



ΕΝΑ

Ινστιτούτο
Εναλλακτικών
Πολιτικών

ΚΡΙΤΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ





ΕΝΑ

Ινστιτούτο
Εναλλακτικών
Πολιτικών

ΚΡΙΤΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

Γιώργος Ιωαννίδης¹

Δεκέμβριος 2022

¹ Ο Γιώργος Ιωαννίδης είναι εντεταλμένος διδασκαλίας στο Τμήμα Οικονομικής & Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου και Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό στο Τμήμα Μελετών του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου. Οι απόψεις που αναφέρονται στο παρόν σημείωμα είναι του συντάκτη και δεν αντηχούν αναγκαστικά τις θέσεις του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου.



1. Εισαγωγή

Η Ευρώπη βρίσκεται μπροστά σε ένα κρίσιμο σταυροδρόμι. Οι οικονομικές και γεωπολιτικές επιπτώσεις της πανδημίας του COVID-19, της εισβολής της Ρωσίας στην Ουκρανία και της αναζωπύρωσης των διεθνών ανταγωνισμών, η ενίσχυση των ευρωσκεπτικιστικών ιδεολογιών, η ισχυροποίηση ακροδεξιών ή υπέρ-συντηρητικών κομμάτων και το Brexit καθώς και η ανάδυση νέων στρατηγικών προτεραιοτήτων όπως η πράσινη και ψηφιακή μετάβαση, έχουν κλονίσει την μακροοικονομική συναίνεση πάνω στην οποία στηρίχθηκε η Συνθήκη του Μάαστριχτ.

Εντός αυτού του περιβάλλοντος, δεν προκαλεί έκπληξη ότι η διαδικασία αξιολόγησης και ενδεχόμενης αναθεώρησης του ευρωπαϊκού δημοσιονομικού πλαισίου διακυβέρνησης που εγκαινιάστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Φεβρουάριο του 2020² απέκτησε νέα περιεχόμενα. Στις αρχές Νοέμβρη (9/11/2022) η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έδωσε στη δημοσιότητα την πρότασή της για την αναθεώρηση του ευρωπαϊκού πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης ή με απλά λόγια του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.³

Στόχος του κειμένου εργασίας είναι η συνοπτική παρουσίαση της πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και ο κριτικός σχολιασμός της υπό το φως των έως τώρα δεδομένων. Θα υποστηρίξω πως η πρόταση της Επιτροπής αποτέλεσε μια θετική έκπληξη, είναι πιο προωθημένη από τις άλλες προτάσεις που είχαν διατυπωθεί⁴ και ως εκ τούτου αποτελεί μια θετική βάση συζήτησης τόσο για τα ελληνικά πράγματα όσο και για τα ευρωπαϊκά. Φυσικά υπάρχουν σημεία που χρίζουν βελτίωσης, ενώ το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων που θα ακολουθήσουν δεν μπορεί να προκαταβληθεί λόγω των σημαντικών ακόμα αποκλίσεων που παρατηρούνται μεταξύ των θέσεων των κρατών μελών.

² European Commission (2020), Commission Staff Working Document SWD (2020) 210 final, Report on the application of Regulations (EU) No 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013 and Council Directive 2011/85/EU, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2020:210:FIN>

³ European Commission (2022), Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework, Brussels, 9.11.2022 COM(2022) 583 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0583&qid=1668176238882>

⁴ Για μια κριτική επισκόπηση των προτάσεων που είχαν διατυπωθεί βλ. Ιωαννίδης, Γ., Π. Κολιούση 2021, «Η αναθεώρηση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Πλαισίου: επισκόπηση της συζήτησής και μια μετριοπαθής πρόταση», Κείμενα Εργασίας, Νο. 11, Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, Νοέμβριος 2021



2. Το υφιστάμενο δημοσιονομικό πλαίσιο

Το υφιστάμενο δημοσιονομικό πλαίσιο μπορεί να κωδικοποιηθεί σε τέσσερις βασικούς κανόνες:⁵

- Το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης δεν πρέπει να υπερβαίνει το 3% του ΑΕΠ.
- Το δημόσιο χρέος δεν πρέπει να υπερβαίνει το 60% του ονομαστικού ΑΕΠ.⁶ Σε περίπτωση που το χρέος είναι υψηλότερο από την τιμή αναφοράς (60%) το υπερβάλλον ποσό πρέπει να μειώνεται κατά τουλάχιστον 1/20 ετησίως.
- Για τα κράτη μέλη της ευρωζώνης το έλλειμμα του προϋπολογισμού δεν πρέπει να υπερβαίνει το 0,5% του ΑΕΠ σε όρους διαθρωτικών (δηλαδή, αποκλείοντας τον αντίκτυπο του οικονομικού κύκλου και τα εφάπαξ φορολογικά μέτρα) ή 1% για χώρες που έχουν χρέος μικρότερο του 60%.
- Το ύψος των (αποπληθωρισμένων) δημόσιων δαπανών δεν πρέπει να υπερβαίνει το ρυθμό αύξησης του δυνητικού ΑΕΠ.

Το πρόβλημα είναι πως οι παραπάνω κανόνες δεν μπορούν πλέον να εφαρμοστούν. Όπως βλέπουμε στο Σχήμα 1, ακόμα και στο πλαίσιο ενός αισιόδοξου σεναρίου,⁷ η μείωση του δημόσιου χρέους κάτω από 70% του ΑΕΠ απαιτεί περίπου 15 έτη για την Αυστρία και τη Σλοβενία, 35 έτη για το Βέλγιο, τη Γαλλία, την Κύπρο και την Ισπανία, 39 έτη για την Πορτογαλία, 45 έτη για την Ιταλία και πάνω από μισό αιώνα για την Ελλάδα. Εάν υποθέταμε πως η οικονομία της Ευρωζώνης είναι ενιαία, θα χρειαζόμασταν 27 έτη προκειμένου το δημόσιο χρέος να προσεγγίσει το 70% του ΑΕΠ. Εν ολίγοις, εννέα από τα δεκαεννέα κράτη μέλη της ευρωζώνης δεν μπορούν καν να προσεγγίσουν το στόχο του 60% εντός των επόμενων δεκαετιών. Επιπρόσθετα, ο κανόνας

⁵ Το δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ έχει αποτελέσει ήδη αντικείμενο πολλαπλών μεταρρυθμίσεων. Η τελευταία μεγάλη μεταρρύθμιση (Six-Pack 2011, Two-Pack 2013, Fiscal Compact 2012) συνδέθηκε με την κρίση του 2007 και τις επιπτώσεις της στην παγκόσμια οικονομία, την κρίση χρέους στην Ευρωζώνη αλλά και την αδυναμία των κρατών μελών να ανταποκριθούν στους δημοσιονομικούς κανόνες.

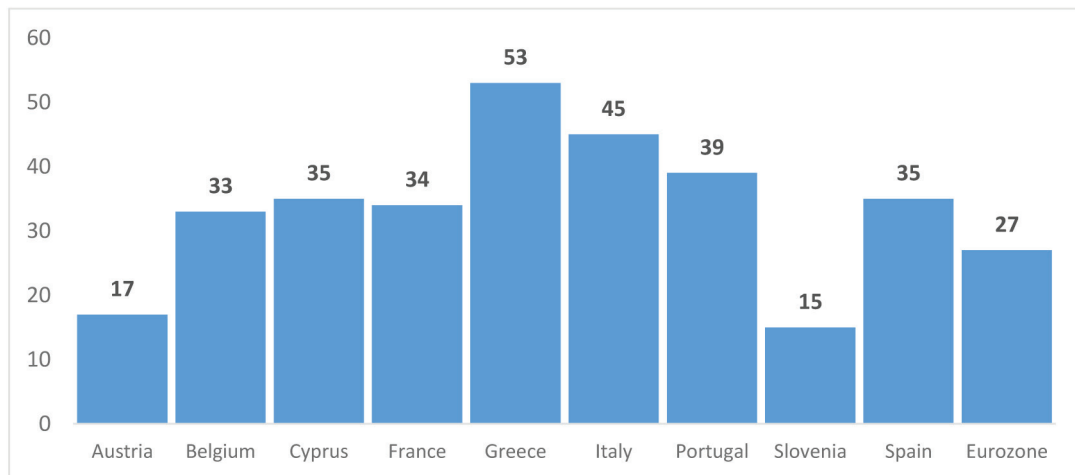
⁶ Αποτελεί επίσης κοινό τόπο της οικονομικής επιστημονικής κοινότητας πως ο στόχος του 60% είναι αυθαίρετος και προέκυψε ως ο μέσος όρος του λόγου χρέους προς ΑΕΠ την εποχή που συμφωνήθηκαν οι δημοσιονομικοί κανόνες (Bofinger 2018b). Εν συνεχεία, η προσπάθεια των Reinhart και Rogoff (2010) να τον τεκμηριώσουν θεωρητικά απέτυχε.

