

Επισκόπηση 05

EL

Μεταρρύθμιση της
οικονομικής
διακυβέρνησης της ΕΕ:
Ευκαιρίες παρά τους
κινδύνους και τις
προκλήσεις



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

2023

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-XI
Εισαγωγή	01-06
Εμβέλεια και προσέγγιση της επισκόπησης	07-08
Το πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ από το 1992	09-18
Πρόσφατες κοινωνικοοικονομικές και γεωπολιτικές εξελίξεις	19-24
Η ανάγκη για μεταρρύθμιση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ και οι προτάσεις της Επιτροπής	25-101
Δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ	30-46
Οι καθαρές δαπάνες έναντι του διαρθρωτικού δημοσιονομικού ισοζυγίου ως βασικός δείκτης	30-34
Εστίαση στη μείωση του χρέους	35-44
Η ανάλυσή μας σχετικά με τις βασικές προκλήσεις και τους κύριους κινδύνους	45-46
Εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια	47-60
Μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια	48-51
Ανεξάρτητα δημοσιονομικά όργανα	52-59
Η ανάλυσή μας σχετικά με τις βασικές προκλήσεις και τους κύριους κινδύνους	60
Εθνικά σχέδια για ανάληψη ευθύνης σε εθνικό επίπεδο	61-72
Η ανάλυσή μας σχετικά με τις βασικές προκλήσεις και τους κύριους κινδύνους	70-72
Διαφάνεια και διακριτική ευχέρεια	73-80
Η ανάλυσή μας σχετικά με τις βασικές προκλήσεις και τους κύριους κινδύνους	78-80
Επιβολή των κανόνων	81-90

Η ανάλυσή μας σχετικά με τις βασικές προκλήσεις και τους κύριους κινδύνους 88-90

Πολυπλοκότητα και αλληλεπικαλύψεις 91-101

Η ανάλυσή μας σχετικά με τις βασικές προκλήσεις και τους κύριους κινδύνους 100-101

Τελικές παρατηρήσεις: Οι προτάσεις της Επιτροπής καλύπτουν την πλειονότητα των βασικών προβληματισμών, όμως εξακολουθούν να εντοπίζονται κίνδυνοι και προκλήσεις 102-110

Παραρτήματα

Παράρτημα I – Έλεγχοι, επισκοπήσεις και γνώμες του ΕΕΣ σε σχέση με την οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ

Παράρτημα II – Εξέλιξη του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ

Παράρτημα III – Εξέλιξη των λόγων ελλείμματος προς ΑΕΠ και χρέους προς ΑΕΠ από το 2000 έως το 2022

Παράρτημα IV – Παγκόσμιο δημόσιο χρέος

Παράρτημα V – Χρονογραμμή Ευρωπαϊκού Εξαμήνου

Παράρτημα VI – Προβληματισμοί των βασικών ενδιαφερόμενων μερών όσον αφορά το ισχύον πλαίσιο

Συνομογραφίες

Γλωσσάριο

Κλιμάκιο του ΕΕΣ

Σύνοψη

I Ως «πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ» νοείται το σύστημα θεσμών και διαδικασιών που έχει θεσπίσει η Ευρωπαϊκή Ένωση προκειμένου να επιτύχει τους οικονομικούς στόχους της και, ειδικότερα, τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών. Μέσω του πλαισίου αυτού επιδιώκεται η παρακολούθηση, η πρόληψη και η διόρθωση οικονομικών τάσεων που θα μπορούσαν να αποδυναμώσουν τις εθνικές οικονομίες ή να επηρεάσουν αρνητικά τις χώρες της ΕΕ, η αποτροπή τυχόν δευτερογενών επιπτώσεων σε άλλες οικονομίες, καθώς και η στήριξη της σταθερότητας του ενιαίου νομίσματος ή η δημιουργία των αναγκαίων συνθηκών για την ενίσχυση της διαδικασίας εγκαθίδρυσης της ευρωπαϊκής τραπεζικής ένωσης.

II Οι συνιστώσες του πλαισίου, ως έχει σήμερα, είναι το δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ (αποτελούμενο από το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια), η διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών, το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο για τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής και της πολιτικής απασχόλησης, και το πλαίσιο για τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα ή τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών τους ή ζητούν χρηματοδοτική συνδρομή.

III Το πλαίσιο αυτό βασίζεται στις δέσμες νομοθετικών μέτρων που ενέκρινε η ΕΕ σε συνέχεια της χρηματοπιστωτικής κρίσης και της κρίσης δημόσιου χρέους. Έκτοτε, έχουμε ελέγξει διεξοδικά το πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ, έχουμε αναδείξει τις κύριες αδυναμίες του και έχουμε διατυπώσει σειρά συστάσεων για την αντιμετώπιση των εξής ζητημάτων:

- της χρήσης μη παρατηρήσιμου δείκτη (όπως το διαρθρωτικό ισοζύγιο), ο οποίος υπόκειται σε συχνές και ενίοτε σημαντικές αναθεωρήσεις, με ενδεχόμενο αντίκτυπο σε προηγούμενες εκτιμήσεις και εστίαση στο έλλειμμα και όχι στο χρέος·
- αδυναμιών στα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια στα οποία βασίζονται οι δημοσιονομικές πολιτικές των κρατών μελών·
- της μη ανάληψης ευθύνης σε εθνικό επίπεδο·
- της ανισορροπίας μεταξύ διαφάνειας και διακριτικής ευχέρειας·
- της ανεπαρκούς ή ανύπαρκτης επιβολής στην πράξη·

- ο της πολυπλοκότητας και των αλληλεπικαλύψεων που χαρακτηρίζουν την εποπτεία και την παρακολούθηση.

IV Οι περισσότερες από αυτές τις αδυναμίες προβληματίζουν και τα κύρια ενδιαφερόμενα μέρη, ενώ η Επιτροπή αναγνωρίζει την ανάγκη μεταρρύθμισης του πλαισίου. Τον Φεβρουάριο του 2020 και τον Οκτώβριο του 2021 δημοσίευσε αναδρομικές αξιολογήσεις του πλαισίου και εξήγγειλε διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης. Η διαδικασία αυτή κατέληξε στη δημοσίευση ανακοίνωσης, τον Νοέμβριο του 2022, στην οποία παρέσχε «κατευθύνσεις» και περιέγραψε τις αρχές για τη μεταρρύθμιση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης. Τον Απρίλιο του 2023, η Επιτροπή παρουσίασε δέσμη νομοθετικών προτάσεων για την αναθεώρηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και των απαιτήσεων για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών. Για άλλες πτυχές, όπως η διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών ή η μεταπρογραμματική εποπτεία, η Επιτροπή πρότεινε σχέδια για τα οποία δεν απαιτούνται νομοθετικές αλλαγές.

V Ενόψει της κατάρτησης, στο τέλος του 2023, της γενικής ρήτηρας διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (βλέπε σημείο 19), τα κράτη μέλη και η Επιτροπή πρέπει να επιτύχουν συναίνεση σχετικά με τη μεταρρύθμιση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης πριν από τις προσεχείς διαδικασίες κατάρτισης των εθνικών προϋπολογισμών. Εάν δεν επιτευχθεί συναίνεση επί της μεταρρύθμισης, για τις διαδικασίες αυτές θα ισχύσει η τρέχουσα νομοθεσία.

VI Το παρόν έγγραφο δεν αποτελεί έκθεση ελέγχου, αλλά επισκόπηση που βασίζεται, κατά κύριο λόγο, σε προηγούμενες ελεγκτικές εργασίες και σε δημόσια διαθέσιμες πληροφορίες ή σε υλικό που συγκεντρώθηκε ειδικά για τον σκοπό αυτό. Σε αυτό παρουσιάζουμε συνολικά τις αδυναμίες που εντοπίστηκαν στο πλαίσιο προηγούμενων ελέγχων μας και λαμβάνει υπόψη τις μεταβολές στο κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον και τις γεωπολιτικές εξελίξεις. Προσδιορίζουμε τους σοβαρότερους κινδύνους και τις σημαντικότερες ευκαιρίες και προκλήσεις που προκύπτουν από τις κατευθύνσεις και τις νομοθετικές προτάσεις που παρουσίασε η Επιτροπή.

VII Οι προτάσεις κινούνται στη σωστή κατεύθυνση, καθώς η Επιτροπή δράττεται της ευκαιρίας για να απαντήσει στην πλειονότητα των σπουδαιότερων προβληματισμών σχετικά με το ισχύον πλαίσιο, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που ανέδειξε το ΕΕΣ στο πλαίσιο προηγούμενων ελέγχων και εκθέσεων του. Ωστόσο, κίνδυνοι και προκλήσεις δεν παύουν να υπάρχουν σε σχέση με διάφορες σημαντικές πτυχές. Η κύρια πρόκληση είναι να εξασφαλιστεί ότι το νέο πλαίσιο θα διασφαλίζει δημοσιονομικές προσαρμογές που συμβάλλουν στη βιωσιμότητα του χρέους, ενθαρρύνοντας παράλληλα επενδύσεις και μεταρρυθμίσεις που μπορούν να τονώσουν την ανάπτυξη.

VIII Η Επιτροπή προτείνει στα κράτη μέλη να υποβάλουν εθνικά μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά-διαρθρωτικά σχέδια, στα οποία θα συγκεντρώνουν τις δημοσιονομικές, μεταρρυθμιστικές και επενδυτικές δεσμεύσεις τους. Σε κάθε σχέδιο θα πρέπει να καθορίζεται μια ειδική ανά χώρα πορεία προσαρμογής αναφοράς για τις καθαρές δαπάνες, με στόχο ο δείκτης χρέους να τεθεί σε καθοδική πορεία ή να διατηρηθεί σε συνετά επίπεδα. Αυτή η διαφοροποιημένη ανά χώρα προσέγγιση έχει στόχο να ενισχύσει την ανάληψη ευθύνης σε εθνικό επίπεδο και να προωθήσει τη βιωσιμότητα του χρέους. Η επιλογή του παρατηρήσιμου δείκτη των καθαρών δαπανών και η γνωστοποίηση από την Επιτροπή της μεθοδολογίας της και των δεδομένων που χρησιμοποιεί για τον καθορισμό της πορείας προσαρμογής αναφοράς αναμένεται επίσης να αυξήσει τη διαφάνεια. Πρόθεση της Επιτροπής είναι ακόμη να ενισχύσει την ικανότητα και να διευρύνει τον ρόλο των εθνικών ανεξάρτητων δημοσιονομικών οργάνων.

IX Ακόμη, επιδίωξή της είναι να ενισχύσει την επιβολή των κανόνων με τη σταδιακή μείωση και εφαρμογή των οικονομικών κυρώσεων, διασφαλίζοντας παράλληλα ότι αυτές έχουν αντίκτυπο στη φήμη. Τα εθνικά σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας στο πλαίσιο του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας προβλέπουν την υλοποίηση, έως το 2026, συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων, οι οποίες πρέπει να αντιστοιχούν στο σύνολο ή σε ένα σημαντικό υποσύνολο των ειδικών ανά χώρα συστάσεων που διατυπώθηκαν στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου κατά την περίοδο 2019-2020. Η σύνδεση με τη χρηματοδότηση από τον ΜΑΑ μπορεί να επηρεάσει θετικά την υλοποίηση των ειδικών ανά χώρα συστάσεων.

X Θεωρούμε ότι οι πρόσφατες προτάσεις δεν περιλαμβάνουν επαρκή μέτρα για την άμβλυση των κινδύνων που συνεπάγεται εγγενώς η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει η ΕΕ, καθώς το σύστημα των εθνικών μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών-διαρθρωτικών σχεδίων, σε συνδυασμό με τον διάλογο μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών, επιτρέπουν υψηλότερο βαθμό διαφοροποίησης ανά χώρα. Ως εκ τούτου, είναι υπαρκτός ο κίνδυνος διεύρυνσης του περιθωρίου ερμηνείας και διακριτικής ευχέρειας της Επιτροπής, κάτι που ενδέχεται να έχει συνέπειες για τη διαφάνεια και την ίση μεταχείριση. Ειδικότερα, η πορεία προσαρμογής αναφοράς των καθαρών δαπανών που καθορίζεται από τα κράτη μέλη και περιλαμβάνεται στα σχέδιά τους μπορεί να αποκλίνει από την τεχνική πορεία που έχει καθορίσει η Επιτροπή. Παρά το γεγονός ότι τα κράτη μέλη πρέπει να αιτιολογούν τη διαφορά μεταξύ της πορείας των δαπανών τους και της τεχνικής πορείας, παραμένει ο κίνδυνος αναβολής των αναγκαίων δημοσιονομικών προσαρμογών.

XI Μολονότι η Επιτροπή πρότεινε επίσης την απλούστευση της μεταπρογραμματικής εποπτείας, το πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ εξακολουθεί να περιλαμβάνει πολλά στρώματα και να εμπλέκει μεγάλο αριθμό παραγόντων, χωρίς ουσιαστική μεταβολή του βαθμού πολυπλοκότητας και αλληλεπικάλυψης στη μακροοικονομική εποπτεία και παρακολούθηση της ΕΕ.

Εισαγωγή

01 Με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση του 1992 (Συνθήκη του Μάαστριχτ), η ΕΕ θέσπισε την αρχιτεκτονική της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) ως προανάκρουσμα της δημιουργίας του ευρώ. Ως «πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ» νοείται το σύστημα των θεσμών και των διαδικασιών που έχουν θεσπιστεί για τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, με σκοπό την επίτευξη των στόχων της Ένωσης στον οικονομικό τομέα. Μέσω του πλαισίου αυτού επιδιώκεται η παρακολούθηση, η πρόληψη και η διόρθωση οικονομικών τάσεων που θα μπορούσαν να αποδυναμώσουν τις εθνικές οικονομίες ή να επηρεάσουν αρνητικά τις χώρες της ΕΕ.

02 Ο αποτελεσματικός συντονισμός και η αποτελεσματική εποπτεία των οικονομικών πολιτικών σε ολόκληρη την ΕΕ συμβάλλει στη διασφάλιση της ευρωστίας και της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών, καθώς και στην προώθηση της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης και σύγκλισης. Θεωρείται επίσης πως πρέπει να συμβάλει στη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών και να ενθαρρύνει μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις για την τόνωση της ανάπτυξης και της ανθεκτικότητας.

03 Στο πλαίσιο της αντιμετώπισης της χρηματοπιστωτικής κρίσης και της κρίσης δημόσιου χρέους, το πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ σταδιακά εξελίχθηκε και ο βαθμός πολυπλοκότητάς του αυξήθηκε. Σήμερα, το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο για τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής και της πολιτικής απασχόλησης αποσκοπεί στην εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης που συνδυάζει το δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ (το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια), τη διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών και το πλαίσιο για τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα ή τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών τους ή που ζητούν χρηματοδοτική συνδρομή.

04 Έχουμε δημοσιεύσει πολυάριθμες εκθέσεις που καλύπτουν όλες τις συνιστώσες του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ (βλέπε εξαντλητικό κατάλογο των εργασιών μας στον τομέα αυτό στο [παράρτημα I](#)). Σε αυτές αναδείξαμε σειρά σημαντικών αδυναμιών και διατυπώσαμε συστάσεις για την αντιμετώπισή τους.

05 Τον Φεβρουάριο του 2020, η νεοεκλεγείσα Επιτροπή παρουσίασε την επισκόπησή της όσον αφορά την αποτελεσματικότητα της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ, βασιζόμενη και στην αξιολόγηση των δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ στο πλαίσιο των ελέγχων του ΕΕΣ για τον εντοπισμό τομέων που επιδέχονται βελτίωση, και εξήγγειλε διαβούλευση σχετικά με το μέλλον της¹. Αξιοποιώντας τα αποτελέσματα αυτής της διαδικασίας, τον Νοέμβριο του 2022 δημοσίευσε «κατευθύνσεις»² όπου σκιαγραφούσε τις αρχές στις οποίες θα βασιζόταν η μεταρρύθμιση και, εν συνεχεία, τον Απρίλιο του 2023, δέσμη νομοθετικών προτάσεων³.

06 Ενόψει της προγραμματισμένης κατάργησης, στο τέλος του 2023, της γενικής ρήτρας διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (βλέπε σημείο 19), τα κράτη μέλη και η Επιτροπή πρέπει να επιτύχουν συναίνεση σχετικά με τη μεταρρύθμιση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης πριν από τις επόμενες διαδικασίες κατάρτισης προϋπολογισμού των κρατών μελών. Εάν δεν επιτευχθεί συναίνεση επί της μεταρρύθμισης, για τις διαδικασίες αυτές θα ισχύσει η τρέχουσα νομοθεσία.

¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής, COM(2020) 55 final, με τίτλο «Επανεξέταση της οικονομικής διακυβέρνησης».

² Ανακοίνωση της Επιτροπής, COM(2022) 583 final.

³ COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD)· COM(2023) 241 final 2023/0137 (CNS)· COM(2023) 242, final 2023/0136 (NLE).

Εμβέλεια και προσέγγιση της επισκόπησης

07 Το παρόν έγγραφο δεν αποτελεί έκθεση ελέγχου, αλλά επισκόπηση βασισμένη σε προηγούμενες ελεγκτικές εργασίες μας στον τομέα της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ και σε άλλες δημόσια διαθέσιμες πληροφορίες και σε υλικό που συγκεντρώθηκε ειδικά για τον σκοπό αυτό. Στόχος μας είναι η επισκόπηση να τροφοδοτήσει τη συζήτηση για την ενίσχυση της ευρωστίας του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ. Ειδικότερα:

- συνοψίζουμε τις παρατηρήσεις, τα συμπεράσματα και τις συστάσεις που διατυπώσαμε στο πλαίσιο προηγούμενων ελεγκτικών εργασιών μας⁴
- προσδιορίζουμε τους σοβαρότερους κινδύνους και τις σημαντικότερες ευκαιρίες και προκλήσεις που προκύπτουν από τις κατευθύνσεις και τις νομοθετικές προτάσεις που παρουσίασε πρόσφατα η Επιτροπή⁵
- παρέχουμε μια ολοκληρωμένη εικόνα της εξέλιξης του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ από το 1992⁶ και
- λαμβάνουμε υπόψη τις πρόσφατες κοινωνικοοικονομικές και γεωπολιτικές εξελίξεις.

08 Μελετήσαμε τη νομοθεσία της ΕΕ και συναφείς με το υπό εξέταση θέμα δημοσιεύσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της Επιτροπής, κρατών μελών, ανώτατων οργάνων ελέγχου, διεθνών οργανισμών, ακαδημαϊκών ιδρυμάτων και ομάδων προβληματισμού. Συνομιλήσαμε με υπαλλήλους της Επιτροπής και ζητήσαμε τη γνώμη υπαλλήλων βασικών ενδιαφερόμενων μερών⁴ και εκπροσώπων ομάδων προβληματισμού⁵ που έχουν δημοσιεύσει μελέτες στον τομέα της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ.

⁴ Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας και Δίκτυο των ανεξάρτητων δημοσιονομικών οργάνων της ΕΕ.

⁵ Κέντρο Μελετών Ευρωπαϊκής Πολιτικής (CEPS) και Bruegel.

Το πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ από το 1992

09 Η Οικονομική και Νομισματική Ένωση, που εγκαθιδρύθηκε το 1992, περιλαμβάνει τον συντονισμό των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών, μια κοινή νομισματική πολιτική και ένα κοινό νόμισμα, το ευρώ. Προκειμένου να ενταχθούν στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, τα κράτη μέλη πρέπει να συμμορφώνονται με τα κριτήρια σύγκλισης («κριτήρια του Μάαστριχτ»)⁶, στα οποία περιλαμβάνεται η βιώσιμη δημοσιονομική θέση, ήτοι η μη ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος. Ως «υπερβολικό έλλειμμα» νοείται δημοσιονομικό έλλειμμα άνω του 3 % του ΑΕΠ ή λόγος δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ άνω του 60 %⁷.

10 Προκειμένου να εξασφαλιστεί η ορθή λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, ήταν αναγκαίο να θεσπιστεί μηχανισμός που να διασφαλίζει την ευρωστία των δημόσιων οικονομικών και να μειώνει τον κίνδυνο δευτερογενών επιπτώσεων από κράτη μέλη που εφαρμόζουν μη βιώσιμες δημοσιονομικές πολιτικές. Ο μηχανισμός αυτός, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, εγκρίθηκε το 1997 και αποτελείται από δύο σκέλη. Το προληπτικό σκέλος αποσκοπεί στη διασφάλιση υγιών δημοσιονομικών πολιτικών μεσοπρόθεσμα και στην αποφυγή υπερβολικών ελλειμμάτων. Το διορθωτικό σκέλος του Συμφώνου συνίσταται στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ), η οποία ενεργοποιείται όταν το έλλειμμα ενός κράτους μέλους υπερβεί τα καθορισμένα όρια.

11 Το 2005, μια πρώτη μεταρρύθμιση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης διεύρυνε την προσέγγιση που είχε ακολουθηθεί προηγουμένως, η οποία, παραδείγματος χάριν, θα λάμβανε πλέον υπόψη την οικονομική κατάσταση, με τα κράτη μέλη να προβαίνουν σε περισσότερες διορθώσεις σε περιόδους ευνοϊκής οικονομικής συγκυρίας και σε λιγότερες σε περιόδους δυσμενούς συγκυρίας.

