



**ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ
ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

**Βρυξέλλες, 14 Ιανουαρίου 2011 (18.01)
(OR. en)**

**18066/10
ADD 2**

LIMITE

**ECOFIN 866
COMPET 443
SOC 858
ENV 878
EDUC 235
RECH 426
ENER 372**

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Για το Γενικό Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο κ. Jordi AYET PUIGARNAU, Διευθυντής
Ημερομηνία Παραλαβής:	13 Ιανουαρίου 2011
Αποδέκτης:	κ. Pierre de BOISSIEU, Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Θέμα:	ΕΤΗΣΙΑ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2 ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο της Επιτροπής - COM(2011) 11
Παράρτημα 2.

συνημμ.: COM(2011) 11 Παράρτημα 2



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 12.1.2011
COM(2011) 11 τελικό

ΕΤΗΣΙΑ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2

ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

ΕΤΗΣΙΑ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2

ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Οι ενέργειες των κρατών μελών το 2011-2012 θα είναι κρίσιμες προκειμένου να αποσοβηθεί ένα «σενάριο χαμένης δεκαετίας». Οι προτεραιότητες πολιτικής, ο χρονισμός και το περιεχόμενο θα πρέπει να καθοριστούν ανάλογα με τις εθνικές περιστάσεις και να αντικατοπτρίζουν, μεταξύ άλλων, τους κινδύνους που ελλοχεύουν για την δημοσιονομική διατηρησιμότητα και την ανάγκη διόρθωσης των υπερβολικών ανισορροπιών. Η πιο επείγουσα προτεραιότητα είναι να σπάσει ο φαύλος κύκλος σε ορισμένα κράτη μέλη του αβάσταχτου χρέους, της διατάραξης των χρηματοοικονομικών αγορών και της χαμηλής οικονομικής ανάπτυξης. Μολονότι στα σχέδια των εθνικών προγραμμάτων μεταρρυθμίσεων που υποβλήθηκαν τον Νοέμβριο αναγνωρίζεται η επείγουσα ανάγκη ολοκληρωμένης αντιμετώπισης των μακροοικονομικών προκλήσεων, συχνά τα έγγραφα αυτά δεν κατορθώνουν να προτείνουν επαρκείς απαντήσεις σε επίπεδο πολιτικών.

Σκοπός του παρόντος συνοδευτικού εγγράφου είναι συνεπώς να υποδείξει μέτρα που προσφέρουν τις μεγαλύτερες δυνατότητες να οδηγήσουν σε θετικά αποτελέσματα και τα οποία τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να εφαρμόσουν τα προσεχή δύο έτη. Στο πρώτο τμήμα περιγράφεται το σκηνικό εξετάζοντας τις ανισορροπίες και τις αδυναμίες που είχαν προκύψει πριν από την κρίση και την κληρονομιά που άφησε η χειρότερη οικονομική κρίση από την εποχή της Μεγάλης Ύφεσης τη δεκαετία του 1930. Στο δεύτερο τμήμα η ανάλυση επικεντρώνεται στην ανάγκη επανόδου των δημοσίων οικονομικών σε διατηρήσιμη τροχιά. Στο τρίτο τμήμα παρουσιάζεται η επιχειρηματολογία υπέρ της ταχείας ίασης του χρηματοπιστωτικού τομέα. Στο τελευταίο τμήμα τονίζεται ο επείγων χαρακτήρας των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών και για την επανεκκίνηση των κινητήριων δυνάμεων της ανάπτυξης.

1. Η ΕΥΡΩΠΗ ΔΙΑΝΥΕΙ ΜΙΑ ΙΔΙΑΙΤΕΡΑ ΔΥΣΚΟΛΗ ΠΕΡΙΟΔΟ ΠΡΟΚΛΗΣΕΩΝ

Η Ευρωπαϊκή οικονομία αναδύεται σιγά-σιγά από την βαθύτερη ύφεση που παρατηρήθηκε εδώ και πολλές δεκαετίες. Η οικονομική κρίση οδήγησε σε μεγάλες απώλειες από πλευράς οικονομικής δραστηριότητας στην ΕΕ και συνοδεύτηκε από εκατομμύρια χαμένες θέσεις εργασίας και υψηλό ανθρώπινο κόστος. Οι διαρθρωτικές αδυναμίες που προηγήθηκαν της κρίσης και δεν είχαν επαρκώς αντιμετωπιστεί έγιναν πλέον κραυγαλέες.

Η ΕΕ υπέφερε από διαρθρωτικές αδυναμίες πριν από την κρίση.

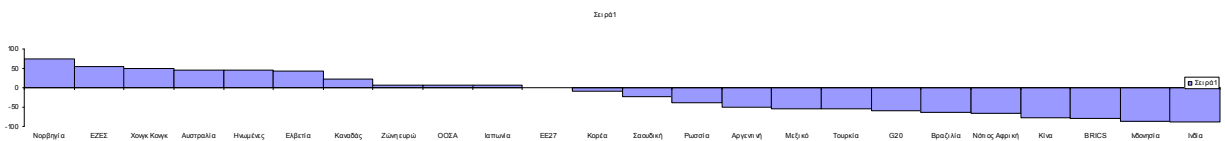
Ενώ η ΕΕ είναι πλούσια περιοχή, η οικονομική της ανάπτυξη την τελευταία δεκαετία ήταν ασθενής σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα (βλέπε Διάγραμμα 1). Σε όρους κατά κεφαλήν ΑΕΠ, η ΕΕ-27 είναι πολύ πιο πλούσια από τον μέσο όρο της G20, το επίπεδο διαβίωσης όμως

