπτώσεις στους κινδύνους για τη βιωσιμότητα του χρέους. Όπως δείχνουν ορισμένες πρόσφατες εμπειρίες, το κλίμα στην αγορά μπορεί να αλλάξει απότομα και να οδηγήσει σε αιφνίδιες μεταβολές των επιτοκίων. Ακόμη και χωρίς αλλαγές στα θεμελιώδη μεγέθη, αυτό θα μπορούσε να αυξήσει τη δημοσιονομική επιβάρυνση, ιδίως για τις χώρες με υψηλό χρέος, και να θέσει σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα του χρέους τους. Ο κίνδυνος αυτός είναι ενδεχομένως μεγαλύτερος σε μια νομισματική ένωση, όπου οι κυβερνήσεις με πολύ διαφορετικά επίπεδα χρέους έχουν το ίδιο νόμισμα και η κεντρική τράπεζα δεν μπορεί να ενεργεί ως δανειστής έσχατης ανάγκης των κυβερνήσεων. Επιβεβαιώνεται συνεπώς η ανάγκη συνεχούς εστίασης στην εξασφάλιση της βιωσιμότητας του χρέους. Ταυτόχρονα, επειδή η νομισματική πολιτική περιορίζεται όλο και περισσότερο από το πραγματικό χαμηλότερο όριο των επιτοκίων, θα πρέπει να αξιολογείται ο κατάλληλος ρόλος της δημοσιονομικής και οικονομικής πολιτικής στη μακροοικονομική σταθεροποίηση. Επιπλέον, οι εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές επηρεάζουν και τη λειτουργία των χρηματοπιστωτικών αγορών και αλληλεπιδρούν με τις νομισματικές πολιτικές, δεδομένου ιδίως του ρόλου των εθνικών κρατικών ομολόγων ως ασφαλών περιουσιακών στοιχείων αναφοράς και του δυνητικού αντίκτυπου σε περίπτωση σχετικής έλλειψης ασφαλών περιουσιακών στοιχείων. Τέλος, οι συνέπειες των κινδύνων που συνδέονται με το κλίμα για τη σταθερότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών και των δημοσίων οικονομικών αποκτούν μεγαλύτερη σημασία στο πλαίσιο των διαδικασιών επιτήρησης της ΕΕ.

Η επανεξέταση λαμβάνει υπόψη τις νέες αυτές προκλήσεις. Βασίζεται στην αξιολόγηση των δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ από το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο[11] (ΕΔΣ), καθώς και στις υπάρχουσες εκθέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου[12], των κρατών μελών, του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου[13] και άλλων ενδιαφερόμενων μερών, καθώς και του ακαδημαϊκού χώρου.

[8] Βλ. ετήσια στρατηγική βιώσιμης ανάπτυξης για το 2020· COM(2019) 650 final.
[9] COM(2019) 640 final.
[10] COM(2020) 14 final.
[11] Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, Αξιολόγηση των δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ με έμφαση στη νομοθεσία του εξάπτυχου και του δίπτυχου, Αύγουστος 2019.
[12] Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 24ης Ιουνίου 2015: «Επανεξέταση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης: απολογισμός και προκλήσεις», ΕΕ C 407 της 4.11.2016, σ. 86.
[13] Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, ειδική έκθεση αριθ. 18/2018 — «Εκπληρώνεται ο κύριος στόχος του προληπτικού σκέλους του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης;»· ειδική έκθεση αριθ. 10/2016 — «Ανάγκη περαιτέρω βελτιώσεων για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος»· ειδική έκθεση αριθ. 22/2019 — «Απαιτήσεις της ΕΕ για τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια:

2. Αξιολόγηση της εφαρμογής της νομοθεσίας του εξάπτυχου και του δίπτυχου

2.1 Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια

Στην παρούσα υποενότητα αξιολογείται το πλαίσιο δημοσιονομικής εποπτείας σε σχέση με βασικούς στόχους, δηλαδή τη συμβολή στην εξασφάλιση βιώσιμων δημόσιων οικονομικών, την παροχή περιθωρίων οικονομικής σταθεροποίησης, την αναγνώριση της σημασίας της ποιότητας των δημόσιων οικονομικών και την ενίσχυση της αποδοχής των δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ. Τέλος, αξιολογεί την οδηγία 2011/85 όσον αφορά τον αντίκτυπό της στα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια.

Βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών

Το ΣΣΑ, κατά τον αρχικό σχεδιασμό του, το 1997, με το κατώτατο όριο του 3 % του ΑΕΠ ως κεντρικό σημείο εκκίνησης, είχε επικεντρωθεί στην πρόληψη των δευτερογενών επιπτώσεων από υπερβολικά υψηλά ελλείμματα, τα οποία θα μπορούσαν να υπονομεύσουν τη σταθερότητα των τιμών στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση και να επηρεάσουν την αποτελεσματικότητα της νομισματικής πολιτικής.

Με την έλευση της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης, το επίκεντρο της δημοσιονομικής εποπτείας μετατοπίστηκε στους κινδύνους που προκύπτουν από τα μη βιώσιμα επίπεδα του δημόσιου χρέους και σε πιθανές κρίσεις χρέους, οι οποίες θα μπορούσαν να απειλήσουν τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Σε συνθήκες αυξημένης πίεσης της αγοράς και ταχείας αύξησης των επιπέδων του χρέους, ήταν αναγκαίο να ενισχυθούν αποφασιστικά οι διασφαλίσεις για τη βιωσιμότητα του χρέους. Στο πλαίσιο ακριβώς αυτό σχεδιάστηκαν τα νομοθετήματα του «εξάπτυχου» και του «δίπτυχου».

Το μεταρρυθμισμένο ΣΣΑ ενθάρρυνε τα κράτη μέλη να επανέλθουν σε υγιείς δημοσιονομικές θέσεις, μειώνοντας τα ελλείμματά τους και θέτοντας τους δείκτες χρέους σε καθοδική πορεία. Ειδικότερα, η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος έχει αποδειχθεί αποτελεσματικό εργαλείο για τη διόρθωση των υψηλών ελλειμμάτων: Όλα τα κράτη μέλη που εισήλθαν στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος κατά τη διάρκεια της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης διόρθωσαν όντως τα υψηλά τους ελλείμματα. Ενώ όλα τα κράτη μέλη, πλην τριών, κατέγραψαν υπερβολικά ελλείμματα το 2010, στον απόηχο της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης (με το ονομαστικό έλλειμμα στο συνολικό επίπεδο της ΕΕ να υπερβαίνει το 6 % του ΑΕΠ την περίοδο 2009-2010 λόγω του βάθους της ύφεσης και των αναγκών ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών σε ορισμένα κράτη μέλη), όλα τα κράτη μέλη τήρησαν το κριτήριο του 3 % του ΑΕΠ το 2018[14]. 16 κράτη μέλη έχουν επίσης επιτύχει, ή σχεδόν επιτύχει, τους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς τους στόχους, εξασφαλίζοντας έτσι κατάλληλα δημοσιονομικά αποθέματα και δημοσιονομικά περιθώρια για επενδύσεις.

Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια, η διόρθωση των υπερβολικών ελλειμμάτων και η επακόλουθη προσαρμογή για την επίτευξη των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων οφείλεται

χρειάζεται περαιτέρω ενίσχυσή τους και καλύτερη παρακολούθηση της εφαρμογής τους»· ειδική έκθεση αριθ. 3/2018 — Έλεγχος της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών (ΔΜΑ).

[14] Η μόνη εξαίρεση είναι η Κύπρος, όπου η γενική κυβέρνηση κατέγραψε προσωρινά έλλειμμα 4,4 % του ΑΕΠ το 2018 λόγω μέτρων έκτακτης στήριξης που σχετίζονται με την πώληση της Συνεργατικής Κυπριακής Τράπεζας. Το 2019, το ισοζύγιο του προϋπολογισμού αναμένεται να έχει επανέλθει σε ένα άνετο πλεόνασμα, ύψους σχεδόν 4 % του ΑΕΠ.

περισσότερο σε ευνοϊκές μακροοικονομικές συνθήκες, έκτακτα έσοδα και χαμηλότερα επιτόκια παρά σε μόνιμές δημοσιονομικές προσαρμογές. Η διαδικασία σημαντικής απόκλισης, που αποσκοπεί στην πρόληψη των υπερβολικών ελλειμμάτων παρέχοντας στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να διορθώσουν τυχόν αποκλίσεις από τους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους τους ή από την πορεία προσαρμογής για την επίτευξή τους, κατέδειξε περιορισμένη αποτελεσματικότητα στην περίπτωση των κρατών μελών που δεν ανήκουν στη ζώνη του ευρώ[15].

Αφού αυξήθηκαν σε σχεδόν 90 % μεταξύ του 2009 και του 2014, οι δείκτες χρέους προς ΑΕΠ της ΕΕ και της ζώνης του ευρώ άρχισαν να μειώνονται το 2015, λόγω των χαμηλότερων πρωτογενών ελλειμμάτων/υψηλότερων πλεονασμάτων, της υψηλότερης οικονομικής ανάπτυξης και των ιστορικά χαμηλών επιτοκίων δανεισμού του Δημοσίου. Συνολικά, η Επιτροπή προβλέπει ότι ο δείκτης χρέους προς το ΑΕΠ θα συνεχίσει την πτωτική πορεία των τελευταίων ετών και θα μειωθεί σε περίπου 79 % το 2020, επίπεδο πολύ χαμηλότερο από αυτό των ΗΠΑ ή της Ιαπωνίας (περίπου 114 % και 237 %, αντίστοιχα). Ωστόσο, η δυναμική του χρέους μεταξύ των κρατών μελών υπήρξε αρκετά αποκλίνουσα από την έναρξη της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης μέχρι σήμερα. Το γεγονός αυτό αποτυπώνει μεγάλες διαφορές στον ρυθμό δημοσιονομικής εξυγίανσης και οικονομικής ανάπτυξης, καθώς και στο δημοσιονομικό κόστος ανά χώρα που σχετίζεται με τα μέτρα στήριξης του τραπεζικού τομέα. Τα επίπεδα του δημόσιου χρέους είναι σήμερα (πάλι) κάτω από το 60 % του ΑΕΠ σε περίπου τα μισά κράτη μέλη, αλλά παραμένουν περίπου ή (πολύ) πάνω από το 100 % του ΑΕΠ σε ορισμένα άλλα, που αντιπροσωπεύουν υψηλό μερίδιο του ΑΕΠ της ζώνης του ευρώ.

Πράγματι, οι δείκτες χρέους ορισμένων κρατών μελών εξακολούθησαν να σημειώνουν άνοδο ή, στην καλύτερη περίπτωση, έχουν σταθεροποιηθεί. Το γεγονός αυτό αύξησε τις αποκλίσεις μεταξύ των επιπέδων του χρέους στην ΕΕ. Ορισμένα κράτη μέλη με υψηλό επίπεδο χρέους εξακολουθούν να έχουν ελλείμματα που δεν παρέχουν επαρκές περιθώριο ασφαλείας για την επίτευξη της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ, παρά τις ευνοϊκές οικονομικές συνθήκες. Εξακολουθούν επίσης να απέχουν πολύ από τους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς τους στόχους.