⁶ Άρθρο 140 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

⁷ Άρθρο 126, παράγραφος 2, στοιχείο β, και πρωτόκολλο αριθ. 12 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

12 Η χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 και οι επακόλουθοι κλυδωνισμοί στην αγορά κρατικών ομολόγων κατέδειξαν ότι, κατά την πρώτη δεκαετία από την εισαγωγή του ευρώ το 1999, αρκετά κράτη μέλη δεν εκμεταλλεύτηκαν την ευνοϊκή οικονομική συγκυρία, για να μειώσουν δραστικά το δημόσιο χρέος τους. Με άλλα λόγια, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης υπήρξε εν μέρει αναποτελεσματικό.

13 Επιπλέον, το Σύμφωνο από μόνο του δεν αρκούσε, προκειμένου να εξασφαλιστεί η οικονομική σταθερότητα, καθώς δεν είχε σχεδιαστεί για τον εντοπισμό, την αποτροπή και τη διόρθωση μακροοικονομικών ανισορροπιών, με συνέπεια ορισμένα κράτη μέλη να χρειαστεί να ζητήσουν χρηματοδοτική συνδρομή (βλέπε [πλαίσιο 1](#)). Ως εκ τούτου, η ΕΕ θέσπισε σειρά μέτρων για την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησής της και ανέπτυξε πλαίσιο διαχείρισης κρίσεων.

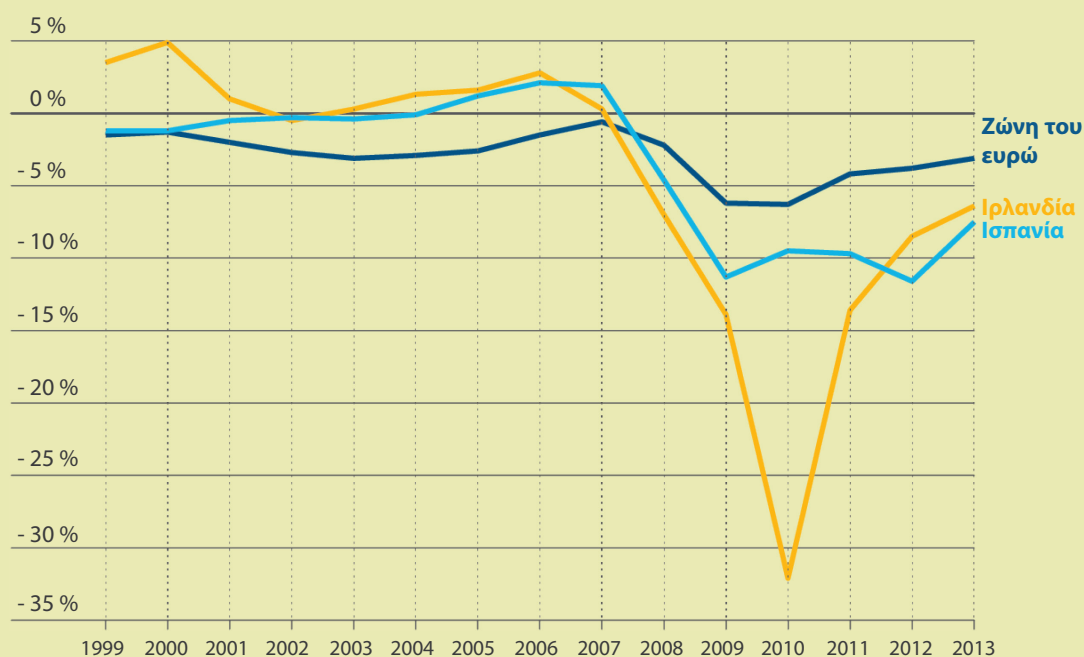
Πλαίσιο 1

Ανεπάρκεια του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης να διασφαλίσει την οικονομική σταθερότητα

Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης δεν αρκούσε για τον εντοπισμό και την αποτροπή της σύρρευσης μακροοικονομικών ανισορροπιών, όπως κατέδειξε η κατάσταση στην Ισπανία και την Ιρλανδία.

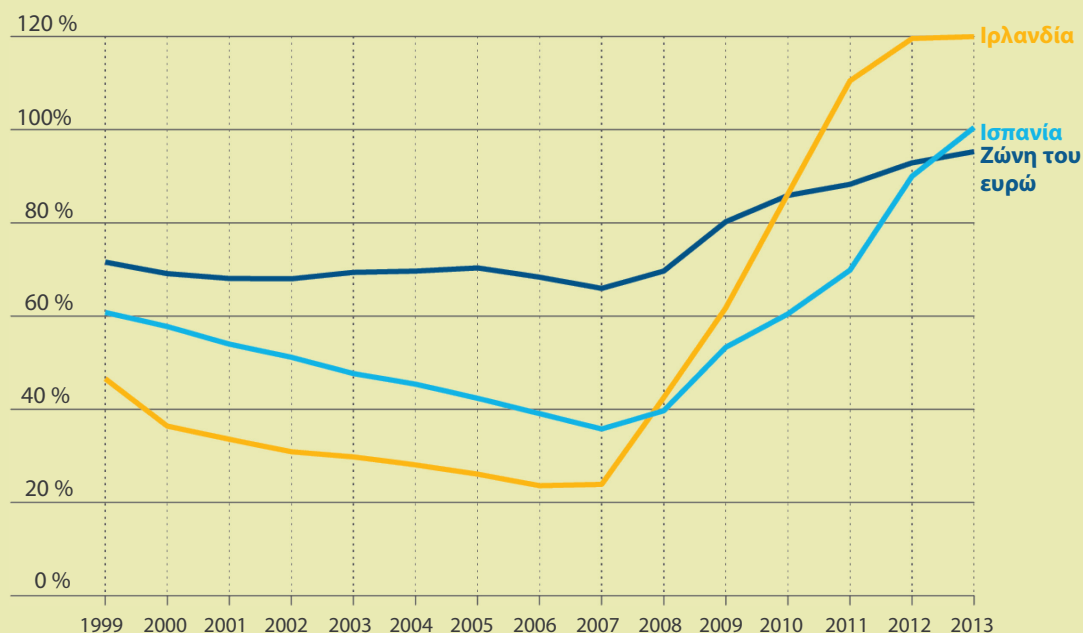
Κατά τη δεκαετία που προηγήθηκε της κρίσης του 2008, οι δύο αυτές χώρες γνώρισαν μεγάλη οικονομική ανάπτυξη που τους επέτρεψε να επιτύχουν ευνοϊκή δημοσιονομική θέση. Όπως φαίνεται στα γραφήματα Α και Β, πριν από την κρίση, και οι δύο χώρες εμφάνιζαν δημοσιονομικά πλεονάσματα και λόγο δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ κάτω του 40 %.

Γράφημα Α: Δημόσιο έλλειμμα (ποσοστό του ΑΕΠ)



Πηγή: ΕΕΣ, με στοιχεία της βάσης δεδομένων AMECO.

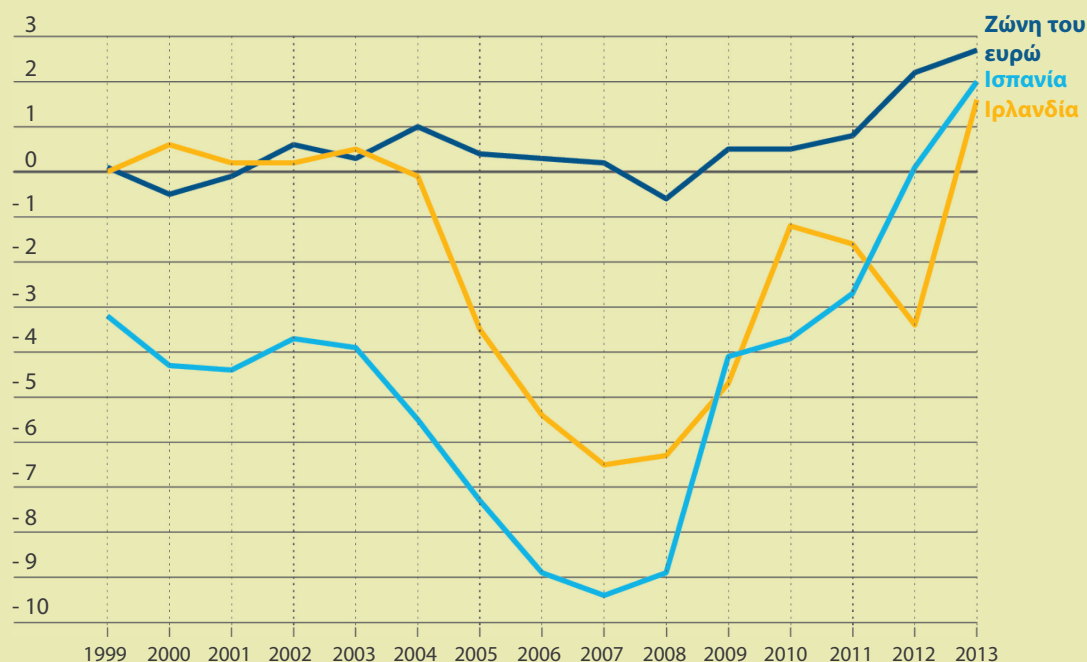
Γράφημα Β: Δημόσιο χρέος (ποσοστό του ΑΕΠ)



Πηγή: ΕΕΣ, με στοιχεία της βάσης δεδομένων AMECO.

Ωστόσο, και στις δύο περιπτώσεις, οι επιδόσεις αυτές βασίστηκαν στους γρήγορους ρυθμούς ανάπτυξης, που τροφοδοτήθηκε από την ευκολία πρόσβασης σε χρηματοδότηση, που με τη σειρά της οδήγησε σε εκρηκτική αύξηση του δανεισμού και σε απότομη αύξηση της εγχώριας ζήτησης, ιδίως στον κατασκευαστικό τομέα. Η κατάσταση αυτή συνοδεύθηκε, κατά την περίοδο που προηγήθηκε της κρίσης, από σειρά ανισορροπιών. Το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, το οποίο καταγράφει τις συναλλαγές μιας χώρας με τον υπόλοιπο κόσμο, επιδεινώθηκε (βλέπε γράφημα Γ) λόγω της θεαματικής αύξησης της εγχώριας ζήτησης και της επιδείνωσης της εξωτερικής ανταγωνιστικότητας. Το ιδιωτικό χρέος σημείωσε επίσης κατακόρυφη άνοδο, ιδίως λόγω της απότομης αύξησης των επενδύσεων σε ακίνητα, υπονομεύοντας τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα.

Γράφημα Γ: Ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών (ποσοστό του ΑΕΠ)



Πηγή: ΕΕΣ, με στοιχεία της βάσης δεδομένων AMECO.

Όταν η φούσκα της αγοράς ακινήτων έσκασε, η τραπεζική κρίση που προκλήθηκε υποχρέωσε τις κυβερνήσεις να λάβουν μέτρα για τη στήριξη του τραπεζικού τομέα, τα οποία είχαν ως αποτέλεσμα τη σημαντική επιδείνωση των δημόσιων οικονομικών μετά το 2009 (βλέπε γραφήματα Α και Β). Η επιδείνωση αυτή, με τη σειρά της, επηρέασε την αγορά κρατικών ομολόγων, με αποτέλεσμα τόσο η Ιρλανδία όσο και η Ισπανία να υποχρεωθούν τελικά να ζητήσουν χρηματοδοτική συνδρομή.

14 Το 2011, η ΕΕ ενέκρινε πέντε κανονισμούς και μία οδηγία, μια νομοθετική δέσμη, γνωστή ως «εξάπτυχο», για τη μεταρρύθμιση τόσο του προληπτικού όσο και του διορθωτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, τη θέσπιση μέτρων για την ενίσχυση του ενστερνισμού των δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ σε εθνικό επίπεδο και για την εισαγωγή της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών που αποσκοπεί στον εντοπισμό, την αποτροπή και τη διόρθωση τέτοιων ανισορροπιών⁸. Το εξάπτυχο καθιέρωσε επίσης το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο (μια ετήσια διαδικασία συντονισμού των δημοσιονομικών, οικονομικών, εργασιακών και κοινωνικών πολιτικών της ΕΕ) και ενίσχυσε τις κυρώσεις σε βάρος κρατών μελών της ζώνης του ευρώ με μειωμένη δημοσιονομική πειθαρχία.

⁸ Δελτίο Τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, MEMO 11/898.

15 Τον Μάρτιο του 2012, 25 από τα 27 (τότε) κράτη μέλη της ΕΕ (όλα εκτός από το Ηνωμένο Βασίλειο και την Τσεχική Δημοκρατία⁹) υπέγραψαν τη διακυβερνητική συνθήκη για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΣΣΣΔ). Η συνθήκη αυτή περιείχε ρήτρες που αποσκοπούσαν στην ενίσχυση της ανάληψης ευθύνης σε εθνικό επίπεδο και της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Ενισχύει τον ρόλο των εθνικών ανεξάρτητων δημοσιονομικών οργάνων (ΑΔΟ), στα οποία ανατίθεται το καθήκον της παρακολούθησης της συμμόρφωσης με τους εθνικούς δημοσιονομικούς κανόνες.

16 Δεδομένου ότι σε έναν κοινό νομισματικό χώρο υπάρχει μεγαλύτερος κίνδυνος δευτερογενών επιπτώσεων των δημοσιονομικών πολιτικών, ήταν αναγκαία η ανάπτυξη ακόμη ισχυρότερων μηχανισμών ειδικά για τη ζώνη του ευρώ. Το 2013 τέθηκαν σε ισχύ δύο ακόμη κανονισμοί (γνωστοί ως «δίπτυχο») για την ενίσχυση της δημοσιονομικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ¹⁰. Ο πρώτος αφορούσε την παρακολούθηση των δημοσιονομικών πολιτικών στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Ο δεύτερος περιείχε διατάξεις για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ, τα οποία αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα ή τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών τους ή που ζητούν χρηματοδοτική συνδρομή.

17 Όλες αυτές οι νομοθετικές εξελίξεις παρουσιάζονται συνοπτικά στο [παράρτημα II](#)¹¹. Όπως αναγνωρίζεται στην «έκθεση των πέντε προέδρων»¹², οι εξελίξεις αυτές περιέπλεξαν ακόμη περισσότερο το πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ, αφενός, λόγω του τεχνικότερου χαρακτήρα των κανόνων και της μεγαλύτερης σημασίας της διακριτικής ευχέρειας της Επιτροπής και της κρίσης των ειδικών και, αφετέρου, λόγω της συνύπαρξης/αλληλεπικάλυψης ενωσιακών, εθνικών και διακυβερνητικών κανόνων και θεσμών.

⁹ Η Τσεχική Δημοκρατία κύρωσε τη συνθήκη τον Απρίλιο του 2019. Επιπλέον, η Κροατία προσχώρησε στην ΕΕ τον Ιούλιο του 2013 και κύρωσε τη συνθήκη τον Μάρτιο του 2018.

¹⁰ Δελτίο Τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, MEMO 13/457.

¹¹ Επισκόπηση 05/2020, με τίτλο «Πώς αξιοποίησε η ΕΕ τα διδάγματα από τη χρηματοπιστωτική κρίση και την κρίση δημόσιου χρέους της περιόδου 2008-2012».

¹² Έκθεση του Jean-Claude Juncker, σε στενή συνεργασία με τους Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi και Martin Schulz, με τίτλο «Η ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρώπης», της 22ας Ιουνίου 2015.

18 Τέλος, το 2015, η ΕΕ θέσπισε το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (ΕΔΣ), ως ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο, με αποστολή να αξιολογεί την εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ, να συμβουλεύει την Επιτροπή σχετικά με τον κατάλληλο δημοσιονομικό προσανατολισμό για τη ζώνη του ευρώ στο σύνολό της και να συνεργάζεται με τα εθνικά δημοσιονομικά συμβούλια των κρατών μελών.

Πρόσφατες κοινωνικοοικονομικές και γεωπολιτικές εξελίξεις

19 Η πανδημία COVID-19 δημιούργησε νέους κινδύνους και ανέδειξε νέες προκλήσεις για την οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ, καθώς κατέστησε αναγκαία τη λήψη σημαντικών οικονομικών αντίμετρων τόσο από τα κράτη μέλη όσο και από την ΕΕ¹³. Τον Μάρτιο του 2020, το Συμβούλιο συμφώνησε για πρώτη φορά να ενεργοποιήσει τη γενική ρήτρα διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, επιτρέποντας σε όλα τα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν προσωρινά από τους δημοσιονομικούς κανόνες. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα τη συνολική αύξηση του επιπέδου του δημόσιου ελλείμματος και του δημόσιου χρέους, σε αρκετές περιπτώσεις μάλιστα πάνω από τις τιμές αναφοράς του 3 % και του 60 % αντίστοιχα. Στο [παράρτημα III](#) παρουσιάζεται η εξέλιξη των λόγων ελλείμματος προς ΑΕΠ και χρέους προς ΑΕΠ από το 2000 έως το 2022.

20 Τον Δεκέμβριο του 2020, η ΕΕ ενέκρινε το NextGenerationEU (NGEU), ένα προσωρινό μέσο αξίας περίπου 800 δισεκατομμυρίων ευρώ, χρηματοδοτούμενο μέσω δανεισμού της ΕΕ, που συστάθηκε για να συμβάλει στην αποκατάσταση της άμεσης οικονομικής και κοινωνικής ζημίας που προκάλεσε η πανδημία και στην οικοδόμηση ενός μέλλοντος περισσότερο πράσινου, ψηφιακού και ανθεκτικού. Στον πυρήνα του NextGenerationEU βρίσκεται ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΜΑΑ), ο οποίος παρέχει επιχορηγήσεις και δάνεια στα κράτη μέλη για τη στήριξη των μεταρρυθμίσεων και των επενδύσεών τους. Τα κράτη μέλη κατάρτισαν σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, τα οποία έπρεπε να καλύπτουν ένα σημαντικό υποσύνολο των ειδικών ανά χώρα συστάσεων της περιόδου 2019-2020. Η Επιτροπή αξιολόγησε τα σχέδια αυτά¹⁴ και το Συμβούλιο τα ενέκρινε. Τα κράτη μέλη πληρούν τις προϋποθέσεις χρηματοδότησης στο πλαίσιο του μηχανισμού, όταν επιτυγχάνουν καθορισμένα ορόσημα ή τιμές-στόχο. Πριν από την πραγματοποίηση κάθε πληρωμής, η Επιτροπή αξιολογεί κατά πόσο τα εν λόγω ορόσημα και τιμές-στόχος έχουν εκπληρωθεί ικανοποιητικά. Η παρακολούθηση και η αναφορά στοιχείων σχετικά με την υλοποίηση των σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας ευθυγραμμίζεται πλήρως με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, ιδίως όσον αφορά την κατάρτιση αναφορών σχετικά με την

¹³ Βλέπε [επισκόπηση 06/2020](#), με τίτλο «Κίνδυνοι, προκλήσεις και ευκαιρίες στο πλαίσιο της απόκρισης της ΕΕ στην κρίση της COVID-19 σε επίπεδο οικονομικής πολιτικής».

¹⁴ [Ειδική έκθεση 21/2022](#), με τίτλο «Η αξιολόγηση των εθνικών σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας από την Επιτροπή – συνολικά επαρκής, ωστόσο υπάρχουν ακόμη κίνδυνοι κατά την υλοποίηση».

εφαρμογή των μέτρων που συμβάλλουν στην υλοποίηση των ειδικών ανά χώρα συστάσεων.

21 Το δεύτερο εξάμηνο του 2021, οι γεωπολιτικές εντάσεις μεταξύ Ρωσίας και Ουκρανίας προκάλεσαν αναταράξεις στην αγορά φυσικού αερίου. Η κατάσταση επιδεινώθηκε δραματικά τον Φεβρουάριο του 2022, λόγω του επιθετικού πολέμου της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας. Τους μήνες που ακολούθησαν, η Ρωσία περιόρισε σταδιακά σε μεγάλο βαθμό τις παραδόσεις φυσικού αερίου στην ΕΕ, γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα οι τιμές του να εκτιναχθούν σε ιστορικά υψηλά επίπεδα. Εκ της φύσεως του μηχανισμού καθορισμού των τιμών της ηλεκτρικής ενέργειας στην ΕΕ¹⁵, οι υψηλές τιμές του φυσικού αερίου είχαν επίσης ως συνέπεια την απότομη αύξηση των τιμών χονδρικής της ηλεκτρικής ενέργειας και την άνοδο του πληθωρισμού. Ειδικότερα, ο πληθωρισμός στη ζώνη του ευρώ επηρεάστηκε κατά κύριο λόγο από τις τιμές της ενέργειας.