⁷ Το δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ έχει αποτελέσει ήδη αντικείμενο πολλαπλών μεταρρυθμίσεων. Η τελευταία μεγάλη μεταρρύθμιση (Six-Pack 2011, Two-Pack 2013, Fiscal Compact 2012) συνδέθηκε με την κρίση του 2007 και τις επιπτώσεις της στην παγκόσμια οικονομία, την κρίση χρέους στην Ευρωζώνη αλλά και την αδυναμία των κρατών μελών να ανταποκριθούν στους δημοσιονομικούς κανόνες.



μείωσης του υπερβάλλοντος χρέους κατά 5% ετησίως ακυρώνει τη δυνατότητα ελλείματος στον προϋπολογισμό για τις μισές χώρες της ευρωζώνης. Με απλά λόγια, για την μισή ευρωζώνη ο κανόνας του ελλείματος (έως 3%) θα μπορούσε να μην υπάρχει καν διότι η υποχρέωση ετήσιας μείωσης του χρέους κατά 5% επιβάλλει πλεονασματικούς προϋπολογισμούς για δεκαετίες.

Σχήμα 1: Απαιτούμενα έτη προκειμένου ο λόγος ΔΧ/ΑΕΠ να πέσει κάτω του 70% βάσει του υφιστάμενου δημοσιονομικού πλαισίου



Πηγή: Ιωαννίδης, Γ., Π. Κολιούση 2021, «Η αναθεώρηση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Πλαισίου: επισκόπηση της συζήτησής και μια μετριοπαθής πρόταση», Κείμενα Εργασίας, Νο, 11, Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, Νοέμβριος 2021

Πέρα από την πολιτική αδυναμία να εφαρμοστούν οι υφιστάμενοι δημοσιονομικοί κανόνες, η οικονομική συγκυρία ανέδειξε και μια σειρά από «διαρθρωτικά» προβλήματα στο υφιστάμενο σύστημα.

Κατ' αρχήν, οι υφιστάμενοι κανόνες προάγουν μια συγκυκλική πολιτική. Αυτό σημαίνει πως προκαλούν δημοσιονομική συστολή σε περιόδους ύφεσης και δημοσιονομική επέκταση σε περιόδους ανάπτυξης, δηλαδή, ακριβώς το αντίθετο από αυτό που θα έπρεπε να κάνουν.

Δεύτερον, επιδεινώνουν την ποιότητα των δημόσιων δαπανών αφού η δημοσιονομική συστολή επιδιώκεται σχεδόν αποκλειστικά μέσω της μείωσης των δημοσίων επενδύσεων διότι το πολιτικό κόστος αυτών των περικοπών είναι μικρότερο σε σχέση με άλλες (π.χ. μισθών ή συντάξεων).

Τρίτον, καταδικάζοντας τη δημοσιονομική πολιτική σε καθεστώς μόνιμης συστολής τα μόνα εργαλεία μακροοικονομικής σταθεροποίησης είναι οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ). Ωστόσο, οι παρεμβάσεις της ΕΚΤ είναι εξ εξορισμού οριζόντιες, δηλαδή, δεν μπορούν να λάβουν υπόψη τις ειδικές ανάγκες



των κρατών μελών. Παράλληλα, η υπερβολική χρήση της πολιτικής επιτοκίων περιορίζει την αποτελεσματικότητα της νομισματικής πολιτικής.⁸

Τέταρτον, το υφιστάμενο πλαίσιο αποδίδει υπερβολικό βάρος σε μη παρατηρήσιμα μεγέθη όπως το δυνητικό ΑΕΠ (potential output), το παραγωγικό κενό (output gap) και το διαρθρωτικό αποτέλεσμα (structural balance). Τα παραπάνω μεγέθη δεν μπορούν να παρατηρηθούν εμπειρικά (είναι δυνητικά) και ταυτόχρονα είναι εξαιρετικά επιρρεπή σε λάθη εκτιμήσεων.⁹ Επιπρόσθετα, σε περιόδους μακροχρόνιας ύφεσης ή αναμικτής ανάπτυξης ο υπολογισμός του διαρθρωτικού πλεονάσματος δημιουργεί κίνδυνο παγίδευσης της οικονομικής πολιτικής σε έναν φαύλο κύκλο αυτοεκπληρούμενης προφητείας¹⁰

Τέλος, το υφιστάμενο πλαίσιο χαρακτηρίζεται από υπερβολική πολυπλοκότητα και δυσκολία εφαρμογής κάτι το οποίο οδηγεί σε έλλειψη συμμόρφωσης αλλά και αδυναμία επιβολής των κανόνων.¹¹

Η ποιοτική διαφορά σε σχέση με το παρελθόν, είναι πως η παραπάνω κριτική αποτελεί πλέον κοινό τόπο του συνόλου σχεδόν των διεθνών θεσμών. Με άλλα λόγια, σήμερα αποτελούν εξαίρεση εκείνοι που πιστεύουν ότι οι κανόνες μπορούν να μείνουν ως έχουν. Όχι εκείνοι που θεωρούν ότι επιβάλλεται η αλλαγή τους.¹²

⁸ Η πρόσφατη εμπειρία είναι χαρακτηριστική. Κατά την αρχική περίοδο του COVID τα επιτόκια της ΕΚΤ ήταν αρνητικά, δηλαδή είχαν εξαντλήσει όλη τη δυνατότητα που έχουν να επηρεάσουν τα πράγματα. Εν συνεχεία, η (λαθεμένη) αύξηση των επιτοκίων με στόχο την καταπολέμηση του πληθωρισμού οδηγεί την Ένωση σε υφεσιακή τροχιά πέραν των αρνητικών κοινωνικών επιπτώσεων που έχει για τους δανειολήπτες.

⁹ Για μια επισκόπηση της συζήτησης βλ. Orphanides Ath., S. van Norden (2002), “The Unreliability of Output-Gap Estimates in Real Time”, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 84, No. 4 (Nov., 2002), pp. 569-583, Marcellino M. & Musso A. (2011), “The reliability of real-time estimates of the euro area output gap”, *Economic Modelling*, 2011, vol. 28, issue 4, 1842-1856, Ince O. & D. Papell (2013), “The (Un)Reliability of Real-Time Output Gap Estimates with Revised Data”, Working Paper No 13-02, Department of Economics, Appalachian State University.

¹⁰ Ο χαμηλός ρυθμός μεγέθυνσης του ΑΕΠ γίνεται αντιληπτός ως διαρθρωτικός και οδηγεί σε προς τα κάτω αναθεώρηση του δυνητικού ΑΕΠ, το οποίο με τη σειρά του οδηγεί σε ακόμα πιο περιοριστικές δημοσιονομικές πολιτικές. Στη συνέχεια, η χρονικά εκτεταμένη δημοσιονομική προσαρμογή οδηγεί σε περαιτέρω μειώσεις του πραγματικού και του δυνητικού ΑΕΠ κάτι το οποίο επιβεβαιώνει εκ των υστέρων τις αρχικά απαισιόδοξες εκτιμήσεις (Fatás A., L. H. Summers (2018), “The Permanent Effects of Fiscal Consolidations”, NBER International Seminar on Macroeconomics 2017, Frankel, Rey, and Engel. 2018).