παραμένει πολύ χαμηλότερο εκείνου πολλών χωρών του ΟΟΣΑ που δεν ανήκουν στην ΕΕ αλλά και του ΟΟΣΑ ως σύνολο. Συγχρόνως, οι αναπτυξιακές της επιδόσεις από το 2000 υπήρξαν απογοητευτικές, χαμηλότερες σε σχέση με όλες τις ανεπτυγμένες οικονομίες πλην της Ιαπωνίας και με σαφή υστέρηση έναντι των περισσότερων αναδυόμενων οικονομιών. Αυτό σημαίνει ότι η απόσταση που την χωρίζει από άλλες ανεπτυγμένες οικονομίες διευρύνεται. Δεδομένου ότι η κάλυψη της υστέρησης δεν μπορεί να εξηγήσει τη διαφορά, οι χαμηλές αναπτυξιακές επιδόσεις της ΕΕ πρέπει να αποδοθούν σε διαρθρωτικές αδυναμίες. Όταν ξεφύγει κανείς από δείκτες τύπου ΑΕΠ, η γενικά απογοητευτική αυτή εικόνα αποκαλύπτει κάποια δυναμικά ποιοτικά στοιχεία σε όρους επιπέδου διαβίωσης, όπως οι σχετικά χαμηλές εισοδηματικές ανισότητες, το υψηλό προσδόκιμο επιβίωσης και οι σχετικά υψηλές περιβαλλοντικές επιδόσεις (μετρούμενες για παράδειγμα βάσει των εκπομπών CO₂ ανά παραγόμενη μονάδα).

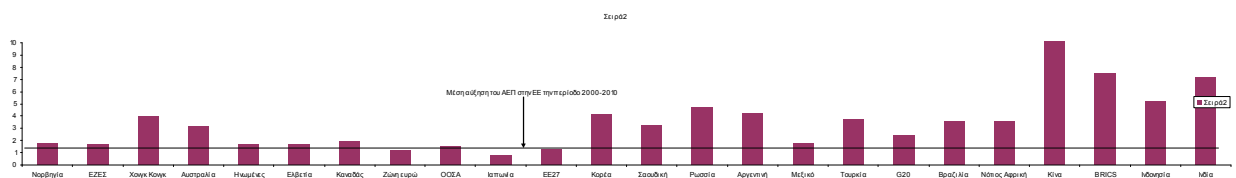
Διάφοροι «παράγοντες συμφόρησης» καθυστέρησαν την ανάπτυξη στην ΕΕ την τελευταία δεκαετία. Η κλασική μέθοδος της λογιστικής της οικονομικής μεγέθυνσης (Standard growth accounting) αποκαλύπτει ότι πριν από την κρίση (2001-07) η παραγωγικότητα της εργασίας αποτελούσε τον κύριο μοχλό ανάπτυξης, ενώ το ποσοστό χρησιμοποίησης του εργατικού δυναμικού και η αύξηση του ηλικιακά ενεργού πληθυσμού αντιστοιχούσαν μόνο στο ένα τέταρτο περίπου της συνολικής ανάπτυξης· ειδικότερα, η μείωση της συμμετοχής των νέων και των ανδρών σε κατ' εξοχήν παραγωγική ηλικία στην αγορά εργασίας και η μείωση των ωρών που εργάστηκε κάθε άτομο επιβράδυναν την ανάπτυξη στην ΕΕ-27 (βλέπε Διάγραμμα 2). Η κρίση επιδείνωσε περαιτέρω την κατάσταση. Οδήγησε σε συρρίκνωση του ΑΕΠ, με απότομη αύξηση της ανεργίας και σημαντική πτώση της συνολικής παραγωγικότητας των συντελεστών παραγωγής (total factor productivity-TFP), που εξηγείται κυρίως από την έντονη μείωση της χρησιμοποίησης της παραγωγικής ικανότητας. Η ΕΕ και η ζώνη του ευρώ υστερούν σαφώς έναντι των ΗΠΑ και της Ιαπωνίας όσον αφορά τόσο την TFP όσο και την χρησιμοποίηση του εργατικού δυναμικού· σε σχέση με το τελευταίο αυτό στοιχείο, η διαφορά είναι ιδιαίτερα μεγάλη και στα δύο άκρα του ηλικιακού φάσματος, όπως φαίνεται από την αποκαλυπτική διαφορά μεταξύ των ποσοστών απασχόλησης (βλέπε Διάγραμμα 3).

Διάγραμμα 1: Επίπεδο και αύξηση του ΑΕΠ

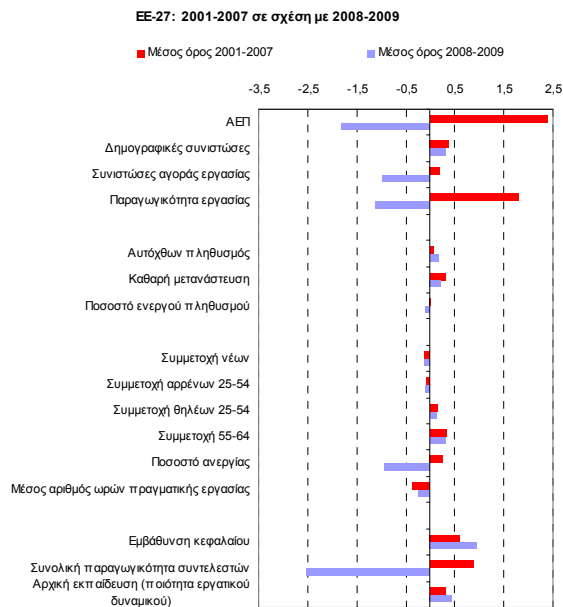
Κατά κεφαλήν ΑΕΠ το 2010 (% διαφορά έναντι της ΕΕ-27 σε ΜΑΔ)