22 Τον Μάιο του 2022, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε το σχέδιο REPowerEU¹⁶, τον οδικό χάρτη της για την επίτευξη ενός ανθεκτικότερου ενεργειακού συστήματος και μιας πραγματικής Ενεργειακής Ένωσης, θέτοντας τέλος στην εξάρτηση από τα ορυκτά καύσιμα, διαφοροποιώντας τον ενεργειακό εφοδιασμό σε επίπεδο ΕΕ και επιταχύνοντας τη μετάβαση σε καθαρές μορφές ενέργειας. Το REPowerEU ενθαρρύνει, μεταξύ άλλων, τα κράτη μέλη να συμπεριλάβουν νέα μέτρα που σχετίζονται με την ενέργεια στα σχέδιά τους ανάκαμψης και ανθεκτικότητας. Έως το τέλος Ιουνίου του 2023, εννέα από αυτά είχαν υποβάλει τροποποίηση του σχεδίου τους προκειμένου να προσθέσουν κεφάλαιο για το REPowerEU.

23 Στο μέτρο των δυνατοτήτων τους, τα κράτη μέλη επιδιώκουν να προστατεύουν τις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά τους από την αύξηση του κόστους της ενέργειας. Ανάλογα με τη διάρκεια και τον βαθμό υλοποίησής τους, οι αποκλίνουσες εθνικές αντιδράσεις στην κρίση (κρατικές ενισχύσεις σε μεγάλη κλίμακα, μέτρα περιορισμού) ενδέχεται να δημιουργήσουν άνισους όρους ανταγωνισμού στην ενιαία αγορά και να θέσουν προκλήσεις για την οικονομική σύγκλιση και την ανταγωνιστικότητα στην ΕΕ¹⁷.

¹⁵ Ειδική έκθεση 03/2023, με τίτλο «Ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας», πλαίσιο 1.

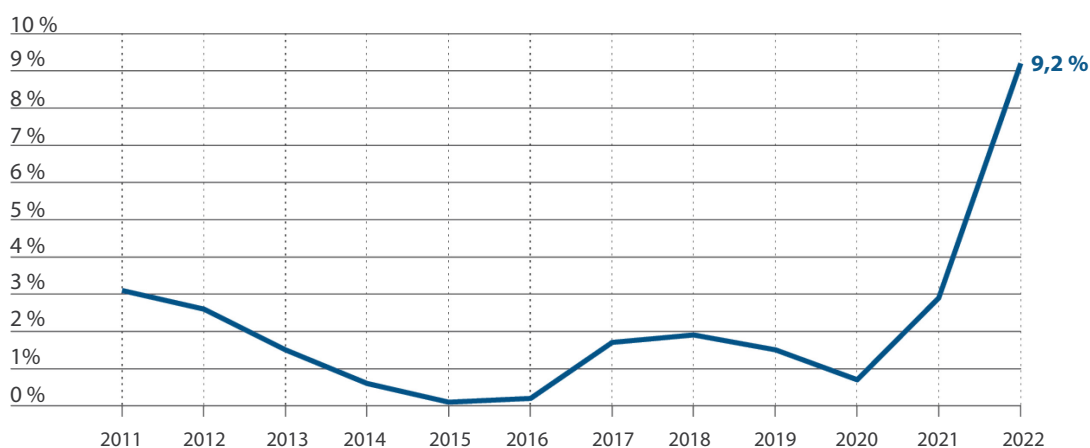
¹⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_el. Για την αξιολόγηση του REPowerEU από το ΕΕΣ, βλέπε τη γνώμη 04/2022, με τίτλο «REPower EU».

¹⁷ Επισκόπηση 06/2020, σ. 49.

Το 2022, η Επιτροπή εκτίμησε το καθαρό δημοσιονομικό κόστος των μέτρων για την άμβλυση των επιπτώσεων των υψηλών τιμών της ενέργειας σε 1,2 % του ΑΕΠ της ΕΕ¹⁸.

24 Όλες σχεδόν οι χώρες υποχρεώθηκαν να αυξήσουν το δημόσιο χρέος τους, προκειμένου να αντεπεξέλθουν στην πανδημία και να παράσχουν οικονομική στήριξη. Στο **παράρτημα IV** παρέχεται επισκόπηση της πρόσφατης εξέλιξης του λόγου χρέους προς ΑΕΠ παγκοσμίως. Στην ΕΕ, η Επιτροπή αποφάσισε να διατηρήσει τη γενική ρήτρα διαφυγής έως το τέλος του 2023, ώστε να δοθεί η δυνατότητα στα κράτη μέλη να στηρίξουν τις οικονομίες τους και να συνεχίσουν να υποστηρίζουν την ανάκαμψη¹⁹. Στη ζώνη του ευρώ, η αύξηση του λόγου χρέους προς ΑΕΠ μεταξύ 2019 και 2021 ήταν συγκρατημένη (11,7 %) σε σύγκριση με άλλες προηγμένες οικονομίες (19,0 % στο Ηνωμένο Βασίλειο, 19,3 % στις ΗΠΑ και 26,2 % στην Ιαπωνία). Ωστόσο, οι λόγοι δημόσιου χρέους των κρατών μελών της ΕΕ παραμένουν ανομοιογενείς. Αυτή η ανομοιογένεια μπορεί να υπονομεύσει την αποτελεσματικότητα της ενιαίας νομισματικής πολιτικής, ιδίως σε περιβάλλον υψηλού πληθωρισμού (βλέπε σημείο **21** και **γράφημα 1**), γεγονός που οδήγησε την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα να αυξήσει τα βασικά επιτόκιά της (βλέπε **γράφημα 2**).

Γράφημα 1 – Ο πληθωρισμός στην ΕΕ (ποσοστό), όπως μετράται βάσει του εναρμονισμένου δείκτη τιμών καταναλωτή (2011 – 2022)

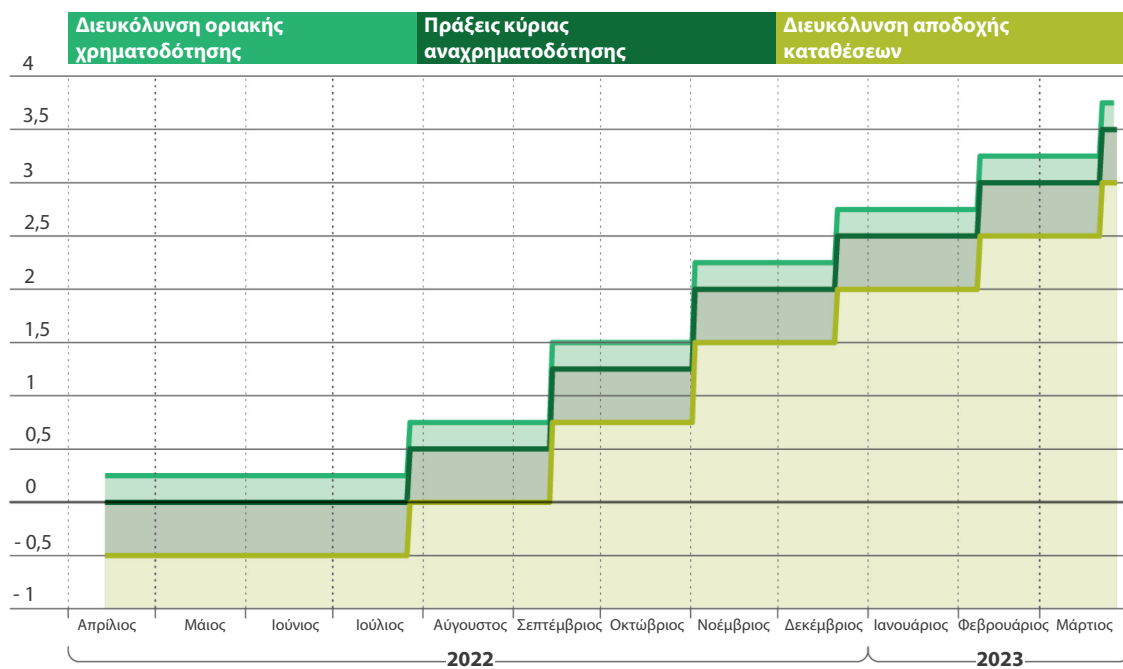


Πηγή: ΕΕΣ, με στοιχεία της βάσης δεδομένων της Eurostat.

¹⁸ European Economic Forecast, Autumn 2022, βλέπε πλαίσιο I.2.4, σ. 51.

¹⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής για την ετήσια έρευνα για τη βιώσιμη ανάπτυξη του 2023.

Γράφημα 2 – Αύξηση των βασικών επιτοκίων της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (Απρίλιος 2022 – Μάρτιος 2023)



Πηγή: ΕΕΣ, με στοιχεία της βάσης δεδομένων της ΕΚΤ.

Η ανάγκη για μεταρρύθμιση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ και οι προτάσεις της Επιτροπής

25 Βάσει των κανονισμών του εξάπτυχου και του δίπτυχου, η Επιτροπή οφείλει να επανεξετάζει ανά πενταετία την αποτελεσματικότητα του ισχύοντος πλαισίου. Τον Φεβρουάριο του 2020, μετά την επανεξέταση αυτή²⁰, η Επιτροπή πραγματοποίησε δημόσια διαβούλευση σχετικά με το μέλλον της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ (βλέπε σημείο **05**). Ωστόσο, η διαβούλευση αυτή ανεστάλη, λόγω της ανάγκης εστίασης στην αντιμετώπιση των άμεσων προκλήσεων που δημιούργησαν η εξελισσόμενη πανδημία και η ύφεση που ακολούθησε. Όταν ξεκίνησε εκ νέου, τον Οκτώβριο του 2021²¹, η Επιτροπή έλαβε συνολικά 225 συνεισφορές, κυρίως από ακαδημαϊκά και ερευνητικά ιδρύματα, αλλά και από πολίτες και συνδικαλιστικές οργανώσεις²². Η Επιτροπή ανέπτυξε συνεργασία με τα ενδιαφερόμενα μέρη διοργανώνοντας σειρά συναντήσεων και πραγματοποίησε επαφές με τα κράτη μέλη στο πλαίσιο είτε των τακτικών διμερών διαβουλεύσεων είτε των επιτροπών του Συμβουλίου.

26 Τον Νοέμβριο του 2022, η Επιτροπή αξιοποίησε τα αποτελέσματα αυτής της διαδικασίας στην ανακοίνωση που δημοσίευσε για την παροχή «κατευθύνσεων» και τη σκιαγράφηση των αρχών στις οποίες πρότεινε να βασιστεί η μεταρρύθμιση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης. Τον Απρίλιο του 2023, παρουσίασε δέσμη νομοθετικών προτάσεων, αποτελούμενη από δύο προτάσεις κανονισμών, για την αναθεώρηση των κανόνων του προληπτικού και του διορθωτικού σκέλους αντίστοιχα του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, και από πρόταση οδηγίας για την αναθεώρηση των απαιτήσεων για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών.

27 Όσον αφορά άλλες πτυχές του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης, όπως η διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών ή η μεταπρογραμματική εποπτεία, στις κατευθύνσεις της του Νοεμβρίου 2022, η Επιτροπή πρότεινε βελτιώσεις που δεν

²⁰ Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, [SWD\(2020\) 210](#) και [SWD\(2020\) 211](#)

²¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής, [COM\(2021\) 662 final](#), με τίτλο «Η οικονομία της ΕΕ μετά την COVID-19: επιπτώσεις για την οικονομική διακυβέρνηση».

²² Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, [SWD\(2022\) 104 final](#), με τίτλο «Online public consultation on the review of the EU economic governance framework. Summary of responses. Final Report».

προϋποθέτουν νομοθετικές αλλαγές, όπως η ενίσχυση του διαλόγου με τα κράτη μέλη και ο εξορθολογισμός των διαδικασιών.

28 Στα σημεία που ακολουθούν, εξετάζουμε τα κύρια ζητήματα που μας έχουν απασχολήσει στο παρελθόν, ταξινομημένα σε έξι θεματικούς τομείς, σύμφωνα με τη δομή της πρότασης της Επιτροπής:

- το δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ: χρήση μη παρατηρήσιμου δείκτη (διαρθρωτικό ισοζύγιο), ο οποίος υπόκειται σε συχνές και ενίοτε σημαντικές αναθεωρήσεις, με ενδεχόμενο αντίκτυπο σε προηγούμενες εκτιμήσεις, και εστίαση στο έλλειμμα και όχι στο χρέος·
- αδυναμίες στα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια στα οποία βασίζονται οι δημοσιονομικές πολιτικές των κρατών μελών·
- ανάληψη ευθύνης σε εθνικό επίπεδο·
- ανεπαρκής ισορροπία μεταξύ διαφάνειας και διακριτικής ευχέρειας·
- ανεπαρκής ή ανύπαρκτη επιβολή των κανόνων στην πράξη·
- πολυπλοκότητα και αλληλεπικαλύψεις που χαρακτηρίζουν την επιτήρηση και την παρακολούθηση.

29 Για κάθε θεματικό τομέα, συνοψίζουμε τις παρατηρήσεις, τα συμπεράσματα και τις συστάσεις που διατυπώσαμε στο πλαίσιο προηγούμενων ελεγκτικών εργασιών μας, εξετάζουμε πώς η Επιτροπή καλύπτει τις πτυχές αυτές στις προτάσεις της και αναλύουμε τους κύριους κινδύνους και τις βασικές προκλήσεις.

Δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ

Οι καθαρές δαπάνες έναντι του διαρθρωτικού δημοσιονομικού ισοζυγίου ως βασικός δείκτης

30 Μία από τις αδυναμίες του ισχύοντος δημοσιονομικού πλαισίου είναι η χρήση μη παρατηρήσιμων δεικτών για την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τους κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Ο βασικός δείκτης που χρησιμοποιείται είναι το διαρθρωτικό δημοσιονομικό ισοζύγιο, το οποίο αντιστοιχεί στο δημοσιονομικό ισοζύγιο διορθωμένο ως προς προσωρινές επιπτώσεις, όπως είναι αυτές του οικονομικού κύκλου και έκτακτων δημοσιονομικών μέτρων.

31 Το διαρθρωτικό ισοζύγιο, το οποίο δεν είναι παρατηρήσιμο και προκύπτει από εκτίμηση, είναι ο δείκτης που χρησιμοποιείται για τον καθορισμό του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου, μιας τιμής-στόχου ειδικής ανά χώρα, η οποία δεν μπορεί να είναι χαμηλότερη από ένα ελάχιστο επίπεδο που υπολογίζει η Επιτροπή βάσει μεθοδολογίας που συμφωνείται με τα κράτη μέλη. Για κάθε κράτος μέλος, το διαρθρωτικό ισοζύγιο θεωρείται ότι συμμορφώνεται με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, εφόσον είναι τουλάχιστον ίσο με τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο. Τα κράτη μέλη που δεν έχουν επιτύχει ακόμη τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο τους οφείλουν να βελτιώνουν το διαρθρωτικό ισοζύγιό τους κατά 0,5 % του ΑΕΠ ετησίως (πρόκειται για τιμή αναφοράς, μπορεί να είναι περισσότερο σε περιόδους ευνοϊκής οικονομικής συγκυρίας και λιγότερο σε δύσκολους καιρούς). Ωστόσο, σε έκθεση του 2018²³ αναφέραμε ότι ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος σπανίως επιτυγχανόταν και ότι είχαν γίνει δεκτές διάφορες αποκλίσεις.

32 Οι εκτιμήσεις για το διαρθρωτικό ισοζύγιο βασίζονται σε πολλές παραδοχές και συχνά αναθεωρούνται. Η έκταση αυτών των αναθεωρήσεων μπορεί να είναι σημαντική. Όπως παρατηρήσαμε στην ειδική έκθεσή μας σχετικά με τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, γνώμη με την οποία συμφωνούν τα ενδιαφερόμενα μέρη, το γεγονός αυτό περιπλέκει την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τους κανόνες²⁴ και γεννά κίνδυνο σφάλματος σε επίπεδο πολιτικής²⁵. Η κατάσταση αυτή μπορεί να υπονομεύσει την αξιοπιστία και τη δυνατότητα επιβολής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης²⁶ και το καθιστά ακατάλληλο ως εργαλείο δημοσιονομικής διαχείρισης.

33 Στην ανακοίνωση σχετικά με τις κατευθύνσεις, του Νοεμβρίου 2022, η Επιτροπή αναγνωρίζει τις δυσκολίες που συνδέονται με τον σχεδιασμό συστάσεων πολιτικής βάσει μη παρατηρήσιμων δεικτών που υπόκεινται σε συχνές αναθεωρήσεις. Προτείνει να χρησιμοποιηθούν οι καθαρές δαπάνες ως ενιαίος λειτουργικός δείκτης για τον καθορισμό της πορείας δημοσιονομικής προσαρμογής και την άσκηση ετήσιας δημοσιονομικής εποπτείας. Κατά την Επιτροπή, με τον τρόπο αυτό, το δημοσιονομικό πλαίσιο θα γίνει απλούστερο και διαφανέστερο.

²³ Ειδική έκθεση 18/2018, σημεία 62-70.

²⁴ Ειδική έκθεση 10/2016, σημεία 91-94 και πλαίσιο 10.

²⁵ Συμβολή των υπαλλήλων του ΔΝΤ στην επανεξέταση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021, σ. 1.

²⁶ ΕΜΣ, EU fiscal rules: reform considerations, Οκτώβριος 2021, σ. 7.

34 Οι καθαρές δαπάνες καλύπτουν τις χρηματοδοτούμενες με εθνικούς πόρους δημόσιες πρωτογενείς δαπάνες (εξαιρουμένων των πληρωμών τόκων), χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα μέτρα διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων. Αποκλείονται επίσης οι δαπάνες για τις παροχές κυκλικής ανεργίας και οι δημόσιες δαπάνες που αφορούν έργα χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ. Οι αλλαγές σε επίπεδο πολιτικής με μόνιμο αντίκτυπο στα έσοδα, τα λεγόμενα μέτρα διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων, εξαιρούνται προκειμένου τα κράτη μέλη να μπορούν να επιλέγουν τον λόγο των δαπανών προς το ΑΕΠ σύμφωνα με τις πολιτικές προτιμήσεις τους. Η προσέγγιση αυτή παρέχει στις κυβερνήσεις τη δυνατότητα να αυξάνουν (ή να μειώνουν) τις δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ, εφόσον η αλλαγή αυτή αντισταθμίζεται από μόνιμες φορολογικές αυξήσεις (ή μειώσεις). Οι δαπάνες για τόκους και για την κυκλική ανεργία εξαιρούνται, προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι διακυμάνσεις των δαπανών που εκφεύγουν του άμεσου ελέγχου της κυβέρνησης. Ως εκ τούτου, η χρήση των καθαρών δαπανών ως λειτουργικού δείκτη αυξάνει τη μακροοικονομική σταθεροποίηση, καθιστώντας δυνατή τη λειτουργία των αυτόματων σταθεροποιητών.

Εστίαση στη μείωση του χρέους

35 Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Νομισματικής Ένωσης, το όριο για το δημόσιο έλλειμμα έχει οριστεί στο 3 % του ΑΕΠ και για το χρέος στο 60 % του ΑΕΠ, εκτός εάν ο λόγος χρέους προς ΑΕΠ «μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό», όπως προβλέπεται στα πρωτόκολλα της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στην πρότασή της, η Επιτροπή διατηρεί αυτά τα κατώτατα όρια. Το 2022, ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ 14 κρατών μελών ήταν κάτω από το όριο του 60 %, ενώ στην περίπτωση έξι κρατών μελών υπερέβαινε το 100 %.

36 Επί σειρά ετών, η εστίαση στο έλλειμμα θεωρείτο ότι αρκούσε για τη σταθερή μείωση του χρέους. Ως εκ τούτου, δεν κρινόταν αναγκαίο να προσδιοριστεί με μεγαλύτερη ακρίβεια ο «ικανοποιητικός ρυθμός» σύγκλισης με την τιμή αναφοράς του 60 %. Το σκεπτικό ήταν ότι, με ετήσιο ονομαστικό ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ 5 %, ένα έλλειμμα ύψους 3 % του ΑΕΠ θα σταθεροποιήσει τελικά τον λόγο χρέους προς ΑΕΠ στο 60 %. Πράγματι, εάν ο λόγος αυτός υπερβεί το 60 %, ένα έλλειμμα της τάξης του 3 % συνεπάγεται ετήσια μείωση του λόγου του χρέους κατά ένα εικοστό της διαφοράς σε σχέση με την τιμή αναφοράς του 60 %²⁷.

37 Από την κρίση του 2008 και έως την πρόσφατη άνοδο του πληθωρισμού, η παραδοχή της ετήσιας αύξησης του ονομαστικού ΑΕΠ κατά 5 % ήταν προφανώς μη

²⁷ Ειδική έκθεση 10/2016, σημείο 68 και πλαίσιο 6.

ρεαλιστική²⁸. Ως εκ τούτου, ένα έλλειμμα της τάξης του 3 % του ΑΕΠ δεν σήμαινε πλέον αυτόματα σύγκλιση με τον λόγο χρέους προς ΑΕΠ του 60 % (παραδείγματος χάριν, με ετήσιο ονομαστικό ρυθμό ανάπτυξης 3 % και έλλειμμα 3 %, ο λόγος χρέους προς ΑΕΠ θα σταθεροποιούνταν στο 100 %). Για τον λόγο αυτό, στο εξάπτυχο προβλέφθηκε ειδικός ορισμός του κριτηρίου του χρέους: «Ο [λόγος χρέους προς ΑΕΠ] θεωρείται ότι μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό [...], εάν η διαφορά σε σχέση με την τιμή αναφοράς μειώθηκε κατά την προηγούμενη τριετία σε μέσο ποσοστό ενός εικοστού κατ' έτος που αποτελεί ενδεικτικό ποσοστό [...]»²⁹.