Οι παρατηρήσεις αυτές υπογραμμίζουν τη σημασία ενός αποτελεσματικού προληπτικού σκέλους και την έγκαιρη και αποτελεσματική εφαρμογή των συστάσεων δημοσιονομικής πολιτικής από όλα τα κράτη μέλη. Υποδηλώνουν επίσης ότι η επιβολή των δημοσιονομικών κανόνων δεν επέφερε ουσιαστική διαφορά στις περιπτώσεις όπου ήταν απολύτως αναγκαία η επιβολή της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Η επιβολή της τιμής αναφοράς για τη μείωση του χρέους σε περιόδους χαμηλής πραγματικής ανάπτυξης και πολύ χαμηλού πληθωρισμού έχει αποδειχθεί δύσκολη από πολιτική και οικονομική άποψη. Σε ορισμένες χώρες με υψηλό επίπεδο χρέους, η τιμή αναφοράς για τη μείωση του χρέους απαιτούσε ιδιαίτερα υψηλές δημοσιονομικές προσπάθειες, οι οποίες θα μπορούσαν στην πραγματικότητα να έχουν επιδεινώσει τη δυναμική του χρέους. Ως εκ τούτου, η αξιολόγηση της συμμόρφωσης της Επιτροπής με το κριτήριο του χρέους και οι επακόλουθες γνωμοδοτήσεις της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής έλαβαν δεόντως υπόψη όλους τους σχετικούς παράγοντες, σύμφωνα με τις διατάξεις του «εξάπτυχου», συμπεριλαμβανομένου του χαμηλού

[15] Μέχρι σήμερα, έχει δρομολογηθεί διαδικασία σημαντικής απόκλισης για δύο κράτη μέλη εκτός της ζώνης του ευρώ: τη Ρουμανία το 2017 και την Ουγγαρία το 2018. Αμφότερες απέτυχαν να λάβουν αποτελεσματικά μέτρα για να διορθώσουν τη σημαντική απόκλιση και, κατά συνέπεια, έχουν υποβληθεί έκτοτε σε επανειλημμένες διαδικασίες, γεγονός που θέτει υπό αμφισβήτηση την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας σημαντικής απόκλισης για τα κράτη μέλη που δεν ανήκουν στη ζώνη του ευρώ, δεδομένου ότι οι κανόνες δεν επιτρέπουν την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης.

πληθωρισμού και της αναιμικής ανάπτυξης, και ιδίως της συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις του προληπτικού σκέλους.

Οικονομική σταθεροποίηση στο επίπεδο των επιμέρους κρατών μελών και της ζώνης του ευρώ

Η νομοθεσία που περιλαμβάνεται στις μεταρρυθμίσεις του «εξάπτυχου» και του «δίπτυχου» αναγνωρίζει τον ρόλο της μακροοικονομικής σταθεροποίησης, ιδίως δε τη σημασία της αποφυγής φιλοκυκλικής πολιτικής. Στόχος της είναι να διασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη προσαρμόζουν τις δημοσιονομικές πολιτικές τους σε περιόδους ευνοϊκής οικονομικής συγκυρίας προκειμένου να δημιουργήσουν δημοσιονομικά αποθέματα ασφαλείας, ώστε να διαθέτουν επαρκή δημοσιονομικά περιθώρια που θα επιτρέπουν στους αυτόματους σταθεροποιητές να λειτουργήσουν και να παρέχουν δημοσιονομική στήριξη σε περιόδους ύφεσης. Η ενίσχυση του φορολογικού συντονισμού έδωσε επίσης μεγαλύτερη έμφαση στον συνολικό δημοσιονομικό προσανατολισμό της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Η μεταγενέστερη ερμηνεία και εφαρμογή της εν λόγω νομοθεσίας από την Επιτροπή και το Συμβούλιο[16] ενίσχυσαν σταδιακά τα στοιχεία της βραχυπρόθεσμης σταθεροποίησης της οικονομικής δραστηριότητας.

Ειδικότερα, ο σχεδιασμός του προληπτικού σκέλους του ΣΣΑ επιτρέπει στα κράτη μέλη να αντεπεξέλθουν στις ανάγκες βιωσιμότητας και σταθεροποίησης. Η επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου για κάθε χώρα παρέχει στα κράτη μέλη πεδίο αξιοποίησης της φορολογικής πολιτικής με σκοπό τη μακροοικονομική σταθεροποίηση σε περιόδους δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας, επιτρέποντας στους αυτόματους σταθεροποιητές να λειτουργούν ελεύθερα ή να αυξάνουν τις επενδύσεις. Επιπλέον, ο ίδιος ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος και η προσπάθεια του κράτους μέλους να επιτύχει τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο του ορίζονται με διαρθρωτικούς όρους, δηλαδή δεν συνυπολογίζεται η επίδραση του οικονομικού κύκλου. Η απαιτούμενη διαρθρωτική προσπάθεια αντικατοπτρίζει τη θέση του κράτους μέλους στον οικονομικό κύκλο (δηλαδή υψηλότερη σε καλές εποχές, χαμηλότερη σε κακές εποχές) και το επίπεδο του χρέους.

Ωστόσο, οι δημοσιονομικές πολιτικές των κρατών μελών παρέμειναν σε μεγάλο βαθμό φιλοκυκλικές. Η δημοσιονομική πολιτική ήταν ήδη φιλοκυκλική στα μέσα της δεκαετίας του 2000, όταν οι οικονομικές συγκυρίες ήταν ιδιαίτερα καλές, και παρέμεινε σε μεγάλο βαθμό φιλοκυκλική κατά τη διάρκεια της κρίσης, καθώς η εξυγίανση πραγματοποιήθηκε σε συνθήκες αυξανόμενης πίεσης της αγοράς σε μια συγκυρία πολύ χαμηλής ανάπτυξης ή ακόμη και συρρίκνωσης της οικονομικής δραστηριότητας. Ενώ το μεταρρυθμισμένο δημοσιονομικό πλαίσιο επέτρεπε στους αυτόματους σταθεροποιητές να λειτουργήσουν, τα αποτελέσματά τους εξουδετερώθηκαν από τα μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης που απαιτούνταν για τη διόρθωση των μη βιώσιμων θέσεων σε συνθήκες αυξανόμενης πίεσης της αγοράς. Αυτό συνέβαλε στις χαμηλές επιδόσεις της οικονομίας και της απασχόλησης κατά την εν λόγω περίοδο, ακόμη και αν αποσκοπούσε στην εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών, σε μια βιώσιμη πορεία, και στην ανάκτηση της εμπιστοσύνης της αγοράς. Η δημοσιονομική εξυγίανση σταμάτησε από το 2014, τη στιγμή που το κενό παραγωγής στη ζώνη του ευρώ ήταν ακόμη αρνητικό. Ωστόσο, ο συνολικός δημοσιονομικός προσανατολισμός στη ζώνη του ευρώ εξακολούθησε να είναι γενικά ουδέτερος, παρόλο που το παραγωγικό κενό της ζώνης

[16] Η ανακοίνωση της Επιτροπής της 13ης Ιανουαρίου 2015, με τίτλο «Αξιοποίηση στο έπακρο της ελαστικότητας στο πλαίσιο των υφιστάμενων κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης» εισήγαγε νέα, αν και περιορισμένα, περιθώρια λήψης μέτρων δημοσιονομικής σταθεροποίησης . Η εν λόγω ανακοίνωση οδήγησε σε μια από κοινού συμφωνηθείσα θέση της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής (ΟΔΕ), τον Νοέμβριο του 2015, η οποία εγκρίθηκε από το Συμβούλιο (ECOFIN) στις 12 Φεβρουαρίου 2016.

του ευρώ είχε μετατραπεί σε θετικό έως το 2017. Επιπλέον, η κατανομή του δημοσιονομικού προσανατολισμού σε όλα τα κράτη μέλη δεν ήταν κατάλληλη υπό το πρίσμα των ειδικών αναγκών βιωσιμότητας και σταθεροποίησης. Έτσι, παρά το ενισχυμένο προληπτικό σκέλος, πολλά κράτη μέλη δεν αξιοποίησαν την πιο ευνοϊκή οικονομική συγκυρία για τη δημιουργία αντικυκλικών αποθεμάτων.

Επιπλέον, το ΣΣΑ επικεντρώνεται στη διόρθωση των υψηλών επιπέδων δημόσιου ελλείμματος και χρέους. Ενώ το ΣΣΑ έχει θεσπίσει διαδικασίες διόρθωσης των υψηλών δημόσιων ελλειμμάτων όσον αφορά τα ονομαστικά κατώτατα όρια, δεν μπορεί να *επιβάλει* δημοσιονομικές πολιτικές για τη στήριξη της οικονομικής δραστηριότητας.

Με τη μεταρρύθμιση του «δίπτυχου» καθιερώθηκε ένα κοινό δημοσιονομικό χρονοδιάγραμμα για τη ζώνη του ευρώ, το οποίο προβλέπει τον έλεγχο της δημοσιονομικής κατάστασης και των προοπτικών στη ζώνη του ευρώ με βάση τα δημοσιονομικά προγράμματα των κρατών μελών και τις αλληλεπιδράσεις τους σε ολόκληρη τη ζώνη του ευρώ πριν από την έγκριση των προϋπολογισμών στα εθνικά κοινοβούλια. Ενώ το νομικό πλαίσιο δίνει στην Επιτροπή και το Συμβούλιο τη δυνατότητα να παρουσιάζουν μέτρα προς ενίσχυση του συντονισμού της δημοσιονομικής και μακροοικονομικής πολιτικής στο επίπεδο της ζώνης του ευρώ, δεν επιτρέπει στα θεσμικά όργανα της Ένωσης να επιβάλλουν τον κατάλληλο δημοσιονομικό προσανατολισμό για τη ζώνη του ευρώ στο σύνολό της. Ενώ το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη τη σύσταση σχετικά με την οικονομική πολιτική της ζώνης του ευρώ[17] στα προγράμματα σταθερότητας και στα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων που εκπονούν, η διάσταση της ζώνης του ευρώ δεν βρίσκεται ακόμη στο επίκεντρο των πολιτικών των κρατών μελών.

Υπό αυτές τις συνθήκες και ελλείψει κεντρικής δημοσιονομικής ικανότητας με χαρακτηριστικά σταθεροποίησης, η ικανότητα καθοδήγησης του δημοσιονομικού προσανατολισμού για τη ζώνη του ευρώ συνολικά παραμένει περιορισμένη. Τούτο περιορίζει τη δυνατότητα της δημοσιονομικής πολιτικής να συμβάλλει στη μακροοικονομική σταθεροποίηση στο επίπεδο της ζώνης του ευρώ συνολικά σε περίπτωση μεγάλων κλυδωνισμών που δεν οφείλονται σε πολιτική. Ως εκ τούτου, η ζώνη του ευρώ εξακολουθεί να βασίζεται, πέρα από τις εθνικές δημοσιονομικές και οικονομικές πολιτικές, κυρίως στη νομισματική πολιτική για τη μακροοικονομική σταθεροποίηση, γεγονός ιδιαίτερης σημασίας σε εποχές όπου η νομισματική πολιτική προσεγγίζει το πραγματικό χαμηλότερο όριο. Η δημιουργία μιας ικανότητας δημοσιονομικής σταθεροποίησης για τη ζώνη του ευρώ, η οποία θα συμπληρώνει τις εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές, θα καταστήσει τη νομισματική πολιτική αποτελεσματικότερη και με λιγότερες ανεπιθύμητες ενέργειες.