¹¹ Κατά την περίοδο 1998-2015 πάνω από τα ¾ των κρατών μελών της ευρωζώνης παραβίασαν τους αριθμητικούς στόχους του ΣΣΑ ενώ το 2017 τα 16 από τα 19 κράτη μέλη είχαν δημόσιο χρέος άνω του 60%. Ωστόσο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν κατάφερε να ενεργοποιήσει διαδικασίες κυρώσεων.

¹² Είναι χαρακτηριστικό πως σε πρόσφατη δημοσκόπηση του CfM-CEPR οι 119 από τους 120 ακαδημαϊκούς οικονομολόγους απάντησαν σε σχετική ερώτηση, πως το δημοσιονομικό πλαίσιο πρέπει να αναθεωρηθεί (Pietzki E. (2021), *Fiscal rules in the European Monetary Union*, VoxEU, 10 June 2021).



3. Κριτική επισκόπηση της πρότασης μεταρρύθμισης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Όπως αναφέρθηκε και στην εισαγωγή, η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο αποτέλεσε μια ευχάριστη έκπληξη, τουλάχιστον για τους οικονομολόγους που υποστήριζαν την ανάγκη χαλάρωσης των αυστηρών περιορισμών του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Το πρώτο στοιχείο που αξίζει να σημειωθεί είναι πως η πρόταση της Επιτροπής διευρύνει τη στοχοθεσία του δημοσιονομικού πλαισίου. Η ανάγκη ρητής σύνδεσης των δημοσιονομικών κανόνων και με τη δυνατότητα επίτευξης των κοινωνικών και αναπτυξιακών στόχων της Ένωσης (όπως π.χ. η συμπεριληπτική ανάπτυξη και ο πράσινος μετασχηματισμός) είχε τεθεί κατά τη διαβούλευση που είχε προηγηθεί,¹³ ωστόσο ως άποψη ήταν μειοψηφική. Ενδεικτικά, το δίκτυο των ευρωπαϊκών Δημοσιονομικών Συμβουλίων στο πρόσφατο παρελθόν είχε ρητά εκφράσει τη θέση ότι αποκλειστικός στόχος των δημοσιονομικών κανόνων πρέπει να είναι η πειθάρχηση των κρατών μελών προκειμένου να διασφαλιστεί ότι το δημόσιο χρέος είναι βιώσιμο.¹⁴ Επομένως, είναι θετικό το γεγονός ότι η πρόταση της Επιτροπής ρητά αναφέρει πως πέρα από τον στόχο της βιωσιμότητας του χρέους, οι νέοι κανόνες πρέπει να υπηρετούν και τους στόχους της βιώσιμης και συμπεριληπτικής ανάπτυξης ως ενδογενώς συνδεδεμένους με τη βιωσιμότητα του χρέους.

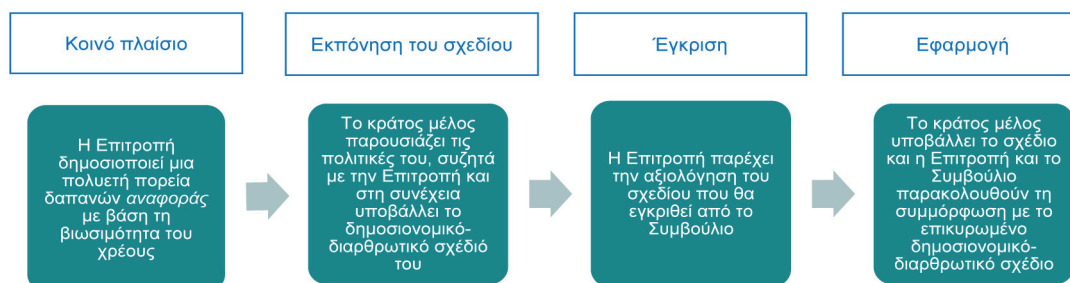
Το δεύτερο θετικό στοιχείο της πρότασης είναι πως η ένταση του ρυθμού δημοσιονομικής προσαρμογής θα λαμβάνει υπόψη τις ιδιαίτερες ανάγκες των κρατών-μελών. Για να διευκολυνθεί η συζήτηση, στο Σχήμα 2 αποτυπώνεται το γενικό περίγραμμα της πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Στα επόμενα, θα συζητήσουμε πιο αναλυτικά τα πλεονεκτήματα που έχει η νέα πρόταση σε σχέση με το υφιστάμενο πλαίσιο.

¹³ Ενδεικτικά βλ. Ιωαννίδης Γ., Π. Κολιούση 2021, «Η αναθεώρηση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Πλαισίου: επισκόπηση της συζήτησής και μια μετριοπαθής πρόταση», Κείμενα Εργασίας, Νο. 11, Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, Νοέμβριος 2021 και Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (2020), Θέσεις του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου αναφορικά με την αναθεώρηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, 17/09/2021.

¹⁴ EU Independent Fiscal Institutions (2021), EU Fiscal and Economic Governance Review: Contribution from the Network of Independent EU Fiscal Institutions, <https://www.euifis.eu/publications/6>



Σχήμα 2: Επισκόπηση της διαδικασίας που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή



Πηγή: European Commission (2022), Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework, Brussels, 9.11.2022
COM(2022) 583 final, σ. 15

Όπως βλέπουμε στο Σχήμα 2, το «εθνικό μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό-διαρθρωτικό σχέδιο» (κατά το κείμενο) κάθε χώρας καθορίζεται σε μια διαδικασία τεσσάρων σταδίων.

Κατά το πρώτο στάδιο, η Επιτροπή θέτει ένα «φιλόδοξο» (όπως τον αποκαλεί) στόχο για το δημόσιο χρέος που πρέπει να επιτευχθεί σε βάθος τετραετίας. Ο στόχος αυτός αποτυπώνεται στην πρόταση της Επιτροπής για μια «**πολυετή πορεία προσαρμογής αναφοράς**» (σ. 14) και παράγει αυτομάτως έναν ετήσιο στόχο για το πρωτογενές αποτέλεσμα του προϋπολογισμού.

Άρα, σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει σήμερα όπου το υπερβάλλον χρέος πρέπει να μειώνεται κατά 5% ετησίως, με τους νέους κανόνες απλά το χρέος πρέπει να μπει σε «**ευλογοφανή πτωτική πορεία**» (σ. 14) αλλά ο ρυθμός μείωσης δεν παράγεται αυτόματα από κάποιο αριθμητικό κανόνα.

Συνεπώς, ο «κανόνας του 60%» παραμένει ως γενικό σημείο αναφοράς, δηλαδή, ως ένα κατώφλι πέραν του οποίου απαιτείται δημοσιονομική προσαρμογή αλλά η ένταση της προσαρμογής δεν θα είναι η ίδια για όλα τα κράτη μέλη. Στο νέο πλαίσιο, διατηρείται η υποχρέωση του κράτους το έλλειμα του κρατικού προϋπολογισμού να μην υπερβαίνει το 3% του ΑΕΠ. Ωστόσο, ο «κανόνας του 3%» υπολογίζεται στο σύνολο της περιόδου προσαρμογής, δηλαδή τα τέσσερα έτη. Αυτό χαλαρώνει περαιτέρω τον κανόνα ο οποίος σήμερα υπολογίζεται στον μέσο όρο των τελευταίων τριών ετών.



Κατά το δεύτερο στάδιο, κάθε χώρα μπορεί να αντιπροτείνει ένα εναλλακτικό εθνικό μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό-διαρθρωτικό σχέδιο το οποίο προβλέπει είτε διαφορετικό στόχο για το χρέος είτε επέκταση του χρόνου επίτευξης του στόχου έως 3 έτη είτε συνδυασμό των παραπάνω. Όλα αυτά μειώνουν την προσπάθεια προσαρμογής δημιουργώντας πρόσθετο δημοσιονομικό χώρο. Αυτός ο χώρος (δηλαδή η διαφορά μεταξύ της αρχικής πρότασης της Επιτροπής και της πρότασης του κράτους μέλους) μπορεί να χρησιμοποιηθεί αποκλειστικά για τη χρηματοδότηση μεταρρυθμίσεων ή δημοσίων επενδύσεων που συμβαδίζουν με τους στρατηγικούς στόχους της Ένωσης. Κατά την υποβολή της αντιπρότασης κάθε χώρα πρέπει να περιγράψει αναλυτικά αυτές τις μεταρρυθμίσεις/επενδύσεις που δικαιολογούν την απόκλιση από την αρχική πρόταση της Επιτροπής. Σε περίπτωση μη υλοποίησης των εν λόγω δεσμεύσεων η πορεία προσαρμογής θα αναθεωρείται προς το αυστηρότερο.

