

## **Η αναθεώρηση του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης στην μετα- κορονοϊό εποχή**

**Στυλιανός Δ. Μαυρίδης**, Επίκουρος Καθηγητής Δημοσιονομικού - Φορολογικού Δικαίου και ΕΟΔ, τ. Αντιπρόεδρου ΔΣΘ, Μέλος ΔΣ ΕΕΔ

**Ιωάννα Χ. Συκούδη**, Δικηγόρος, ΜΔΕ Δημοσίου Δικαίου και Πολιτικής Επιστήμης Α.Π.Θ, υπ. Διδάκτωρ Νομικής ΑΠΘ

### **I. Εισαγωγή**

Η πανδημία του κορονοϊού, πέρα από τις ανυπολόγιστες υγειονομικές επιπτώσεις σε παγκόσμιο επίπεδο, έχει επιφέρει και σοβαρότατες οικονομικές επιπτώσεις, τόσο μικροοικονομικές, όσο και μακροοικονομικές. Στην εξίσωση προστέθηκε η Ρωσική εισβολή στην Ουκρανία το Φεβρουάριο του 2022, η οποία δημιούργησε παγκόσμια επισιτική κρίση και σοβαρές ελλείψεις σε τρόφιμα και βασικά αγαθά<sup>1</sup>, καθώς και σε ενεργειακή κρίση. Η διπλή αυτή κρίση αυτή, η οποία επηρέασε έτι περαιτέρω τις χώρες της Ευρώπης, οι οποίες, μεταξύ άλλων, έγιναν αποδέκτες σχεδόν 7 εκατομμυρίων Ουκρανών πολιτών που εκτοπίστηκαν από τη χώρα τους, οδήγησε στην ενεργοποίηση μηχανισμών έκτακτης ανάγκης για την αντιμετώπιση της οικονομικής και κοινωνικής αποσταθεροποίησης. Ταυτόχρονα, ανέδειξε νέες αδυναμίες στους δημοσιονομικούς κανόνες της Ένωσης και ιδίως στο ήδη υπό αναθεώρηση Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

### **II. Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης**

Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης ανήκει στο δευτερογενές – παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην ουσία εξειδικεύει το σύστημα δημοσιονομικής πειθαρχίας που θεσπίστηκε ιδίως με το άρθρο 126 ΣΛΕΕ<sup>2</sup>, το οποίο προβλέπει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να αποφεύγουν τα υπερβολικά δημόσια ελλείμματα. Ειδικότερα, το σύστημα της δημοσιονομικής πειθαρχίας που θεσπίστηκε μέσω του πρωτογενούς δικαίου εξειδικεύθηκε μέσα από το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο και ειδικότερα το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ), που υιοθετήθηκε αρχικά τον Ιούνιο του 1997 με Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Άμστερνταμ και αποτέλεσε πολιτική απόφαση προκειμένου να υπάρξουν αποτελεσματικές διαδικασίες ελέγχου και κατάργησης των υπερβολικών δημοσίων ελλειμμάτων. Το εν λόγω ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου προβλέπει σταθερούς πολιτικούς προσανατολισμούς για τα κράτη-μέλη, την Επιτροπή και το Συμβούλιο ECOFIN, ώστε να θέσουν σε εφαρμογή το ΣΣΑ και ουσιαστικά συνιστά τα πολιτικά θεμέλιά του.

Στο πλαίσιο του ΣΣΑ τα κράτη-μέλη δεσμεύονται να τηρήσουν το μεσοπρόθεσμο στόχο ισοσκελισμένης ή πλεονασματικής δημοσιονομικής κατάστασης και μεταξύ άλλων να αναλάβουν την κατά την κρίση τους διορθωτική δημοσιονομική δράση μόλις λάβουν την έγκαιρη προειδοποίηση σύμφωνα με το άρθρο 126 παρ. 4, να προχωρήσουν στην αναγκαία προσαρμογή μόλις λάβουν πληροφορίες ότι επίκειται κίνδυνος υπερβολικού ελλείμματος και να διορθώσουν το έλλειμμα αυτό το

<sup>1</sup> Σχετικά με την παγκόσμια επισιτιστική κρίση που δημιούργησε ο πόλεμος στην Ουκρανία, βλ. τον παρακάτω σύνδεσμο: <https://www.wfp.org/publications/war-ukraine-drives-global-food-crisis>.

<sup>2</sup> Ανάλυση της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος, βλ. Στ. Μαυρίδη «Τα κριτήρια δημοσιονομικής πειθαρχίας στην οικοδόμηση της Ευρωζώνης- η περίπτωση της Ελλάδας», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σελ. 40 επ.