Ποιότητα των δημόσιων οικονομικών, συμπεριλαμβανομένης της ανάπτυξης δημόσιων επενδύσεων

Η ποιότητα των δημόσιων οικονομικών είναι ένα σύνθετο και πολύπλευρο θέμα. Αφορά τη σύνθεση των δημόσιων εσόδων και δαπανών και το κατά πόσον στηρίζουν επαρκώς τη βιώσιμη ανάπτυξη και την κοινωνική ένταξη. Αφορά επίσης την αποδοτικότητα της είσπραξης των φόρων και των μηχανισμών ελέγχου και ιεράρχησης των δημόσιων δαπανών. Στο πλαίσιο αυτό, οι επανεξετάσεις των δαπανών μπορούν να συμβάλουν στη βελτίωση της κατανομής των δαπανών. Ένα ζήτημα ιδιαίτερου ενδιαφέροντος αφορά την παρατήρηση ότι, σε περιόδους δημοσιονομικής εξυγίανσης, είναι συχνά πιο σκόπιμο να μειωθούν οι δημόσιες

[17] Το φθινόπωρο κάθε έτους και μετά από αξιολόγηση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου τον Ιούνιο, η Επιτροπή εκδίδει σύσταση για τη ζώνη του ευρώ με κατευθυντήριες γραμμές για τον κατάλληλο δημοσιονομικό προσανατολισμό για το σύνολο της ζώνης του ευρώ.

επενδύσεις ή να αυξηθούν οι φόροι παρά να εξορθολογιστούν άλλες δαπάνες. Είναι σημαντικό το πλαίσιο δημοσιονομικής εποπτείας, το οποίο βασίζεται σε κανόνες, να δίνει μεριμνά επαρκώς για τα ζητήματα αυτά[18], συμπεριλαμβανομένου του ρόλου των δημόσιων επενδύσεων, ως απαραίτητη προϋπόθεση για τη στήριξη της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης και για τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα.

Το δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ αναγνωρίζει σαφώς τον ουσιαστικό ρόλο των δημόσιων επενδύσεων για την παροχή δημόσιων αγαθών και τη στήριξη της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών. Πρώτον, το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης απαιτεί από την Επιτροπή να λαμβάνει υπόψη τις δημόσιες επενδυτικές δαπάνες όταν εξετάζει εάν ένα κράτος μέλος έχει υπερβολικό έλλειμμα. Δεύτερον, το ΣΣΑ, τόσο στον τίτλο όσο και στο περιεχόμενό του, αναγνωρίζει την ανάγκη να λαμβάνεται υπόψη η συνολική ποιότητα των δημόσιων οικονομικών από την άποψη του φιλοαναπτυξιακού χαρακτήρα του φορολογικού συστήματος και των δημόσιων δαπανών. Τρίτον, ο ορισμός του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου αναφέρεται στα περιθώρια δημοσιονομικών ελιγμών και ιδίως στην ανάγκη δημοσίων επενδύσεων[19]. Αυτό οδήγησε σε διατάξεις του δημοσιονομικού πλαισίου που αποσκοπούσαν στην προστασία του επιπέδου των δημόσιων επενδύσεων σε περιόδους ύφεσης και στην παροχή κινήτρων για την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, κάτι που συμβάλλει στη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών, μεταξύ άλλων με την αύξηση της δυνητικής ανάπτυξης.

Συνολικά, ωστόσο, το τρέχον δημοσιονομικό πλαίσιο δεν εμπόδισε τη μείωση του επιπέδου των δημόσιων επενδύσεων σε περιόδους δημοσιονομικής εξυγίανσης, ούτε κατέστησε πιο φιλοαναπτυξιακά τα δημόσια οικονομικά[20]. Τούτο αντικατοπτρίζει κατά κύριο λόγο εσκεμμένες επιλογές πολιτικής στα κράτη μέλη. Πράγματι, δεν υπάρχουν σαφείς αποδείξεις ότι η επένδυση παρεμποδίστηκε από τους δημοσιονομικούς κανόνες. Ενώ η θέση σε εφαρμογή της ρήτρας επενδύσεων το 2015 και το 2016[21] αποσκοπούσε στην ενίσχυση του αναπτυξιακού προσανατολισμού του ΣΣΑ με την προστασία των επενδύσεων σε περιόδους ύφεσης, δεν φαίνεται να είχε σημαντικό θετικό αντίκτυπο στις δημόσιες επενδύσεις. Ειδικότερα, το γεγονός ότι εστιάζει στην προστασία των επενδύσεων υπό τις ειδικές συνθήκες βαθιάς κάμψης της οικονομικής δραστηριότητας οδήγησε σε περιορισμένη, συνολικά, χρήση της εν λόγω ρήτρας.[22] Ομοίως, η ρήτρα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων έχει εφαρμοστεί πέντε φορές μέχρι σήμερα[23] και έχει μάλλον περιορισμένη επιτυχία όσον αφορά την προώθηση μεταρρυθμίσεων που βελτιώνουν την ποιότητα των δημόσιων οικονομικών και/ή αυξάνουν τη δυνητική ανάπτυξη.

---

[18] Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 6 παράγραφος 3 στοιχείο δ) του κανονισμού αριθ. 473/2013 ορίζει ότι «το σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος περιέχει [...] σχετικές πληροφορίες για τις δαπάνες γενικής κυβέρνησης ανά λειτουργία, μεταξύ άλλων για την εκπαίδευση, την υγειονομική περίθαλψη και την απασχόληση, και, όπου είναι δυνατόν, ενδείξεις σχετικά με τον αναμενόμενο διανεμητικό αντίκτυπο των κύριων μέτρων για τις δαπάνες και τα έσοδα».

[19] Επιπλέον, τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ που υπόκεινται σε ΔΥΕ οφείλουν να υποβάλλουν πρόγραμμα οικονομικής εταιρικής σχέσης στο οποίο θα περιγράφονται τα μέτρα πολιτικής και οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται για την αποτελεσματική και μόνιμη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος. Οι πολιτικές προτεραιότητες του προγράμματος πρέπει επίσης να συνάδουν με τη στρατηγική της Ένωσης για την ανάπτυξη και την απασχόληση.

[20] Οι δημόσιες επενδύσεις στην ΕΕ μειώθηκαν, από το ανώτατο επίπεδο του 3,7 % του ΑΕΠ το 2009, σε 2,7 % το 2017, ενώ το μερίδιο των δημόσιων επενδύσεων για την προστασία του περιβάλλοντος παρέμεινε σε γενικές γραμμές σταθερό στο 5-6 % του συνόλου, βλ. Eurostat, δαπάνες γενικής κυβέρνησης ανά λειτουργία (COFOG).

[21] Πρβλ υποσημείωση 15.

[22] Μέχρι σήμερα, μόνο η Ιταλία και η Φινλανδία επωφελήθηκαν από τη ρήτρα επενδύσεων το 2016.

[23] Η ρήτρα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων εφαρμόστηκε στις περιπτώσεις της Ιταλίας το 2016, της Λετονίας, της Λιθουανίας και της Φινλανδίας το 2017 και του Βελγίου το 2019.

Οι ανωτέρω διαπιστώσεις απαιτούν προσεκτική εξέταση, ιδίως υπό το πρίσμα των σημαντικών πρόσθετων επενδύσεων που απαιτούνται για τον εκσυγχρονισμό των υποδομών, ώστε η οικονομία της ΕΕ να καταστεί ουδέτερη ως προς το κλίμα έως το 2050 και να προωθηθεί η ψηφιακή μετάβαση. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να διερευνά από κοινού με τα κράτη μέλη τη δυνατότητα μεγαλύτερης αξιοποίησης των εργαλείων του οικολογικού προϋπολογισμού.

Οικειοποίηση και διακυβέρνηση των δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ

Ο σχεδιασμός του τρέχοντος πλαισίου δημοσιονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ χαρακτηρίζεται από πολλαπλούς κανόνες, που συνδέονται με διαφορετικούς δείκτες για τη μέτρηση της συμμόρφωσης, και περιέχει διάφορες ρήτρες που επιτρέπουν αποκλίσεις από τις απαιτήσεις, για κάθε μία από τις οποίες προβλέπονται συγκεκριμένα κριτήρια επιλεξιμότητας.

Οι εν λόγω πολλαπλοί κανόνες δεν οδηγούν πάντοτε στο ίδιο συμπέρασμα όσον αφορά τη συμμόρφωση, με αποτέλεσμα να απαιτείται η χρήση οικονομικής κρίσης. Επιπλέον, το πλαίσιο εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από μεταβλητές που δεν είναι άμεσα παρατηρήσιμες και οι οποίες συχνά αναθεωρούνται, όπως το κενό παραγωγής και το διαρθρωτικό ισοζύγιο, γεγονός που εμποδίζει την παροχή σταθερής καθοδήγησης πολιτικής. Ενώ ο υψηλότερος βαθμός πολυπλοκότητας του ΣΣΑ έχει ως στόχο να καταστήσει το πλαίσιο πιο προσαρμόσιμο στις μεταβαλλόμενες οικονομικές συνθήκες, έχει επίσης αυξήσει την πολυπλοκότητά του και έχει μειώσει τη διαφάνειά του, ιδίως στο προληπτικό σκέλος. Με τον τρόπο αυτό παρεμποδίζεται η οικειοποίηση, η επικοινωνία και η πολιτική συμμετοχή. Σε κάποιο βαθμό, η Επιτροπή αντιμετώπισε τις εν λόγω ελλείψεις εστιάζοντας περισσότερο στον δείκτη αναφοράς για τις δαπάνες, που παρέχει πιο σταθερές και επιχειρησιακές κατευθύνσεις πολιτικής, επικεντρώνεται δε σε κονδύλια του προϋπολογισμού που τελούν υπό τον άμεσο έλεγχο της κυβέρνησης.

Συναφής είναι η διαπίστωση ότι, μολονότι η έμφαση στις ετήσιες δημοσιονομικές προσαρμογές και στις αξιολογήσεις της συμμόρφωσης έχει ενισχυθεί, η εστίαση στον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό σχεδιασμό έχει αποδυναμωθεί, ενώ πολλά κράτη μέλη αναβάλλουν την επίτευξη των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων τους[24]. Η έντονη εστίαση στη συμμόρφωση με τις ετήσιες απαιτήσεις μπορεί επίσης να συνέβαλε σε ανεπαρκή διαφοροποίηση μεταξύ των κρατών μελών με εμφανώς διαφορετικές δημοσιονομικές θέσεις και κινδύνους βιωσιμότητας.

Η ετήσια εξέταση των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ επέτρεψε στην Επιτροπή να τροφοδοτήσει νωρίτερα τις δημοσιονομικές διαδικασίες των κρατών μελών, αλλά ανέδειξε και τις προκλήσεις που συνεπάγεται η επιβολή της αλλαγής των δημοσιονομικών προγραμμάτων των κρατών μελών στο τέλος του έτους, καθώς και η διεξαγωγή μιας πραγματικής συζήτησης για τον δημοσιονομικό προσανατολισμό της ζώνης του ευρώ στο πλαίσιο της Ευρωομάδας.