38 Το κριτήριο του χρέους άρχισε να εφαρμόζεται σταδιακά μόλις από το 2012. Προβλεπόταν να ισχύσει σε όλα τα κράτη μέλη από το 2022. Ωστόσο, λόγω του κλίματος έντονης οικονομικής αβεβαιότητας και της επακόλουθης ενεργοποίησης της γενικής ρήτρας διαφυγής, μέχρι στιγμής δεν έχει κινηθεί καμία διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος με βάση το κριτήριο του χρέους.

39 Το 2016, επισημάναμε ότι, στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, δινόταν υπερβολική έμφαση στο κριτήριο του ελλείμματος εις βάρος του κριτηρίου του χρέους και συστήσαμε στην Επιτροπή να επικεντρωθεί περισσότερο στη μείωση του δημόσιου χρέους, ιδίως στα υπερχρεωμένα κράτη μέλη³⁰. Αναφέραμε επίσης ότι ο κανόνας του ενός εικοστού δεν ήταν ρεαλιστικός για τα υπερχρεωμένα κράτη μέλη, καθώς η συμμόρφωση με την πορεία σύγκλισης θα απαιτούσε την εφαρμογή, τουλάχιστον στην αρχή, μιας εξαιρετικά περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής, που θα μπορούσε να βλάψει την ανάπτυξη και να υπονομεύσει την προσαρμογή του λόγου χρέους προς ΑΕΠ³¹.

40 Οι πρόσφατες προτάσεις της Επιτροπής επικεντρώνονται στη βιωσιμότητα του χρέους, καταργώντας τον κανόνα του 1/20ού. Στον πυρήνα του νέου πλαισίου βρίσκονται τα εθνικά μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά-διαρθρωτικά σχέδια, τα οποία υποβάλλουν τα κράτη μέλη, αξιολογεί η Επιτροπή και εγκρίνει το Συμβούλιο. Στα σχέδια αυτά, τα κράτη μέλη θα συγκεντρώνουν τις δημοσιονομικές, μεταρρυθμιστικές και επενδυτικές δεσμεύσεις τους και θα διασφαλίζουν ότι ο λόγος χρέους τους θα ακολουθήσει καθοδική πορεία ή θα διατηρηθεί σε συνετά επίπεδα. Τα σχέδια αυτά θα καθορίζουν μια πορεία προσαρμογής αναφοράς των καθαρών δαπανών για μία

²⁸ Ειδική έκθεση 10/2016, παράρτημα V.

²⁹ Άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο β), του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1177/2011 του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2011.

³⁰ Ειδική έκθεση 10/2016, σημεία 68 και 69, και σύσταση 8.

³¹ Ειδική έκθεση 10/2016, σημεία 70 και 71.

τετραετία, περίοδος που μπορεί να παραταθεί έως και κατά τρία έτη, προκειμένου να διευκολυνθούν σημαντικές επενδύσεις και μεταρρυθμίσεις. Όταν ένα έλλειμμα υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ, η πορεία των καθαρών δαπανών πρέπει να τηρεί ως ενδεικτικό ποσοστό ελάχιστη ετήσια προσαρμογή τουλάχιστον 0,5 % του ΑΕΠ.

41 Προκειμένου να κατευθύνει τα κράτη μέλη κατά τον σχεδιασμό των πολυετών τιμών-στόχου τους για τις καθαρές δαπάνες, η Επιτροπή προτείνει να παρέχει «τεχνικές πληροφορίες» για κάθε κράτος μέλος με έλλειμμα κάτω του 3 % του ΑΕΠ και δημόσιο χρέος κάτω του 60 % του ΑΕΠ. Οι πληροφορίες αυτές θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι το έλλειμμα θα διατηρηθεί μεσοπρόθεσμα κάτω του 3 % του ΑΕΠ.

42 Για τα κράτη μέλη με έλλειμμα άνω του 3 % του ΑΕΠ ή δημόσιο χρέος άνω του 60 % του ΑΕΠ, η Επιτροπή προτείνει να εκδώσει ειδική για κάθε χώρα «τεχνική πορεία». Η πορεία αυτή πρέπει να διασφαλίζει:

- τη μείωση και τη διατήρηση του δημοσιονομικού ελλείμματος κάτω από την τιμή αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ για μία δεκαετία μετά τη λήξη του εθνικού μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού-διαρθρωτικού σχεδίου·
- τη θέση και τη διατήρηση του λόγου δημόσιου χρέους σε εύλογη καθοδική πορεία ή τη διατήρησή του σε συνετά επίπεδα κατά την ίδια δεκαετή περίοδο (δηλαδή σε χρονικό ορίζοντα 14-17 χρόνων από την έκδοση της τεχνικής πορείας από την Επιτροπή). Για την αξιολόγηση αυτής της θεμελιώδους πτυχής, η Επιτροπή θα βασιστεί στην ανάλυσή της για τη βιωσιμότητα του χρέους·
- ότι ο λόγος χρέους προς ΑΕΠ στο τέλος της διάρκειας του σχεδίου είναι χαμηλότερος από το αρχικό του επίπεδο·
- ότι, κατά κανόνα κατά την περίοδο που καλύπτει το σχέδιο, η αύξηση των καθαρών δαπανών παραμένει χαμηλότερη από τη μεσοπρόθεσμη αύξηση της παραγωγής·
- τη μη αναβολή της προσπάθειας δημοσιονομικής προσαρμογής για το τέλος της περιόδου των εθνικών μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών-διαρθρωτικών σχεδίων.

43 Η ανάλυση της βιωσιμότητας του χρέους συνίσταται ουσιαστικά στην κατάρτιση προβολών για τον λόγο χρέους προς το ΑΕΠ. Οι προβολές αυτές βασίζονται σε παραδοχές σχετικά με τη μελλοντική εξέλιξη των μεταβλητών που εξηγούν την εξέλιξη του δημόσιου χρέους, ιδίως δε του πρωτογενούς ισοζυγίου, των επιτοκίων, του ρυθμού ανάπτυξης και του πληθωρισμού.

44 Υπολογισμοί γίνονται και βάσει εναλλακτικών σεναρίων, κατά κανόνα για περίοδο δέκα ετών. Το βασικό σενάριο είναι αυτό της «αμετάβλητης δημοσιονομικής πολιτικής». Βασίζεται στις προβλέψεις της Επιτροπής για την επόμενη διετία, μετά την πάροδο της οποίας η δημοσιονομική πολιτική θεωρείται ότι θα παραμείνει αμετάβλητη από το τελευταίο έτος των προβλέψεων έως το τέλος της περιόδου προβολής. Στη συνέχεια εξετάζονται άλλα σενάρια δημοσιονομικής πολιτικής, προκειμένου να εκτιμηθούν οι επιπτώσεις της μεταβλητότητας των βασικών παραδοχών στις προβολές για το χρέος³². Πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη οι παραδοχές σχετικά με τις επιπτώσεις των προγραμματισμένων μεταρρυθμίσεων στα έσοδα. Επιπλέον, η Επιτροπή χρησιμοποιεί στοχαστικές προβολές για να αξιολογήσει αν ο κίνδυνος μη μείωσης του λόγου χρέους προς ΑΕΠ κατά την πενταετία μετά την περίοδο προσαρμογής είναι επαρκώς χαμηλός.

Η ανάλυσή μας σχετικά με τις βασικές προκλήσεις και τους κύριους κινδύνους

45 Η συλλογιστική της Επιτροπής για την εισαγωγή του δείκτη καθαρών δαπανών είναι ότι πρόκειται για έναν περισσότερο παρατηρήσιμο δείκτη για την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης σε σύγκριση με το διαρθρωτικό ισοζύγιο. Η συλλογιστική αυτή συνάδει με την παρατήρησή μας ότι οι μη παρατηρήσιμες μεταβλητές δεν προσφέρονται για τον σκοπό αυτό (βλέπε σημείο 32). Επίσης, η εστίαση αποκλειστικά σε αυτόν τον δείκτη περιορίζει σε έναν μόνο τον αριθμό των δεικτών παρακολούθησης, ώστε να επιτευχθεί απλούστευση και προβλεψιμότητα.

46 Η τεχνική πορεία των καθαρών δαπανών υπολογίζεται βάσει της μεθοδολογίας ανάλυσης της βιωσιμότητας του χρέους. Δεδομένου ότι ο χρονικός ορίζοντας της τοποθετείται μεταξύ 14ετίας και 17ετίας, η δέσμη των υποκείμενων παραδοχών θα πρέπει να αναθεωρηθεί έπειτα από τέσσερα χρόνια, ώστε η Επιτροπή να υπολογίσει νέα τεχνική πορεία για τον επόμενο κύκλο των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών-διαρθρωτικών σχεδίων. Επιπλέον, η πορεία προσαρμογής αναφοράς των καθαρών δαπανών που καθορίζεται από τα κράτη μέλη μπορεί να αποκλίνει από την τεχνική πορεία. Πράγματι, τα κράτη μέλη μπορούν να βασίζονται τα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά-διαρθρωτικά σχέδιά τους σε παραδοχές διαφορετικές από εκείνες της Επιτροπής. Μολονότι δε τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αιτιολογούν την απόκλιση μεταξύ της πορείας των δαπανών τους και της τεχνικής πορείας που έχει καθορίσει η

³² Επιτροπή, Debt sustainability Monitor 2022, Institutional Paper 199, Απρίλιος 2023. Βλέπε πλαίσιο 1: Deterministic debt projection scenarios: the main assumptions, σ. 23-25.

Επιτροπή επικαλούμενα επαληθεύσιμα οικονομικά επιχειρήματα, υπάρχει κίνδυνος αναβολής της δημοσιονομικής προσαρμογής, καθώς οι υπεύθυνοι για τη χάραξη της πολιτικής ενδέχεται να έχουν λόγους να κατευθύνουν τις παραδοχές που χρησιμοποιούνται στην ανάλυση προς συγκεκριμένο αποτέλεσμα. Παραδείγματος χάριν, αισιόδοξες παραδοχές για την οικονομική ανάπτυξη μειώνουν τον προβλεπόμενο δείκτη χρέους και έχουν ως αποτέλεσμα μικρότερη αναγκαία δημοσιονομική προσαρμογή.

Εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια

47 Εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια είναι οι ρυθμίσεις, οι διαδικασίες, οι κανόνες και οι θεσμοί που επηρεάζουν τον τρόπο με τον οποίο σχεδιάζεται, εγκρίνεται, εφαρμόζεται και παρακολουθείται η δημοσιονομική πολιτική. Μεταξύ άλλων, περιλαμβάνουν τα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια και τη χρήση ανεξάρτητων δημοσιονομικών οργάνων. Τα όργανα αυτά είναι αμερόληπτοι δημόσιοι φορείς, αρμόδιοι να παρέχουν θετικές ή/και κανονιστικές αναλύσεις, αξιολογήσεις και συστάσεις στον τομέα της δημοσιονομικής πολιτικής, ενισχύοντας την υποχρέωση λογοδοσίας και τη δημοσιονομική διαφάνεια.

Μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια

48 Μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια είναι το σύνολο των εθνικών δημοσιονομικών κανόνων και διαδικασιών στους οποίους βασίζεται η χάραξη πολυετών δημοσιονομικών πολιτικών, συμπεριλαμβανομένου του καθορισμού προτεραιοτήτων πολιτικής και μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων. Η ετήσια νομοθεσία για τον προϋπολογισμό πρέπει να είναι συνεπής με τα πλαίσια αυτά³³.

49 Το 2019, αναφέραμε ότι αρκετές απαιτήσεις του ενωσιακού νομικού πλαισίου για τα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια³⁴ δεν ήταν τόσο αυστηρές όσο τα διεθνή πρότυπα και οι βέλτιστες πρακτικές που προωθούν το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, και συχνά δεν συμβάδιζαν με τις θέσεις που διατυπώθηκαν σε οικονομικές μελέτες που είχε δημοσιεύσει η ίδια η Επιτροπή³⁵.

³³ Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών, άρθρα 2, σημείο ε), και 10.

³⁴ Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου, άρθρα 9-11.

³⁵ Ειδική έκθεση 22/2019, σημεία 30-33.

50 Σε συνέχεια του ελέγχου μας σχετικά με τις απαιτήσεις της ΕΕ για τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια, η Επιτροπή, βασιζόμενη σε διάφορες εκθέσεις και μελέτες, αξιολόγησε την αποτελεσματικότητα των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών πλαισίων³⁶. Αναγνώρισε αδυναμίες και ελλείψεις στις διατάξεις για τα εν λόγω πλαίσια, όπως η μειωμένη συνοχή μεταξύ των ετήσιων προϋπολογισμών και των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών προγραμμάτων ή η απουσία διορθωτικών διαδικασιών σε περίπτωση μη συμμόρφωσης ή απόκλισης των ετήσιων τιμών-στόχου από τα προγράμματα αυτά.

51 Η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, προκειμένου τα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά προγράμματα να διαδραματίσουν σημαντικότερο ρόλο στο αναθεωρημένο δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ, θα πρέπει να ληφθούν μέτρα για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς τους. Ωστόσο, οι προτάσεις που παρουσίασε τον Απρίλιο του 2023 δεν βελτιώνουν σημαντικά τα εθνικά μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια (βλέπε σημείο 60).

Ανεξάρτητα δημοσιονομικά όργανα

52 Όσον αφορά τον ρόλο των ανεξάρτητων δημοσιονομικών οργάνων, είχαμε διαπιστώσει στο παρελθόν ότι η νομοθεσία της ΕΕ υπολείπεται των διεθνών προτύπων και των βέλτιστων πρακτικών. Τα κύρια προβλήματα για τα εν λόγω όργανα σχετίζονται με i) τα χαρακτηριστικά της εντολής των μελών των διοικητικών συμβουλίων τους (όπως η διάρκεια της θητείας και η δυνατότητα ανανέωσής της), ii) την έλλειψη ανεξαρτησίας τους όσον αφορά τις πολιτικές ανθρώπινων πόρων, iii) τη δυσκολία εξασφάλισης επαρκούς και εγγυημένου προϋπολογισμού και iv) την ανάγκη εξωτερικού ελέγχου, παραδείγματος χάριν από αντίστοιχα όργανα. Επίσης ως αποτέλεσμα αυτών των διαφορών, είχαμε διαπιστώσει ανομοιογένεια στις δραστηριότητες των ανεξάρτητων δημοσιονομικών οργάνων στα κράτη μέλη³⁷.

53 Επιπλέον, όπως επισήμανε το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, στα περισσότερα κράτη μέλη, η πρόσβαση των ανεξάρτητων δημοσιονομικών οργάνων σε κρατικές πληροφορίες προσκρούει σε ένα τεράστιο φάσμα νομικών περιορισμών³⁸.

³⁶ ARES(2022)711416 της 31ης Ιανουαρίου 2022.

³⁷ Ειδική έκθεση 22/2019, με τίτλο «Απαιτήσεις της ΕΕ για τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια: ανάγκη για περαιτέρω ενίσχυσή τους και για καλύτερη παρακολούθηση της εφαρμογής τους», σημείο 36.

³⁸ Ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου για το 2018, σ. 47.

Επιπλέον, η νομοθεσία της ΕΕ³⁹ προβλέπει ότι τα ανεξάρτητα δημοσιονομικά όργανα εκπονούν ή εγκρίνουν μακροοικονομικές προβλέψεις, αλλά όχι δημοσιονομικές προβλέψεις (προβλεπόμενα έσοδα και δαπάνες)⁴⁰.

54 Το 2023, το δίκτυο των ανεξάρτητων δημοσιονομικών οργάνων στην ΕΕ παρουσίασε στοιχεία σχετικά με την υφιστάμενη ικανότητα των οργάνων αυτών να αναλάβουν μια σειρά καθηκόντων. Σύμφωνα με τα στοιχεία αυτά, η πλειονότητα των μελών του δικτύου διέθετε επαρκή ικανότητα για να αξιολογεί ή να εγκρίνει μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις. Ωστόσο, αυτό δεν ίσχυε για την αξιολόγηση της πορείας των δημόσιων οικονομικών και του δημόσιου χρέους μεσοπρόθεσμα⁴¹.

55 Στις κατευθύνσεις που εξέδωσε τον Νοέμβριο του 2022, η Επιτροπή προβλέπει τη διεύρυνση του ρόλου των ανεξάρτητων δημοσιονομικών οργάνων στην αξιολόγηση του σχεδιασμού και των παραδοχών στις οποίες βασίζονται τα εθνικά μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά προγράμματα. Εξετάζει επίσης το ενδεχόμενο εισαγωγής του καθήκοντος της παρακολούθησης της εφαρμογής τους και της συμμόρφωσης με την πορεία των καθαρών πρωτογενών δαπανών που καθορίζεται στα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά-διαρθρωτικά σχέδια. Αυτό θα είχε ως συνέπεια ενίσχυση του διαλόγου σε εθνικό επίπεδο και, ως εκ τούτου, μεγαλύτερο βαθμό πολιτικής αποδοχής και υιοθέτησης των μεσοπρόθεσμων σχεδίων.

56 Σύμφωνα με την Επιτροπή, κάτι τέτοιο θα προϋπέθετε βελτίωση του οργανωτικού πλαισίου και των επιδόσεων των ανεξάρτητων δημοσιονομικών οργάνων. Προκειμένου να ενισχυθεί η ικανότητά τους, το δίκτυο των ανεξάρτητων δημοσιονομικών οργάνων της ΕΕ ζήτησε πρόσφατα να καθοριστούν ελάχιστα πρότυπα σχετικά με τους πόρους τους, τις εγγυήσεις όσον αφορά την ανεξαρτησία τους, την ευχερή και έγκαιρη πρόσβασή τους σε πληροφορίες και τη δυνατότητα δημοσίευσης εκθέσεων με δική τους πρωτοβουλία και για οποιοδήποτε θέμα σε σχέση με τη βιωσιμότητα των

³⁹ Κανονισμός (ΕΕ) 473/2013 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.

⁴⁰ Ειδική έκθεση 22/2019, σημείο 37.

⁴¹ Δίκτυο των ΑΔΟ της ΕΕ (2023), «EU economic governance proposal reform: issues and insights from EU IFIs», Μάρτιος 2023, σ. 9, γράφημα 1.

δημόσιων οικονομικών. Τα πρότυπα αυτά θα έπρεπε να κατοχυρωθούν στο ενωσιακό δίκαιο και να εφαρμόζονται μέσω της εθνικής νομοθεσίας⁴².

57 Στις προτάσεις που παρουσίασε τον Απρίλιο του 2023, η Επιτροπή προσθέτει δύο σημαντικές απαιτήσεις στον κατάλογο των ελάχιστων προτύπων για τα ανεξάρτητα δημοσιονομικά όργανα που περιλαμβάνονται στο δίπτυχο⁴³. Προτείνει να έχουν επαρκή και έγκαιρη πρόσβαση στις πληροφορίες που χρειάζονται για την εκτέλεση της αποστολής τους και να υπόκεινται σε τακτικές εξωτερικές αξιολογήσεις από ανεξάρτητους αξιολογητές. Η πρόταση οδηγίας προβλέπει επίσης την καθιέρωση της αρχής «συμμόρφωση ή αιτιολόγηση», η οποία σημαίνει ότι, όταν ένα κράτος μέλος δεν συμμορφώνεται με τις αξιολογήσεις του ανεξάρτητου δημοσιονομικού οργάνου, πρέπει να αιτιολογεί τη στάση αυτή.

58 Όσον αφορά το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, στο πλαίσιο του ελέγχου που διενεργήσαμε το 2019 σχετικά με τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια, διαπιστώσαμε ότι το αδύναμο νομικό καθεστώς του και οι πενιχροί πόροι του περιόριζαν την ανεξαρτησία του. Επισημάναμε επίσης ότι τα ανεξάρτητα δημοσιονομικά όργανα τάσσονταν κατά του συντονισμού από το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, επειδή θεωρούσαν ότι κάτι τέτοιο θα αντέβαινε στον στόχο της ανάληψης μεγαλύτερης ευθύνης σε εθνικό επίπεδο και θα απέβαινε εις βάρος της ανεξαρτησίας τους. Ως εκ τούτου, συστήσαμε την επανεξέταση της εντολής του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου, με στόχο την περαιτέρω ενίσχυση της ανεξαρτησίας του και της επιβολής των δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ⁴⁴.

59 Στην αιτιολογική έκθεση της πρότασης για το προληπτικό σκέλος, οι ενδείξεις που έδωσε η Επιτροπή σχετικά με τα νέα καθήκοντα που θα μπορούσε να αναλάβει το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο ήταν περιορισμένες. Ωστόσο, οι νομοθετικές προτάσεις του Απριλίου του 2023 δεν περιλαμβάνουν αλλαγές. Η Επιτροπή τόνισε επίσης ότι οποιαδήποτε αλλαγή στην εντολή και στον ρόλο του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου δεν πρέπει να επηρεάζει τη θεσμική ισορροπία που καθιερώνουν οι Συνθήκες⁴⁵.

⁴² Δίκτυο των ΑΔΟ της ΕΕ (2023), «EU economic governance proposal reform: issues and insights from EU IFIs», Μάρτιος 2023, σ. 10-11.