συντομότερο δυνατόν.<sup>3</sup> Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) έχει ως στόχο τη διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας σε ολόκληρη την Ένωση και καθορίζει το πλαίσιο για την πρόληψη και τη διόρθωση των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Βασίζεται στον στόχο για υγιή δημόσια οικονομικά ως μέσο για την ενδυνάμωση των συνθηκών σταθερότητας των τιμών και για ισχυρή και διατηρήσιμη ανάπτυξη βασιζόμενη σε χρηματοπιστωτική σταθερότητα, υποστηρίζοντας με τον τρόπο αυτό την επίτευξη των στόχων της Ένωσης για διατηρήσιμη ανάπτυξη και απασχόληση.

Το ΣΣΑ περιλαμβάνει δύο σκέλη, ένα προληπτικό που θεσπίστηκε με τον Κανονισμό 1466/1997 και ένα κατασταλτικό που θεσπίστηκε με τον Κανονισμό 1467/1997<sup>4</sup>. Το προληπτικό σκέλος προέβλεπε ένα σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης με στόχο την αποφυγή των υπερβολικών ελλειμμάτων σύμφωνα με το οποίο τα Κράτη-μέλη υποβάλλουν κάθε χρόνο Πρόγραμμα Σταθερότητας (οι χώρες με νόμισμα το Ευρώ ) ή Σύγκλιση (τα υπόλοιπα κράτη-μέλη) μαζί με το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων. Τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης είναι υποχρεωμένα να καταρτίζουν προγράμματα σταθερότητας, τα οποία εμφανίζουν ως μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό τους στόχο την ισοσκελισμένη ή και πλεονασματική κατάσταση του ισοζυγίου της γενικής κυβέρνησης, όσα δε κράτη-μέλη δεν είναι ενταγμένα στην Ευρωζώνη οφείλουν να υποβάλλουν τα αντίστοιχα προγράμματα σύγκλισης.

Ο Κανονισμός 1466/1997 τροποποιήθηκε αρχικά με τον κανονισμό 1055/2005. Συγκεκριμένα, η τροποποίηση του προληπτικού σκέλους του ΣΣΑ, επήλθε με την έκδοση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1055/2005 του Συμβουλίου της 27<sup>ης</sup> Ιουνίου 2005 για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών. Η πιο σημαντική αλλαγή που επήλθε στο προληπτικό σκέλος του ΣΣΑ με αυτή την τροποποίηση αφορούσε στο περιεχόμενο και στα στοιχεία που πρέπει να περιλαμβάνει το πρόγραμμα σταθερότητας που οφείλει να υποβάλλει το κάθε κράτος-μέλος και κυρίως, στον μεσοπρόθεσμο στόχο που τίθεται με αυτό<sup>5</sup>. Ο κανονισμός αυτός τροποποιήθηκε ξανά εκ νέου και συμπληρώθηκε με τον κανονισμό 1175/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου. Με τον Κανονισμό αυτό θεσπίστηκε για πρώτη φορά το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο Συντονισμού των Οικονομικών Πολιτικών» στο πλαίσιο του οποίου ενισχύεται ο βαθμός εποπτείας κατά την εφαρμογή των οικονομικών πολιτικών.

Ο κανονισμός 1175/2011 συμπληρώνεται και με τον Κανονισμό 1176/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου με τον οποίο τέθηκαν οι κανόνες για τον εντοπισμό μακροοικονομικών ανισορροπιών και για την πρόληψη και διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών μέσα στην Ένωση. Το προληπτικό σκέλος του ΣΣΑ ενισχύθηκε επιπλέον με την Οδηγία 2011/85/ΕΕ, σύμφωνα με την οποία τα κράτη-μέλη κατά την κατάρτιση των ετήσιων προϋπολογισμών τους δεσμεύονται από τους στόχους που περιλαμβάνονται στα συντασσόμενα από τα ίδια αυτά και ελεγχόμενα από τα αρμόδια ενωσιακά όργανα (Επιτροπή, Συμβούλιο) Μεσοπρόθεσμα Πλαίσια Δημοσιονομικής Πολιτικής. Η εν λόγω Οδηγία προβλέπει λεπτομερείς κανόνες για τους εθνικούς προϋπολογισμούς, κανόνες που είναι αναγκαίοι

<sup>3</sup> Βλ. Γ. –Ε.Φ. Καλαβρού – Θ. Γ. Γεωργόπουλου, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ουσιαστικό Δίκαιο, 2<sup>η</sup> Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σελ. 234.

<sup>4</sup> Βλ. τον διαδικτυακό ιστότοπο [http://eurlex.europa.eu/summary/glossary/stability\\_growth\\_pact.html?locale=el](http://eurlex.europa.eu/summary/glossary/stability_growth_pact.html?locale=el) για το ΣΣΑ.