Εθνικά Δημοσιονομικά Πλαίσια

Οι απαιτήσεις που σχετίζονται με τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια[25] στην οδηγία 2011/85 και τον κανονισμό αριθ. 473/2013 έδωσαν το έναυσμα για ευρεία ανάπτυξη και ενίσχυση των

[24] Ο ρόλος των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης στο πλαίσιο εποπτείας έχει περιοριστεί, γεγονός που συνέβαλε επίσης στην επανειλημμένη αναβολή της επίτευξης των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων των κρατών μελών.

[25] Σύνολο κανόνων και θεσμών που διέπουν τη δημοσιονομική πολιτική σε εθνικό επίπεδο.

κανόνων, των διαδικασιών και των θεσμών στους οποίους βασίζεται η άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής στα κράτη μέλη. Αυτό οδήγησε σε σημαντικά ενισχυμένα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια, με αποτέλεσμα μεγαλύτερη εθνική οικειοποίηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας και προώθησε τη συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες της ΕΕ. Η πρόοδος είναι πιο αισθητή στα κράτη μέλη που δεν διέθεταν καθόλου, ή διέθεταν απλώς υποτυπώδη, εθνικά πλαίσια πριν από την κρίση. Οι απαιτήσεις της ΕΕ τους χρησίμευσαν ως βάση για την εκπόνηση ενός σύγχρονου φορολογικού πλαισίου. Όλα τα στοιχεία των δημοσιονομικών πλαισίων γνώρισαν ταχεία ανάπτυξη. Η μεγαλύτερη πάντως πρόοδος που σημειώθηκε αφορούσε τους εθνικούς δημοσιονομικούς κανόνες και τη δημιουργία ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών. Ο αριθμός και η ποιότητα των αριθμητικών δημοσιονομικών κανόνων έχει αυξηθεί σημαντικά. Αποτελούν πλέον ουσιώδες τμήμα των δημοσιονομικών πλαισίων σε όλα τα κράτη μέλη και στηρίζουν τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη συμμόρφωση με τους κανόνες της ΕΕ.

Σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη δημιουργήθηκαν ανεξάρτητα δημοσιονομικά όργανα, ή ενισχύθηκαν τα υφιστάμενα όργανα, τα οποία διαδραματίζουν ολοένα σημαντικότερο ρόλο στις δημοσιονομικές συζητήσεις σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο. Η ανεξάρτητη παρακολούθηση της δημοσιονομικής πολιτικής, σε συνδυασμό με τη βελτίωση των δημοσιονομικών στατιστικών και των διατάξεων που σχετίζονται με την κατάρτιση και τη δημοσίευση των προβλέψεων, βελτίωσαν σημαντικά τη διαφάνεια της δημοσιονομικής πολιτικής. Σε γενικές γραμμές, τα εθνικά ενδιαφερόμενα μέρη θεωρούν τα ισχυρά εθνικά πλαίσια ως αποτελεσματικό και αποδοτικό εργαλείο για την προώθηση της συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες της ΕΕ.

Ταυτόχρονα, ο σχεδιασμός και η αποτελεσματικότητα των εθνικών πλαισίων διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών. Αυτό οφείλεται στο ότι i) το δίκαιο της Ένωσης θέτει ελάχιστες μόνο απαιτήσεις για τα εθνικά πλαίσια και ii) η πραγματική εφαρμογή και η συμμόρφωση με τις εθνικές διατάξεις ποικίλλουν. Επιπλέον, με το Δημοσιονομικό Σύμφωνο[26] και τον κανόνα για τον διαρθρωτικά ισοσκελισμένο προϋπολογισμό που αυτό προβλέπει, το σύνολο των διατάξεων για τα εθνικά πλαίσια έχει καταστεί μάλλον σύνθετο, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται περιπτώσεις ασυνέπειας μεταξύ ενωσιακών και ορισμένων εθνικών κανόνων. Αυτό έχει ενθαρρύνει ορισμένα κράτη μέλη να επιλέγουν καταχρηστικά μεταξύ των εθνικών και των ενωσιακών κανόνων.

Πλαίσιο 2: Οικονομική διακυβέρνηση στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου για τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής

Από την έναρξή του, το 2011, με τη νομοθεσία του «εξάπτυχου», το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο αποτελεί πλέον εδραιωμένο πλαίσιο για τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής. Στόχος του είναι να προσφέρει μια ολοκληρωμένη προσέγγιση μέσω συνδυασμού των διαφόρων πτυχών της εποπτείας της οικονομικής πολιτικής —των δημοσιονομικών, διαρθρωτικών και των χρηματοπιστωτικών πολιτικών—, στο πλαίσιο ενός κοινού χρονοδιαγράμματος και

[26] Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο αποτελεί μέρος της Συνθήκης για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΣΣΣΔ), η οποία άρχισε να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 2013. Η βασική διάταξη της εν λόγω διακυβερνητικής συνθήκης είναι η απαίτηση να υπάρχει κανόνας περί ισοσκελισμένου προϋπολογισμού στις εσωτερικές έννομες τάξεις (το Δημοσιονομικό Σύμφωνο). Στόχος ήταν να συμπληρωθεί το βάσει κανόνων δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ με διατάξεις σε εθνικό επίπεδο για την καλύτερη επίτευξη υγιών δημοσιονομικών πολιτικών στα συμβαλλόμενα μέρη. Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο δεσμεύει όλα τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και, σε εθελοντική βάση, τρία κράτη μέλη εκτός της ζώνης του ευρώ (Βουλγαρία, Δανία και Ρουμανία).

πλαισίου για τον ετήσιο κύκλο εποπτείας.[27] Για τον σκοπό αυτό, τα βασικά στάδια της εφαρμογής του ΣΣΑ και της ΔΜΑ οργανώνονται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, τόσο όσον αφορά το χρονοδιάγραμμα όσο και, κατά περίπτωση, τις απαιτήσεις υποβολής εκθέσεων και εποπτείας. Η εν λόγω ευθυγράμμιση βοηθά να εξασφαλιστεί ότι τα κράτη μέλη επωφελούνται από μια ολοκληρωμένη προσέγγιση όσον αφορά τις οικονομικές πολιτικές.

Τα τελευταία χρόνια, το επίκεντρο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου έχει διευρυνθεί ώστε να λαμβάνεται καλύτερα υπόψη η διάσταση της ζώνης του ευρώ, καθώς και οι πτυχές απασχόλησης και οι κοινωνικές πτυχές, ιδίως μέσω της ενσωμάτωσης του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων. Ενισχύθηκε επίσης ο διάλογος με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τις εθνικές αρχές και τους κοινωνικούς εταίρους. Κατ'εφαρμογήν της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας, η περιβαλλοντική διάσταση των οικονομικών πολιτικών και των πολιτικών απασχόλησης των κρατών μελών πρόκειται να αναδειχθεί πολύ περισσότερο στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, το οποίο θα αποτελέσει και το πλαίσιο για την αξιολόγηση και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών που απαιτούνται για την επίτευξη των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης· ταυτόχρονα θα διατηρηθεί η έμφαση στις βασικές προκλήσεις για τις οικονομικές πολιτικές και τις πολιτικές απασχόλησης.

2.2 Η διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών

Διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της μακροοικονομικής εποπτείας

Η διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών (ΔΜΑ) διεύρυνε το πλαίσιο εποπτείας πέραν των δημοσιονομικών πολιτικών, ώστε να καλυφθούν άλλες δυνητικές πηγές μακροοικονομικών ανισορροπιών που προηγουμένως είχαν παραμεληθεί. Αυτό οδήγησε, μεταξύ άλλων, σε μεγαλύτερη εστίαση στα μακροδιαρθρωτικά και μακροοικονομικά ζητήματα που σχετίζονται με τη μακροοικονομική σταθερότητα, όπως είναι οι εξωτερικές ανισορροπίες, η παραγωγικότητα, η ανταγωνιστικότητα, η στεγαστική αγορά και το ιδιωτικό χρέος. Επιπλέον, οι εξελίξεις των δημόσιων οικονομικών, ιδίως του δημόσιου χρέους, αναλύονται επίσης στο πλαίσιο της ΔΜΑ, δεδομένης της σημασίας τους για τη συνολική μακροοικονομική σταθερότητα. Στο πλαίσιο αυτό, η ΔΜΑ συμπλήρωσε άλλα μέσα εποπτείας και παρείχε τη βάση για την ιεράρχηση των πολιτικών που δεν καλύπτονται από το ΣΣΑ, αλλά οι οποίες είναι σημαντικές για την εύρυθμη εξέλιξη των δημοσίων οικονομικών. Η αναλυτική βάση για τον εντοπισμό ανισορροπιών ενισχύθηκε, εφαρμόστηκαν δε διαδικασίες για την παρακολούθηση των οικονομικών εξελίξεων και των μέτρων πολιτικής. Η εποπτεία της ΔΜΑ παρέμεινε μεν προσηλωμένη σε πτυχές σχετικές με τη μακροοικονομική σταθερότητα, επεκτάθηκε δε σταδιακά ώστε να ληφθούν υπόψη οι ευρύτερες επιπτώσεις που σχετίζονται με την προσαρμογή, όπως είναι οι επιπτώσεις για την απασχόληση και τις κοινωνικές εξελίξεις.

Ωστόσο, οι δεσμοί με άλλους άξονες επιτήρησης δεν αξιοποιήθηκαν πάντοτε πλήρως. Τούτο αφορά την αλληλεπίδραση μεταξύ της εποπτείας βάσει ΔΜΑ και ΣΣΑ για την αντιμετώπιση, ταυτόχρονα, των μακροοικονομικών ανισορροπιών, των προκλήσεων για τη δυνητική ανάπτυξη και των κινδύνων για τη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους. Τέλος, η μέχρι σήμερα επιτήρηση βάσει της ΔΜΑ μπορεί να μην έχει περιλάβει σε επαρκή βαθμό τις

[27] Ο κανονισμός αριθ. 1175/2011 εισήγαγε στον κανονισμό αριθ. 1466/97 τη νομική βάση για το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, ώστε να εξασφαλιστεί ο στενότερος συντονισμός των οικονομικών πολιτικών και η σταθερή σύγκλιση των οικονομικών επιδόσεων των κρατών μελών, αλλά και να παρέχονται ολοκληρωμένες και συνεκτικές συμβουλές για τις οικονομικές πολιτικές και τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών.

αλληλεπιδράσεις με νέες αναδυόμενες οικονομικές προκλήσεις, ιδίως όσον αφορά την κλιματική αλλαγή και άλλες περιβαλλοντικές πιέσεις.