Μέσος ρυθμός οικονομικής ανάπτυξης 2000-2010

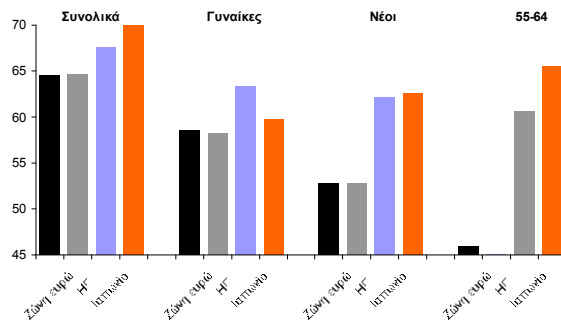


Διάγραμμα 2: Ανάλυση της αύξησης του ΑΕΠ



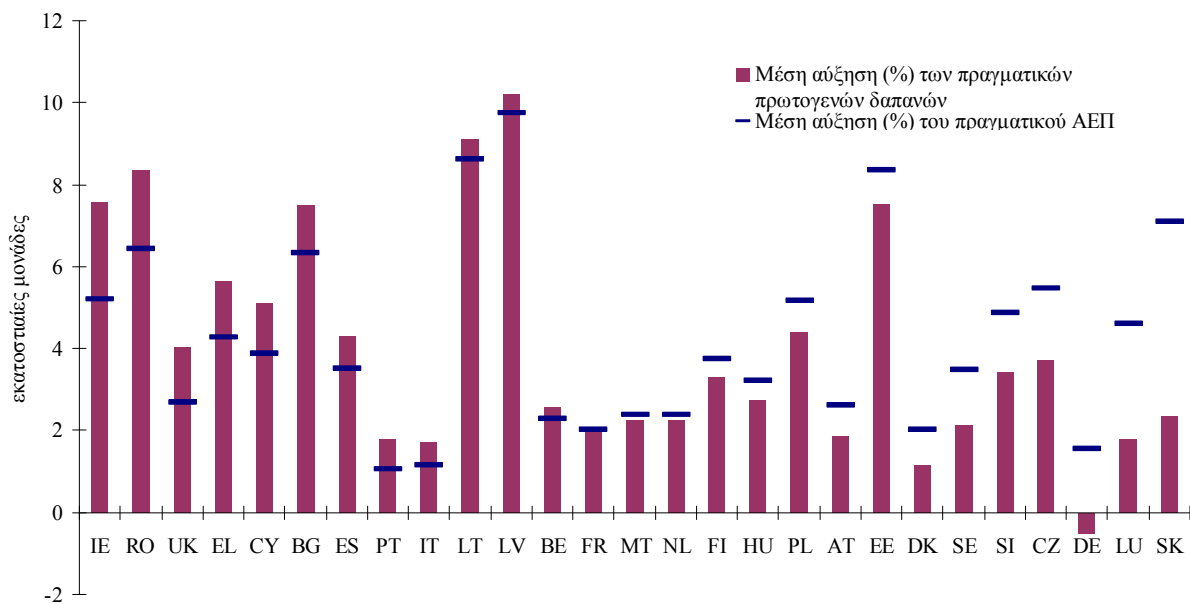
Διάγραμμα 3: Ποσοστό απασχόλησης

Συνολική απασχόληση σε σχέση με τον ενεργό πληθυσμό ηλικίας 20-64



Διάγραμμα 4: Πραγματική πρωτογενής δαπάνη έναντι αύξησης πραγματικού ΑΕΠ

Μέσοι ετήσιοι ρυθμοί αύξησης 2003-2007



Σημείωση: Τα κράτη μέλη κατατάσσονται ανάλογα με το μέγεθος της υπέρβασης της μέσης ετήσιας αύξησης των πραγματικών πρωτογενών δαπανών σε σχέση με την αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ.