<sup>5</sup> Βλ. Στ. Μαυρίδη ο.π. σ. 99 επ. όπου αναλύεται γενικά η τροποποίηση και λειτουργία του ΣΣΑ.

ώστε να εξασφαλίζεται η τήρηση των απαιτήσεων της ONE από τις κυβερνήσεις της ΕΕ και για την αποφυγή υπερβολικών ελλειμμάτων. Η Οδηγία αυτή, όπως και οι ανωτέρω Κανονισμοί αποτελούν τα 3 από τα 6 νομοθετικά μέτρα (γνωστά ως η «δέσμη των 6 μέτρων» που τέθηκαν σε ισχύ στις 13 Δεκεμβρίου 2011 με στόχο την ενίσχυση της δημοσιονομικής και οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ.

Το κατασταλτικό ή διορθωτικό σκέλος του ΣΣΑ θεσπίστηκε με τον Κανονισμό 1467/1997 του Συμβουλίου και περιέχει διατάξεις σχετικές με την επιτάχυνση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείματος που προβλέπει το άρθρο 126 ΣΛΕΕ, μέσω της οποίας επιβάλλεται η κατάργηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων στα κράτη-μέλη. Ο κανονισμός αυτός τροποποιήθηκε αρχικά με τον Κανονισμό 1065/2005 για να τροποποιηθεί εκ νέου με τον Κανονισμό 1177/2011 του Συμβουλίου.

Το Σύμφωνο ενισχύθηκε εκ νέου με τον Κανονισμό (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 (ΕΕ L 140 της 27.5.2013, σ. 1–10) και τον Κανονισμό (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 ελλείματος των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ (ΕΕ L 140 της 27.5.2013, σ. 11–23).

### **III. Η θέσπιση της γενικής ρήτρας διαφυγής και η ενεργοποίησή της**

Μία από τις καινοτομίες της τροποποίησης του 2011 είναι η γενική ρήτρα διαφυγής, η οποία θεσπίστηκε με την εξάπτυχη μεταρρύθμισή του το 2011. Η εμπειρία αυτή της παγκόσμιας οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2009, κατέδειξε ιδίως την ανάγκη θέσπισης ειδικών διατάξεων στους δημοσιονομικούς κανόνες της ΕΕ ώστε να καταστεί δυνατή η συντονισμένη απόκλιση από τις κανονικές απαιτήσεις και δεσμεύσεις του Συμφώνου για όλα τα κράτη μέλη σε περίπτωση γενικευμένης κρίσης ως συνέπεια σοβαρής επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας στη ζώνη του ευρώ ή στην ΕΕ συνολικά.

Ειδικότερα, αναφορικά με το προληπτικό σκέλος, στο άρθρο 5 παράγραφος 1 και στο άρθρο 9 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 αναφέρεται ότι «σε περιόδους σοβαρής επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας στη ζώνη του ευρώ ή την Ένωση συνολικά, επιτρέπεται στα κράτη μέλη να αποκλίνουν προσωρινά από την πορεία προσαρμογής προς επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου». Αναφορικά με το διορθωτικό σκέλος, στο άρθρο 3 παράγραφος 5 και στο άρθρο 5 παράγραφος 2 προβλέπεται ότι σε περίπτωση σοβαρής επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας στη ζώνη του ευρώ ή στην ΕΕ συνολικώς, το Συμβούλιο μπορεί επίσης να αποφασίσει, κατόπιν συστάσεως της Επιτροπής, να εγκρίνει αναθεωρημένη δημοσιονομική πορεία.

Η γενική ρήτρα διαφυγής, δηλαδή, παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αποκλίνουν προσωρινά από τις δεσμεύσεις και τους δημοσιονομικούς στόχους του Συμφώνου και να λάβουν δημοσιονομικά μέτρα για την κατάλληλη αντιμετώπιση μιας εξαιρετικά απρόβλεπτης και ανώμαλης κατάστασης, υπό την προϋπόθεση όμως ότι δεν τίθεται σε κίνδυνο η διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών μεσοπρόθεσμα. Σε τούτο το σημείο πρέπει να σημειωθεί ότι η ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής,

δεν συνεπάγεται την αναστολή ισχύος του Συμφώνου και των διαδικασιών του, απλώς επιτρέπει στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για τον συντονισμό των πολιτικών στο πλαίσιο του Συμφώνου, αποκλίνοντας παράλληλα από τις δημοσιονομικές υποχρεώσεις και την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων που θα ίσχυαν κανονικά για τα κράτη μέλη. Εάν ένα κράτος μέλος υπάγεται στο διορθωτικό σκέλος, η ρήτρα συνεπάγεται ότι το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει, κατόπιν σύστασης της Επιτροπής, να εγκρίνει αναθεωρημένη δημοσιονομική πορεία.