Πολιτικές και αποτελεσματικότητα όσον αφορά τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών

Η ΔΜΑ έχει αυξήσει την ευαισθητοποίηση και επικεντρώνεται στα μέτρα πολιτικής, με επιτυχή αποτελέσματα σε ορισμένες περιπτώσεις, ακόμη και αν δεν έχει ενεργοποιηθεί ποτέ η διαδικασία υπερβολικών ανισορροπιών (ΔΥΑ). Η ΔΜΑ έχει συμβάλει στην εμβάθυνση του διαλόγου μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των εθνικών αρχών χάραξης πολιτικής σχετικά με τους τρόπους αντιμετώπισης των προκλήσεων που έχουν εντοπιστεί, εστιάζοντας τη δημόσια συζήτηση προσανατολισμού σε εθνικό επίπεδο και ενισχύοντας τις διαδικασίες χάραξης πολιτικής. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η ΔΜΑ παρείχε το πλαίσιο για την ιεράρχηση των πολιτικών αντιμετώπισης των μακροδιαρθρωτικών και μακροοικονομικών ζητημάτων σε χώρες που απειλούνται σοβαρά από τον κίνδυνο της χρηματοπιστωτικής αστάθειας. Στις περιπτώσεις αυτές, η επιτήρηση βάσει της ΔΜΑ συνοδεύθηκε από πολιτικές απαντήσεις που υπόκεινται σε στενή και τακτική παρακολούθηση, καθώς και από μείωση των εντάσεων στις χρηματοπιστωτικές αγορές χωρίς να απαιτείται προσφυγή στο πιο παρεμβατικό μέσο της ΔΥΑ.

Ωστόσο, η ΔΜΑ δεν έχει δημιουργήσει το απαιτούμενο πολιτικό ενδιαφέρον για τη διατήρηση των μεταρρυθμιστικών φιλοδοξιών στα κράτη μέλη όπου εξακολουθούν να υφίστανται ανισορροπίες, μεταξύ άλλων, με το εγχώριο και το εξωτερικό χρέος το οποίο παραμένει υψηλό. Ενώ υπάρχουν στοιχεία που αποδεικνύουν ότι οι ειδικές ανά χώρα συστάσεις στο πλαίσιο της ΔΜΑ είχαν αρχικά συνδεθεί με εντονότερη παρακολούθηση, προϊόντος του χρόνου η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων συγκρίνεται πλέον με την εφαρμογή των λοιπών συστάσεων στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου που δεν συνδέονται με ΔΜΑ. Τα τελευταία χρόνια, η πρόοδος όσον αφορά τη διόρθωση των ανισορροπιών έχει επιβραδυνθεί, αναμφισβήτητα λόγω μειωμένης πίεσης των χρηματοπιστωτικών αγορών και βραδύτερου ρυθμού των μεταρρυθμίσεων.

Η ΔΜΑ πέτυχε πιο πολύ να μειώσει τα ελλείμματα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών παρά να μειώσει τα συνεχιζόμενα και μεγάλα πλεονάσματα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών. Η ανάγκη μέτρων πολιτικής ήταν ιδιαίτερα πιεστική στα κράτη μέλη που εμφανίζουν μεγάλα ελλείμματα τρεχουσών συναλλαγών και απώλειες ανταγωνιστικότητας, δεδομένων των ανησυχιών σχετικά με τη βιωσιμότητα του εξωτερικού χρέους τους και τους σχετικούς κινδύνους φερεγγυότητας· οι ανησυχίες αυτές είναι ιδιαίτερα έντονες εάν συνδυαστούν με συνεχείς απώλειες ανταγωνιστικότητας κόστους και μεριδίων εξαγωγικών αγορών. Με τη σειρά της, η ΔΜΑ δεν μπόρεσε να στηρίξει την προσαρμογή των μεγάλων και συνεχιζόμενων πλεονασμάτων του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, τα οποία δεν μπορούν να εξηγηθούν πλήρως από τα θεμελιώδη οικονομικά μεγέθη. Τα μεγάλα και συνεχιζόμενα πλεονάσματα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών δεν δημιουργούν μεν άμεσους κινδύνους για την εθνική οικονομική σταθερότητα, μπορούν όμως να επηρεάσουν την εύρυθμη λειτουργία της ζώνης του ευρώ. Η προσαρμογή τους θα συνέβαλε στην αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ στα οικεία κράτη μέλη και θα είχε θετικές δευτερογενείς επιπτώσεις στην υπόλοιπη ζώνη του ευρώ. Τέλος, καθώς η ΔΜΑ θεσπίστηκε σε ένα πλαίσιο όπου υπήρχαν ήδη ανισορροπίες και υπερβολικές ανισορροπίες σε πολλά κράτη μέλη, δεν έχει ακόμη δοκιμαστεί η αποτελεσματικότητά της όσον αφορά την πρόληψη της συσσώρευσης νέων ανισορροπιών, τρωτών σημείων και κινδύνων. Τούτο απαιτεί την έγκαιρη ανίχνευση αναδυόμενων ανισορροπιών, ώστε να καταστεί δυνατή η λήψη κατάλληλων μέτρων προληπτικής πολιτικής.

Οικειοποίηση της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών

Δεδομένου του ευρέος φάσματος πιθανών ανισορροπιών, η εποπτεία βάσει της ΔΜΑ βασίζεται στη χρήση τόσο ποσοτικής όσο και ποιοτικής ανάλυσης και δεν προσφέρεται για τη μηχανιστική ανάγνωση δεικτών. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή έκανε χρήση της διακριτικής ευχέρειας που παρέχεται από τον κανονισμό αριθ. 1174/2011 και τον κανονισμό αριθ. 1176/2011 κατά την εφαρμογή του πλαισίου, το δε Συμβούλιο πάντα υποστήριξε σε γενικές γραμμές τις απόψεις της Επιτροπής σχετικά με την ύπαρξη και τη σοβαρότητα των ανισορροπιών. Το 2016, η Επιτροπή διευκρίνισε τα κριτήρια για τον προσδιορισμό και την αξιολόγηση των ανισορροπιών και εξορθολόγισε την ταξινόμησή τους[28]. Η υλοποίηση του προληπτικού σκέλους της ΔΜΑ ενσωματώθηκε εξ αρχής στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο και η εφαρμογή της εξελίχθηκε με βάση την αποκτηθείσα πείρα, την εξέλιξη των προκλήσεων και ως αποτέλεσμα του συνεχούς διαλόγου με τα κράτη μέλη και τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Παρά την πρόοδο που σημειώθηκε σε σχέση με τη διαφανή υλοποίηση της ΔΜΑ, θα μπορούσαν να καταβληθούν περαιτέρω προσπάθειες για τη σύνδεση μεταξύ της ανάλυσης και των συστάσεων της ΔΜΑ, καθώς και για την αλληλεπίδραση μεταξύ της ΔΜΑ και άλλων διαδικασιών εποπτείας. Όταν διαπιστώνεται υπερβολική ανισορροπία σε ένα κράτος μέλος, η Επιτροπή χρησιμοποιεί τη δυνατότητα που προβλέπει το πλαίσιο της ΔΜΑ, να εφαρμόσει ειδική και στενή παρακολούθηση της υλοποίησης της πολιτικής, συμβάλλοντας στην πίεση από ομοτίμους και προωθώντας τη δράση των μεταρρυθμίσεων στα ενδιαφερόμενο κράτος μέλος. Ωστόσο, το οικείο κράτος μέλος δεν υποχρεούνταν να λάβει τα συγκεκριμένα μέτρα πολιτικής που προέβλεπε το συμφωνηθέν πρόγραμμα διορθωτικών μέτρων. Η πρακτική αυτή οδήγησε σε παροτρύνσεις προς την Επιτροπή να αξιοποιήσει πλήρως τα μέσα της ΔΜΑ, συμπεριλαμβανομένης της σύστασης προς το Συμβούλιο να ενεργοποιήσει τη ΔΥΑ, και να ενισχύσει τη διαφάνεια σε περιπτώσεις όπου δεν έχει δρομολογηθεί ΔΥΑ για κράτη μέλη στα οποία έχουν εντοπιστεί υπερβολικές ανισορροπίες[29].

2.3 Κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ που αντιμετωπίζουν, ή απειλούνται από, σοβαρές δυσκολίες χρηματοπιστωτικής σταθερότητας

Πλαίσιο για τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση των προγραμμάτων μακροοικονομικής χρηματοδοτικής συνδρομής

Κατά την πρώτη δεκαετία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, δεν υπήρχε πλαίσιο για την παροχή στήριξης ειδικά σε κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ που αντιμετωπίζουν, ή απειλούνται από, σοβαρές δυσκολίες χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Ειδικοί μηχανισμοί για την παροχή χρηματοδοτικής στήριξης αναπτύχθηκαν εντός του 2010 και κατά τα επόμενα έτη[30] και οδήγησαν στη σύσταση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ). Ωστόσο, εξακολουθούσε να μην υπάρχει ενωσιακή νομοθεσία που να παρέχει ένα πλαίσιο εποπτείας και μια δομή διακυβέρνησης για τη στήριξη αυτή. Ο κανονισμός αριθ. 472/2013

[28] Το 2016, η Επιτροπή δημοσίευσε σύνοψη η οποία τεκμηριώνει την εφαρμογή της ΔΜΑ με ολοκληρωμένο και διαφανή τρόπο: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2016), The Macroeconomic Imbalance Procedure. Rationale, Process, Application: A Compendium («Η διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών. Σκεπτικό, διαδικασία, εφαρμογή: σύνοψη»).

[29] Το Ελεγκτικό Συνέδριο συνέστησε αυξημένη διαφάνεια όποτε η Επιτροπή δεν συνιστά την κίνηση ΔΥΑ (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2018), «Έλεγχος της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών», ειδική έκθεση 3).

[30] Όπως η συμφωνία για τη δανειακή διευκόλυνση της Ελλάδας (ΔΔΕ), το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ) και ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης (ΕΜΧΣ).

θέσπισε πλαίσιο για την οργάνωση της στήριξης αυτής ώστε να διασφαλίζεται η διαφάνεια και η δημοκρατική λογοδοσία.

Το εν λόγω πλαίσιο εφαρμόστηκε στα προγράμματα που αφορούν την Ιρλανδία και την Πορτογαλία και χρηματοδοτήθηκαν από το ΕΤΧΣ και τον ΕΜΧΣ· Η Ισπανία και η Κύπρος χρηματοδοτήθηκαν από τον ΕΜΣ, καθώς και η Ελλάδα (δεύτερο και τρίτο πρόγραμμα), η οποία έλαβε χρηματοδοτική συνδρομή τόσο από το ΕΤΧΣ όσο και από τον ΕΜΣ. Τα εξωτερικά και δημοσιονομικά ελλείμματα επιλύθηκαν σε μεγάλο βαθμό και η σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού τομέα διατηρήθηκε ή αποκαταστάθηκε. Επιπλέον, οι διαρθρωτικές πολιτικές στο πλαίσιο των προγραμμάτων συνέβαλαν στην ενίσχυση της δυνητικής ανάπτυξης. Όλα τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ που έλαβαν χρηματοδοτική συνδρομή επέστρεψαν επιτυχώς στις αγορές με εύλογο επιτόκιο χρηματοδότησης και τώρα υπόκεινται σε μεταπρογραμματική εποπτεία.