Κατά συνέπεια, η πρόταση δημιουργεί σημαντικό χώρο για την ενίσχυση των δημόσιων επενδύσεων. Τα κράτη μέλη μπορούν να διαπραγματευτούν μια πιο «χαλαρή» δημοσιονομική προσαρμογή προκειμένου να χρηματοδοτήσουν αναγκαίες επενδύσεις ή μεταρρυθμίσεις σε πεδία Κοινοτικού ενδιαφέροντος. Δεδομένων, των στρατηγικών κειμένων της Ένωσης θέλει πολλή προσπάθεια προκειμένου να σκεφτούμε κάποιο θέμα που να μην μπορεί να ενταχθεί σε αυτή την κατηγορία.

Εάν δεν υπάρξουν άλλοι περιορισμοί, αυτή η λύση είναι καλύτερη σε σχέση με την υιοθέτηση ενός «χρυσού κανόνα» για τις δημόσιες επενδύσεις, δηλαδή της εξαίρεσης των δημόσιων επενδύσεων από τους περιορισμούς των δημοσιονομικών κανόνων. Η πρόταση είχε αρκετούς υποστηρικτές¹⁵ χωρίς όμως να γίνει πλειοψηφική, μεταξύ άλλων διότι είναι δύσκολο να βρεθεί ένας απλός και λειτουργικός τρόπος να οριστεί και να μετρηθεί η έννοια της επένδυσης. Με τη νέα πρόταση το πρόβλημα παρακάμπτεται. Τα κράτη μέλη προτείνουν αυτό που θεωρούν ως επενδύσεις και αυτό που συμφωνείται ενσωματώνεται στην τελική συμφωνία.

¹⁵ Ενδεικτικά βλ. European Fiscal Board (2020), Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area, Report, 01 July 2020 Truger A. (2015), “Implementing the golden rule for public investment in Europe,” Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr.138. Working Paper-Reihe der AK-Wien Bogaert, H. (2016), “Improving the Stability and Growth Pact by integrating a proper accounting of public investments: a new attempt”, Working Paper 1-16 of the Federal Planning Bureau, Brussels Darvas, Z., Anderson, J., (2020), “New life for an old framework: redesigning the European Union’s expenditure and golden fiscal rules”, Economic Governance Support Unit (EGOV), Directorate-General for Internal Policies, PE 645.733 - October 2020, European Parliament Peletier B., R. Dur, O. Swank. (1999), “Voting on the Budget Deficit: Comment.” American Economic Review, 89 (5): 1377–1381 Blanchard O. and F. Giavazzi (2004), “Improving The SGP Through a Proper Accounting of Public Investment”, CEPR Discussion Paper Series N° 4220 Barbiero F., Darvas Z. (2014), “In sickness and in health: protecting and supporting public investment in Europe”, Bruegel Policy Contribution, ISSUE 2014/02 Watt A. (2018), “Analysis of the proposal “A constructive approach to euro area reform” by seven German and seven French economists”, VoxEU, 23 April 2018 Bofinger P. (2018b) “Euro area reform: No deal is better than a bad deal”, VoxEU



Κατά το τρίτο στάδιο, ακολουθεί διαβούλευση του κράτους μέλους με την Επιτροπή προκειμένου να καταλήξουν σε ένα κοινής αποδοχής μεσοπρόθεσμο πλάνο προσαρμογής. Από αυτό το πλάνο προκύπτει αυτόματα μία ετήσια οροφή δαπανών. Τέλος, η συμφωνηθείσα πρόταση υποβάλλεται από την Επιτροπή προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προκειμένου να εγκριθεί (τέταρτο στάδιο). Το Συμβούλιο διατηρεί το δικαίωμα να απορρίψει το πλάνο και να ζητήσει από το κράτος μέλος να υποβάλλει νέο.

Σε ό,τι αφορά την παρακολούθηση, η εφαρμογή των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών-διαρθρωτικών σχεδίων θα αφορά την τήρηση της συμφωνηθείσας πολυετούς πορείας καθαρών πρωτογενών δαπανών. Επομένως, ο μόνος δείκτης που θα χρησιμοποιείται είναι το ετήσιο ύψος των «καθαρών πρωτογενών δημόσιων δαπανών»¹⁶. Δηλαδή, το σύστημα παρακολούθησης απλοποιείται σημαντικά και δεν στηρίζεται πλέον σε μη παρατηρήσιμα μεγέθη.

Σε ό,τι αφορά την αναθεώρηση του πλάνου προσαρμογής αυτή δεν είναι εφικτή εκτός από περιπτώσεις όπου συντρέχουν «αντικειμενικοί λόγοι που καθιστούν ανέφικτη την επίτευξη του πλάνου προσαρμογής» (σ. 13). Στο θέμα αυτό θα επανέλθουμε αργότερα διότι αποτελεί το πιο ασθενές σημείο της πρότασης.

Τέλος, σε ό,τι αφορά τις «ρήτρες διαφυγής», δηλαδή τις περιπτώσεις που αναστέλλονται οι κανόνες, η πρόταση της Επιτροπής προβλέπει σχετική δυνατότητα (τόσο για την Ε.Ε. στο σύνολο όσο και για τα κράτη μέλη) η οποία ενεργοποιείται με σχετική απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

4. Δημοσιονομικές επιπτώσεις της πρότασης

Η ακριβής εκτίμηση του δημοσιονομικού χώρου που δημιουργεί η πρόταση της Επιτροπής είναι δύσκολη διότι απαιτεί μια σειρά πρόσθετων παραδοχών αναφορικά με τον μελλοντικό ρυθμό μεγέθυνσης του ΑΕΠ, το ύψος του πληθωρισμού και το ύψος των επιτοκίων. Σήμερα κάθε τέτοια πρόβλεψη υπόκειται σε συστημικές αβεβαιότητες. Ωστόσο, η πρόταση της Επιτροπής προσιδιάζει πολύ με μια πρόταση που είχαμε διατυπώσει πριν από ένα χρόνο, ως εκ τούτου μπορούμε να χρησιμοποιήσουμε τις τότε εκτιμήσεις προκειμένου να αποκτήσουμε μια αίσθηση της τάξης μεγέθους (στο παράρτημα υπάρχουν οι εκτιμήσεις για όλες τις χώρες της ευρωζώνης).¹⁷

¹⁶ Δηλαδή των συνολικών δημόσιων δαπανών μείον ενδεχόμενα παροδικά δημοσιονομικά έσοδα, μείον τις δαπάνες τόκων, μείον τις κυκλικές δαπάνες ανεργίας.

¹⁷ Ιωαννίδης, Γ., Π. Κολιούση 2021, «Η αναθεώρηση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Πλαισίου: επισκόπηση της συζήτησής και μια μετριοπαθής πρόταση», Κείμενα Εργασίας, Νο. 11, Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, Νοέμβριος 2021

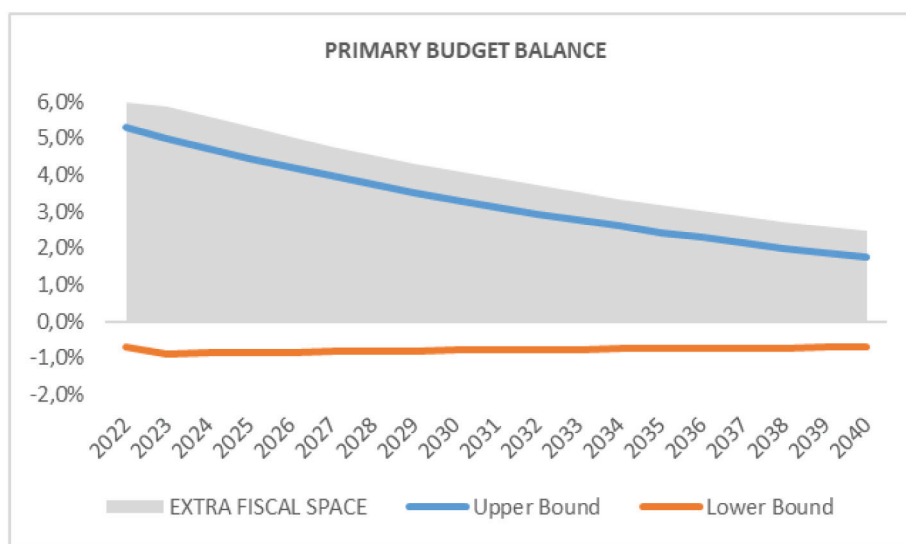


Έστω πως το «φιλόδοξο δημοσιονομικό πλάνο» της αρχικής πρότασης της Επιτροπής ταυτίζεται με το δημοσιονομικό μονοπάτι που επιβάλλουν οι υφιστάμενοι κανόνες. Αυτό το δημοσιονομικό πλάνο αποτυπώνεται με την μπλε γραμμή στο Σχήμα 3.