Στις 20.03.2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε τη με αριθμό 123/2020 Ανακοίνωση προς το Συμβούλιο για την ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης για πρώτη φορά από τη θέσπισή της το 2011. Σύμφωνα με την Ανακοίνωση της Επιτροπής, η πανδημία COVID-19 προκάλεσε μείζονα κλυδωνισμό στην οικονομία, αναμενόταν δε έτι περαιτέρω σοβαρή επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας, ώστε κατά την κρίση της πληρούνται οι προϋποθέσεις για την ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής<sup>6</sup>. Τρεις ημέρες αργότερα, οι υπουργοί Οικονομικών των κρατών μελών συμφώνησαν με την εκτίμηση της Επιτροπής, ενεργοποιήθηκε η γενική ρήτρα διαφυγής. Κατόπιν αυτών δόθηκαν διευκρινίσεις-συστάσεις στα κράτη μέλη προκειμένου να αντιμετωπίσουν τις έκτακτες αυτές συνθήκες<sup>7</sup>.

Η αυξημένη αβεβαιότητα και οι έντονοι κίνδυνοι δυσμενέστερων εξελίξεων για τις οικονομικές προοπτικές λόγω του πολέμου στην Ευρώπη, οι άνευ προηγουμένου αυξήσεις των τιμών της ενέργειας και οι συνεχιζόμενες διαταραχές στην αλυσίδα εφοδιασμού οδήγησαν στην παράταση της εφαρμογής της γενικής ρήτρας διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης αρχικά έως το 2022 και ήδη έως το 2023. Όπως ανακοινώθηκε από την Επιτροπή στις 8 Μαρτίου, η ρήτρα αναμένεται να απενεργοποιηθεί εντός του 2024, οπότε και θα αρχίσει μία περίοδος σταδιακής επάνοδος στην κανονικότητα με απόσυρση των μέτρων στήριξης και αποκλιμάκωση του χρέους που αυξήθηκε πάνω από το όριο του 60% του ΑΕΠ στις περισσότερες χώρες της ΕΕ. Η Ελλάδα, συγκεκριμένα, έχει το υψηλότερο χρέος στην ΕΕ, πάνω από το 170% του ΑΕΠ.

#### **IV. Η διαδικασία αξιολόγησης και αναθεώρησης του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης**

Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης είναι, ως προς τη νομική του φύση, Κανονισμός, δηλαδή, έχει γενική ισχύ, είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος, χωρίς να προηγηθεί η ενσωμάτωσή του στην εθνική νομοθεσία (άρθρο 288 ΣΛΕΕ). Επομένως, τροποποιείται με νέο Κανονισμό, κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 294 ΣΛΕΕ, δηλαδή κατόπιν πρότασης της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο.

Μία ακόμη καινοτομία, είναι ότι το 2011, με τον με αριθμό 1173/2011 Κανονισμό (ΕΕ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, με τον οποίο

---

<sup>6</sup> Η Ανακοίνωση της Επιτροπής είναι διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον παρακάτω σύνδεσμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1591119459569&uri=CELEX%3A52020DC0123>.

<sup>7</sup> Για τις συστάσεις που δόθηκαν στην Ελλάδα μετά την ενεργοποίηση της ρήτρας διαφυγής βλ. [https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/e04622a9-2024-47fe-a2f4-dd557cef2882/%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97\\_%CE%95%CE%A0%CE%99%CE%A4%CE%A1%CE%9F%CE%A0%CE%97%CE%A3\\_COM\\_2020\\_546\\_EL.pdf](https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/e04622a9-2024-47fe-a2f4-dd557cef2882/%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97_%CE%95%CE%A0%CE%99%CE%A4%CE%A1%CE%9F%CE%A0%CE%97%CE%A3_COM_2020_546_EL.pdf).

τροποποιήθηκε ο Κανονισμός 1466/1997 προστέθηκε το πρώτον το άρθρο 13 με τον τίτλο «Επανεξέταση», στο οποίο προβλέπεται, μεταξύ άλλων ότι μέχρι την 14η Δεκεμβρίου 2014 και εν συνεχεία ανά πενταετία, η Επιτροπή δημοσιεύει έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού, η οποία διαβιβάζεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. Η έκθεση αξιολογεί μεταξύ άλλων: α) την αποτελεσματικότητα του κανονισμού και β) την πρόοδο ως προς την εξασφάλιση του στενότερου συντονισμού των οικονομικών πολιτικών και της σύγκλισης των οικονομικών επιδόσεων των κρατών μελών σύμφωνα με τη ΣΛΕΕ. Σύμφωνα δε με τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου, εφόσον κριθεί σκόπιμο, η εν λόγω έκθεση συνοδεύεται από πρόταση με τροποποιήσεις του παρόντος κανονισμού.