Τηρήθηκαν οι διατάξεις για τον σχεδιασμό των προγραμμάτων μακροοικονομικής προσαρμογής, ιδίως όσον αφορά: i) την προετοιμασία του προγράμματος και την ενημέρωση των ενδιαφερομένων σχετικά με την πρόοδο που σημειώνεται· ii) τη διασφάλιση της συνέπειας μεταξύ του μνημονίου συνεννόησης που έχει υπογραφεί με το κράτος μέλος της ζώνης του ευρώ και του προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής που εγκρίνει το Συμβούλιο· iii) την παρακολούθηση της προόδου που σημειώνεται όσον αφορά την υλοποίηση του προγράμματος μέσω τακτικών επανεξετάσεων και της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών· iv) τη χορήγηση τεχνικής συνδρομής για την υποστήριξη της υλοποίησης των όρων του προγράμματος. Ο κανονισμός αριθ. 472/2013, με τη θέσπιση των εν λόγω διαδικασιών, παρείχε επίσης τη δυνατότητα διατήρησης της χρηματοοικονομικής σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της.

Όσον αφορά τις ρυθμίσεις διακυβέρνησης σε όλα τα όργανα που συμμετέχουν σε προγράμματα μακροοικονομικής προσαρμογής— στην Επιτροπή σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και, κατά περίπτωση, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο— το πλαίσιο παρέχει κάποια ευελιξία ως προς τον τρόπο με τον οποίο υλοποιούνται στην πράξη οι ρυθμίσεις διακυβέρνησης, υπό την επιφύλαξη ότι θα πρέπει να τηρούνται πλήρως οι ειδικά ανατεθειμένοι ρόλοι. Συνολικά, οι ρυθμίσεις διακυβέρνησης έχουν λειτουργήσει ικανοποιητικά.

Ο κανονισμός αριθ. 472/2013 συνέβαλε επίσης στη βελτίωση της διαφάνειας και της λογοδοσίας των δράσεων της Επιτροπής, ιδίως μέσω του ενισχυμένου διαλόγου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια[31]. Επιπλέον, ο κανονισμός αλληλεπιδρά με τη Συνθήκη ΕΜΣ. Η Επιτροπή πρέπει να διασφαλίζει ότι κάθε μνημόνιο συνεννόησης που έχει υπογραφεί με κράτος μέλος της ζώνης του ευρώ για λογαριασμό του ΕΜΣ είναι σύμφωνο με το εν λόγω πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής και το δίκαιο της Ένωσης. Όσον αφορά τη σχέση μεταξύ της Επιτροπής και του ΕΜΣ, η υλοποίηση στην πράξη καθορίστηκε με μνημόνιο συνεννόησης που υπεγράφη στις 27 Απριλίου 2018 και με κοινή θέση που συμφωνήθηκε μεταξύ τους στις 14 Νοεμβρίου 2018, που αποτελούν τη βάση για την τρέχουσα αναθεώρηση της Συνθήκης ΕΜΣ.

Οικονομικές επιδόσεις και συνοχή με τις διαδικασίες εποπτείας της ΕΕ

[31] Αυτό επιβεβαιώθηκε από τον έλεγχο επιδόσεων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, βλ. ειδική έκθεση αριθ. 17/2017: Ειδική έκθεση αριθ. 17/2017 — «Η παρέμβαση της Επιτροπής στην ελληνική χρηματοπιστωτική κρίση»

Ο κανονισμός αριθ. 472/2013 συνέβαλε στον στενότερο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και στη συνεχή σύγκλιση των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ, εξασφαλίζοντας τη συνοχή μεταξύ του κανονικού κύκλου εποπτείας του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και της ενισχυμένης εποπτείας βάσει του εν λόγω κανονισμού. Ο κανονισμός εξορθολόγισε τις διαδικασίες, προκειμένου να διασφαλιστεί η συνοχή της εποπτείας της οικονομικής πολιτικής και να αποφευχθεί η αλληλεπικάλυψη των υποχρεώσεων υποβολής εκθέσεων. Τα τρωτά σημεία και οι ανισορροπίες που εντοπίστηκαν στο πλαίσιο των συνήθων διαδικασιών εποπτείας (ΣΣΑ και ΔΜΑ) εξετάστηκαν ρητώς στα προγράμματα μακροοικονομικής προσαρμογής. Όλες οι εκκρεμείς προσαρμογές μετά τη λήξη του προγράμματος καλύφθηκαν από τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις στο πλαίσιο του κανονικού κύκλου εποπτείας και της μεταπρογραμματικής εποπτείας. Η ενισχυμένη εποπτεία που καθιέρωσε ο κανονισμός συνέβαλε έτσι στη μείωση της προσωρινής απόκλισης των οικείων κρατών μελών από άλλα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και έθεσε τα θεμέλια εκ νέου σύγκλισης.

Η Επιτροπή υλοποίησε πλήρως τις διατάξεις για τη μεταπρογραμματική εποπτεία. Όσον αφορά την αποτελεσματικότητα της ενισχυμένης εποπτείας, οι αντίστοιχες απαιτήσεις ισχύουν για την Ελλάδα από τον Αύγουστο του 2018 (τέλος του προγράμματος χρηματοδοτικής συνδρομής). Μια αρχική αξιολόγηση που βασίζεται στην περιορισμένη εμπειρία από τις ειδικές διατάξεις είναι θετική. Ωστόσο, ενώ η ενισχυμένη εποπτεία σχεδιάστηκε αρχικά ως προληπτικό πλαίσιο που θα βοηθήσει τα κράτη μέλη που κινδυνεύουν να χρειαστούν χρηματοδοτική συνδρομή, δεν έχει ενεργοποιηθεί μέχρι σήμερα για τον σκοπό αυτό.

Ταυτόχρονα, είναι σημαντικό να διατηρηθεί επαρκές επίπεδο εθνικής οικειοποίησης των προγραμμάτων, ιδίως κατά την έξοδο από το πρόγραμμα ή κατά τη διακοπή του. Επίσης, εξακολουθούν να υπάρχουν ζητήματα διαφάνειας και λογοδοσίας, μεταξύ άλλων λόγω του ότι ο ΕΜΣ εξακολουθεί να έχει διακυβερνητικό χαρακτήρα.

2.4. Συνολικά πορίσματα

Από την παρούσα επανεξέταση προκύπτουν θετικά στοιχεία καθώς και πιθανοί τομείς που επιδέχονται βελτίωση. Επιβεβαιώνεται ότι η μεταρρύθμιση του «εξάπτυχου» και του «δίπτυχου», μαζί με τη θέση σε λειτουργία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, ενίσχυσαν το πλαίσιο οικονομικής εποπτείας στην ΕΕ και στη ζώνη του ευρώ και καθοδήγησαν τα κράτη μέλη στην επίτευξη των στόχων οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής τους. Οδήγησαν επίσης σε ευρύτερη και πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση της εποπτείας, η οποία διασφαλίζει καλύτερα τη συνολική συνοχή των πολιτικών συμβουλών στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου (βλέπε πλαίσιο 2). Η θέσπιση κοινού δημοσιονομικού χρονοδιαγράμματος και οι κατευθυντήριες γραμμές πολιτικής που εκδόθηκαν βάσει των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων των κρατών μελών οδήγησαν σε στενότερο συντονισμό εντός της ζώνης του ευρώ. Τα μέτρα που θεσπίστηκαν με τις μεταρρυθμίσεις του «εξάπτυχου» και του «δίπτυχου» συνέβαλαν έτσι στον στενότερο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών.

Η υλοποίηση των συνιστώμενων πολιτικών από τα κράτη μέλη συνέβαλε, μεταξύ άλλων παραγόντων, στη σταδιακή ενίσχυση των οικονομιών της ΕΕ και στη δημιουργία, σε σημαντικό βαθμό, θέσεων εργασίας τα τελευταία χρόνια. Επιπλέον, το πλαίσιο εποπτείας, στηρίζοντας τη διόρθωση των υφιστάμενων μακροοικονομικών ανισορροπιών, την πρόληψη της συσσώρευσης νέων ανισορροπιών και τη μείωση των επιπέδων του δημόσιου χρέους, συνέβαλε στη δημιουργία συνθηκών για βιώσιμη ανάπτυξη, ενισχυμένη ανθεκτικότητα και μείωση των τρωτών σημείων, ενώ ελάττωσε τον κίνδυνο των δυνητικά επιβλαβών επιπτώσεων. Έτσι, οι μεταρρυθμίσεις του «εξάπτυχου» και του «δίπτυχου» συνέβαλαν στην επίτευξη της στρατηγικής της Ένωσης για την ανάπτυξη και την απασχόληση.

Το ενισχυμένο πλαίσιο εποπτείας προώθησε επίσης τη σύγκλιση των οικονομικών επιδόσεων των κρατών μελών, με τη συνολική επιστροφή στην οικονομική ανάπτυξη και τη μείωση των ποσοστών ανεργίας σε όλα τα κράτη μέλη, τη μείωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών και τη μείωση των δημόσιων ελλειμμάτων και των επιπέδων χρέους· όλα τα κράτη μέλη έχουν εξέλθει από τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος. Επιπλέον, το πλαίσιο που τέθηκε σε εφαρμογή για τη στήριξη των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ που αντιμετωπίζουν, ή απειλούνται από, δυσκολίες σε σχέση με τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα συνέβαλε στη μείωση των προσωρινών αποκλίσεων των οικείων κρατών μελών από την υπόλοιπη ζώνη του ευρώ και έθεσε τα θεμέλια για εκ νέου σύγκλιση.

Η ανάκαμψη μετά τη χρηματοπιστωτική κρίση, σε σύγκριση με παλαιότερες περιπτώσεις, είχε μεγάλη διάρκεια, ενώ σημειώθηκε επίσης μείωση της τάσης ανάπτυξης, η οποία συνοδεύτηκε από σταθερά χαμηλό πληθωρισμό. Ταυτόχρονα, τα επίπεδα του δημόσιου χρέους παραμένουν υψηλά σε ορισμένα κράτη μέλη, τα οποία επίσης βρίσκονται μακριά από την επίτευξη των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων τους ενώ οι μεταρρυθμιστικές τους προσπάθειες εξασθενούν. Ορισμένες οικονομίες κρατών μελών παραμένουν ευάλωτες σε επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας με κινδύνους δευτερογενών επιπτώσεων που θα μπορούσαν να επηρεάσουν τη λειτουργία της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της.

Ο δημοσιονομικός προσανατολισμός σε επίπεδο κρατών μελών συχνά έχει φιλοκυκλικό χαρακτήρα. Επιπλέον, η σύνθεση των δημόσιων οικονομικών δεν έχει καταστεί περισσότερο φιλοαναπτυξιακή, οι δε εθνικές κυβερνήσεις έχουν αποκαλύψει την προτίμησή τους για την αύξηση των τρεχουσών δαπανών και όχι για την προστασία των επενδύσεων. Σε περίπτωση μεγάλων κλυδωνισμών που δεν οφείλονται σε πολιτική, η ικανότητα καθοδήγησης του δημοσιονομικού προσανατολισμού για τη ζώνη του ευρώ στο σύνολό της, με τις κατάλληλες διαφοροποιημένες δημοσιονομικές προσπάθειες μεταξύ των κρατών μελών, παρεμποδίζεται από την έλλειψη συνετών πολιτικών σε ευνοϊκές χρονικές περιόδους και παραμένει περιορισμένη εφόσον στηρίζεται αποκλειστικά στον συντονισμό των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών, ελλείψει κεντρικής ικανότητας σταθεροποίησης. Το ισχύον πλαίσιο και η υλοποίησή του δεν ενίσχυσαν, ως εκ τούτου, τη μακροοικονομική σταθεροποίηση.