⁴³ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 473/2013, άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο α).

⁴⁴ Ειδική έκθεση 22/2019, σύσταση 3.

⁴⁵ Επιτροπή, ΓΔ ECFIN, «Economic governance review – Q&A», Ιανουάριος 2023, σ. 21.

Η ανάλυσή μας σχετικά με τις βασικές προκλήσεις και τους κύριους κινδύνους

60 Τα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια δεν είναι επαρκώς δεσμευτικά για τα ετήσια δημοσιονομικά προγράμματα, καθώς η Επιτροπή δεν περιέλαβε σημαντικές βελτιώσεις στις νομοθετικές προτάσεις της. Κατά την άποψή μας, δεν υπάρχει διορθωτική διαδικασία εφαρμοστέα σε περίπτωση μη συμμόρφωσης ή απόκλισης των ετήσιων τιμών-στόχου από τα μεσοπρόθεσμα προγράμματα, ούτε ειδική διάταξη που να υποχρεώνει τις κυβερνήσεις ή τους εμπλεκόμενους στην εκτέλεση του προϋπολογισμού σε λογοδοσία για τυχόν αδικαιολόγητες αποκλίσεις. Όσον αφορά τα ανεξάρτητα δημοσιονομικά όργανα, αν και οι πρόσθετες απαιτήσεις αποτελούν θετικό βήμα, μένει να διαπιστωθεί πώς θα εφαρμοστούν στην πράξη. Σε αντίθεση με την Επιτροπή, θεωρούμε ότι οι προτάσεις ανταποκρίνονται εν μέρει μόνο στη σύσταση αριθ. 2 της ειδικής έκθεσης 22/2019, κυρίως όσον αφορά την ενίσχυση των ανεξάρτητων δημοσιονομικών οργάνων και σε πολύ μικρότερο βαθμό όσον αφορά τα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια⁴⁶. Τέλος, δεν υπάρχει εξέλιξη όσον αφορά την περιορισμένη ανεξαρτησία εξαιτίας του αδύναμου νομικού καθεστώτος του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου.

Εθνικά σχέδια για ανάληψη ευθύνης σε εθνικό επίπεδο

61 Η ανάληψη ευθύνης σε εθνικό επίπεδο έχει μεγάλη σημασία για την αποτελεσματικότητα της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ, καθώς ενθαρρύνει τη συμμόρφωση του κράτους μέλους με τους δημοσιονομικούς και οικονομικούς κανόνες της ΕΕ. Ήδη το 2011 τα κράτη μέλη είχαν αναγνωρίσει την ανάγκη βελτίωσης του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης, «που πρέπει να βασίζεται σε έναν αποφασιστικότερο εθνικό ενστερνισμό των κανόνων και πολιτικών που έχουν συμφωνηθεί από κοινού και σε ένα στιβαρότερο πλαίσιο σε επίπεδο Ένωσης για την εποπτεία των εθνικών οικονομικών πολιτικών»⁴⁷.

62 Επιπλέον, η ανάληψη ευθύνης σε εθνικό επίπεδο είναι αναγκαία για την επιτυχή υλοποίηση των προγραμμάτων προσαρμογής, και η εξασφάλιση της αποδοχής και της ενεργού συμμετοχής των εθνικών αρχών αποτελεί δύσκολο εγχείρημα που απαιτεί

⁴⁶ Ετήσια έκθεση του ΕΕΣ για το 2022, κεφάλαιο 3, παράρτημα 3.2.

⁴⁷ Αιτιολογική σκέψη αριθ. 3 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1173/2011 για την αποτελεσματική επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ.

ισχυρή νομική βάση και επαρκή χρόνο για διαπραγματεύσεις⁴⁸. Το 2017, επισημάναμε ότι ο μεγάλος βαθμός λεπτομέρειας του δεύτερου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα υπονόμεισε την αποδοχή του από τις εθνικές αρχές, καθώς οι όροι του δεν είχαν σε όλες τις περιπτώσεις συζητηθεί διεξοδικά και συμφωνηθεί κατά το στάδιο του σχεδιασμού⁴⁹.

63 Το 2016, αναφέραμε επίσης ότι η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος δεν συνετέλεσε παρά σε περιορισμένο βαθμό στη διασφάλιση της υλοποίησης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Δεδομένου ότι οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις δεν είναι ούτε δεσμευτικές ούτε εκτελεστές, η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να επηρεάσει ή να ενθαρρύνει την υλοποίησή τους⁵⁰. Συνεπώς, όταν τα κράτη μέλη δεν τις ενστερνίζονται, οι κυβερνήσεις τείνουν να αναβάλλουν σημαντικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις.

64 Το 2018, τονίσαμε τη σημασία της αποτελεσματικής επικοινωνίας προκειμένου οι πολίτες να κατανοήσουν τη διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών και τα κράτη μέλη να την αποδεχθούν. Παρατηρήσαμε επίσης ότι, προκειμένου να ενισχυθεί η ανάληψη της ευθύνης σε εθνικό επίπεδο και να ενθαρρυνθούν τα κράτη μέλη να υλοποιήσουν τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις, ήταν σημαντικό να καταστεί σαφής ο τρόπος με τον οποίο η οικονομική ανάλυση και η εκτίμηση των μακροοικονομικών ανισορροπιών οδήγησαν στη διατύπωση συγκεκριμένων συστάσεων πολιτικής⁵¹.

⁴⁸ [Ειδική έκθεση 18/2021](#), με τίτλο «Εποπτεία της Επιτροπής επί των κρατών μελών που εξέρχονται από πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής: ένα κατάλληλο εργαλείο που χρήζει εξορθολογισμού», σημείο 81. Βλέπε επίσης την [ειδική έκθεση 16/2020](#). «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο – Οι συστάσεις ανά χώρα καλύπτουν μεν σημαντικά ζητήματα, χρήζουν δε καλύτερης υλοποίησης», σημείο 13.

⁴⁹ [Ειδική έκθεση 17/2017](#), με τίτλο «Η παρέμβαση της Επιτροπής στην ελληνική χρηματοπιστωτική κρίση», σημείο 28.

⁵⁰ [Ειδική έκθεση 10/2016](#), με τίτλο «Ανάγκη περαιτέρω βελτιώσεων για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος», σημείο 124.

⁵¹ [Ειδική έκθεση 03/2018](#), σημεία 35, 75 και 111.

65 Το 2020 επισημάναμε ότι οι τακτικές ανταλλαγές λεπτομερών στοιχείων στο πλαίσιο της διαδικασίας του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου παρέχουν ενδεχομένως στην Επιτροπή, τις εθνικές αρχές και τα ενδιαφερόμενα μέρη τη δυνατότητα ανάπτυξης ενός μόνιμου διαλόγου μεταξύ τους, προωθώντας ένα βαθύτερο επίπεδο εθνικής οικειοποίησης⁵². Επισημάναμε ότι, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, οι κατευθύνσεις της ΕΕ προς τα κράτη μέλη πρέπει να παρέχουν στις εθνικές αρχές τη δυνατότητα να επιλέγουν τα επιμέρους μέτρα που θα εφαρμόσουν, ως μέσο ενίσχυσης της πολιτικής ανάληψης ευθύνης σε εθνικό επίπεδο.

66 Στις προτάσεις και τις κατευθύνσεις της, η Επιτροπή πράγματι τονίζει ότι βασικός στόχος της μεταρρύθμισης της οικονομικής διακυβέρνησης είναι η ενίσχυση της αποδοχής των δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών σε εθνικό επίπεδο⁵³. Για να επιτευχθεί αυτό, αντιμετωπίζει τα εθνικά μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά - διαρθρωτικά σχέδια ως τον ακρογωνιαίο λίθο του αναθεωρημένου πλαισίου.

67 Τα σχέδια αυτά θα υποβληθούν από τα κράτη μέλη βάσει κοινού πλαισίου⁵⁴ και θα πρέπει να συζητηθούν και να συμφωνηθούν μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών στους κόλπους του Συμβουλίου. Θα αντικαταστήσουν τα τρέχοντα προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης και τα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων⁵⁵. Η Επιτροπή αναμένει να είναι ολοκληρωμένα έγγραφα, που θα συνδυάζουν στοιχεία από τις δημοσιονομικές πολιτικές, τις μεταρρυθμίσεις και τις επενδύσεις των κρατών μελών. Κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να καθορίσει τη δική του δημοσιονομική πορεία, να αναλάβει δεσμεύσεις για τις δημόσιες επενδύσεις και τις μεταρρυθμίσεις προτεραιότητας και να λάβει μέτρα σε συνέχεια των ειδικών ανά χώρα συστάσεων⁵⁶.

68 Τα σχέδια πρέπει επίσης υποχρεωτικά να περιλαμβάνουν δήλωση δέσμευσης για συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις. Όπως αναφέραμε σε παλαιότερες εκθέσεις μας⁵⁷, με

⁵² Ειδική έκθεση 16/2020, με τίτλο «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο – Οι συστάσεις ανά χώρα καλύπτουν μεν σημαντικά ζητήματα, χρήζουν δε καλύτερης υλοποίησης», σημεία 3 και 9.

⁵³ COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), ενότητα V της αιτιολογικής έκθεσης και αιτιολογική σκέψη 32), COM(2022) 583, ενότητα 1.

⁵⁴ COM(2022) 583, ενότητα 3.3.

⁵⁵ COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), ενότητα 5 της αιτιολογικής έκθεσης, COM(2022) 583, ενότητα 3.2.

⁵⁶ COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), άρθρα 11 και 12 και παράρτημα II COM(2022) 583, ενότητα 3.2.

⁵⁷ Ειδική έκθεση 10/2016, σημείο 124, ειδική έκθεση 18/2021, σημείο 80.

αυτή την ενίσχυση της αποδοχής σε εθνικό επίπεδο πιθανώς να διασφαλιστεί η ταχύτερη και συνεκτικότερη υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων από τα κράτη μέλη.

69 Η Επιτροπή προτείνει τη βελτίωση της εθνικής δέσμευσης και της αποδοχής σε εθνικό επίπεδο στο πλαίσιο της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών μέσω της εντατικοποίησης του διαλόγου με το κράτος μέλος. Προτείνει επίσης τα εθνικά ανεξάρτητα δημοσιονομικά όργανα να αναλάβουν ενισχυμένο ρόλο στη χάραξη και στον σχεδιασμό των δημοσιονομικών πολιτικών. Θεωρεί ότι αυτό θα μπορούσε να προωθήσει τον διάλογο και να συμβάλει στη μεγαλύτερη αποδοχή των σχεδίων⁵⁸ (βλέπε σημεία 52 έως 57). Σε έκθεσή μας του 2019 είχαμε αναφέρει ότι τα εθνικά ανεξάρτητα δημοσιονομικά όργανα θεωρούσαν πως η αξιολόγηση της συμμόρφωσης των προϋπολογισμών των κρατών μελών με το δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ μπορεί να προωθήσει την εθνική ανάληψη της δέσμευσης τήρησης των δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ⁵⁹.

Η ανάλυσή μας σχετικά με τις βασικές προκλήσεις και τους κύριους κινδύνους

70 Όσον αφορά την ανάληψη ευθύνης σε εθνικό επίπεδο, οι προτάσεις της Επιτροπής καλύπτουν τα θέματα που θέσαμε στις παρατηρήσεις μας, καθώς προβλέπουν ότι τα εθνικά μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά - διαρθρωτικά προγράμματα θα προτείνονται από τα κράτη μέλη. Η παροχή τεχνικής πορείας⁶⁰, η οποία θα υπολογίζεται βάσει κοινής μεθοδολογίας, μπορεί να συμβάλει στην ίση μεταχείριση των κρατών μελών και να διευκολύνει τη διαφανή αξιολόγηση της πορείας των καθαρών δαπανών τους. Μετά την έγκρισή της από το Συμβούλιο, η πορεία αυτή των καθαρών δαπανών, και όχι η τεχνική πορεία, θα αποτελέσει την αποκλειστική βάση της δημοσιονομικής εποπτείας.

71 Ωστόσο, οι προτάσεις δεν καλύπτουν το ζήτημα της συμμετοχής των τοπικών και περιφερειακών αρχών στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, προκειμένου να ενισχυθεί η ανάληψη ευθύνης σε εθνικό επίπεδο. Σε έκθεσή μας του 2020 είχαμε διαπιστώσει ότι σημαντικό

⁵⁸ COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), αιτιολογικές σκέψεις (27) και (32), COM(2022) 583, ενότητα 3.4.

⁵⁹ Ειδική έκθεση 22/2019, σημείο 48.

⁶⁰ COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), άρθρο 5, COM(2022) 583, ενότητα 4.1.

μέρος των ειδικών ανά χώρα συστάσεων δεν μπορεί να υλοποιηθεί πλήρως, εάν δεν αναλάβουν ενεργό ρόλο οι αρχές τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης⁶¹.

72 Τέλος, η ανάληψη ευθύνης σε εθνικό επίπεδο αποτελεί μεν αναγκαίο παράγοντα για την επιτυχή εφαρμογή των εθνικών μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών - διαρθρωτικών σχεδίων, όχι όμως τον μοναδικό. Μεγάλη είναι επίσης η σημασία της επαρκούς παρακολούθησης και της επιβολής των κανόνων.

Διαφάνεια και διακριτική ευχέρεια

73 Ένα από τα αναγκαία στοιχεία του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ είναι η διαφάνεια, η οποία απαιτεί τη δημοσιοποίηση πληροφοριών, δεδομένων, αναλύσεων, πολιτικών και μεθοδολογιών, προκειμένου οι πολίτες να έχουν τη δυνατότητα ασκούν κριτικό έλεγχο επί των ενεργειών και των αποφάσεων των θεσμικών και λοιπών οργάνων της ΕΕ. Τα ίδια τα θεσμικά όργανα της ΕΕ έχουν επανειλημμένως τονίσει ότι είναι σημαντικό να ενισχυθούν η διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και των αναλύσεων στις οποίες αυτή βασίζεται, καθώς και η δημοκρατική λογοδοσία, μεταξύ άλλων μέσω της εξασφάλισης της συμμετοχής όλων των ενδιαφερόμενων μερών⁶².

74 Η έννοια της διαφάνειας είναι στενά συνδεδεμένη με την έννοια της διακριτικής ευχέρειας, η οποία αναφέρεται στη δυνατότητα των θεσμικών οργάνων της ΕΕ να εφαρμόζουν την επαγγελματική τους κρίση και, εν προκειμένω, να προσαρμόζουν την εφαρμογή των κανόνων οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ στις ιδιαίτερες συνθήκες και τα χαρακτηριστικά του εκάστοτε κράτους μέλους. Η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας σημαίνει μεγαλύτερη ευελιξία, προκειμένου να αποφεύγονται οι αρνητικές πλευρές της αυστηρής εφαρμογής των κανόνων που θα συνεπαγόταν μια προσέγγιση

⁶¹ Ειδική έκθεση 16/2020, σημείο 54.

⁶² Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 8ης Ιουλίου 2021, σχετικά με την επανεξέταση του μακροοικονομικού νομοθετικού πλαισίου με σκοπό τον ενισχυμένο αντίκτυπο στην πραγματική οικονομία της Ευρώπης και την αυξημένη διαφάνεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και τη δημοκρατική λογοδοσία (2020/2075(INI)) και γνώμη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών με τίτλο «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 (COM(2020) 55 final).

«ενιαίας αντιμετώπισης». Προκειμένου να αμβλυθούν τυχόν ανησυχίες περί άνισης και αδικαιολόγητα επιεικούς μεταχείρισης, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ οφείλουν να ασκούν τη διακριτική ευχέρεια που παρέχει το πλαίσιο με διαφάνεια, γνωστοποιώντας τα κριτήρια στα οποία βάσισαν τις αποφάσεις τους και τους λόγους για τους οποίους ενήργησαν με συγκεκριμένο τρόπο.

75 Τα τελευταία χρόνια, αναφέραμε διάφορες αξιολογούμενες αδυναμίες στον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή εφάρμοσε τη διαφάνεια και άσκησε τη διακριτική της ευχέρεια:

- Το 2016 διαπιστώσαμε ότι, στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, δεν είχε παράσχει επαρκείς πληροφορίες όσον αφορά τις παραδοχές και τις παραμέτρους σχετικά με τα δεδομένα που είχε χρησιμοποιήσει, καθώς και σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο είχε ερμηνεύσει βασικές έννοιες. Για τον λόγο αυτό, συστήσαμε να εξασφαλίσει τη μέγιστη δυνατή διαφάνεια, δημοσιοποιώντας το σύνολο των συμβουλών και κατευθύνσεων που παρέχει στα κράτη μέλη, εφαρμόζοντας σαφείς ορισμούς, γνωστοποιώντας το σύνολο των δεδομένων, των υπολογισμών και των εκτιμήσεων, και ενθαρρύνοντας την εμπλοκή των ανεξάρτητων δημοσιονομικών οργάνων στη διαδικασία. Κατά τις αξιολογήσεις των κρατών μελών, η Επιτροπή αξιοποίησε εκτενώς τη διακριτική ευχέρεια που διαθέτει στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Η αυξημένη πολυπλοκότητα των κανόνων για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των δράσεων των κρατών μελών έχει διευρύνει έτι περαιτέρω το περιθώριο ερμηνείας και διακριτικής ευχέρειας της Επιτροπής, με αποτέλεσμα τη μείωση του επιπέδου διαφάνειας του συστήματος⁶³.
- Επίσης, το 2018 παρατηρήσαμε ότι απαιτείται μεγαλύτερη διαφάνεια όσον αφορά τα μέτρα που περιλαμβάνονται στις προβλέψεις της Επιτροπής, ώστε να εξακριβώνεται η αξιοπιστία των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης. Έλλειψη διαφάνειας διαπιστώσαμε και σε σχέση με άλλες πτυχές, λόγου χάριν όσον αφορά τη χρήση της ρήτρας διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης⁶⁴.
- Το 2018 επισημάνσαμε ακόμη ότι η χρήση του «περιθωρίου διακριτικής ευχέρειας» χαρακτηριζόταν από έλλειψη διαφάνειας. Η Επιτροπή μπορεί να χρησιμοποιεί αυτό το περιθώριο σε περιπτώσεις που θεωρεί ότι ο αντίκτυπος μιας μεγάλης δημοσιονομικής προσαρμογής στην ανάπτυξη και την απασχόληση θα ήταν ιδιαίτερα σημαντικός. Στην περίπτωση αυτή, το περιθώριο διακριτικής ευχέρειας

⁶³ Ειδική έκθεση 10/2016, σημεία VI, IX, 83 και 95.

⁶⁴ Ειδική έκθεση 18/2018, σημεία 53 και 143.

τής παρέχει τη δυνατότητα να αξιολογεί ένα κράτος μέλος ως συμμορφούμενο με τους δημοσιονομικούς κανόνες, ακόμη και αν αποκλίνει σημαντικά από την πορεία δημοσιονομικής προσαρμογής του⁶⁵.

- Το 2019, κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης των κρατών μελών που δεν είχαν ακόμη επιτύχει τους μεσοπρόθεσμους στόχους με τις απαιτήσεις προσαρμογής, επισημάναμε ότι η Επιτροπή είχε ασκήσει πλήρως και εκτενώς τη διακριτική ευχέρεια που της παρέχει το ενωσιακό δίκαιο⁶⁶. Ως εκ τούτου, δεν ήταν σε θέση να διασφαλίσει τη σύγκλιση προς τους μεσοπρόθεσμους στόχους εντός εύλογου χρονικού διαστήματος⁶⁷.
- Το 2018, διαπιστώσαμε ότι το σύστημα της Επιτροπής για την κατάταξη των μακροοικονομικών ανισορροπιών βάσει της σοβαρότητάς τους βασιζόταν σε κριτήρια που στερούνταν διαφάνειας, με αποτέλεσμα την αποδυνάμωση της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών. Συστήσαμε στην Επιτροπή να ενισχύσει τη διαφάνεια μέσω της έγκρισης, της δημοσίευσης και της εφαρμογής σαφών κριτηρίων για την κατάταξη των μακροοικονομικών ανισορροπιών και να χαρακτηρίζει σαφώς, στις εμπεριστατωμένες επισκοπήσεις της, τη σοβαρότητα των ανισορροπιών που αντιμετωπίζει ένα κράτος μέλος⁶⁸.
- Επίσης το 2018, διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή ουδέποτε είχε συστήσει την ενεργοποίηση της διαδικασίας υπερβολικών ανισορροπιών, χωρίς να έχει εξηγήσει σαφώς και δημοσίως τους σχετικούς λόγους, παρά το γεγονός ότι υπερβολικές ανισορροπίες είχαν αντιμετωπίσει αρκετά κράτη μέλη και μάλιστα για παρατεταμένο χρονικό διάστημα⁶⁹.

76 Σύμφωνα με τις πρόσφατες προτάσεις και κατευθύνσεις της Επιτροπής, ένας κύριος στόχος της μεταρρύθμισης θα είναι η ενίσχυση της διαφάνειας της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ. Η Επιτροπή προτείνει ως βάση για τις δημοσιονομικές προσαρμογές και την άσκηση της δημοσιονομικής εποπτείας να χρησιμοποιηθεί ένας ενιαίος λειτουργικός δείκτης, βασισμένος στη βιωσιμότητα του χρέους, θεωρώντας ότι έτσι θα ενισχυθεί η διαφάνεια και η απλούστευση του πλαισίου διακυβέρνησης.