Ωστε, θεσπίστηκε το πρώτον η περιοδική (ανά πενταετία) υποχρεωτική υποβολή έκθεσης για την αποτελεσματικότητα και τον τρόπο εφαρμογής του Κανονισμού. Με την αξιολόγηση αυτή, λαμβάνει χώρα κατ' ουσίαν ο απολογισμός της εφαρμογής του κανονισμού, με βάση τον οποίο προτείνονται, ενδεχομένως, τροποποιήσεις οι οποίες θα βελτιώσουν το στόχο του Συμφώνου, δηλαδή την επίτευξη της δημοσιονομικής πειθαρχίας στα κράτη μέλη της Ένωσης, με τον στενότερο συντονισμό των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών, και τη σταθερή σύγκλιση των οικονομικών και δημοσιονομικών επιδόσεων<sup>8</sup>.

Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, τον Φεβρουάριο του 2020, η Επιτροπή δημοσίευσε ανακοίνωση με τίτλο «Επανεξέταση της οικονομικής διακυβέρνησης», στην οποία αναφέρεται κατά πόσον τα διάφορα στοιχεία εποπτείας που εισήχθησαν ή τροποποιήθηκαν με τις μεταρρυθμίσεις του 2011 και του 2013, δηλαδή τα νομοθετικά μέτρα του «εξάπτυχου» και του «δίπτυχου», αντίστοιχα, ήταν αποτελεσματικά ως προς την επίτευξη των βασικών στόχων τους. Στο πλαίσιο της επανεξέτασης, η Επιτροπή δρομολόγησε δημόσια συζήτηση, ώστε να δώσει στους συμφεροντούχους την ευκαιρία να διατυπώσουν τις απόψεις τους σχετικά με τη λειτουργία της εποπτείας μέχρι στιγμής και σχετικά με πιθανούς τρόπους βελτίωσης της αποτελεσματικότητας του πλαισίου όσον αφορά την επίτευξη των βασικών στόχων του. Οι πολίτες και τα θεσμικά όργανα κλήθηκαν αρχικά να υποβάλουν τις απαντήσεις τους στις ερωτήσεις που τίθενται στην ανακοίνωση έως τις 30 Ιουνίου 2020. Ωστόσο, η δημόσια συζήτηση επηρεάστηκε από την ανάγκη επικέντρωσης στις άμεσες προκλήσεις που προέκυψαν από την πανδημία κορονοϊού και η δημόσια διαβούλευση παρατάθηκε επ' αόριστον.

Στις 21 Οκτωβρίου 2021, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση<sup>9</sup>, με την οποία προέβη σε απολογισμό των μεταβαλλόμενων συνθηκών για την οικονομική διακυβέρνηση, μετά την κρίση της COVID-19, και ξεκίνησε εκ νέου τη δημόσια συζήτηση σχετικά με την επανεξέταση του Συμφώνου, στην οποία κλήθηκαν να συμμετάσχουν όλα τα βασικά ενδιαφερόμενα μέρη, δηλαδή τα άλλα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, οι εθνικές αρχές, οι κοινωνικοί εταίροι και η ακαδημαϊκή κοινότητα, ώστε να επιτευχθεί συναίνεση σχετικά με το μέλλον του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης<sup>10</sup>. Η δημόσια διαβούλευση ολοκληρώθηκε στο τέλος του 2021, όμως δεδομένης της γενικής ρήτηρας διαφυγής, οι τελικές αποφάσεις σχετικά με την

<sup>8</sup> Αναλυτικά για το πλαίσιο δημοσιονομικών πολιτικών της Ε.Ε. βλ.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/89/the-eu-framework-for-fiscal-policies>.

<sup>9</sup> Αναλυτικά για την ανακοίνωση της Επιτροπής βλ. σχετικά [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip\\_21\\_5321](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_21_5321).

<sup>10</sup> Οι θέσεις του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου για την Αναθεώρηση του Συμφώνου είναι διαθέσιμες ηλεκτρονικά: <https://www.hfisc.gr/ekfrasi-gnomis/theseis-toy-eds-anaforika-me-tin-anatheorisi-toy-symfonoy-statherotitas-kai-anaptyxis>.