Τώρα ας υποθέσουμε πως το κράτος μέλος υποβάλλει μια αντιπρόταση η οποία (α) δεν προκαλεί έλλειμα άνω του 3% ετησίως και (β) διασφαλίζει ότι το δημόσιο χρέος βαίνει διαρκώς μειούμενο. Δηλαδή πληροί τους όρους που θέτει το νέο πλαίσιο. Ας υποθέσουμε ακόμα πως η χώρα, επιθυμεί να μειώσει το υπερβάλλον χρέος κατά 0,75% ετησίως. Αυτό σημαίνει πως το πρωτογενές έλλειμα του προϋπολογισμού δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερο από -1% ετησίως. Από τα παραπάνω, προκύπτει ένα δημοσιονομικό πλάνο που αποτυπώνεται με την πορτοκαλί γραμμή στο Σχήμα 3.

Η διαφορά των αρχικών θέσεων διαπραγμάτευσης, δηλαδή η διαφορά μεταξύ του upper bound και του lower bound αποτυπώνεται με την γκρι περιοχή. Η γκρι περιοχή είναι πάντα θετική διότι αποτυπώνει πρόσθετο δημοσιονομικό χώρο.

Σχήμα 3: Δημοσιονομικό μονοπάτι Ελλάδας.



Σχόλιο: Οι βασικές παραδοχές του σεναρίου είναι ονομαστικό επιτόκιο: 3%, μεταβολή ονομαστικού ΑΕΠ: 3,5%, πληθωρισμός: 2%, ρυθμός ετήσιας προσαρμογής του upper bound: 5%, ρυθμός ετήσιας προσαρμογής του lower bound: 0,75%

Πηγή: Ιωαννίδης, Γ., Π. Κολιούση 2021, «Η αναθεώρηση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Πλαισίου: επισκόπηση της συζήτησής και μια μετριοπαθής πρόταση», Κείμενα Εργασίας, Νο, 11, Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, Νοέμβριος 2021



Όπως βλέπουμε, υπό τις παραδοχές του σεναρίου, στην περίπτωση της Ελλάδας οι υφιστάμενοι δημοσιονομικοί κανόνες θα επέβαλλαν πρωτογενή πλεονάσματα έως και το 2040 από 5% στην αρχή της περιόδου έως 2% στο τέλος της περιόδου. Αντιθέτως, μπορεί να διασφαλιστεί διαρκής μείωση του χρέους με τη χώρα να τρέχει πρωτογενή ελλείματα της τάξης του 1% ετησίως. Επομένως, ο πρόσθετος δημοσιονομικός χώρος για το πρωτογενές αποτέλεσμα ξεκινά από 6% του ΑΕΠ και μειώνεται σταδιακά στο 3%. Από τις αντίστοιχες προβολές για τις άλλες χώρες της ευρωζώνης αναδεικνύεται πως ο πρόσθετος δημοσιονομικός χώρος των χωρών με υψηλό χρέος είναι μεγαλύτερος, κάτι το οποίο οφείλεται στο ότι οι υφιστάμενοι κανόνες θα επέβαλλαν σημαντική δημοσιονομική προσπάθεια.

5. Ανοιχτά ζητήματα

Βέβαια, το ότι η πρόταση της Επιτροπής είναι μια καλή πρόταση δεν σημαίνει πως δεν υπάρχουν ανοιχτά ζητήματα.

Κατ' αρχήν, δεν πρέπει να διαφεύγει ότι «ο διάβολος κρύβεται στις λεπτομέρειες». Για παράδειγμα, αποτελεί ερώτημα το κατά πόσο η αναφορά ότι το χρέος πρέπει να μπει σε «ευλογοφανή πτωτική πορεία» θα παραμείνει γενική, άρα θα υπονοεί μια καθοδική τάση γενικώς ή θα αποκτήσει συγκεκριμένο αριθμητικό περιεχόμενο. Ο τρόπος με τον οποίο θα εννοιολογηθεί η φράση θα καθορίσει και το πόσο απαιτητική θα είναι η αρχική πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δηλαδή θα ορίσει το ένα άκρο της διαπραγμάτευσης.

Κάτι αντίστοιχο ισχύει και με το λειτουργικό περιεχόμενο που θα λάβει ο δείκτης «εθνικά χρηματοδοτούμενες καθαρές πρωτογενείς δημόσιες δαπάνες», δηλαδή του δείκτη βάσει του οποίου θα γίνεται η αξιολόγηση της συμμόρφωσης της χώρας με τους νέους κανόνες. Σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής αυτές οι δαπάνες ισούνται με το σύνολο των δαπανών (εκτός των μέτρων διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων) μείον τις δαπάνες τόκων και τις κυκλικές δαπάνες ανεργίας (cyclical unemployment expenditure). Η φράση «εθνικά χρηματοδοτούμενες» ενδεχομένως υπονοεί την εξαίρεση των δημόσιων δαπανών που χρηματοδοτούνται από κοινοτική συνδρομή στα πλαίσια της Πολιτικής Συνοχής, του Ταμείου Ανάκαμψης (RRF) ή σε άλλων Κοινοτικών πρωτοβουλιών. Ισχύει αυτό ή όχι; Επίσης, κατ' επέκταση θα εξαιρείται και η εθνική συμμετοχή στα εν λόγω προγράμματα; Στην περίπτωση της Ελλάδας αυτές οι δαπάνες αντιστοιχούν σε περίπου 3% του ΑΕΠ ετησίως. Επίσης, δεν γνωρίζουμε εάν η έννοια των κυκλικών δαπανών ανεργίας περιλαμβάνει μόνο τα επιδόματα ανεργίας ή το σύνολο των κοινωνικών δαπανών που σχετί-



ζονται με την ανεργία. Αντίστοιχα, πως αντιμετωπίζεται η αύξηση της δαπάνης επιδομάτων ανεργίας σε περίπτωση που αυτή αυξηθεί λόγω π.χ. της αύξησης του κατώτατου μισθού. Αυτό θα εκληφθεί ως «διακριτική πολιτική» ή όχι; Τέλος, δεν γνωρίζουμε εάν θα εξαιρούνται οι εθνικές δαπάνες ασφάλειας που προκύπτουν από κοινοτικές πολιτικές (π.χ. δαπάνες φύλαξης κοινοτικών συνόρων και δαπάνες πολιτικών διαχείρισης μεταναστευτικών ροών). Τα παραπάνω αποτελούν σημαντικές τεχνικές λεπτομέρειες οι οποίες μπορούν να μεταβάλλουν τα όρια του δημοσιονομικού χώρου κατά αρκετά δις. ευρώ.