⁶⁵ Ειδική έκθεση 18/2018, σημείο 31.

⁶⁶ Ειδική έκθεση 22/2019, σημείο 100.

⁶⁷ Ειδική έκθεση 18/2018, σημεία 128-129.

⁶⁸ Ειδική έκθεση 03/2018, σημεία VII και IX.

⁶⁹ Ειδική έκθεση 03/2018, σημεία VIII και IX, και σύσταση 2.

77 Προκειμένου να καθοριστεί η τεχνική πορεία των καθαρών δαπανών κατά τρόπο ώστε να διασφαλιστεί η θέση του χρέους σε εύλογη καθοδική πορεία ή η διατήρησή του σε συνετά επίπεδα, η Επιτροπή προτείνει την εφαρμογή μιας κοινής μεθοδολογίας με βάση το πλαίσιο ανάλυσης της βιωσιμότητας του χρέους. Για λόγους ενίσχυσης της διαφάνειας, προτείνει να δημοσιοποιούνται οι εκθέσεις προς την οικονομική και δημοσιονομική επιτροπή, όπου παρουσιάζονται οι τεχνικές πορείες των καθαρών δαπανών⁷⁰.

Η ανάλυσή μας σχετικά με τις βασικές προκλήσεις και τους κύριους κινδύνους

78 Οι προτάσεις της Επιτροπής ανταποκρίνονται σε μεγάλο βαθμό στις παρατηρήσεις που διατυπώσαμε στην ειδική έκθεσή μας του 2016⁷¹, στην οποία της συστήσαμε να δημοσιεύει τις συμβουλές και τις κατευθύνσεις που παρέχει στα κράτη μέλη και να απαιτεί την πλήρη δημοσιοποίηση των υπολογισμών, των υποκείμενων δεδομένων και των μεθοδολογιών που εφαρμόζει.

79 Κρίνουμε, ωστόσο, ότι οι πρόσφατες προτάσεις δεν περιλαμβάνουν επαρκή μέτρα για την άμβλυση των κινδύνων που συνδέονται με την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της ΕΕ, καθώς το σύστημα των εθνικών μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών-διαρθρωτικών σχεδίων σε συνδυασμό με τον διάλογο μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών επιτρέπουν μεγαλύτερο βαθμό διαφοροποίησης μεταξύ των κρατών μελών⁷².

80 Ο κανονισμός για τον ΜΑΑ περιλαμβάνει τα κριτήρια για την αξιολόγηση των σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας⁷³, αλλά η πρόταση της Επιτροπής δεν καθορίζει στον ίδιο βαθμό λεπτομέρειας τη μεθοδολογία αξιολόγησης των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών - διαρθρωτικών σχεδίων. Είναι υπαρκτός, ως εκ τούτου, ο κίνδυνος διεύρυνσης του περιθωρίου για ερμηνεία και άσκηση διακριτικής ευχέρειας από μέρους της Επιτροπής, κάτι που ενδέχεται να έχει συνέπειες για τη διαφάνεια και την ίση μεταχείριση. Ο ίδιος κίνδυνος απειλεί την αξιολόγηση των

⁷⁰ COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), αιτιολογική σκέψη 12).

⁷¹ Ειδική έκθεση 10/2016, σημεία VI και IX.

⁷² COM(2022) 583, ενότητα 3.2.

⁷³ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/241, άρθρο 19.

μεταρρυθμιστικών και επενδυτικών δεσμεύσεων των κρατών μελών, στις οποίες στηρίζεται η παράταση της περιόδου δημοσιονομικής προσαρμογής⁷⁴.

Επιβολή των κανόνων

81 Η επιβολή των κανόνων, ιδίως η χρήση οικονομικών κυρώσεων, συνιστά αμφιλεγόμενο ζήτημα που απασχολεί συστηματικά την Ευρωπαϊκή Ένωση. Μολονότι οι κυρώσεις που επιβάλλονται σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες αποτελούν ανέκαθεν στοιχείο του πλαισίου δημοσιονομικής εποπτείας της ΕΕ, η Επιτροπή δεν τις έχει εφαρμόσει ποτέ.

82 Όπως και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, η διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την επιβολή κυρώσεων, όμως μόνο για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ. Εάν η Επιτροπή κρίνει ότι ένα κράτος μέλος της ζώνης του ευρώ αντιμετωπίζει υπερβολικές μακροοικονομικές ανισορροπίες, οφείλει να προτείνει στο Συμβούλιο την ενεργοποίηση της διαδικασίας υπερβολικών ανισορροπιών, στο πλαίσιο της οποίας το κράτος μέλος βρίσκεται αντιμέτωπο με αυστηρότερες απαιτήσεις και παρακολούθηση. Τέλος, εάν το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δεν λάβει τα διορθωτικά μέτρα που έχει συστήσει το Συμβούλιο, μπορούν να του επιβληθούν οικονομικές κυρώσεις. Ωστόσο, το 2018 διαπιστώσαμε ότι η συστηματική μη ενεργοποίηση της διαδικασίας υπερβολικών ανισορροπιών έπληξε την αξιοπιστία και την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών και υπονόμωσε την ικανότητά της να αποκαθιστά τις ανισορροπίες. Αρκετοί ενδιαφερόμενοι συμμερίστηκαν αυτή την άποψη⁷⁵.

83 Η συστηματική απουσία οικονομικών κυρώσεων μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τα κράτη μέλη να θεωρήσουν απίθανη την επιβολή τους, με αποτέλεσμα να υπονομεύονται η αποτελεσματικότητα και η αξιοπιστία του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών. Μολονότι οι διαδικασίες αυτές δεν έχουν ως κύρια επιδίωξη την επιβολή κυρώσεων, αναπόφευκτα ένα σύστημα στο πλαίσιο του οποίου ποτέ δεν επιβάλλονται κυρώσεις θα αποδειχθεί μάταιο.

84 Βάσει σειράς ελέγχων που διενεργήσαμε μεταξύ 2016 και 2021, καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι η επιβολή των κανόνων δεν είναι εύκολη υπόθεση, καθώς σε μεγάλο βαθμό βασίζεται στη διακριτική ευχέρεια και την κρίση των ειδικών, στο επίπεδο

⁷⁴ COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), άρθρο 15, COM(2022) 583, ενότητα 4.1.

⁷⁵ Ειδική έκθεση 03/2018, σημείο 64.

αρχικά της Επιτροπής και στη συνέχεια του Συμβουλίου, και εξαρτάται από τις εκάστοτε πολιτικές ευαισθησίες⁷⁶.

85 Το 2021 παρατηρήσαμε επίσης ότι, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, η Επιτροπή πρότεινε στο Συμβούλιο να απευθύνει ειδικές ανά χώρα συστάσεις προς τα κράτη μέλη. Ωστόσο, οι συστάσεις αυτές δεν είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη⁷⁷. Στην έκθεσή μας επισημάναμε ότι, δεδομένης της έλλειψης κινήτρων και ισχυρών μέσων επιβολής, δεν υπήρχαν άλλα στοιχεία που να καταδεικνύουν ότι η εποπτεία της Επιτροπής είχε σημαντικό αντίκτυπο στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων⁷⁸. Δεδομένου ότι τα κράτη μέλη δεν κάλυψαν στα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας που υπέβαλαν ορισμένες σημαντικές πτυχές των ειδικών ανά χώρα συστάσεων⁷⁹, μένει να διαπιστωθεί αν η νέα απαίτηση του ΜΑΑ τα εθνικά σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας να αντιστοιχούν στο σύνολο ή σε ένα σημαντικό υποσύνολο των συστάσεων που διατυπώθηκαν κατά την περίοδο 2019-2020 θα ενθαρρύνει την πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων.

86 Στις πρόσφατες προτάσεις και κατευθύνσεις της⁸⁰, καθώς και στο συνοδευτικό έγγραφο ερωτήσεων και απαντήσεων⁸¹, η Επιτροπή προτείνει την απλούστευση και την αποσαφήνιση των εναυσμάτων ενεργοποίησης των διαδικασιών, μέσω της εστίασης στις περιπτώσεις στις οποίες τα κράτη μέλη αποκλίνουν από τις μεσοπρόθεσμες πορείες δημοσιονομικής προσαρμογής που έχουν συμφωνήσει με την Επιτροπή. Προτείνει επίσης την ενίσχυση της επιβολής με διάφορους τρόπους:

- ο με την αποσαφήνιση των προϋποθέσεων για την έναρξη διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος βάσει του χρέους και την έξοδο από αυτή, προκειμένου να ενισχυθεί η αξιοπιστία της·
- ο με τη σταδιακή μείωση του ύψους και την εφαρμογή οικονομικών κυρώσεων, προκειμένου να καταστούν αποτελεσματικότερες, ρεαλιστικότερες και περισσότερο αξιόπιστες·

⁷⁶ Επισκόπηση 05/2020, σημεία 89-90.

⁷⁷ Ειδική έκθεση 18/2021, σημείο 44.

⁷⁸ Ειδική έκθεση αριθ. 18/2021, σημεία VIII και 88.

⁷⁹ Ειδική έκθεση 21/2022, σημεία 45-53.

⁸⁰ COM(2022) 583, ενότητα 4.2, σ. 17.

⁸¹ Επιτροπή, «Economic governance review – Q&A», Ιανουάριος 2023, σ. 18-19.

- ο με την ενίσχυση των κυρώσεων που πλήττουν τη φήμη. Παραδείγματος χάριν, οι υπουργοί των κρατών μελών που υπόκεινται σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος θα μπορούσαν να υποχρεούνται να παρουσιάζουν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τα μέτρα που έλαβαν για να συμμορφωθούν με τις συστάσεις που διατυπώθηκαν στο πλαίσιο της διαδικασίας·
- ο με την αναστολή της ενωσιακής χρηματοδότησης σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος δεν λαμβάνει αποτελεσματικά μέτρα για την αντιμετώπιση του υπερβολικού ελλείματός του.

87 Τον Μάρτιο του 2023, το Συμβούλιο συμφώνησε ότι η επιβολή πρέπει να βελτιωθεί, μεταξύ άλλων μέσω της ενίσχυσης της διαφάνειας, και ζήτησε να μειωθεί το ύψος των οικονομικών κυρώσεων ώστε να είναι πιθανότερο να χρησιμοποιηθούν⁸².

Η ανάλυσή μας σχετικά με τις βασικές προκλήσεις και τους κύριους κινδύνους

88 Η επιβολή των κανόνων εξακολουθεί να αποτελεί πολύπλοκη εξίσωση με μεταβλητές τη διακριτική ευχέρεια, την κρίση των ειδικών και τις εκάστοτε πολιτικές ευαισθησίες. Η ενίσχυση της διαφάνειας και η θέσπιση κυρώσεων που θα μπορούν πράγματι να επιβληθούν, καθώς θα είναι ρεαλιστικότερες και θα εφαρμόζονται προοδευτικά, είναι πιθανό να έχει θετικό αντίκτυπο στην επιβολή. Η επιβολή θα μπορούσε να βελτιωθεί και με άλλους τρόπους, λόγου χάριν μέσω της πρόσβασης σε χρηματοδότηση υπό την προϋπόθεση της πλήρωσης όρων, όπως στην περίπτωση των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων ή του ΜΑΑ⁸³. Η αμοιβαία πίεση σε επίπεδο ομοτίμων μπορεί επίσης να διαδραματίσει κάποιο ρόλο.

89 Στον πυρήνα της απόκρισης της ΕΕ στις οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19 βρίσκεται ο ΜΑΑ. Στο πλαίσιο του μηχανισμού αυτού, τα εθνικά σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας προβλέπουν την υλοποίηση, έως το 2026, συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων, οι οποίες πρέπει να αντιστοιχούν στο σύνολο ή σε ένα σημαντικό υποσύνολο των ειδικών ανά χώρα συστάσεων που διατυπώθηκαν στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου κατά την περίοδο 2019-2020. Η

⁸² Συμβούλιο της ΕΕ, [Δελτίο Τύπου: «Economic governance framework: Council agrees its orientations for a reform»](#), 14 Μαρτίου 2023.

⁸³ Άρθρο 23 του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) 1303/2013 και άρθρο 10 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 2021/241 για τον ΜΑΑ.

σύνδεση με τη χρηματοδότηση από τον ΜΑΑ μπορεί να έχει θετικό αντίκτυπο στην υλοποίηση των ειδικών ανά χώρα συστάσεων.

90 Τον Ιούλιο του 2022, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ενέκρινε τη θέσπιση ενός νέου μέσου, του μέσου προστασίας της μεταφοράς, για την αγορά κρατικών ομολόγων που εκδίδονται από χώρες αντιμέτωπες με έντονες διακυμάνσεις των επιτοκίων, αδικαιολόγητες δεδομένης της οικονομικής κατάστασής τους. Μόνον όσα κράτη μέλη δεν υπόκεινται σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος είναι επιλέξιμα να επωφεληθούν από το μέσο αυτό, το οποίο συνεπώς λειτουργεί ως κίνητρο για τη συμμόρφωσή τους με τους δημοσιονομικούς κανόνες.

Πολυπλοκότητα και αλληλεπικαλύψεις

91 Η ΕΕ έχει αναπτύξει ένα πολύπλοκο σύστημα οικονομικής διακυβέρνησης και εποπτείας που περιλαμβάνει πολλά θεσμικά όργανα και οργανισμούς, μεταξύ των οποίων την Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο της ΕΕ, τα κράτη μέλη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, καθώς και συμβουλευτικά όργανα όπως το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο και τα εθνικά ανεξάρτητα δημοσιονομικά όργανα. Επιπλέον, οι εθνικές κυβερνήσεις και οι υπουργοί οικονομικών λογοδοτούν στα εθνικά τους κοινοβούλια, σύμφωνα με την αρχή της φορολογικής κυριαρχίας. Στη ζώνη του ευρώ, στην οικονομική διακυβέρνηση συμμετέχουν επίσης η Ευρωζώνη και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Ακόμη, ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας παρέχει χρηματοδοτική συνδρομή, όταν χρειάζεται. Καθένας από αυτούς τους θεσμούς έχει διαφορετική εντολή και άλλους στόχους, αρμοδιότητες και διαδικασίες λήψης αποφάσεων, που ενίοτε μπορεί να αλληλεπικαλύπτονται ή να αλληλοσυγκρούονται. Τα προκύπτοντα συστήματα ελέγχων και ισορροπιών αντικατοπτρίζουν επίσης το γεγονός ότι πολλοί νέοι κανόνες ή οργανισμοί δημιουργήθηκαν με την πάροδο του χρόνου με έναν ad hoc τρόπο, συχνά ως απάντηση σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης⁸⁴.

92 Το 2015, στο πλαίσιο της παρουσίασης των προτάσεων της για την εφαρμογή της «Έκθεσης των πέντε Προέδρων», η Επιτροπή αναγνώρισε ότι το πλαίσιο της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης «καλύπτει βαθύτερο και ευρύτερο πεδίο τα τελευταία χρόνια, και ταυτόχρονα έχει γίνει πολυπλοκότερο», και ότι η πρώτη επανεξέταση του ενισχυμένου πλαισίου «επεσήμανε ορισμένους τομείς που χρήζουν βελτίωσης, ιδίως όσον αφορά τη διαφάνεια, την πολυπλοκότητα και την προβλεψιμότητα της χάραξης πολιτικής, που αφορούν την αποτελεσματικότητα των

⁸⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM(2017) 291, «Έγγραφο προβληματισμού για την εμβάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης», σ. 17.

εργαλείων». Η Επιτροπή δήλωσε ότι δεσμεύεται να «επιδιώξει την πλήρη και διαφανή εφαρμογή των διαθέσιμων μηχανισμών και εργαλείων» και ότι προτίθεται να βελτιώσει τη σαφήνεια και να μειώσει την πολυπλοκότητα του υφιστάμενου πλαισίου, με απώτερο σκοπό τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ισχυόντων κανόνων. Σε έκθεσή μας του 2016 αναφέραμε ότι οι προτάσεις αυτές, παρά τις προκλήσεις που συνεπάγονται, συνιστούν θετική εξέλιξη⁸⁵.

93 Ωστόσο, κατά τους ελέγχους που διενεργήσαμε μεταξύ του 2016 και του 2019 σχετικά με τον συντονισμό των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών⁸⁶, διαπιστώσαμε ότι οι κανόνες και οι διαδικασίες που διέπουν την οικονομική διακυβέρνηση σε ενωσιακό επίπεδο γίνονται όλο και περισσότερο πολύπλοκοι. Η Επιτροπή αναγνώρισε επίσης ότι ο προβληματισμός αυτός είναι εύλογος το 2017 και το 2018⁸⁷.

94 Στο πλαίσιο του ελέγχου που διενεργήσαμε το 2016 σχετικά με τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, διαπιστώσαμε ότι οι μεταρρυθμίσεις είχαν αυξήσει την πολυπλοκότητα της διαδικασίας ανάλυσης, σε βαθμό που ορισμένες φορές ήταν δύσκολο να διαπιστωθεί σαφής σύνδεση μεταξύ της ανάλυσης και των συναχθέντων συμπερασμάτων. Καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι ήταν αναγκαίο η αυξημένη πολυπλοκότητα και το ευρύτερο περιθώριο οικονομικής κριτικής ανάλυσης να αντισταθμιστούν με την ενίσχυση της διαφάνειας για να διευκολυνθεί η άσκηση δημόσιου ελέγχου⁸⁸.

95 Ο έλεγχος που διενεργήσαμε το 2019 σχετικά με τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια κατέδειξε ότι η πολυπλοκότητα και οι αλληλεπικαλύψεις που είναι εγγενείς στην εποπτεία της ΕΕ αύξησαν τον κίνδυνο εμφάνισης ασυνεπειών μεταξύ της αξιολόγησης της συμμόρφωσης με τους ενωσιακούς δημοσιονομικούς κανόνες που διενεργεί η Επιτροπή και αυτής που διενεργούν τα ανεξάρτητα δημοσιονομικά όργανα⁸⁹.

96 Το 2020, παρατηρήσαμε ότι το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο συνδυάζει διάφορες διαδικασίες που καλύπτουν διαφορετικούς τομείς πολιτικής με πολλαπλές ρυθμίσεις

⁸⁵ Ειδική έκθεση 10/2016, σημείο 126.

⁸⁶ Ειδικές εκθέσεις 10/2016, 03/2018, 18/2018 και 22/2019.

⁸⁷ Λόγου χάριν, απάντηση της Επιτροπής στο σημείο I της ειδικής έκθεσης 18/2018 του ΕΕΣ, ή έγγραφο προβληματισμού της Επιτροπής COM(2017) 291.

⁸⁸ Ειδική έκθεση 10/2016, σημεία 140 και 141.

⁸⁹ Ειδική έκθεση 22/2019, σημείο 49 και πλαίσιο 3.

συντονισμού: το προληπτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, τη διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών και τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» για την ανάπτυξη και την απασχόληση⁹⁰. Η αρχιτεκτονική που προκύπτει είναι κάθε άλλο παρά απλή. Αυτό προκύπτει εξάλλου από την παρουσιαζόμενη στο **παράρτημα V** χρονογραμμή του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, ως είχε πριν από την πανδημία COVID-19 και τη θέσπιση του MAA.

97 Η πολυπλοκότητα αυτή συχνά οδηγεί σε αλληλεπικαλύψεις και περιττές διαδικασίες, επιβαρύνοντας δυσανάλογα την Επιτροπή και τα κράτη μέλη. Στο πλαίσιο του ελέγχου που διενεργήσαμε το 2021 σχετικά με τη μεταπρογραμματική εποπτεία, καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, υπήρχε επικάλυψη με τις εργασίες της Επιτροπής. Πράγματι, λόγω της ευρείας διατύπωσης των στόχων της μεταπρογραμματικής εποπτείας και του γεγονότος ότι δεν εστίαζαν επαρκώς στην ικανότητα αποπληρωμής, διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή είχε διευρύνει το πεδίο εφαρμογής, προκειμένου να αξιολογεί τη συμμόρφωση με τις συστάσεις πολιτικής που καλύπτονται από τις συστάσεις ανά χώρα. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα σειρά αλληλεπικαλύψεων⁹¹.

98 Συνολικά, στο πλαίσιο των ελεγκτικών εργασιών μας εφιστούμε συστηματικά την προσοχή στις αλληλεπικαλύψεις που εμφανίζουν οι ρυθμίσεις εποπτείας και παρακολούθησης, ως αποτέλεσμα των πολλαπλών επιπέδων στα οποία οργανώνεται η οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ, ενώ έχουμε επανειλημμένως τονίσει την ανάγκη εξορθολογισμού του πλαισίου προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητά του.

99 Ο MAA αυξάνει αυτή την πολυπλοκότητα. Η Γενική Γραμματεία της Επιτροπής (η οποία φιλοξενεί την RECOVER, την ειδική ομάδα για την ανάκαμψη και την ανθεκτικότητα) και η Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων είναι αμφότερες αρμόδιες για τις εργασίες στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και του MAA (βλέπε σημείο 20). Αυτό σημαίνει ότι είναι αρμόδιες να αξιολογούν την υλοποίηση των συστάσεων πολιτικής και την επίτευξη των ορόσημων και των τιμών-στόχου που έχουν καθοριστεί στα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας.