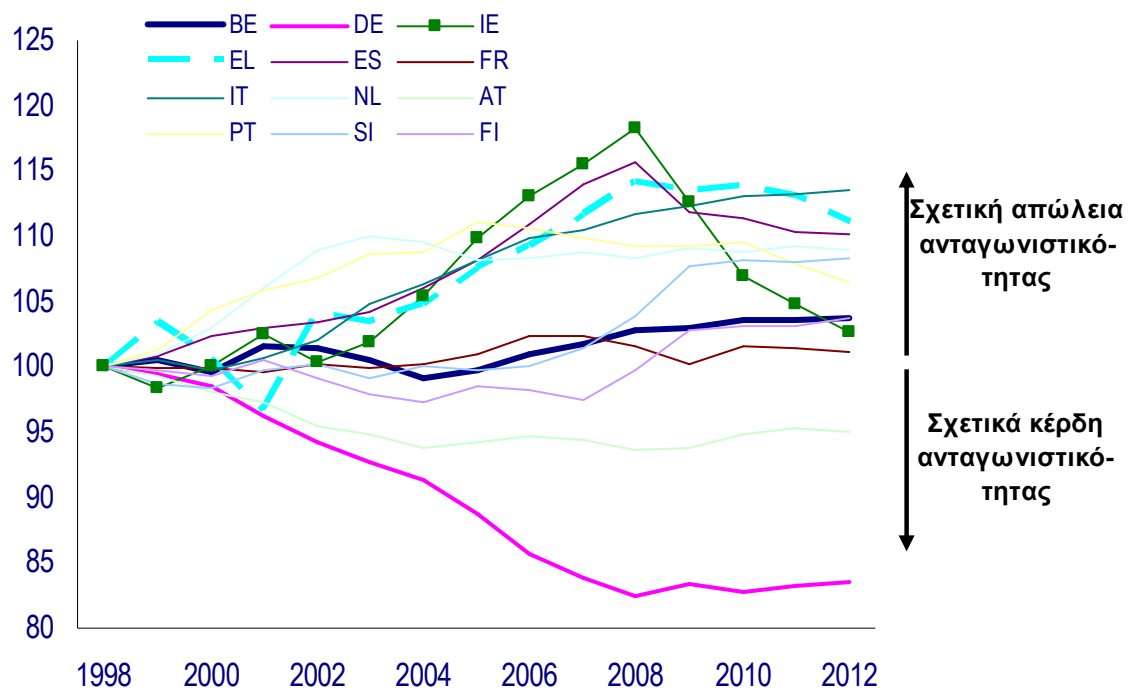
Κατά τα έτη που προηγήθηκαν της κρίσης, αρκετά κράτη μέλη της ΕΕ απέκλιναν από τις βασικές αρχές της χρηστής δημοσιονομικής πολιτικής. Τα σημαντικά έκτακτα έσοδα που δημιουργήθηκαν από την οικονομική επέκταση της περιόδου 2003-2007 αξιοποιήθηκαν εν μέρει μόνο για την επιτάχυνση της δημοσιονομικής εξυγίανσης. Ένα μη αμελητέο μέρος κατευθύνθηκε στην αύξηση των δαπανών: ο ρυθμός αύξησης των πρωτογενών δαπανών υπερέβη τον μέσο ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης σε δώδεκα κράτη μέλη της ΕΕ κατά την ευνοϊκή περίοδο που προηγήθηκε της κρίσης (2003-2007), σε ορισμένες δε περιπτώσεις η διαφορά ήταν σημαντική (βλ. διάγραμμα 4). Ο ασύμφορος χαρακτήρας της πολιτικής αυτής επιλογής κατέστη προφανής με την έναρξη της κρίσης, όταν η κατάρρευση των δημοσίων εσόδων αποκάλυψε αίφνης εύθραυστες υποκείμενες δημοσιονομικές θέσεις με, σε πολλές περιπτώσεις, ελάχιστα ή μηδενικά περιθώρια δημοσιονομικών ελιγμών για την αναχαίτιση της κάμψης της οικονομικής δραστηριότητας.

Στη διάρκεια της δεκαετίας που προηγήθηκε της κρίσης, οι μακροοικονομικές ανισορροπίες στην ΕΕ αυξήθηκαν και αυτές σημαντικά. Σε ορισμένα κράτη μέλη δημιουργήθηκαν σοβαρές εσωτερικές ανισορροπίες. Αυτό αντικατοπτρίστηκε σε ισχυρές αποκλίσεις στους λογαριασμούς τρεχουσών συναλλαγών και στην κατάσταση της ανταγωνιστικότητας, ως εμφανίζεται στο Διάγραμμα 5 για τη ζώνη του ευρώ. Παράλληλα, ορισμένα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ υπέστησαν ανησυχητικές απώλειες μεριδίων στις εξαγωγικές αγορές. Οι εξωτερικές ανισορροπίες τροφοδοτήθηκαν από ακατάλληλες μισθολογικές αντιδράσεις στις εξελίξεις της παραγωγικότητας, υπερβολική πιστωτική επέκταση στον ιδιωτικό τομέα, «φούσκες» στις τιμές στην αγορά κατοικίας καθώς διαρθρωτικές αδυναμίες της εγχώριας ζήτησης¹.

Διάγραμμα 5: Πορεία της ανταγωνιστικότητας των τιμών σε σχέση με το υπόλοιπο της ζώνης του ευρώ

(δείκτες 1998 = 100, οι αυξήσεις αντιπροσωπεύουν απώλειες παραγωγικότητας)

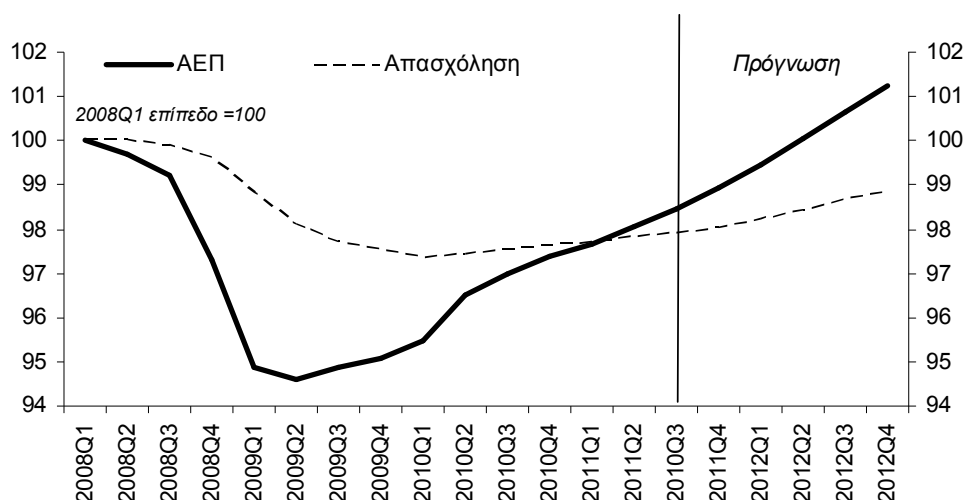
¹ Βλέπε Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), Surveillance of intra-euro-area competitiveness and imbalances, European Economy 1.