αναθεώρηση αναμένεται να ληφθούν εντός του 2023 και να εφαρμοστούν από το 2024, οπότε και οι δεσμεύσεις του Συμφώνου θα ισχύσουν εκ νέου με τη νέα, αναθεωρημένη τους μορφή.

## **V. Οι προτάσεις της αναθεώρησης στην μετα-κορονοϊό εποχή**

Η Επιτροπή, με σχετική ανακοίνωσή της το Νοέμβριο του 2022, δημοσίευσε τις κατευθύνσεις της για την αναθεώρηση του Συμφώνου<sup>11</sup>, οι οποίες είναι σαφώς επηρεασμένες από την πανδημία του COVID -19. Είναι χαρακτηριστικό, ότι στην ανακοίνωση της, η Επιτροπή αφιερώνει ένα ολόκληρο κεφάλαιο με τίτλο «Μαθήματα από την πρόσφατη κρίση», στο οποίο περιγράφει τις συνέπειες της πανδημίας στην αναθεώρηση της οικονομικής διακυβέρνησης, καθώς και τις αδυναμίες της δημοσιονομικής πολιτικής της ΕΕ που αναδείχθηκαν μέσα από την κρίση. Ιδίως, αναφέρεται στις αδυναμίες των κοινωνικών δικτύων ασφαλείας και των εθνικών συστημάτων υγείας, οι οποίες αναδείχθηκαν από την κρίση. Ταυτόχρονα, αναφέρεται στην κατακόρυφη άνοδο του δημοσίου χρέους, η οποία ενέτεινε την ανάγκη ώστε οι τροποποιήσεις του συμφώνου να κατατείνουν προς τη μείωση της αναλογίας του χρέους προς συντεταγμένα επίπεδα με σταδιακό, διαρκή και φιλικό προς την ανάπτυξη τρόπο.

Η κρίση, ανέδειξε, ακόμη, την ανάγκη να δημιουργηθούν δημοσιονομικά αποθέματα ασφαλείας, τα οποία μπορούν να χρησιμοποιήσουν οι κυβερνήσεις προκειμένου να παρέχουν αντικυκλική δημοσιονομική στήριξη σε περιόδους κρίσης, δηλαδή, σε περιόδους ενεργοποίησης της γενικής ρήτρας διαφυγής. Τέλος, η Επιτροπή επεσήμανε ότι θα πρέπει να τεθεί σε προτεραιότητα η δίκαιη δίδυμη μετάβαση (πράσινη και ψηφιακή), η αύξηση της κοινωνικής και οικονομικής ανθεκτικότητας (συμπεριλαμβανομένης της αναβάθμισης των δεξιοτήτων), η αύξηση της εδαφικής συνοχής, η μείωση των ενεργειακών εξαρτήσεων και η αύξηση των αμυντικών δυνατοτήτων σε εθνικό επίπεδο και προς υποστήριξη των κοινών προτεραιοτήτων της Ευρώπης και της εν γένει ανθεκτικότητας της οικονομίας σε περιόδους κρίσης<sup>12</sup>.

Για τη σταδιακή επίτευξη των στόχων αυτών, η Επιτροπή πρότεινε την αναθεώρηση του Συμφώνου σε τρεις βασικές κατευθύνσεις:

**ΠΡΩΤΗ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ενίσχυση της πρωτοβουλίας των κρατών μελών**, η οποία θα επιτευχθεί με τον εξής τρόπο: η Επιτροπή δημοσιοποιεί πολυετές σχέδιο αναφοράς για τη βιωσιμότητα του χρέους. Στη συνέχεια, έκαστο κράτος μέλος προτείνει μεσοπρόθεσμο (τουλάχιστον 4ετες) δημοσιονομικό-διαρθρωτικό πρόγραμμα, στο οποίο εντάσσεται ο ετήσιος προϋπολογισμός. Ο δε προϋπολογισμός θα πρέπει να ακολουθεί τη δημοσιονομική τροχιά και να διασφαλίζει ότι το χρέος θα ξεκινήσει να κυμαίνεται σε συντεταγμένα επίπεδα εντός της περιόδου προσαρμογής. Ακόμη, κάθε κράτος δύναται να αιτηθεί μεγαλύτερη προσαρμογή (3 έτη) υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Ακολουθεί η αξιολόγηση του προγράμματος του κράτους-μέλους από την Επιτροπή, η οποία δύναται να ζητήσει τροποποιήσεις του πλάνου, και τέλος η έγκρισή του από το Συμβούλιο. Μετά την έγκριση του πλάνου, το κράτος-μέλος

<sup>11</sup> Βλ. σχετικά με την ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τις κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ στον παρακάτω σύνδεσμο: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip\\_22\\_6562](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_22_6562).