Επιπλέον, το ισχύον πλαίσιο εποπτείας και η υλοποίησή του δεν διασφάλισαν επαρκή διαφοροποίηση μεταξύ των κρατών μελών που έχουν εμφανώς διαφορετικές δημοσιονομικές θέσεις, κινδύνους βιωσιμότητας ή άλλες αδυναμίες. Η αλληλεπίδραση μεταξύ των δημοσιονομικών κανόνων της Ένωσης και των εθνικών δημοσιονομικών πλαισίων είναι ένας ακόμη τομέας που επιδέχεται βελτίωση.

Το δημοσιονομικό πλαίσιο (το οποίο περιλαμβάνει το παράγωγο δίκαιο και άλλα έγγραφα που παρέχουν περισσότερες λεπτομέρειες και διαφάνεια σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζεται στην πράξη η εποπτεία) έχει γίνει υπερβολικά περίπλοκο. Η πολυπλοκότητα προκύπτει από το πλαίσιο που επιδιώκει πολλαπλούς στόχους και την ανάγκη κάλυψης ενός ευρέος φάσματος εξελισσόμενων συνθηκών, μεταξύ άλλων με τη χρήση ευελιξίας, σε ένα πλαίσιο απόκλισης των απόψεων μεταξύ των κρατών μελών. Τούτο αποτυπώνεται στην πολύ λεπτομερή κωδικοποίηση, η οποία περιλαμβάνει διάφορους επιχειρησιακούς δείκτες, αρκετοί εκ των οποίων είναι μη παρατηρήσιμοι και συχνά αναθεωρούνται, καθώς και διάφορες ρήτρες διαφυγής. Το αποτέλεσμα είναι ότι οι δημοσιονομικοί κανόνες έχουν καταστεί λιγότερο διαφανείς, γεγονός που εμποδίζει την προβλεψιμότητα, την επικοινωνία και την πολιτική συμμετοχή.

Άλλες ανισορροπίες που συσσωρεύτηκαν κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης υποχωρούν, αλλά, σε πολλές περιπτώσεις, με βραδείς ρυθμούς. Η ΔΜΑ πέτυχε πιο πολύ να μειώσει τα ελλείμματα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών παρά να μειώσει τα

συνεχιζόμενα και μεγάλα πλεονάσματα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών. Αν και τούτο μπορεί να εξηγηθεί από τις πιο πιεστικές ανάγκες για τη διόρθωση των μεγάλων ελλειμμάτων του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, δεδομένων των ανησυχιών σχετικά με τη βιωσιμότητα, τα συνεχή πλεονάσματα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών μπορούν επίσης να επηρεάσουν την ομαλή λειτουργία της ζώνης του ευρώ. Η έλξη των συστάσεων πολιτικής είναι μη βέλτιστη και έχει μειωθεί προϊόντος του χρόνου, καθώς η μεταρρυθμιστική δυναμική έχει εξασθενήσει. Επιπλέον, ενώ η αλληλεπίδραση μεταξύ των ειδικών αξόνων εποπτείας υπήρξε επαρκής, υπάρχουν περαιτέρω περιθώρια καλύτερης μεταξύ τους συνεργασίας. Δεν λαμβάνονται επαρκώς υπόψη οι σημαντικοί δεσμοί μεταξύ των επιμέρους μέσων εποπτείας, ιδίως όταν τα ζητήματα βιωσιμότητας του δημόσιου χρέους συνδέονται εγγενώς με ευρύτερες μακροοικονομικές ανισορροπίες ή με χαμηλή δυνητική ανάπτυξη[32].

Τέλος, πρέπει να δοθεί προσοχή στο ότι το πλαίσιο εποπτείας χρειάζεται να συμβάλει στην αντιμετώπιση των σημερινών και των μελλοντικών πιεστικών οικονομικών, δημογραφικών και περιβαλλοντικών προκλήσεων. Επί του παρόντος, μία από τις βασικές οικονομικές προκλήσεις είναι ότι η ανάπτυξη μπορεί να παραμείνει υποτονική για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, εκτός εάν ληφθούν μέτρα πολιτικής για την τόνωση της δυνητικής ανάπτυξης. Με μια ήδη εξαιρετικά χαλαρή νομισματική πολιτική, είναι σημαντικό να εξεταστεί αν, και με ποιον τρόπο, οι δημοσιονομικές και διαρθρωτικές πολιτικές των κρατών μελών θα μπορούσαν να συμβάλουν στο μείγμα πολιτικής στη ζώνη του ευρώ και στην αύξηση της δυνητικής ανάπτυξης, καθώς και ο δυνητικό ρόλος του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ εν προκειμένω. Επιπλέον, θα πρέπει να εξεταστεί ο βαθμός στον οποίον το πλαίσιο μπορεί να στηρίζει τις ανάγκες της οικονομικής, περιβαλλοντικής και κοινωνικής πολιτικής που σχετίζονται με τη μετάβαση σε μια κλιματικά ουδέτερη, αποδοτική ως προς τη χρήση των πόρων και ψηφιακή ευρωπαϊκή οικονομία, συμπληρώνοντας τον βασικό ρόλο του ρυθμιστικού περιβάλλοντος και των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

3. Θέματα δημόσιας συζήτησης

Με βάση την πείρα που έχει μέχρι τώρα αποκτηθεί από τη νομοθεσία, μπορεί να καθοριστεί σειρά ζητημάτων για δημόσια συζήτηση:

> *Πώς μπορεί να βελτιωθεί το πλαίσιο, ώστε να εξασφαλιστεί η βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών σε όλα τα κράτη μέλη και να διευκολυνθεί η εξάλειψη των υφιστάμενων μακροοικονομικών ανισορροπιών και η αποφυγή νέων ανισορροπιών;* Με βάση την εμπειρία, η αποτελεσματική υλοποίηση των στόχων της εξασφάλισης βιώσιμων δημοσιονομικών θέσεων και η αποφυγή των μακροοικονομικών ανισορροπιών έχει καίρια σημασία. Ο αποτελεσματικός οικονομικός συντονισμός και η εποπτεία αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο για τη διασφάλιση της ανθεκτικότητας στην ΕΕ και την Οικονομική και Νομισματική Ένωση, ενόψει πιθανών αρνητικών δευτερογενών επιπτώσεων λόγω της δημιουργίας μη βιώσιμων θέσεων. Παρά το γεγονός ότι έχει σημειωθεί συνολικά πρόοδος όσον αφορά τη βιωσιμότητα του χρέους και τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών, η πρόοδος αυτή δεν ήταν πάντοτε επαρκής, ενώ υπήρχαν μεγάλες διαφορές μεταξύ των κρατών μελών. Ως εκ τούτου, χρειάζεται ένα αποτελεσματικό πλαίσιο που θα διασφαλίζει τη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους, μεταξύ άλλων και εκεί που αυτό είναι περισσότερο αναγκαίο,

[32] Επιπλέον, η εποπτεία των δευτερογενών επιπτώσεων του διπόλου τραπεζών-κρατών δεν διαδραμάτισε κεντρικό ρόλο στο πλαίσιο, αν και παραμένει σημαντική για τη μακροοικονομική και τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα.

καθώς και την πρόληψη και τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών. Εν προκειμένω πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι κίνδυνοι που σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή.

Πώς θα εξασφαλιστούν υπεύθυνες δημοσιονομικές πολιτικές που θα διασφαλίζουν τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα, επιτρέποντας παράλληλα τη βραχυπρόθεσμη σταθεροποίηση; Η καθοδήγηση της δημοσιονομικής πολιτικής στηρίζει τα κράτη μέλη στη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών και την επιδίωξη αντικυκλικών δημοσιονομικών πολιτικών που θα συμβάλλουν στη βελτίωση της μακροοικονομικής σταθεροποίησης τόσο σε ευνοϊκές όσο και σε μη ευνοϊκές περιόδους. Ένα αποτελεσματικό πλαίσιο θα πρέπει να επιδιώκει να είναι αντικυκλικό, τόσο σε ευνοϊκές όσο και σε μη ευνοϊκές περιόδους. Συχνά, όμως, αυτό δεν επιτυγχάνεται στην πράξη. Η κατάλληλη δημοσιονομική προσπάθεια και η μείωση του χρέους σε περιόδους ευνοϊκής οικονομικής συγκυρίας συμβάλλουν στη δημιουργία των περιθωρίων αξιοποίησης της δημοσιονομικής πολιτικής σε δύσκολους καιρούς. Ο κατάλληλος μεσοπρόθεσμος σχεδιασμός πολιτικής, όσον αφορά τόσο τους δημοσιονομικούς στόχους όσο και τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις για την προώθηση της παραγωγικότητας και των επενδύσεων, καθώς και ο κατάλληλος δείκτης («anchor») πολιτικής, συντελούν στην επίτευξη του σκοπού αυτού.

Ποιος είναι ο ενδεδειγμένος ρόλος του πλαισίου εποπτείας της ΕΕ στην παροχή κινήτρων στα κράτη μέλη για την πραγματοποίηση βασικών μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων που απαιτούνται ώστε να αντιμετωπιστούν οι σημερινές και οι αυριανές προκλήσεις στον οικονομικό, κοινωνικό και περιβαλλοντικό τομέα, με παράλληλη διατήρηση των διασφαλίσεων έναντι των κινδύνων για τη βιωσιμότητα του χρέους; Το πλαίσιο θα πρέπει να συμβαδίζει με τις σημερινές και τις αυριανές προκλήσεις. Πρέπει να εξεταστεί ποιος είναι ο κατάλληλος ρόλος του πλαισίου εποπτείας της ΕΕ προκειμένου να προωθηθεί η σύνθεση των δημόσιων οικονομικών που θα προάγει τη βιώσιμη ανάπτυξη και προκειμένου τα κράτη μέλη να διατηρήσουν επαρκή επίπεδα επενδύσεων. Ειδικότερα, θα απαιτηθούν σημαντικές επενδύσεις για την επίτευξη της ευρύτερης φιλοδοξίας της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας. Τούτο εγείρει το ζήτημα του βαθμού στον οποίο το δημοσιονομικό πλαίσιο μπορεί να στηρίξει τις μεταρρυθμίσεις και τις επενδύσεις, μεταξύ άλλων όσον αφορά το ανθρώπινο κεφάλαιο και τις δεξιότητες, που απαιτούνται για τη μετάβαση σε μια οικονομία που είναι κλιματικά ουδέτερη, αποδοτική ως προς τη χρήση των πόρων, ανταγωνιστική, έτοιμη για την ψηφιακή εποχή, χωρίς να αδικείται κανείς. Κάτι τέτοιο συνεπάγεται την εκ νέου αξιολόγηση της καταλληλότητας των υφιστάμενων ρητρών ευελιξίας όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής και την επιλεξιμότητά τους, προκειμένου να διευκολυνθεί η σωστή κατηγορία και το σωστό επίπεδο των επενδύσεων, με παράλληλη διατήρηση της βιωσιμότητας του χρέους. Επιπλέον, θα πρέπει να δοθεί προσοχή στον ρόλο του δημοσιονομικού πλαισίου όσον αφορά τον οικολογικό προσανατολισμό των εθνικών προϋπολογισμών.