Αντίκτυπος της κρίσης στην πραγματική οικονομία και την απασχόληση

Διάγραμμα 6: ΑΕΠ και απασχόληση

(2008Q1=100)



Πηγές: Eurostat, Φθινοπωρινές προγνώσεις ECFIN

Σημείωση: η πρόγνωση της απασχόλησης – που διατίθεται μόνο σε ετήσια βάση – υπέστη γραμμική παρεμβολή για να συναχθεί το τριμηνιαίο προφίλ της.

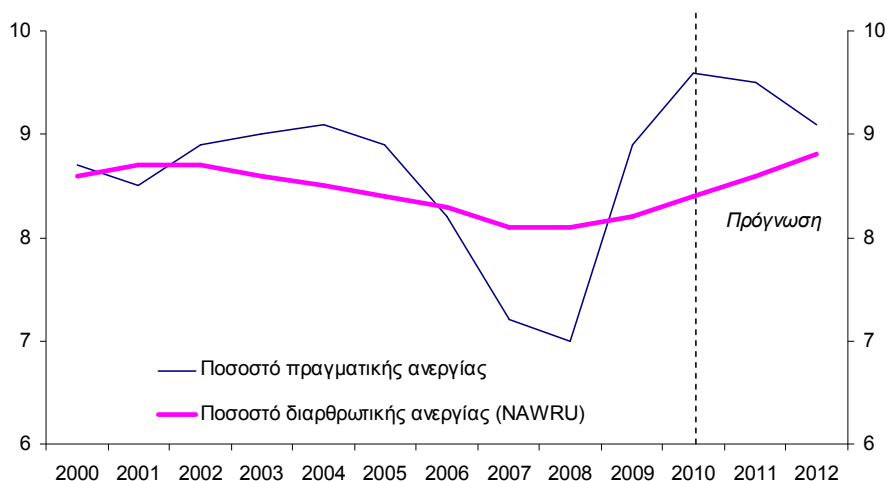
Η βαθιά συρρίκνωση του ΑΕΠ εξανέμισε κατά μέσον όρο 4 έτη ανάπτυξης. Η απώλεια παραγωγής το 2008 και 2009 οδήγησαν το ΑΕΠ της ΕΕ πίσω στα επίπεδα του 2006. Η ΕΕ αναμένεται να ανακτήσει τον ρυθμό παραγωγής που παρατηρήθηκε το πρώτο τρίμηνο του 2008 – προτού η κρίση να πλήξει την πραγματική οικονομία – μόνο κατά το δεύτερο τρίμηνο του 2012, σύμφωνα με τις φθινοπωρινές οικονομικές προγνώσεις 2010 των υπηρεσιών της Επιτροπής (Διάγραμμα 6). Έως το τέλος του 2011, μόνον δέκα κράτη μέλη προβλέπεται να έχουν επανέλθει στα επίπεδα παραγωγής του 2008 ή να τα υπερβούν. Έως το τέλος του 2012, ένδεκα κράτη μέλη αναμένεται ότι θα εξακολουθήσουν να παραμένουν σε επίπεδα κατώτερα εκείνων πριν από την κρίση. Η απασχόληση προβλέπεται να συνεχίσει να υπολείπεται των προ της κρίσης επιπέδων στο τέλος του 2012 (κατά περισσότερο από 1%).

Οι Ευρωπαϊκές κοινωνίες πλήρωσαν βαρύ τίμημα λόγω της κρίσης, η οποία προκάλεσε απότομη άνοδο της ανεργίας. Οι άνεργοι αντιπροσώπευαν το 7% του εργατικού δυναμικού στην ΕΕ-27 το 2008. Το 2010, ανέρχονται σχεδόν σε 10% με προοπτική το ποσοστό ανεργίας να παραμείνει πάνω από 9% το 2012, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 7. Το ποσοστό ανεργίας είναι ιδιαίτερα υψηλό, υπερβαίνοντας το 12%, στην Εσθονία, την Ιρλανδία, την Ελλάδα, τη Σλοβακία, τη Λετονία, τη Λιθουανία και την Ισπανία. Η μακροχρόνια ανεργία – δηλαδή όσοι είναι άνεργοι περισσότερο από ένα έτος – αυξήθηκε έντονα και αντιπροσωπεύει σήμερα περίπου 40% της συνολικής ανεργίας στην ΕΕ. Το γεγονός αυτό καταδεικνύει τον κίνδυνο μόνιμου αποκλεισμού από την αγορά εργασίας. Το ποσοστό ανεργίας είναι ιδιαίτερα υψηλό μεταξύ των ατόμων με λίγα

προσόντα, των μεταναστών και των νέων. Η ανεργία των νέων υπερβαίνει το 20% σε περισσότερα από τα μισά κράτη μέλη της ΕΕ και φθάνει σε μία χώρα το 42% (Ισπανία).