<sup>12</sup> Βλ. αναλυτικά την ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τις κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ στον παρακάτω σύνδεσμο: [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-11/com\\_2022\\_583\\_1\\_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-11/com_2022_583_1_en.pdf), 2.2. 2.2 “Lessons from the recent crises”.

εφαρμόζει το πολυετές πλάνο με ετήσια επιτήρηση από την Επιτροπή και το Συμβούλιο, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

**ΔΕΥΤΕΡΗ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: Απλοποίηση δεικτών.** Προτείνεται κατάργηση μιας σειράς πολύπλοκων και αδιαφανών δεικτών για τη μείωση του χρέους, όπως το «παραγωγικό κενό» και «διαρθρωτικό ισοζύγιο» και η χρήση ενός μοναδικού δείκτη για την αξιολόγηση της βιωσιμότητας του χρέους, τις «εθνικά χρηματοδοτούμενες καθарές δημόσιες δαπάνες», οι οποίες είναι το σύνολο των δαπανών μείον τις δαπάνες τόκων και τις κυκλικές δαπάνες ανεργίας. Με αυτό τον τρόπο, η αξιολόγηση του χρέους θα υπολογίζεται με πιο ρεαλιστικό τρόπο και θα επιτυγχάνονται πιο αξιόπιστες προβλέψεις για τη δημοσιονομική πορεία των κρατών μελών.

**ΤΡΙΤΗ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: Ενίσχυση των κυρώσεων.** Προτείνεται η αλλαγή του συστήματος των κυρώσεων των κρατών μελών με πιο «έξυπνες» κυρώσεις. Οι αλλαγές θα περιλαμβάνουν μείωση των ήδη υφιστάμενων οικονομικών κυρώσεων, την προσθήκη κυρώσεων «φήμης», οι οποίες θα περιλαμβάνουν για παράδειγμα την ακρόαση του Υπουργού του κράτους – μέλους που αποκλίνει από τους δημοσιονομικούς κανόνες ενώπιον του Ευρωκοινοβουλίου, καθώς και την αναστολή της ενωσιακής χρηματοδότησης όταν τα κράτη μέλη δεν λαμβάνουν αποτελεσματικά μέτρα για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματός τους.

## **VI. Αποτίμηση των κατευθύνσεων της αναθεώρησης**

Από τα ανωτέρω φαίνεται ότι βασικός στόχος των προτάσεων της Κομισιόν είναι η βελτίωση της βιωσιμότητας του χρέους με παράλληλη βιώσιμη ενίσχυση του δυναμικού ρυθμού ανάπτυξης. Για τον λόγο αυτό δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην απρόσκοπτη υλοποίηση των επενδύσεων που είναι αναγκαίες, ιδιαίτερα για την πράσινη και την ψηφιακή μετάβαση, καθώς και σε μεταρρυθμίσεις που ενισχύουν την ανάπτυξη.

Ακόμη, η απλοποίηση των δεικτών μέτρησης του χρέους και η ενίσχυση του ρόλου των κρατών μελών, τα οποία θα έχουν την πρωτοβουλία σύνταξης του εθνικού μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού-διαρθρωτικού σχεδίου, έχει ως αποτέλεσμα να εγκρίνονται και να εφαρμόζονται πλάνο τα οποία είναι πιο ρεαλιστικά, περισσότερο προσαρμοσμένα στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των κρατών – μελών και ως εκ τούτου πιο επιτεύξιμα, ώστε να διευκολύνεται η εφαρμογή τους και να αυξάνεται η αποτελεσματικότητά τους. Με τον τρόπο αυτό, επιτυγχάνεται μεγαλύτερη ευελιξία του χρέους, με ισχυρότερη εποπτεία από τα όργανα της Ένωσης.

Σημειωτέον ότι, παρά τις αντιρρήσεις των κρατών μελών και της επιστημονικής κοινότητας, σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής αλλά και την ανακοίνωση του EcoFin, οι τιμές αναφοράς της Συνθήκης 3% για τον λόγο του προβλεπόμενου ή του πραγματικού δημοσιονομικού ελλείμματος προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν σε τιμές αγοράς και 60% για τον λόγο του δημόσιου χρέους προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν σε τιμές αγοράς παραμένουν αμετάβλητες. Τούτο παρόλο που οι κανόνες αυτοί φαίνονται ιδιαίτερα αυστηρή, ιδίως εντός της ευρωζώνης, δεδομένου ότι τουλάχιστον 9 από τα 19 κράτη μέλη της ευρωζώνης δεν μπορούν να προσεγγίσουν το στόχο του 70% του ΑΕΠ στις επόμενες δεκαετίες (Αυστρία, Σλοβενία, Βέλγιο, Γαλλία, Κύπρος, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιταλία, Ελλάδα). Θα πρέπει βέβαια να επισημανθεί ότι ως αντιστάθμισμα, δεν υπάρχει πλέον η πρόβλεψη για μείωση του υπερβάλλοντος χρέους (του πάνω από το 60% του ΑΕΠ) κατά 5% ετησίως, δεδομένου ότι, όπως σημειώνεται,

«τα εθνικά μεσοπρόθεσμα σχέδια θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι ο λόγος μειώνεται επαρκώς».