Ένα δεύτερο ανοιχτό ζήτημα αφορά τις διαδικασίες αναθεώρησης του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού πλάνου. Από τη μία πλευρά, είναι κατανοητό πως για να δουλέψει ένα σύστημα πολυετούς παρακολούθησης οι αναθεωρήσεις δεν πρέπει να είναι πυκνές. Για αυτόν τον λόγο, η Επιτροπή αναφέρει στην πρότασή της πως η αναθεώρηση του πλάνου προσαρμογής δεν είναι εφικτή εκτός από περιπτώσεις που συντρέχουν «αντικειμενικοί λόγοι που καθιστούν ανέφικτη την επίτευξη του πλάνου προσαρμογής» (σ. 13). Η φράση όμως είναι εξαιρετικά ασαφής και είναι αναμενόμενο ότι θα χρειαστεί να αποσαφηνιστεί στην πορεία. Οι όροι της αναθεώρησης είναι σημαντικοί κυρίως σε περίπτωση που το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλάνο δεν ταυτίζεται με τον πολιτικό κύκλο. Αντίστοιχα, δεν είναι σαφές ποια από τα σκέλη της αντιπρότασης του κράτους μέλους είναι δεσμευτικά και ποια όχι. Για παράδειγμα, έστω πως έχουμε μια συμφωνία μεταξύ της Επιτροπής και μιας χώρας για ένα λιγότερο φιλόδοξο (ως προς τη μείωση του χρέους και τη χρονική διάρκεια) μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλάνο λόγω μιας σειράς μεταρρυθμίσεων ή/και επενδύσεων που θα αναφέρονται αναλυτικά. Τι θα συμβεί στην περίπτωση που έχουμε αλλαγή προτεραιοτήτων στην κυβερνητική πολιτική η οποία δεν αμφισβητεί τους αριθμητικούς στόχους (π.χ. όρια δαπανών) αλλά προκρίνει άλλες πολιτικές/μεταρρυθμίσεις; Αυτό αποτελεί ακόμα ένα θέμα προς αποσαφήνιση.

Τρίτον, η Επιτροπή προτείνει μια οριζόντια (για όλη την ΕΕ) ρήτρα διαφυγής και μια εθνική. Ωστόσο, το κείμενο αναφέρει πως η ενεργοποίηση της εθνικής ρήτρας επιβάλλει «ένα σοκ που υπερβαίνει τα κανονικά όρια» αλλά «το κόστος των φυσικών καταστροφών θα πρέπει να θεωρηθεί ως αναμενόμενο εντός κάποιων ορίων». Βάσει ποιας μεθοδολογίας μπορεί να προβλεφθεί αξιόπιστα το κόστος από φυσικές καταστροφές;

Ένα τέταρτο ζήτημα σχετίζεται με τις ενδεχόμενες επιπτώσεις της ανάλυσης βιωσιμότητας του χρέους (DSA) που θα πραγματοποιεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πριν από τη διατύπωση της πρότασής της για την «πολυετή πορεία προσαρμογής αναφοράς». Αφετηρία μιας DSA ανάλυσης είναι η αμετάβλητη δημοσιονομική πολιτική κατά τον χρονικό ορίζοντα του σχεδίου. Επομένως, οι



πρωτογενείς δημόσιες δαπάνες επηρεάζονται μόνον από μακροοικονομικές μεταβλητές και από αλλαγές στο κόστος που συνδέεται με τη γήρανση του πληθυσμού. Το τελικό αποτέλεσμα είναι η κατάταξη των χωρών σε τρεις κατηγορίες κινδύνου: χαμηλή, μεσαία και υψηλή. Η κατηγορία υψηλού κινδύνου υποδεικνύει σημαντικές προκλήσεις δημόσιου χρέους (βιωσιμότητα) που πρέπει να αντιμετωπιστούν μέσω δημοσιονομικών και μακροοικονομικών πολιτικών. Σύμφωνα με το κείμενο, η ανάλυση της βιωσιμότητας του χρέους θα διαδραματίσει ρόλο ως εργαλείο αξιολόγησης κινδύνου μόνο στον σχεδιασμό και όχι στην εφαρμογή των σχεδίων πολυετούς προσαρμογής.

Τα παραπάνω όμως διαμορφώνουν μια σειρά από ανοιχτά ερωτήματα. Κατ' αρχήν η αξιοπιστία των αποτελεσμάτων της DSA ανάλυσης σχετίζεται μονοδιάστατα με την αξιοπιστία των προβλέψεων ως προς τη μεταβολή του ΑΕΠ, των επιτοκίων και του πληθωρισμού. Κατά δεύτερο λόγο, ενδεχόμενες αλλαγές στο μείγμα δημοσιονομικής πολιτικής επηρεάσουν θετικά ή αρνητικά τα αποτελέσματα της DSA ανάλυσης. Τρίτον, μία DSA ανάλυση που υιοθετείται από την Επιτροπή μπορεί να λειτουργήσει ως αυτοεκπληρούμενη προφητεία. Τα παραπάνω δεν σημαίνουν την απόρριψη της DSA ανάλυσης, αλλά πρέπει να ληφθούν σοβαρά υπόψη προκειμένου ο ρόλος που αυτή διαδραματίζει στον προσδιορισμό της «πολυετούς πορείας προσαρμογής αναφοράς» να είναι αυτός που πραγματικά της αναλογεί.

Τέλος, το πιο σημαντικό διαρθρωτικό πρόβλημα που δεν αγγίζει η πρόταση της Επιτροπής είναι η αντιμετώπιση των αρνητικών εξωτερικοτήτων ελλειπούς ζήτησης. Το επίπεδο της ζήτησης των μεγάλων οικονομιών επιδρά άμεσα στους ρυθμούς μεγέθυνσης των μικρότερων συνδεδεμένων οικονομιών. Περιοριστικές πολιτικές στις μεγάλες χώρες έχουν ως επίπτωση τη μείωση του εισοδήματος στις μικρότερες. Αυτό με τη σειρά του ενεργοποιεί ένα φαύλο κύκλο αφού το μειωμένο εισόδημα προκαλεί μειωμένη ζήτηση κ.ο.κ. Μια γνωστή εκδοχή του συγκεκριμένου μηχανισμού είναι τα προβλήματα που προκαλεί στις άλλες ευρωπαϊκές οικονομίες η πραγματοποίηση υπερβολικών πλεονασμάτων από την Γερμανία. Με απλά λόγια, απειλή στη μακροοικονομική σταθερότητα της ευρωζώνης δεν αποτελούν μόνο οι «σπάταλοι» αλλά και οι «σπαγγοραμένοι». Το πρόβλημα είναι πως τους σπάταλους τους περιορίζεις με την επιβολή κανόνων και την απειλή κυρώσεων. Όμως, δεν υπάρχει διαδικασία βάσει της οποίας μπορεί να υποχρεωθεί ένα κράτος να δαπανήσει περισσότερα.

Η απάντηση στο παραπάνω πρόβλημα θα μπορούσε να βρεθεί μέσω μιας παρακαμπτήριου η οποία θα δημιουργεί ένα λειτουργικά ισοδύναμο αποτέλεσμα. Αυτή η παρακαμπτήριος θα μπορούσε να είναι η λεγόμενη «κεντρική δημοσιονομική ικανότητα» (Central Fiscal Capacity).¹⁸ Η CFC μπορεί

¹⁸ Η ιδέα δημιουργίας μια κεντρικής δημοσιονομικής ικανότητας δεν είναι νέα. Ωστόσο κύριος υποστηρικτής κατά την διαβούλευση που προηγήθηκε αναδείχθηκε το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (βλέπε European Fiscal Board (2020), Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area, Report, 01 July 2020).



να παρακάμψει το πρόβλημα καλύπτοντας το «κενό ζήτησης» μέσω κοινού δανεισμού. Με απλά λόγια, η Επιτροπή θα μπορούσε να υπολογίζει το κενό ζήτησης που δημιουργείται από υπερβολικά συσταλτικές πολιτικές και να προχωρά στην κάλυψή του μέσω της έκδοσης κοινού ευρωπαϊκού χρέους.

Επιπρόσθετα, η δημιουργία της κεντρικής δημοσιονομικής ικανότητας θα έπαιξε σταθεροποιητικό ρόλο τόσο στα πλαίσια των κρατών μελών όσο και στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής οικονομίας. Το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλάνο κάθε κράτους εκ των πραγμάτων θα στηρίζεται σε κάποιου τύπου εκτιμήσεις ως προς το μελλοντικό ύψος των επιτοκίων, του πληθωρισμού και του ρυθμού μεγέθυνσης. Στην περίπτωση που αυτές οι εκτιμήσεις αναθεωρηθούν επί το δυσμενέστερο οι πόροι της CFC μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την κάλυψη του συνόλου ή τμήματος της απόκλισης που δημιουργείται σε σχέση με το δημοσιονομικό στόχο. Με αυτό τον τρόπο μειώνεται η πίεση για αναθεώρηση του πλάνου.