Διάγραμμα 7: Ποσοστά πραγματικής και διαρθρωτικής ανεργίας στην ΕΕ-27

(2008Q1=100)

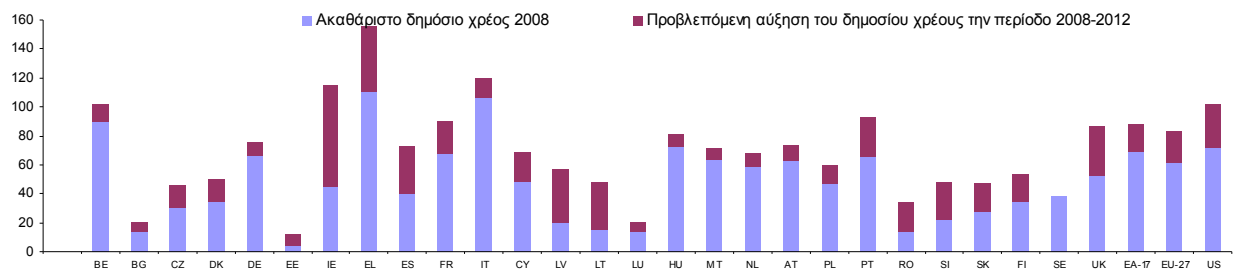


Η κρίση μείωσε περαιτέρω την δυνητική ανάπτυξη μέσω της ισχυρής αύξησης της διαρθρωτικής ανεργίας και της έντονης μείωσης των επενδύσεων. Η αύξηση της δυνητικής παραγωγής στην ΕΕ-27 αναμένεται να είναι ιδιαίτερα χαμηλή (1,1%) κατά την χρονική περίοδο που καλύπτουν οι προγνώσεις (2010-12), εξαιτίας της χαμηλής παραγωγικότητας και της χαμηλής αξιοποίησης του εργατικού δυναμικού. Η κατάσταση αναμένεται να είναι ζοφερότερη στη ζώνη του ευρώ, με γενικά παρόμοια αλλά εντονότερα χαρακτηριστικά. Η χαμηλότερη χρήση του εργατικού δυναμικού σχετίζεται με την σημαντική άνοδο του NAWRU (βλέπε Διάγραμμα 7), αλλά και με την περαιτέρω μείωση του μέσου αριθμού ωρών πραγματικής εργασίας ανά εργαζόμενο καθώς και τη συρρίκνωση του ενεργού πληθυσμού. Η δυνητική ανάπτυξη θα επηρεαστεί επίσης από την βραδύτερη συσσώρευση κεφαλαίου λόγω των ιστορικά χαμηλών επενδυτικών ρυθμών ως συνέπεια της κρίσης, και από την αργή αύξηση της συνολικής παραγωγικότητας των συντελεστών παραγωγής, που επανακτούν σταδιακά τους προ της κρίσης ασθενείς ρυθμούς.

Επιδείνωση των δημοσιονομικών ανισορροπιών, με αργή μείωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών

Διάγραμμα 8: Επίπεδο δημόσιου χρέους το 2008 και προβλεπόμενη άνοδος την περίοδο 2008-2012

(% του ΑΕΠ)



Πηγές: Φθινοπωρινές προγνώσεις ECFIN

Η κρίση είχε δραματική επίπτωση στα δημόσια οικονομικά των χωρών της ζώνης του ευρώ και στην ΕΕ. Μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα, οι δείκτες του ακαθάριστου χρέους προς το ΑΕΠ αυξήθηκαν απότομα σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη, εξανεμίζοντας τη συγκρατημένη πρόοδο που είχε επιτευχθεί την περίοδο που προηγήθηκε της κρίσης (βλέπε Διάγραμμα 8). Στο τέλος του 2010, το ακαθάριστο δημόσιο χρέος αναμένεται να έχει φθάσει περίπου στο 84% του ΑΕΠ στη ζώνη του ευρώ και περίπου στο 79% του ΑΕΠ στην ΕΕ, σχεδόν 20 εκατοστιαίες μονάδες υψηλότερα από τα επίπεδα του 2007. Με τις τρέχουσες πολιτικές, η ανοδική τάση πρόκειται να συνεχιστεί.

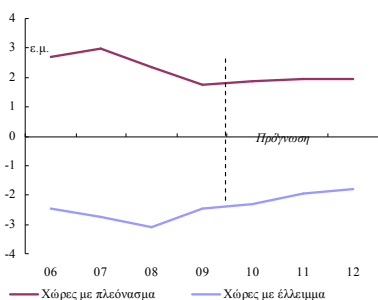
Η τρέχουσα έντονη επιδείνωση των δημοσίων οικονομικών οφείλεται στην υποχώρηση των εσόδων και την αυξημένη πίεση επί των δαπανών, καθώς και από τα δημοσιονομικά κίνητρα διακριτικής ευχέρειας. Τα δημόσια οικονομικά σε ορισμένα κράτη μέλη εξαρτήθηκαν από ιδιαίτερα συγκυριακές ή προσωρινές πηγές εσόδων. Το γεγονός αυτό συνέβαλε στην κατάρρευση των δημοσίων εσόδων εξαιτίας της έντονης μείωσης της οικονομικής δραστηριότητας, ενώ οι δημόσιες δαπάνες διατηρήθηκαν γενικά στα προηγούμενως προβλεφθέντα επίπεδα. Τα κράτη μέλη επέτρεψαν την πλήρη λειτουργία των αυτόματων σταθεροποιητών τους, γεγονός το οποίο βοήθησε στην άμβλυνση του αντίκτυπου της παγκόσμιας κρίσης στην πραγματική οικονομία. Ωστόσο, επειδή αυτό δεν αρκούσε για να ανακόψει την υποχώρηση της ζήτησης και να αναστρέψει τον κίνδυνο κατάρρευσης των χρηματοπιστωτικών συστημάτων, οι περισσότερες από τις κυβερνήσεις της ΕΕ εφάρμοσαν επίσης δημοσιονομικά μέτρα διακριτικής ευχέρειας με βάση το κοινό πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Σχεδίου για την Ανάκαμψη της Οικονομίας (ΕΣΑΟ) που δρομολογήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Δεκέμβριο του 2008.