Εν κατακλείδι, οι κατευθύνσεις της αναθεώρησης του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, σε γενικές γραμμές αποτιμώνται θετικά, καθώς τείνουν στην απλοποίηση του πολύπλοκου υφιστάμενου πλαισίου, η δυσκολία εφαρμογής του οποίου οδηγούσε σε έλλειψη συμμόρφωσης και σε αδυναμία επιβολής των κανόνων και συνακόλουθα της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Επίσης, διαφαίνεται και μια τάση ευελιξίας, ήτοι προσπάθεια για οικειοθελή και συνειδητή συμμόρφωση των κρατών μελών, σε αντίθεση με τις αρχικές άκαμπτες προβλέψεις. Έτσι, επιχειρείται να συγκεραστούν τόσο οι απόψεις που θέλουν αυστηροποίησή του όσο και αυτές που θέλουν προσαρμογή στα σύγχρονα δεδομένα, με τις «έξυπνες» προβλέψεις του. Βέβαια, παραμένουν ορισμένες ρυθμίσεις, οι οποίες εξακολουθούν να το εμφανίζουν ως δύσκολο στην εφαρμογή του, και κυρίως η αρχική λογική της συνθήκης του Μάαστριχτ, με αποτέλεσμα και με δεδομένη τη σύγχρονη δημοσιονομική θέση των κρατών – μελών στο πλαίσιο και της τελευταίας κρίσης, να ελλοχεύει περισσότερο από ποτέ ο κίνδυνος για μια Ευρώπη δύο ταχυτήτων, στην οποία ο στενός πυρήνας των ιδρυτικών μελών θα προχωρήσει μπροστά με στενότερη συνεργασία και ενσωμάτωση σε ζητήματα οικονομίας, φορολογίας και ασφάλειας, αφήνοντας παράλληλα τις χώρες της περιφέρειας να συνεχίσουν την πορεία τους με πιο χαλαρούς δεσμούς μεταξύ τους.

Προς το παρόν υπάρχουν τρεις σχολές σκέψεις επί των προτάσεων της Επιτροπής. Μια πρώτη μερίδα θεωρεί ότι το υφιστάμενο πλαίσιο χρειάζεται μερική, μικρή αναθεώρηση. Αυτές είναι ιδίως οι χώρες της βόρειας Ευρώπης, οι οποίες θέτουν ως προτεραιότητα την αντιμετώπιση του πληθωρισμού μέσω της αυστηρής νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής. Μια δεύτερη μερίδα χωρών τάσσεται υπέρ της πλήρους αναθεώρησης των κανόνων, η οποία θα οδηγήσει σε μια νέα και πιο αποτελεσματική δημοσιονομική πολιτική. Σε αυτή την κατηγορία ανήκει και η Ελλάδα. Μια τρίτη μερίδα τάσσεται στο ενδιάμεσο, υποστηρίζοντας ότι χρειάζεται μεν προσαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων, αλλά εντός του τρέχοντος πλαισίου.

Όλες αυτές οι προτάσεις και οι κατευθύνσεις, δεν είναι οριστικές, αλλά εξακολουθούν να είναι υπό συζήτηση, ώστε ενδέχεται να τροποποιηθούν, μέχρι να υπάρξει η απαιτούμενη συναίνεση των κρατών μελών. Ταυτόχρονα, υπάρχει και η ανησυχία της μη επίτευξης συναίνεσης, η οποία θα οδηγήσει στη μη αναθεώρηση του συμφώνου και στην επιστροφή στους προηγούμενους δημοσιονομικούς κανόνες.

Η επίτευξη ευρείας συναίνεσης και ισορροπίας, είναι ένα στοίχημα για τα κράτη μέλη της Ένωσης και τους επικεφαλής τους, το οποίο, θα καθορίσει τη δημοσιονομική πορεία της Ευρώπης για τα επόμενα χρόνια, καθώς και τα νέα θεμέλια και το παγκόσμιο πρόσωπο της Ευρώπης στην μετα-κορωνοϊό εποχή.