Επίσης, η CFC μπορεί να αποτελέσει ισχυρό κίνητρο «πειθάρχησης» των κρατών στο μέτρο που η πρόσβαση στους πόρους της προϋποθέτει την ανταπόκριση στις υποχρεώσεις τους. Το υφιστάμενο πλαίσιο λειτουργεί κυρίως στη βάση κυρώσεων που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δύναται να επιβάλει στα κράτη μέλη που το παραβιάζουν. Μολονότι, κάποιου τύπου κυρώσεις θα παραμείνουν στο οπλοστάσιο της Επιτροπής, η πρακτική εφαρμογή τους καθίσταται ιδιαίτερα δύσκολη. Η Επιτροπή αναφέρει στην πρότασή της ότι οι δυνατότητες επιβολής κυρώσεων θα ενισχυθούν περαιτέρω. Αλλά και πάλι, τα πρόστιμα δεν εξυπηρετούν κανένα οικονομικό στόχο πέρα της τιμωρίας, ενώ δύναται να επιδεινώσουν περαιτέρω μια εύθραυστη δημοσιονομική κατάσταση.

6. Αντί επιλόγου

Κάθε πρόταση αλλαγής μπορεί να αξιολογηθεί βάσει δύο κριτηρίων. Το πρώτο σχετίζεται με το πόσο «θαρραλέα» είναι η πρόταση σε σχέση με την πολιτική οικονομία εντός της οποίας διατυπώθηκε. Το δεύτερο αφορά το κατά πόσο η πρόταση ανταποκρίνεται στις ανάγκες των καιρών.

Σε ό,τι αφορά το πρώτο ερώτημα, η πρόταση που διατύπωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι σαφώς πιο προωθημένη απ' ό,τι περίμεναν οι περισσότεροι και σίγουρα πιο ριζοσπαστική από την πλειονότητα των προτάσεων που είχαν τεθεί στη δημόσια διαβούλευση. Βέβαια, λαμβάνει υπόψη τις ισορροπίες δύναμης και προσπαθεί να αποφύγει την αναθεώρηση των Συνθηκών και τις διαδικασίες που αυτή επιτάσσει. Ως εκ τούτου, μπορεί να μην είναι τόσο ριζοσπαστική όσο θα επιθυμούσαν κάποιοι, αλλά κινείται προς την σωστή κατεύθυνση. Για την ακρίβεια, οι ισχυρότερες αντιδράσεις αναμένονται από τις λεγόμενες «σκληρές» χώρες οι οποίες θα προτιμούσαν κάποιους «καθαρούς» αριθμητικούς κανόνες.



Την ίδια προτίμηση έχει η μεσαία και χαμηλή γραφειοκρατία που στελεχώνει τα εθνικά δημοσιονομικά συστήματα. Βέβαια, οι σημαντικές αλλαγές σπάνια αναβλύζουν από αυτή την πηγή.

Σε ό,τι αφορά το δεύτερο ερώτημα, δηλαδή το κατά πόσο η πρόταση ανταποκρίνεται στις ανάγκες των καιρών η απάντηση είναι ακόμα δύσκολη. Τα σημαντικότερα προβλήματα της πρότασης της Επιτροπής δεν είναι αυτά που η ίδια αναφέρει αλλά αυτά που δεν αναφέρει, δηλαδή η μη υιοθέτηση της κεντρικής δημοσιονομικής δυνατότητας ή εναλλακτικά η μη πρόβλεψη για τη δημιουργία μιας κοινής δημοσιονομικής δυνατότητας (common fiscal stance). Η αδυναμία έκδοσης κοινού ευρωπαϊκού χρέους περιορίζει σημαντικά τις δυνατότητες τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο και ενισχύει τους εθνικούς ανταγωνισμούς και τις αποκλίνουσες εθνικές θέσεις. Είναι περίπου βέβαιο ότι τα επόμενα 20 έτη τα βασικά ζητήματα που θα καθορίσουν το μέλλον των ευρωπαϊκών οικονομικών είναι η αντιμετώπιση των ανισοτήτων, η πράσινη μετάβαση, ο ψηφιακός μετασχηματισμός, η αναδιάρθρωση των παγκόσμιων αλυσίδων αξίας και οι αυξανόμενοι γεωστρατηγικοί ανταγωνισμοί. Η κοινή ευρωπαϊκή απάντηση σε αυτές τις προκλήσεις είναι δύσκολο να δοθεί χωρίς τη δυνατότητα δημιουργίας κοινού χρέους.

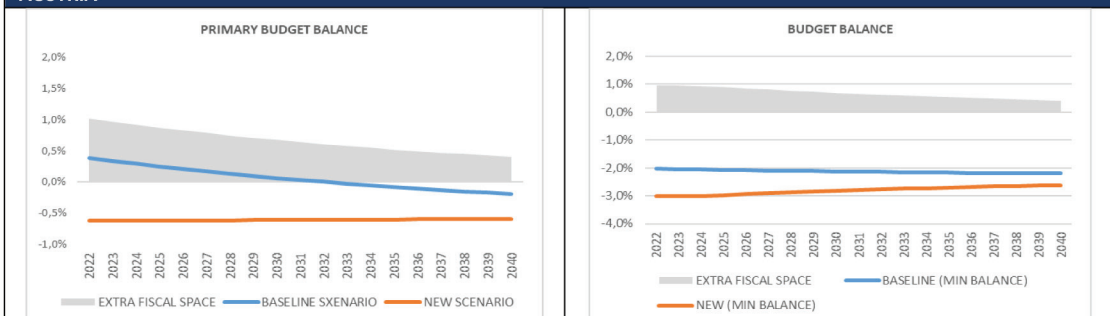
Μετά τη δημοσίευση της πρότασης της Επιτροπής, το θέμα έχει πλέον περάσει στις διαπραγματεύσεις μεταξύ των κρατών μελών προκειμένου να διατυπωθεί μια πρόταση που θα μπορεί να υιοθετηθεί ομόφωνα από το Συμβούλιο. Κατά συνέπεια η πρόταση της Επιτροπής θα αλλάξει, ενδεχομένως σημαντικά. Την ίδια στιγμή υπάρχει μια χρονική πίεση που προκύπτει από το γεγονός ότι οι υφιστάμενοι (παλιοί) κανόνες έχουν ανασταλεί εδώ και τρία χρόνια, ότι η επιστροφή σε αυτούς δεν είναι εφικτή, και ότι παρά ταύτα η οικονομική αρχιτεκτονική της Ένωσης απαιτεί τη διαμόρφωση ενός κοινού δημοσιονομικού πλαισίου. Ως εκ τούτου, η συζήτηση για το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο πρέπει να ολοκληρωθεί σχετικά σύντομα. Εν κατακλείδι, η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δημιουργεί ένα κατ' αρχήν θετικό πλαίσιο διαπραγμάτευσης χωρίς βέβαια να προδικάζει τα αποτελέσματά της.