⁹⁰ Ειδική έκθεση 16/2020, σημείο 2.

⁹¹ Ειδική έκθεση 18/2021, σημεία 29, 31, 62, 66 και 68-70.

Η ανάλυσή μας σχετικά με τις βασικές προκλήσεις και τους κύριους κινδύνους

100 Οι κατευθύνσεις και οι προτάσεις που δημοσίευσε πρόσφατα η Επιτροπή μπορούν ενδεχομένως να απλουστεύσουν το πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ με διάφορους τρόπους⁹², καθώς πρότεινε:

- ο η δημοσιονομική εποπτεία να επικεντρωθεί σε έναν ενιαίο λειτουργικό δείκτη, και συγκεκριμένα στις καθαρές πρωτογενείς δαπάνες·
- ο η ετήσια παρακολούθηση από την Επιτροπή να επικεντρωθεί στη συμμόρφωση των κρατών μελών με μια μεσοπρόθεσμη πορεία καθαρών δαπανών και τα κράτη μέλη να υποβάλλουν ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης·
- ο η μεταπρογραμματική εποπτεία να εξορθολογιστεί, με μεγαλύτερη έμφαση στην ικανότητα αποπληρωμής των κρατών μελών, αν και μένει να διαπιστωθεί ο τρόπος εφαρμογής της.

101 Ωστόσο, οι πρόσφατες προτάσεις της Επιτροπής δεν μεταβάλλουν σημαντικά τον αριθμό των επιπέδων εποπτείας, ούτε μετριάζουν την πολυπλοκότητα και τις αλληλεπικαλύψεις της εποπτείας της ΕΕ. Επιπλέον, τα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά-διαρθρωτικά σχέδια μπορεί επίσης να εντείνουν σε κάποιον βαθμό την πολυπλοκότητα τόσο για τα κράτη μέλη όσο και για την Επιτροπή. Τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν υπόψη στα σχέδιά τους τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ της δημοσιονομικής πορείας, των μεταρρυθμίσεων και των επενδύσεων. Τέλος, η Επιτροπή θα χρειαστεί να αξιολογήσει τη συνέπεια και τη συμμόρφωσή τους με τους κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, τη διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών, τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις και τους στόχους του ΜΑΑ.

⁹² Επιτροπή, Ερωτήσεις και απαντήσεις: Δημιουργία ενός πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης κατάλληλου για τις μελλοντικές προκλήσεις, 9 Νοεμβρίου 2022.


























Τελικές παρατηρήσεις: Οι προτάσεις της Επιτροπής καλύπτουν την πλειονότητα των βασικών προβληματισμών, όμως εξακολουθούν να εντοπίζονται κίνδυνοι και προκλήσεις

102 Η εικόνα που σχηματίσαμε όσον αφορά τα αποτελέσματα του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ, όπως ορίζεται στο εξάπτυχο και το δίπτυχο, είναι ανάμικτη. Κατά τη δεκαετία που προηγήθηκε της πανδημίας COVID-19, ο αριθμός των κρατών μελών που υπόκεινταν σε διαδικασίες υπερβολικού ελλείμματος και μακροοικονομικών ανισορροπιών μειώθηκε σημαντικά. Ωστόσο, λίγο πριν από το ξέσπασμα της πανδημίας COVID-19, το επίπεδο του δημόσιου χρέους σε τρία κράτη μέλη υπερέβαινε το 100 % και σε εννέα κυμαινόταν μεταξύ 60 % και 100 %. Παράλληλα, δέκα κράτη μέλη αντιμετώπιζαν μακροοικονομικές ανισορροπίες και άλλα τρία υπερβολικές μακροοικονομικές ανισορροπίες.

103 Οι αριθμοί αυτοί είναι ενδεικτικοί σημαντικών αδυναμιών στο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης και στην εφαρμογή του. Η χρήση ενός μη παρατηρήσιμου δείκτη, βασισμένου σε εκτιμήσεις του παραγωγικού κενού, οδήγησε σε τακτικές αναθεωρήσεις, που μείωσαν την προβλεψιμότητα. Δόθηκε έμφαση στους κανόνες για το έλλειμμα έναντι της μείωσης του χρέους. Η προσέγγιση της «ενιαίας αντιμετώπισης» για τη μείωση του χρέους δεν λειτούργησε όπως είχε προβλεφθεί, ιδίως στην περίπτωση των υπερχρεωμένων κρατών μελών, καθώς τα κράτη μέλη σπάνια παρέμειναν σε μια πορεία που εγγυόταν τη βιωσιμότητα του χρέους. Ο αριθμός των κρατών μελών με επίπεδο δημόσιου χρέους άνω του 60 % αυξήθηκε με την πάροδο των ετών, όπως και ο μέσος λόγος του χρέους της ΕΕ. Εντούτοις, μέχρι στιγμής δεν έχει κινηθεί διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος βάσει του κριτηρίου του χρέους (βλέπε σημείο 38). Δεν έχουν γίνει αρκετά για τη διασφάλιση της ανάληψης ευθύνης σε εθνικό επίπεδο. Η έλλειψη διαφάνειας και αποτελεσματικής επιβολής των κανόνων, σε συνδυασμό με τη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής, έχει υπονομεύσει την αξιοπιστία του πλαισίου. Η πολυπλοκότητα αυξήθηκε σημαντικά, εν μέρει λόγω της ολιστικότερης προσέγγισης που υιοθετήθηκε στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

104 Η πλειονότητα των αδυναμιών του ισχύοντος πλαισίου που έχουν αποτελέσει αντικείμενο παρατηρήσεων και συστάσεων που διατυπώσαμε σε παλαιότερες εκθέσεις και επισκοπήσεις μας προβληματίζει και τα βασικά ενδιαφερόμενα μέρη. Στον **πίνακα 1** συνοψίζουμε αυτούς τους προβληματισμούς. Αναλυτικότερα στοιχεία παρουσιάζονται σε άλλες ενότητες του εγγράφου, καθώς και στο **παράρτημα VI**.

Πίνακας 1 – Προβληματισμοί των βασικών ενδιαφερόμενων μερών όσον αφορά το ισχύον πλαίσιο

	<i>Διεθνές Νομισματικό Ταμείο</i>	<i>Οργανισμός Οικονομικής Ανάπτυξης και Συνεργασίας</i>	<i>Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας</i>	<i>Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο</i>
<i>Χρήση μη παρατηρήσιμων δεικτών</i>				
<i>Υπερβολική έμφαση στο κριτήριο του ελλείμματος εις βάρος του κριτηρίου του χρέους</i>				
<i>Αδυναμίες των ανεξάρτητων δημοσιονομικών οργάνων</i>				
<i>Ανεπαρκής ανάληψη ευθύνης σε εθνικό επίπεδο</i>				
<i>Διακριτική ευχέρεια και έλλειψη διαφάνειας</i>				
<i>Απουσία κινήτρων και ανεπαρκής επιβολή</i>				
<i>Πολύπλοκο πλαίσιο εποπτείας</i>				
<i>Αδυναμίες στα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια</i>				

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των εγγράφων του ΔΝΤ, *Reforming the EU fiscal framework – strengthening the fiscal rules and institutions*, 2022· *Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework*, 2021· *Staff discussion note: Second-generation fiscal rules – balancing simplicity, flexibility, and enforceability*, 2018· ΟΟΣΑ, *Economic surveys for the euro area*, Σεπτέμβριος 2021· ΕΜΣ, *EU fiscal rules: reform considerations*, Οκτώβριος 2021· ΕΔΣ, *Annual report*, 2022· ΕΔΣ, *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, Αύγουστος 2019.

105 Η Επιτροπή πρότεινε να καθοριστούν ειδικές ανά χώρα πορείες μείωσης του χρέους χρησιμοποιώντας μόνο τις καθαρές δαπάνες, έναν παρατηρήσιμο δείκτη που υπόκειται σε κρατικό έλεγχο, κατά τον καθορισμό των πορειών δημοσιονομικής προσαρμογής και την άσκηση της ετήσιας δημοσιονομικής εποπτείας. Μολονότι η Επιτροπή υπολογίζει την τεχνική πορεία των καθαρών δαπανών, η πορεία προσαρμογής αναφοράς των καθαρών δαπανών καθορίζεται σε κάθε περίπτωση από το κράτος μέλος και μπορεί να αποκλίνει από την τεχνική πορεία, εάν βασίζεται σε διαφορετικές παραδοχές από εκείνες που χρησιμοποιεί η Επιτροπή. Παρά δε το γεγονός ότι κάθε απόκλιση πρέπει να αιτιολογείται, υπάρχει κίνδυνος αναβολής της δημοσιονομικής προσαρμογής.

106 Οι προτάσεις της Επιτροπής ενισχύουν τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια με την πρόβλεψη πρόσθετων απαιτήσεων για τα ανεξάρτητα δημοσιονομικά όργανα, χωρίς όμως να αποκαθιστούν πλήρως τις αδυναμίες που σχετίζονται με την ευθυγράμμιση των προϋπολογισμών με τα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια, ούτε το πρόβλημα του αδύναμου νομικού καθεστώτος και της περιορισμένης ανεξαρτησίας του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου.

107 Η ανάληψη ευθύνης σε εθνικό επίπεδο, αναγκαία αλλά όχι επαρκής προϋπόθεση για την επιτυχή υλοποίηση των σχεδίων (βλέπε σημείο 72), αναμένεται να ενισχυθεί με τις προτάσεις της Επιτροπής, δεδομένου ότι βασίζεται σε μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά-διαρθρωτικά σχέδια που προτείνονται από τα κράτη μέλη, προσαρμόζονται στα ειδικά χαρακτηριστικά τους και αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης με την Επιτροπή. Οι προτάσεις της Επιτροπής ενισχύουν επίσης τη διαφάνεια, καθώς προβλέπουν τη δημοσιοποίηση των δεδομένων, της μεθοδολογίας και της ανάλυσης που χρησιμοποιούνται για τον καθορισμό της πορείας δημοσιονομικής προσαρμογής. Ωστόσο, αυτές οι θετικές εξελίξεις ενέχουν τον κίνδυνο αύξησης της διακριτικής ευχέρειας της Επιτροπής, εάν παράλληλα δεν λαμβάνονται μέτρα για την άμβλυνση των κινδύνων που συνδέονται με αυτή.

108 Η θέσπιση κυρώσεων που μπορούν να εφαρμοστούν στην πράξη, όπως προτείνει η Επιτροπή, μπορεί ενδεχομένως να επιδράσει θετικά στην επιβολή των κανόνων. Ωστόσο, η κρίση των ειδικών και οι πολιτικές ευαισθησίες θα συνεχίσουν να βαρύνουν καθοριστικά στην απόφαση επιβολής οικονομικών κυρώσεων.

109 Τέλος, οι προτάσεις της Επιτροπής συμβάλλουν στην απλούστευση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ. Η ενίσχυση της διαφάνειας και η εστίαση στις καθαρές πρωτογενείς δαπάνες για την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες αποτελούν θετικές εξελίξεις. Ωστόσο, ακόμη και αν η

Επιτροπή προτείνει τον εξορθολογισμό της μεταπρογραμματικής εποπτείας, στη μακροοικονομική εποπτεία της ΕΕ εξακολουθεί να εμπλέκεται πληθώρα φορέων και επιπέδων ελέγχου, χωρίς ουσιαστική μεταβολή του βαθμού πολυπλοκότητας και αλληλεπικαλύψεων.

110 Συνολικά, οι προτάσεις για τη μεταρρύθμιση της οικονομικής διακυβέρνησης κινούνται στη σωστή κατεύθυνση, καθώς η Επιτροπή δράττεται της ευκαιρίας για να αντιμετωπίσει τους περισσότερους από τους σημαντικούς προβληματισμούς σχετικά με το ισχύον πλαίσιο. Ωστόσο, σε σχέση με αρκετές σημαντικές πτυχές εξακολουθούν να εντοπίζονται κίνδυνοι και προκλήσεις. Η κύρια πρόκληση είναι να εξασφαλιστεί ότι το νέο πλαίσιο θα διασφαλίζει δημοσιονομικές προσαρμογές που συμβάλλουν στη βιωσιμότητα του χρέους.

Η παρούσα επισκόπηση εγκρίθηκε από το Τμήμα IV, του οποίου προεδρεύει ο Mihails Kozlons, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 26ης Σεπτεμβρίου 2023.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Tony Murphy
Πρόεδρος

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι – Έλεγχοι, επισκοπήσεις και γνώμες του ΕΕΣ σε σχέση με την οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ

Ειδική έκθεση 18/2015: «Χρηματοδοτική συνδρομή σε χώρες ευρισκόμενες σε δυσχερή θέση»

Ειδική έκθεση 19/2015: «Για να βελτιωθεί η παροχή τεχνικής βοήθειας στην Ελλάδα χρειάζεται μεγαλύτερη έμφαση στα αποτελέσματα»

Ειδική έκθεση 10/2016: «Ανάγκη περαιτέρω βελτιώσεων για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος»

Ειδική έκθεση 17/2017: «Η παρέμβαση της Επιτροπής στην ελληνική χρηματοπιστωτική κρίση»

Ειδική έκθεση 03/2018: «Έλεγχος της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών (DMA)»

Ειδική έκθεση 18/2018: «Εκπληρώνεται ο κύριος στόχος του προληπτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης;»

Ειδική έκθεση 22/2019: «Απαιτήσεις της ΕΕ για τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια – ανάγκη για περαιτέρω ενίσχυσή τους και για καλύτερη παρακολούθηση της εφαρμογής τους»

Γνώμη 06/2020 σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

Επισκόπηση 05/2020: «Πώς αξιοποίησε η ΕΕ τα διδάγματα από τη χρηματοπιστωτική κρίση και την κρίση δημόσιου χρέους της περιόδου 2008-2012

Επισκόπηση 06/2020: Κίνδυνοι, προκλήσεις και ευκαιρίες στο πλαίσιο της απόκρισης της ΕΕ στην κρίση της COVID-19 σε επίπεδο οικονομικής πολιτικής»

Ειδική έκθεση 16/2020: «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο – Οι συστάσεις ανά χώρα καλύπτουν μεν σημαντικά ζητήματα, χρήζουν δε καλύτερης υλοποίησης»

Ειδική έκθεση 18/2021: «Εποπτεία της Επιτροπής επί των κρατών μελών που εξέρχονται από πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής: ένα κατάλληλο εργαλείο που χρήζει εξορθολογισμού»

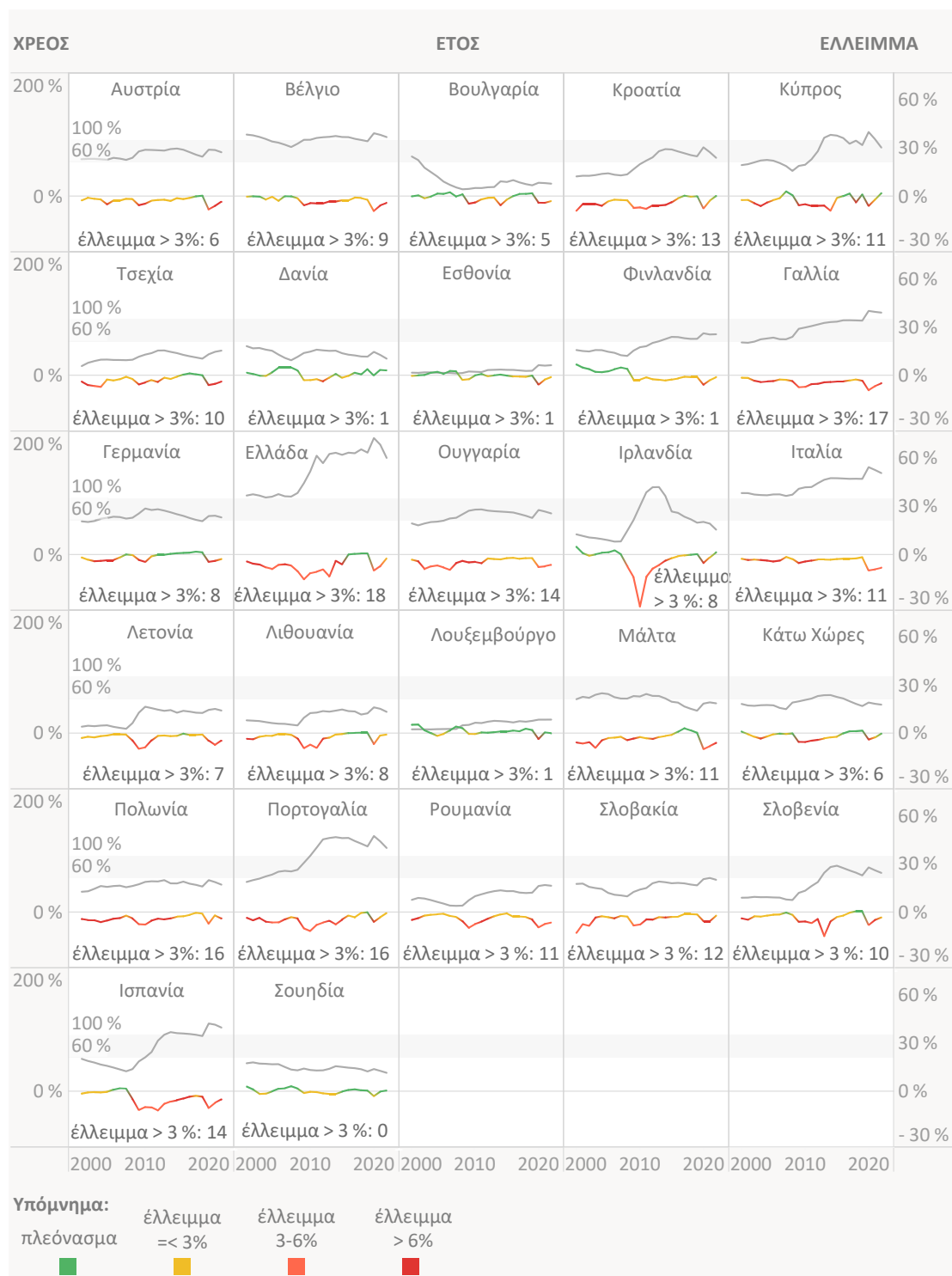
[Γνώμη 04/2022](#) σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2021/241 όσον αφορά τα κεφάλαια REPowerEU στα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2021/1060, του κανονισμού (ΕΕ) 2021/2115, της οδηγίας 2003/87/ΕΚ και της απόφασης (ΕΕ) 2015/1814 [2022/0164 (COD)]

[Ειδική έκθεση 21/2022](#): «Η αξιολόγηση των εθνικών σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας από την Επιτροπή – συνολικά επαρκής, ωστόσο υπάρχουν ακόμη κίνδυνοι κατά την υλοποίηση»

Παράρτημα II – Εξέλιξη του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ



Παράρτημα III – Εξέλιξη των λόγων ελλείμματος προς ΑΕΠ και χρέους προς ΑΕΠ από το 2000 έως το 2022



Σημ.: Η ένδειξη «Έλλειμμα > 3 %» αφορά τα χρόνια κατά τα οποία το έλλειμμα υπερέβη το 3 % του ΑΕΠ

Πηγή: ΕΕΣ, με στοιχεία της βάσης δεδομένων AMECO.

Παράρτημα IV – Παγκόσμιο δημόσιο χρέος

Παγκόσμιο δημόσιο χρέος (ποσοστό του ΑΕΠ, σταθμισμένοι μέσοι όροι)

	2007	2008	2009	2010	Μέσος όρος 2011- 2018	2019	2020	2021	Μεταβολή την περίοδο 2007-2021	Μεταβολή την περίοδο 2019-2021
Παγκοσμίως	61,2	64,1	74,8	76,9	80,9	84,1	99,8	95,7	+ 34,5	+ 11,6
Προηγμένες οικονομίες	71,8	78,5	91,8	98,2	105,2	105,3	124,6	119,5	+ 47,7	+ 14,2
Ζώνη του ευρώ	66,0	69,7	80,4	86,0	92,1	85,8	99,0	97,5	+ 31,5	+ 11,7
Ηνωμένες Πολιτείες	64,6	73,4	86,6	95,1	104,7	108,8	134,5	128,1	+ 63,5	+ 19,3
Ηνωμένο Βασίλειο	43,0	50,7	64,6	75,7	85,2	84,8	103,6	103,8	+ 60,8	+ 19,0
Ιαπωνία	172,8	180,7	198,7	205,7	229,1	236,3	259,4	262,5	+ 89,7	+ 26,2
Αναδυόμενες οικονομίες της αγοράς	35,0	32,9	38,4	37,4	43,3	54,2	64,5	64,0	+ 29,0	+ 9,8
Κίνα	29,2	27,2	34,6	33,9	42,6	57,2	68,1	71,5	+ 42,3	+ 14,3
Αναπτυσσόμενες χώρες χαμηλού εισοδήματος	29,2	27,3	29,6	28,0	34,8	42,9	48,6	48,7	+ 19,5	+ 5,8

Πηγή: ΔΝΤ, Global Debt Database, 2022.