Πώς μπορεί να απλουστευθεί το πλαίσιο της ΕΕ και να βελτιωθεί η διαφάνεια της υλοποίησής του; Ενώ το ισχύον πλαίσιο δημοσιονομικής εποπτείας περιλαμβάνει στοιχεία ευελιξίας και διακριτικής ευχέρειας μέσω ενός σύνθετου συνόλου διατάξεων που έχουν εγκριθεί σε περιβάλλον έλλειψης εμπιστοσύνης μεταξύ των βασικών ενδιαφερομένων, η αποτελεσματική εφαρμογή της οικονομικής εκτίμησης εντός ενός πλαισίου που βασίζεται σε κανόνες πρέπει να γίνεται με αντικειμενικό και διαφανή τρόπο. Τούτο περιλαμβάνει, για παράδειγμα, την εξέταση του κατά πόσον η σαφής

εστίαση στις «μεγάλες αποκλίσεις» πολιτικής, όπως ορίζεται στη Συνθήκη, βάσει σαφώς καθορισμένων στόχων και επιμέρους στόχων επιχειρησιακής πολιτικής, θα μπορούσε να συμβάλει στην αποτελεσματική υλοποίηση του πλαισίου εποπτείας. Ένα απλούστερο πλαίσιο και μια πιο απλή υλοποίηση θα μπορούσαν να συμβάλουν στην αύξηση της οικειοποίησης, τη βελτίωση της επικοινωνίας και τη μείωση του πολιτικού κόστους επιβολής και συμμόρφωσης.

Πώς μπορεί η εποπτεία να επικεντρωθεί στα κράτη μέλη με πιο πιεστικές προκλήσεις πολιτικής και να διασφαλιστεί η ποιότητα του διαλόγου και της συμμετοχής; Η επιτήρηση θα πρέπει να είναι ανάλογη με τη σοβαρότητα της κατάστασης, με μεγαλύτερη έμφαση στις πιο επείγουσες περιπτώσεις και με λιγότερο παρεμβατικές διαδικασίες όταν οι συνολικοί κίνδυνοι είναι χαμηλοί. Ως εκ τούτου, πρέπει να εξεταστεί κατά πόσον το πλαίσιο εποπτείας, προκειμένου να είναι αποτελεσματικό, θα πρέπει να επικεντρώνεται περισσότερο στον «εντοπισμό μεγάλων αποκλίσεων»[33], δηλαδή στα κράτη μέλη των οποίων η στρατηγική πολιτικής θέτει το δημόσιο χρέος σε δυνητικά μη βιώσιμη τροχιά ή οδηγεί σε άλλες μακροοικονομικές ανισορροπίες. Επιπλέον, ένας εις βάθος πολιτικός διάλογος με τα κράτη μέλη και τα ενδιαφερόμενα μέρη είναι καίριας σημασίας, ιδίως σε πολυμερές πλαίσιο, αλλά και σε διμερές επίπεδο με την Επιτροπή.

Πώς μπορεί το πλαίσιο να διασφαλίσει την αποτελεσματική επιβολή; Ποιος θα πρέπει να είναι ο ρόλος των χρηματικών κυρώσεων, του σχετικού με την εντιμότητα κόστους και των θετικών κινήτρων; Η κατάλληλη ισορροπία μεταξύ των χρηματικών κυρώσεων και των εργαλείων που παρέχουν κίνητρα για μακροοικονομική σταθερότητα και βιώσιμη ανάπτυξη, όπως είναι ένα δημοσιονομικό μέσο για τη σύγκλιση και την ανταγωνιστικότητα ή το μέσο σύγκλισης και μεταρρύθμισης, πρέπει να εξεταστεί προσεκτικά ως στοιχείο για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής υλοποίησης του πλαισίου.

Υπάρχει περιθώριο ενίσχυσης των εθνικών δημοσιονομικών πλαισίων και βελτίωσης της αλληλεπίδρασής τους με το δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ; Πρέπει να εξεταστεί εάν ένας σημαντικότερος ρόλος για τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια, ιδίως τα ανεξάρτητα δημοσιονομικά όργανα, θα συνέβαλλε στην καλύτερη συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες της ΕΕ και θα βελτίωνε ταυτόχρονα την οικειοποίηση του πλαισίου . Επιπλέον, δεδομένου ότι οι στατιστικές υψηλής ποιότητας είναι καίριας σημασίας για ένα διαφανές δημοσιονομικό πλαίσιο, πρέπει να αξιολογηθεί ποιες περαιτέρω βελτιώσεις θα χρειαστούν σε σχέση με την ποιότητα των δεδομένων.

Πώς θα πρέπει το πλαίσιο να λαμβάνει υπόψη τη διάσταση της ζώνης του ευρώ και το θεματολόγιο για την εμβάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης; Υπάρχουν ορισμένοι συγκεκριμένοι δεσμοί μεταξύ του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης και του ευρύτερου θεματολογίου για την ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Πρώτον, τόσο το ΣΣΑ όσο και η ΔΜΑ επικεντρώνονται αποκλειστικά στις εθνικές πολιτικές, ιδίως δε στην πρόληψη και τη διόρθωση των υψηλών επιπέδων δημόσιου χρέους και των ελλειμμάτων του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Υπό αυτές τις συνθήκες και ελλείψει κεντρικής δημοσιονομικής ικανότητας με χαρακτηριστικά σταθεροποίησης, η ικανότητα καθοδήγησης του δημοσιονομικού προσανατολισμού για τη ζώνη του ευρώ συνολικά παραμένει περιορισμένη. Η

[33] Άρθρο 126 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

δημιουργία ικανότητας σταθεροποίησης κατάλληλου μεγέθους θα επιτρέψει τη μεγαλύτερη συμβολή της δημοσιονομικής πολιτικής στη μακροοικονομική σταθεροποίηση στο επίπεδο της ζώνης του ευρώ συνολικά. Δεύτερον, η ολοκλήρωση της χρηματοοικονομικής ένωσης (Τραπεζική Ένωση και Ένωση Κεφαλαιαγορών), η δημιουργία ενός κοινού ασφαλούς περιουσιακού στοιχείου και η επανεξέταση της ρυθμιστικής αντιμετώπισης των κρατικών ανοιγμάτων των τραπεζών, θα μπορούσαν — ανάλογα με τον συγκεκριμένο σχεδιασμό — να διευκολύνουν την πειθαρχία της αγοράς και να επιτρέψουν την περαιτέρω απλούστευση του σχεδιασμού ενός αποτελεσματικού πλαισίου δημοσιονομικής εποπτείας. Τρίτον, μια δυναμική και ανθεκτική Οικονομική και Νομισματική Ένωση, που στηρίζεται σε γερά θεμέλια, αποτελεί το καλύτερο μέσο ενίσχυσης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στην Ευρώπη. Αποτελεί προϋπόθεση για την ενίσχυση του διεθνούς ρόλου του ευρώ, κάτι που με τη σειρά του αποτελεί εργαλείο για την ενίσχυση της επιρροής της Ευρώπης στον κόσμο και στις παγκόσμιες αγορές, προωθώντας με τον τρόπο αυτό τις ευρωπαϊκές αξίες και στηρίζοντας τα συμφέροντα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων, των καταναλωτών και των κυβερνήσεων.

Στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, πώς μπορούν να αλληλεπιδρούν και να συνεργάζονται καλύτερα το ΣΣΑ και η ΔΜΑ, ώστε να βελτιωθεί ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών; Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο ευθυγραμμίζει επιτυχώς τα διάφορα σκέλη επιτήρησης στο πλαίσιο ενός κοινού χρονοδιαγράμματος. Συμβάλλει επίσης στον συγχρονισμό των εθνικών διαδικασιών και στη σύγκλιση στο εσωτερικό της ΕΕ. Ωστόσο, ενδέχεται να υπάρχει περιθώριο να ενισχυθεί περαιτέρω ως εργαλείο συντονισμού της πολιτικής με σκοπό την καλύτερα ολοκληρωμένη εποπτεία εν μέσω νέων αναδυόμενων προκλήσεων. Τα επιμέρους σκέλη επικεντρώνονται στους δικούς τους, επιμέρους στόχους· πρέπει να αξιολογηθεί κατά πόσον θα μπορούσαν να υλοποιηθούν αποτελεσματικότερα από κοινού όταν οι προκλήσεις είναι αλληλένδετες. Τούτο μπορεί, για παράδειγμα, να γίνει με τη χρήση των υφιστάμενων δεσμών μεταξύ της ΔΜΑ και του ΣΣΑ σε περιπτώσεις όπου τα ζητήματα της βιωσιμότητας του δημόσιου χρέους σχετίζονται τόσο με τη δημοσιονομική πειθαρχία όσο και με τα διαρθρωτικά εμπόδια στη δυνητική ανάπτυξη.

Η αποτελεσματική λειτουργία του πλαισίου εποπτείας αποτελεί συλλογική ευθύνη όλων των κρατών μελών, των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και άλλων βασικών ενδιαφερόμενων μερών. Η επίτευξη υψηλού βαθμού συναίνεσης και εμπιστοσύνης μεταξύ όλων των βασικών ενδιαφερομένων έχει καθοριστική σημασία για την αποτελεσματικότητα της οικονομικής εποπτείας στην Ένωση. Η Επιτροπή καλεί όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να συμμετάσχουν σε δημόσιο διάλογο και να παρουσιάσουν τις απόψεις τους σχετικά με τον τρόπο ενίσχυσης της υλοποίησης του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης.

Η δημόσια συζήτηση θα πρέπει να παρέχει στα ενδιαφερόμενα μέρη την ευκαιρία να διατυπώσουν τις απόψεις τους σχετικά με τη λειτουργία της εποπτείας μέχρι σήμερα και με τους πιθανούς τρόπους ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας του πλαισίου προς επίτευξη των βασικών στόχων. Η Επιτροπή προσβλέπει σε έναν διάλογο χωρίς αποκλεισμούς, στον οποίο θα συμμετέχουν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, η Επιτροπή των Περιφερειών, οι εθνικές κυβερνήσεις και τα κοινοβούλια, οι εθνικές κεντρικές τράπεζες, τα ανεξάρτητα δημοσιονομικά όργανα, τα εθνικά συμβούλια παραγωγικότητας, οι κοινωνικοί εταίροι, οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, καθώς και ακαδημαϊκά ιδρύματα, με στόχο τη συλλογή παρατηρήσεων εντός του πρώτου εξαμήνου του 2020. Η Επιτροπή θα συνεργαστεί

με τα εν λόγω ενδιαφερόμενα μέρη κατά τους προσεχείς μήνες με διάφορους τρόπους, μεταξύ άλλων μέσω ειδικών συνεδριάσεων, εργαστηρίων και πλατφόρμας διαδικτυακής διαβούλευσης. Η Επιτροπή θα εξετάσει όλες τις απόψεις και, βάσει αυτών, θα ολοκληρώσει έως το τέλος του 2020 τις εσωτερικές διαβουλεύσεις της σχετικά με την εμβέλεια ενδεχόμενων μελλοντικών ενεργειών.