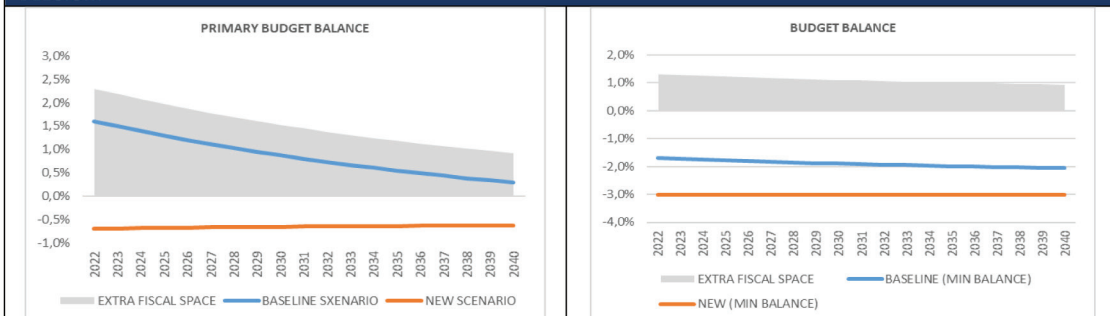
Παραρτήματα Εκτιμήσεις για διαφορετικές χώρες

Βασικές παραδοχές:
 Ονομαστικό επιτόκιο: 3%
 Ονομαστική μεγέθυνση του ΑΕΠ: 3,5%
 Πληθωρισμός: 2%
 Ρυθμός ετήσιας προσαρμογής στο baseline scenario: 5%
 Ρυθμός ετήσιας προσαρμογής στο new scenario: 0,5 * πραγματικός ρυθμός μεταβολής

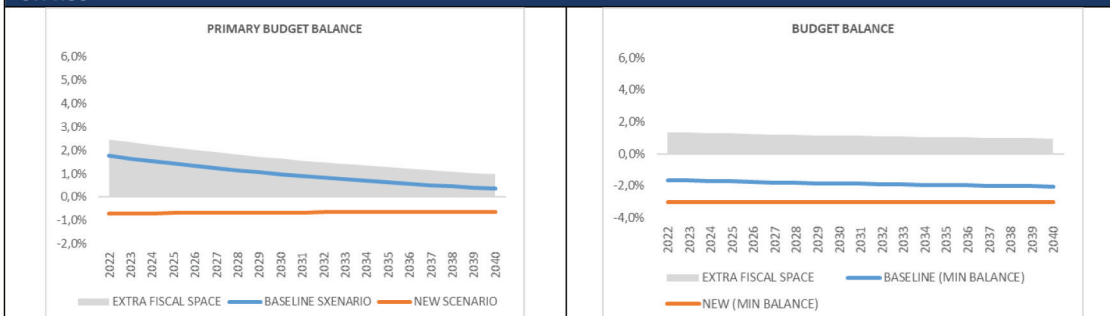
AUSTRIA



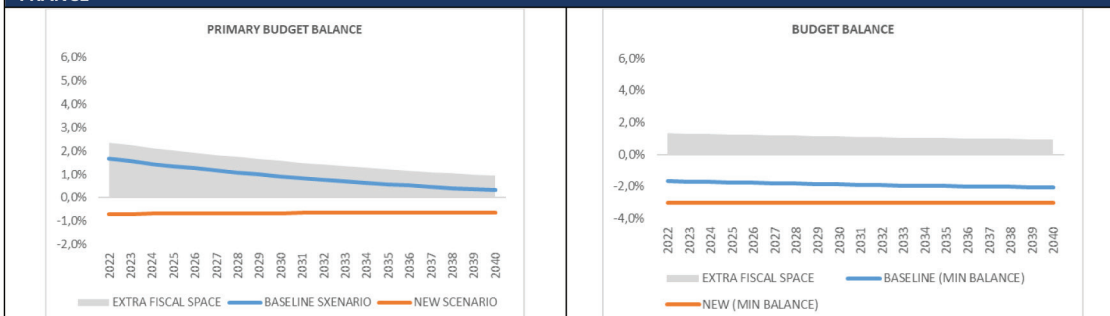
BELGIUM



CYPRUS



FRANCE







Εκτίμηση δημοσιονομικού μονοπατιού

Για την εκτίμηση του λόγου δημόσιο χρέος προς το ΑΕΠ ($\Delta X/\text{ΑΕΠ}$) σε σχέση με το πρωτογενές αποτέλεσμα της κυβέρνησης στηρίζομαστε στον Escolano (2010). Οι βασικές εξισώσεις που περιγράφουν το $\Delta X/\text{ΑΕΠ}$ (d_t) είναι:

$$d_t = (1 + \lambda_t) \times d_{t-1} - p_t. \quad (1)$$

και

$$1 + \lambda_t = \frac{1 + i_t}{1 + \gamma_t}, \quad (2)$$

Όπου p_t είναι το πρωτογενές πλεόνασμα του προϋπολογισμού ως ποσοστό του ΑΕΠ, i_t είναι το ονομαστικό επιτόκιο, γ_t είναι η ονομαστική μεταβολή του ΑΕΠ και t είναι το έτος.

Κατ' αναλογία, ο «κανόνας του 1/20», που απαιτεί τη μείωση του υπερβάλλοντος του 60% δημόσιου χρέους κατά 1/20 (5%) ετησίως μπορεί να αποδοθεί με την κάτωθι εξίσωση,¹⁹ όπου οι μεταβλητές με εκθέτη τον αστερίσκο (*) είναι εκείνες που ικανοποιούν τον κανόνα:

$$d_t^* = 0,60 + 0,95 \times (d_{t-1}^* - 0,60), \quad (3)$$

Κατά συνέπεια, η μείωση του λόγου $\Delta X/\text{ΑΕΠ}$ (Δd_t), δεν είναι σταθερή αλλά μειώνεται όσο μειώνεται ο λόγος $\Delta X/\text{ΑΕΠ}$. Υψηλότερα ποσοστά $\Delta X/\text{ΑΕΠ}$ προκαλούν μεγαλύτερη ποσοστιαία μείωση και αντιστρόφως. Ο κανόνας της μείωσης αποδίδεται από την παρακάτω εξίσωση:

$$\Delta d_t^* = -0,05 \times (d_{t-1}^* - 0,60) \quad (4)$$

Από τα παραπάνω το πρωτογενές αποτέλεσμα που ικανοποιεί τον κανόνα (p_t^*) αποδίδεται από τον τύπο:

$$p_t^* = -0,05 \times 0,60 + (0,05 + \lambda_t) \times d_{t-1}, \quad (5)$$

Ενώ το αποτέλεσμα της Γενικής Κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ (b_t^*) αποδίδεται από τον τύπο:

$$b_t^* = p_t^* - \frac{i_t}{1 + \gamma_t} \times d_{t-1} = -0,05 \times 0,60 + \left(0,05 - \frac{\gamma_t}{1 + \gamma_t}\right) \times d_{t-1}. \quad (6)$$

¹⁹ Ο κανόνας του 1/20 αναφέρεται στη μεσοσταθμική ετήσια μείωση σε περίοδο τριών (3) ετών. Για λόγους απλοποίησης εκτιμούμε ότι ο κανόνας αναφέρεται σε ετήσια βάση (European Commission 2019).



Από την εξίσωση (6) προκύπτει πως το μέγεθος του αποτελέσματος της Γενικής Κυβέρνησης εξαρτάται από δύο μεταβλητές: την ονομαστική μεταβολή του ΑΕΠ (γ_t) και το ύψος του λόγου δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ την προηγούμενη περίοδο (d_{t-1}). Το ύψος του επιτοκίου επηρεάζει μόνο το επίπεδο του δημόσιου χρέους κατά την προηγούμενη περίοδο. Εν ολίγοις, (α) όσο μεγαλύτερος είναι ο ρυθμός μεταβολής του ΑΕΠ (γ_t), τόσο μικρότερο είναι το πλεόνασμα που απαιτείται για την εξυπηρέτηση του κανόνα (b^*), και αντιστρόφως, (β) το αρχικό μέγεθος του λόγου $\Delta X/\text{ΑΕΠ}$ παίζει σημαντικό ρόλο στο ύψος του απαιτούμενου πλεονάσματος, (γ) το ύψος του επιτοκίου δεν επηρεάζει το τελικό αποτέλεσμα, παρά μόνο το πρωτογενές αποτέλεσμα, εναλλακτικά η αύξηση των επιτοκίων απαιτεί υψηλότερα πρωτογενή πλεονάσματα προκειμένου να εξυπηρετηθεί το χρέος.



ΕΝΑ

Ινστιτούτο
Εναλλακτικών
Πολιτικών

ΕΝΑ Ινστιτούτο
Εναλλακτικών Πολιτικών
Ζαλοκώστα 8, 106 71 Αθήνα,
+30 210 364 7912

info@enainstitute.org
www.enainstitute.org

** Η παρούσα δημοσίευση εκφράζει τις απόψεις
του συγγραφέα και δεν εκφράζει απαραίτητα ή
και στο σύνολό της το ΕΝΑ*