Παράρτημα V – Χρονογραμμή Ευρωπαϊκού Εξαμήνου



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Μετάφραση: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Παράρτημα VI – Προβληματισμοί των βασικών ενδιαφερόμενων μερών όσον αφορά το ισχύον πλαίσιο

	<i>Διεθνές Νομισματικό Ταμείο</i>	<i>Οργανισμός Οικονομικής Ανάπτυξης και Συνεργασίας</i>	<i>Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας</i>	<i>Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο</i>
Χρήση μη παρατηρήσιμων μεταβλητών	Η χρήση μιας μη παρατηρήσιμης μεταβλητής, όπως η εκτίμηση του παραγωγικού κενού, συνεπάγεται σημαντικές εκ των υστέρων αναθεωρήσεις, με αποτέλεσμα μεγαλύτερο κίνδυνο σφαλμάτων σε επίπεδο πολιτικής. (2021, σ. 1)	Το κύριο πρόβλημα με τα κυκλικά προσαρμοσμένα δημοσιονομικά αποτελέσματα είναι ότι οι διαφορετικές μέθοδοι εκτίμησης μπορούν να οδηγήσουν σε διαφορετικά αποτελέσματα και, ενδεχομένως, σε προβλέψεις επιρρεπείς σε σφάλματα, οι οποίες απαιτούν σημαντική αναθεώρηση. (2021, σ. 39)	Το δυνητικό ΑΕΠ και η ανάπτυξη που απαιτούνται για τον υπολογισμό του διαρθρωτικού ισοζυγίου είναι δύσκολο να εκτιμηθούν· οι συχνές αναθεωρήσεις υπονόμισαν την αξιοπιστία και τη δυνατότητα επιβολής. (2021, σ. 7)	Ο υπολογισμός του διαρθρωτικού ισοζυγίου εξαρτάται από εκτιμήσεις του παραγωγικού κενού που, σε μεγάλο βαθμό, δεν αποτύπωσαν ορθά την υπερθέρμανση της οικονομίας κατά την περίοδο που προηγήθηκε της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης. (2019, σ. 12)
Υπερβολική έμφαση στο έλλειμμα εις βάρος του χρέους	Μολονότι το υφιστάμενο δημοσιονομικό πλαίσιο έχει συμβάλει στη δημοσιονομική πειθαρχία, δεν παρέχει κίνητρα για επαρκή μείωση του χρέους σε περιόδους σχετικά ευνοϊκής οικονομικής συγκυρίας με στόχο την προστασία από κλυδωνισμούς σε περιόδους δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας. (2022, σ. 4)	Η βιωσιμότητα του χρέους θα πρέπει να αξιολογείται από περισσότερο μακροπρόθεσμη προοπτική, ενώ οι τρέχουσες ευρωπαϊκές δημοσιονομικές παράμετροι βασίζονται κατά κανόνα σε περισσότερο βραχυπρόθεσμους στόχους. (2021, σ. 43)	Η αρχική σχέση μεταξύ του ελλείμματος και του στοιχείου πρόσδεσης του χρέους δεν ισχύει πλέον· το κριτήριο του χρέους τέθηκε σε εφαρμογή μόλις το 2011· η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος δεν εφαρμόστηκε ποτέ βάσει του κανόνα για το χρέος. (2021, σ. 9, 24)	Η σημασία της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ για το έλλειμμα ως δείκτη σταθεροποίησης του χρέους έχει μειωθεί· δεδομένων των αλλαγών στο οικονομικό περιβάλλον, αυτή η τιμή αναφοράς δεν αποτελεί πλέον εμπόδιο για την αύξηση του χρέους. (2019, σ. 92)

	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο	Οργανισμός Οικονομικής Ανάπτυξης και Συνεργασίας	Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας	Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο
Αδυναμίες των ανεξάρτητων δημοσιονομικών οργάνων	Τα ανεξάρτητα δημοσιονομικά όργανα αυξάνουν την πιθανότητα συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες· ωστόσο σε συνδυασμό με άλλες μεταρρυθμίσεις δεύτερης γενιάς, έχουν περιπλέξει το σύστημα κανόνων. (2018, σ. 4)	Τα ανεξάρτητα δημοσιονομικά όργανα έχουν διαφορετικό βαθμό ανεξαρτησίας και τα περισσότερα δεν παρέχουν υπολογισμούς του κόστους των δημοσιονομικών μέτρων σε βραχυπρόθεσμο και μεσοπρόθεσμο επίπεδο. (2021, σ. 46)	Τα ανεξάρτητα δημοσιονομικά όργανα δεν διαθέτουν κατάλληλες εντολές και επαρκείς πόρους. (2021, σ. 29)	Κίνδυνος που δεν έχει αντιμετωπιστεί, ένα ανεξάρτητο δημοσιονομικό όργανο, ακόμη και αν ακολουθεί τις βέλτιστες πρακτικές, να αποδυναμωθεί από την κυβέρνηση (βαθμός ανεξαρτησίας, πόροι, εντολή). (2019, σ. 50)
Ανεπαρκής ανάληψη ευθύνης σε εθνικό επίπεδο	Η ανεπαρκής εφαρμογή σε εθνικό επίπεδο αποτελεί την κύρια αιτία της μη συγκράτησης των κινδύνων χρέους. (2022, σ. 1, 10)	Αρνητικό ιστορικό συμμόρφωσης με τους ολοένα περιοριστικότερους κανόνες λόγω της ανεπαρκούς αποδοχής των κανόνων σε επίπεδο εθνικής πολιτικής και πολιτών. (2021, σ. 43-46)		Από μόνοι τους, οι δημοσιονομικοί κανόνες μπορεί να μην είναι αποτελεσματικοί στη διόρθωση μεροληπτικών πολιτικών, ιδίως όταν οι χώρες δεν έχουν υιοθετήσει τα δημοσιονομικά πλαίσια. (2019, σ. 50)
Διακριτική ευχέρεια και έλλειψη διαφάνειας		Η παρακολούθηση των δημοσιονομικών ανισορροπιών είναι υπερβολικά περίπλοκη και αμφιλεγόμενη, με αποτέλεσμα δυσαρέσκειες μεταξύ των κρατών μελών και περιορισμό της ικανότητας πρόβλεψης της δημοσιονομικής δυναμικής. (2021, σ. 39)	Ο ολοένα περισσότερο πολιτικός ρόλος της Επιτροπής εξέθεσε τις αξιολογήσεις σε πολιτικές εκτιμήσεις και κρίσεις, ενώ οι τεχνικές συζητήσεις απέσπασαν την προσοχή από βασικά στρατηγικά ζητήματα. (2021, σ. 8-9)	Ελλιπής διαφάνεια και συμμόρφωση λόγω της ανεπαρκούς ή ασαφούς σύνδεσης μεταξύ της οικονομικής ανάλυσης, της ΔΜΑ και του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. (2019, σ. 54)

	<i>Διεθνές Νομισματικό Ταμείο</i>	<i>Οργανισμός Οικονομικής Ανάπτυξης και Συνεργασίας</i>	<i>Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας</i>	<i>Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο</i>
Απουσία κινήτρων και ανεπαρκής επιβολή	Συνεχιζόμενη συσσώρευση χρέους λόγω πλημμελούς εκτέλεσης, εστίασης σε βραχυπρόθεσμους (ετήσιους) προϋπολογισμούς και ανεπαρκούς επιβολής. (2022, σ. 4, 15)	Οι αναποτελεσματικές κυρώσεις σε ένα ιδιαίτερος περιοριστικό πλαίσιο δεν συνοδεύονταν από κίνητρα για την επιβράβευση της επίτευξης των δημοσιονομικών στόχων. (2021, σ. 46)	Οι δημοσιονομικοί κανόνες είχαν περιορισμένη αποτελεσματικότητα όταν βρέθηκαν αντιμέτωποι με ανάγκη για υψηλότερες δαπάνες και ανεπαρκείς μηχανισμούς επιβολής που βασίζονται στην πίεση σε επίπεδο ομοτίμων. (2021, σ. 6)	
Υπέρμετρα πολύπλοκη εποπτεία	Στόχος των ισχυόντων κανόνων ήταν να είναι λιγότερο φιλοκυκλικό και περισσότερο ευέλικτο, αλλά η υπερβολική πολυπλοκότητά τους δυσχεραίνει την επικοινωνία, την παρακολούθηση, τη συμμόρφωση και την επιβολή. (2021, σ. 1)	Αυξημένη πολυπλοκότητα λόγω του πολλαπλασιασμού των τιμών-στόχου, των διαδικασιών, των προβλέψεων για απρόβλεπτα συμβάντα και των δεικτών συμμόρφωσης. (2021, σ. 39)	Το ισχύον πλαίσιο έχει καταστεί εξαιρετικά περίπλοκο και δυσκολότερο να λειτουργήσει, υπονομεύοντας τη συμμόρφωση και την αξιοπιστία. (2021, σ. 2)	Η πολυπλοκότητα και η αδιαφάνεια των κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης υπερκεράζουν τα αναμενόμενα οφέλη. (2019, σ. 18)

	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο	Οργανισμός Οικονομικής Ανάπτυξης και Συνεργασίας	Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας	Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο
Αδυναμίες στα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια	Τα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια δεν είναι αρκούντως άρτια και σαφώς διατυπωμένα ώστε να καθοδηγούν την ετήσια διαδικασία του προϋπολογισμού. (2022, σ. 17)	Τα εθνικά μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια εμφανίζουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των χωρών όσον αφορά την πολιτική δέσμευση, τον ορίζοντα σχεδιασμού, το πεδίο κάλυψης και τον βαθμό λεπτομέρειας, τη διατύπωση τιμών-στόχου και τον δεσμευτικό χαρακτήρα τους. (2021, σ. 45)		

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των εγγράφων του ΔΝΤ, [Reforming the EU fiscal framework – strengthening the fiscal rules and institutions](#), 2022· [Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework](#), 2021· [Staff discussion note: Second-generation fiscal rules – balancing simplicity, flexibility, and enforceability](#), 2018· του ΟΟΣΑ, [Economic surveys for the euro area](#), Σεπτέμβριος 2021· του ΕΜΣ, [EU fiscal rules: reform considerations](#), Οκτώβριος 2021· και του ΕΔΣ, [Annual report](#), 2022· [Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation](#), Αύγουστος 2019.

Συντομογραφίες

ΑΔΟ: Ανεξάρτητο δημοσιονομικό όργανο

ΑΕΠ: Ακαθάριστο εγχώριο προϊόν

ΔΜΑ: Διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών

ΔΝΤ: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

ΔΥΕ: Διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος

ΕΔΣ: Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο

ΕΚΤ: Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

ΕΜΣ: Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας

ΜΑΑ: Μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας

ΟΝΕ: Οικονομική και Νομισματική Ένωση

ΣΑΧ: Σύσταση ανά χώρα

ΣΣΑ: Σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης

ΣΣΣΔ: Συνθήκη για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην ΟΝΕ

NGEU: Μέσο NextGenerationEU

Γλωσσάριο

Δημόσιο χρέος: Σωρευτικό ποσό που αντιστοιχεί στο σύνολο των χρηματοοικονομικών υποχρεώσεων του δημοσίου τομέα.

Δημοσιονομικό έλλειμμα: Κατάσταση κατά την οποία οι δαπάνες υπερβαίνουν τα έσοδα ενός κράτους σε ένα δεδομένο οικονομικό έτος.

Δημοσιονομικό Σύμφωνο: Κεφάλαιο της διακυβερνητικής Συνθήκης για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, στο οποίο τα κράτη μέλη της ΕΕ που είναι συμβαλλόμενα μέρη της Συνθήκης συμφώνησαν να ενισχύσουν τη δημοσιονομική πειθαρχία και διαχείρισή τους.

Δημοσιονομικός προσανατολισμός: Η ετήσια μεταβολή του διαρθρωτικού πρωτογενούς δημοσιονομικού ισοζυγίου. Πρόκειται για εκτίμηση του προσανατολισμού και του μεγέθους της εκούσιας ώθησης που δημιουργεί η δημοσιονομική πολιτική. Όταν η μεταβολή είναι θετική, ο δημοσιονομικός προσανατολισμός χαρακτηρίζεται «περιοριστικός» και, όταν είναι αρνητικός, «επεκτατικός».

Διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών: Μηχανισμός εποπτείας που αποσκοπεί στον εντοπισμό, την αποτροπή και τη διόρθωση μακροοικονομικών ανισορροπιών που επηρεάζουν ή θα μπορούσαν να επηρεάσουν την εύρυθμη λειτουργία της οικονομίας ενός κράτους μέλους, της ζώνης του ευρώ ή της ΕΕ στο σύνολό της.

Διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος: Διορθωτικός μηχανισμός που εφαρμόζεται όταν το δημοσιονομικό έλλειμμα ενός κράτους μέλους της ΕΕ υπερβαίνει το 3 % του ΑΕΠ ή/και το δημόσιο χρέος του υπερβαίνει το 60 % του ΑΕΠ.

Διαρθρωτικό δημοσιονομικό ισοζύγιο: Το δημοσιονομικό αποτέλεσμα διορθωμένο για κυκλικές διακυμάνσεις και έκτακτα και λοιπά προσωρινά μέτρα.

«Δίπτυχο»: Δέσμη μέτρων οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ, η οποία εγκρίθηκε το 2013 και περιλαμβάνει δύο κανονισμούς που συμπληρώνουν το **εξάπτυχο** και εφαρμόζονται μόνο στη ζώνη του ευρώ.

Εθνικά σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας: Έγγραφο που καθορίζει τις σκοπούμενες μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις ενός κράτους μέλους, στο πλαίσιο του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

Εθνικό μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πρόγραμμα: Έγγραφο μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού σχεδιασμού που περιλαμβάνει προβλέψεις για κάθε σημαντικό στοιχείο δαπανών και εσόδων για το τρέχον οικονομικό έτος και πέραν αυτού.

Εθνικό μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό-διαρθρωτικό σχέδιο: Έγγραφο που καθορίζει τις δημοσιονομικές, μεταρρυθμιστικές και επενδυτικές δεσμεύσεις ενός κράτους μέλους.

«Εξάπτυχο»: Δέσμη μέτρων οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ, η οποία εγκρίθηκε το 2011, ως απόκριση στη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 και περιλαμβάνει πέντε κανονισμούς και μία οδηγία.

Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο: Συμβουλευτικό όργανο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που είναι αρμόδιο για την αξιολόγηση της εφαρμογής των δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ, προτείνοντας αλλαγές στο δημοσιονομικό πλαίσιο και πραγματοποιώντας οικονομικές αξιολογήσεις.

Ευρωπαϊκό Εξάμηνο: Ο ετήσιος κύκλος που παρέχει το πλαίσιο για τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών της ΕΕ και για την παρακολούθηση της προόδου.

Μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας: Ο μηχανισμός χρηματοδοτικής στήριξης της ΕΕ με στόχο τον μετριασμό του οικονομικού και κοινωνικού αντικτύπου της πανδημίας COVID-19 και την τόνωση της ανάκαμψης, προωθώντας παράλληλα τον πράσινο και τον ψηφιακό μετασχηματισμό.

Οικονομική και Νομισματική Ένωση: Ένωση των κρατών μελών της ΕΕ που έχουν υιοθετήσει το ευρώ ως κοινό νόμισμα. Περιλαμβάνει τον συντονισμό των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών και την εφαρμογή κοινής νομισματικής πολιτικής.

Σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης: Σύνολο κανόνων που σχεδιάστηκαν με σκοπό τη διαφύλαξη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στην ΕΕ, διασφαλίζοντας ότι τα κράτη μέλη επιδιώκουν υγιή δημόσια οικονομικά και συντονίζουν τις δημοσιονομικές πολιτικές τους.

Συνθήκη για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση: Διακυβερνητική συμφωνία μεταξύ κρατών μελών της ΕΕ, με βάση το **Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης**, για την περαιτέρω ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας τους μετά την κρίση δημόσιου χρέους του 2010.

NextGenerationEU: Δέσμη χρηματοδότησης που έχει στόχο να βοηθήσει τα κράτη μέλη της ΕΕ να ανακάμψουν από τις οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19.

Κλιμάκιο του ΕΕΣ

Η επισκόπηση καταρτίστηκε από το Τμήμα Ελέγχου IV (Ρύθμιση των αγορών και ανταγωνιστική οικονομία), του οποίου προεδρεύει ο Mihails Kozlons, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του έργου ήταν ο François-Roger Cazala, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τους Dirk Pauwels, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του και Stéphanie Girard, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, Juan Ignacio Gonzalez Bastero, διοικητικό στέλεχος, Giuseppe Diana, υπεύθυνο έργου, και τους Stefano Sturaro, Αθανάσιο Κουστουλίδη, Alexander Kleibrink και Eduardo Muratori, ελεγκτές. Ο Thomas Everett παρείχε γλωσσική υποστήριξη.



François-Roger Cazala



Juan Ignacio
Gonzalez Bastero



Giuseppe Diana



Stefano Sturaro



Athanasios Koustoulidis



Alexander Kleibrink



Eduardo Muratori

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2023

Η πολιτική για την περαιτέρω χρήση εγγράφων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) ορίζεται στην [απόφαση αριθ. 6-2019 του ΕΕΣ](#) για την πολιτική ανοικτών δεδομένων και την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου ορίζεται διαφορετικά (π.χ. σε χωριστές ανακοινώσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας), το περιεχόμενο του ΕΕΣ που ανήκει στην ΕΕ παραχωρείται βάσει της άδειας [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ισχύει, επομένως, ως γενικός κανόνας ότι η περαιτέρω χρήση επιτρέπεται υπό τον όρο ότι αναφέρεται η πηγή και επισημαίνονται οι αλλαγές. Κατά την περαιτέρω χρήση απαγορεύεται η διαστρέβλωση του αρχικού νοήματος ή μηνύματος των εγγράφων. Το ΕΕΣ δεν φέρει ευθύνη για οποιαδήποτε συνέπεια προερχόμενη από την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Εάν συγκεκριμένο περιεχόμενο αναφέρεται σε ταυτοποιήσιμα φυσικά πρόσωπα, π.χ. φωτογραφίες υπαλλήλων του ΕΕΣ, ή περιλαμβάνει έργα τρίτων, απαιτείται πρόσθετη έγκριση.

Όταν παραχωρείται η έγκριση, αυτή ακυρώνει και αντικαθιστά την ανωτέρω γενική έγκριση και αναφέρει σαφώς τυχόν περιορισμούς στη χρήση.

Για τη χρήση ή την αναπαραγωγή περιεχομένου που δεν ανήκει στην ΕΕ, μπορεί να χρειάζεται να ζητήσετε άδεια απευθείας από τους κατόχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

Το λογισμικό ή τα έγγραφα που καλύπτονται από δικαιώματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας, όπως τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας, τα εμπορικά σήματα, τα καταχωρισμένα σχέδια, οι λογότυποι και οι επωνυμίες/ονομασίες, εξαιρούνται από την πολιτική του ΕΕΣ για την περαιτέρω χρήση.

Το σύνολο των ιστότοπων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εντός του ονόματος χώρου «europa.eu» παρέχει συνδέσμους προς ιστότοπους τρίτων. Δεδομένου ότι το ΕΕΣ δεν έχει έλεγχο επ' αυτών, σας συνιστούμε να εξετάζετε τις πολιτικές τους για την προστασία του ιδιωτικού απορρήτου και της πνευματικής ιδιοκτησίας.

Χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ

Δεν επιτρέπεται η χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οργάνου.

PDF	ISBN 978-92-849-1049-6	ISSN 2811-8189	doi: 10.2865/738217	QJ-AN-23-005-EL-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

Ως «πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ» νοείται το σύστημα θεσμών και διαδικασιών που έχουν θεσπιστεί με σκοπό, αφενός, τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και την παρακολούθηση, την πρόληψη και τη διόρθωση οικονομικών τάσεων που θα μπορούσαν να αποδυναμώσουν τις εθνικές οικονομίες ή να επηρεάσουν αρνητικά τις χώρες της ΕΕ και, αφετέρου, την αποτροπή τυχόν δευτερογενών οικονομικών επιπτώσεων. Από τους διεξοδικούς ελέγχους στους οποίους έχουμε επανειλημμένα υποβάλει το πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης, έχουμε αναδείξει τις κύριες αδυναμίες του και διατυπώσει συστάσεις για την αντιμετώπισή τους. Πρόσφατα, η Επιτροπή υπέβαλε προτάσεις για τη μεταρρύθμισή του. Οι προτάσεις αυτές κινούνται στη σωστή κατεύθυνση, καθώς καλύπτουν τους περισσότερους από τους βασικούς προβληματισμούς που έχουμε εκφράσει, λόγω χάριν σχετικά με τη διαφάνεια και την ανάληψη ευθύνης σε εθνικό επίπεδο. Ωστόσο, σε μια σειρά κίριων τομέων εξακολουθούν να εντοπίζονται κίνδυνοι και προκλήσεις, ιδίως όσον αφορά την ανάγκη διασφάλισης έγκαιρων και αποτελεσματικών δημοσιονομικών προσαρμογών που προωθούν τη βιωσιμότητα του χρέους.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