Η πρόσφατη αυτή αυξημένη πίεση στα δημόσια οικονομικά επιβαρύνει τις αρνητικές δημοσιονομικές επιπτώσεις της δημογραφικής γήρανσης. Η διεργασία αυτή ήταν ορατή εδώ και πολύ καιρό και, εάν δεν υπάρξουν σύντομα μεταρρυθμίσεις, θα δημιουργηθεί σοβαρή επιβάρυνση για τους προϋπολογισμούς μακροπρόθεσμα, με αποτέλεσμα να επιδεινωθεί περισσότερο η ήδη ανησυχητική δημοσιονομική κατάσταση. Με αμετάβλητες πολιτικές, η δημόσια στήριξη προς τους ηλικιωμένους με τη μορφή συντάξεων και λοιπών παροχών λόγω γήρατος (υγειονομική περίθαλψη και μακροχρόνια περίθαλψη) αναμένεται να αυξηθεί περίπου κατά 4½ εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ στην ΕΕ τα επόμενα 50 χρόνια. Στο ένα τρίτο περίπου των κρατών μελών, η αύξηση των κρατικών δαπανών λόγω δημογραφικής γήρανσης είναι πιθανόν να υπερβεί τις 7 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ.

Η κρίση διόρθωσε εν μέρει μόνο, και προσωρινά, τις μεγάλες μακροοικονομικές ανισορροπίες που επικρατούσαν σε πολλά κράτη μέλη πριν από την εκδήλωσή της. Καθώς η

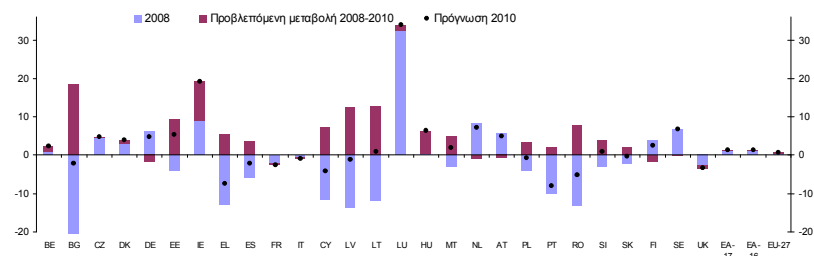
πρόσφατη ύφεση συμπίεσε την υπερβάλλουσα ζήτηση και απομάκρυνε ή άμβλυνε ορισμένα από τα αίτια των αποκλίσεων (όπως «φούσκες» στην αγορά κατοικίας και πιστωτική επέκταση), μειώθηκαν τα ελλείμματα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Ωστόσο, οι ανισορροπίες στους λογαριασμούς τρεχουσών συναλλαγών εξακολουθούν να παραμένουν σημαντικές, ιδιαίτερα στη ζώνη του ευρώ, και δεν αναμένεται να υποχωρήσουν γρήγορα, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 9. Το Διάγραμμα 10 δείχνει ότι οι χώρες της ΕΕ που εμφάνιζαν μεγάλο έλλειμμα (πλεόνασμα) στο ισοζύγιο αγαθών και υπηρεσιών κατά την έναρξη της κρίσης εξακολουθούσαν γενικά να παρουσιάζουν ελλείμματα (πλεονάσματα) δύο χρόνια αργότερα, όταν αρχίζει να αναθερμαίνεται η οικονομική δραστηριότητα. Τα στοιχεία αυτά αντικατοπτρίζουν εν μέρει διαρθρωτικές αδυναμίες, όπως αδυναμίες στην εγχώρια ζήτηση (στις χώρες με πλεόνασμα) και χαμηλή ανταγωνιστικότητα τιμών και κόστους που συνδυάζονται συχνά με υψηλά επίπεδα χρέους (στις χώρες με έλλειμμα).

Διάγραμμα 9: Ανάλυση του λογαριασμού τρεχουσών συναλλαγών, ζώνη ευρώ



Διάγραμμα 10: Ισοζύγιο αγαθών και υπηρεσιών και προβλεπόμενη μεταβολή του έως το 2010

(θετικές τιμές = πλεόνασμα· αρνητικές τιμές = έλλειμμα· % του ΑΕΠ)



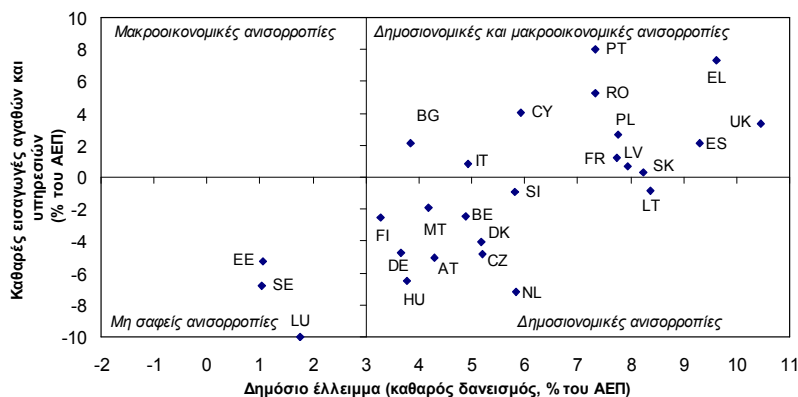
Πηγές: Φθινοπωρινές προγνώσεις ECFIN

Σημείωση: Τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ προσδιορίζονται ως πλεονασματικά ή ελλειμματικά με βάση την κατάσταση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών τους το 2006.

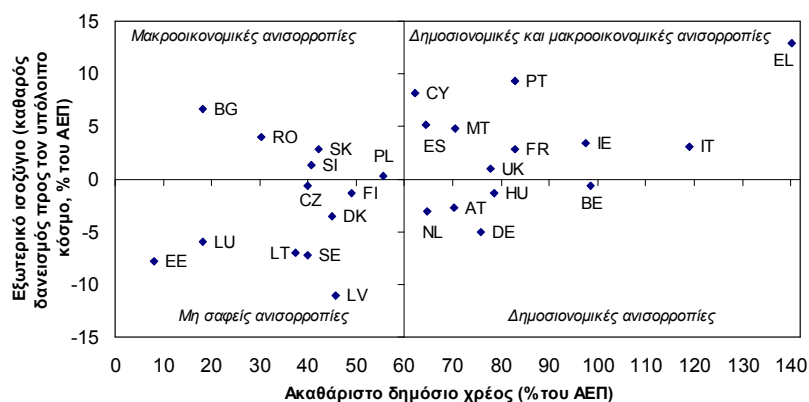
Η ανάγκη για διαφοροποιημένα μέτρα πολιτικής στα κράτη μέλη

Διάγραμμα 11: Διαφοροποιημένες συνθήκες εκκίνησης το 2010

Δημόσιο έλλειμμα/ καθαρές εισαγωγές αγαθών και υπηρεσιών**



Δημόσιο χρέος/έλλειμμα εξωτερικού ισοζυγίου*



Πηγή: Φθινοπωρινές προγνώσεις ECFIN

*Έλλειμμα εξωτερικού ισοζυγίου σημαίνει καθαρό δανεισμό έναντι της αλλοδαπής (τρέχουσες συναλλαγές συν κεφαλαιακές μεταβιβάσεις). Η έννοια αυτή παρουσιάζει την ετήσια μεταβολή του εξωτερικού χρέους.

**Οι καθαρές εισαγωγές αγαθών και υπηρεσιών καλούνται επίσης έλλειμμα του ισοζυγίου αγαθών και υπηρεσιών, το οποίο επηρεάζεται άμεσα από την ανταγωνιστικότητα των τιμών. Η τιμή για το LU υπερβαίνει το 30% του ΑΕΠ, εκτός των ορίων του παρόντος διαγράμματος.

Τα κράτη μέλη της ΕΕ βίωσαν πολύ διαφορετικές δημοσιονομικές και εξωτερικές περιστάσεις που απαιτούν ειδικά προσαρμοσμένες πολιτικές. Το Διάγραμμα 11 παρουσιάζει με καθαρά επεξηγηματικό τρόπο και με τη χρήση διαφόρων δεικτών ότι ορισμένα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν ιδιαίτερα πιεστικές προκλήσεις από την άποψη της προσαρμογής των μη διατηρήσιμων δημοσίων οικονομικών τους και διόρθωσης των εξωτερικών τους ανισορροπιών. Μια γενικευμένη προσέγγιση δεν θα είναι αποτελεσματική, και οι προτεραιότητες των κρατών

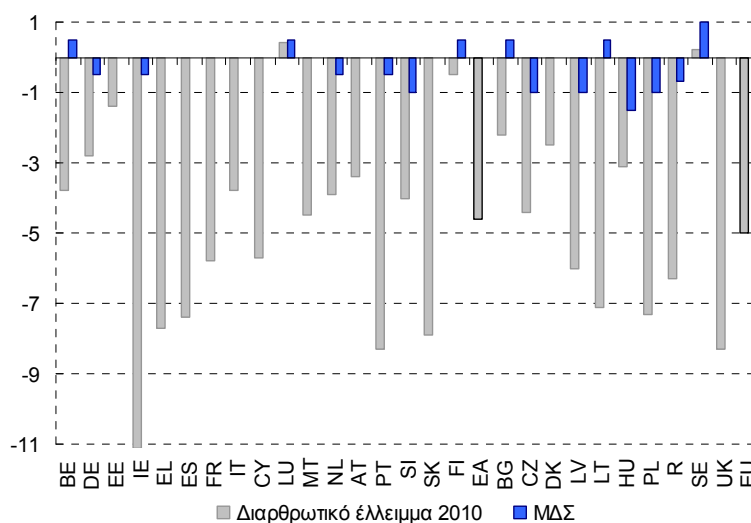
μελών για το 2011-2012 πρέπει να διαμορφωθούν, μεταξύ άλλων, από τους κινδύνους για την δημοσιονομική διατηρησιμότητα και την ανάγκη διόρθωσης των ανισορροπιών. Κράτη μέλη με μεγάλες δημοσιονομικές ή/και μακροοικονομικές ανισορροπίες αντιμετωπίζουν μεγάλους περιορισμούς στις επιλογές των πολιτικών τους και πρέπει, κατά προτεραιότητα, να διορθώσουν τις υφιστάμενες ανισορροπίες. Κράτη μέλη χωρίς σοβαρά μακροοικονομικά προβλήματα ή ορατούς κινδύνους πρέπει να προσπαθούν να βελτιώσουν τις κινητήριες παραμέτρους πιο μακροπρόθεσμης ανάπτυξης, εμποδίζοντας παράλληλα την εμφάνιση μελλοντικών ανισορροπιών.

2. ΈΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΧΡΕΟΥΣ ΜΕΣΩ ΑΥΣΤΗΡΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΡΚΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΞΥΓΙΑΝΣΗΣ

Ανάγκη άμεσης εξυγίανσης

Διάγραμμα 12: Διαρθρωτικά ελλείμματα και ΜΔΣ

(% του ΑΕΠ)



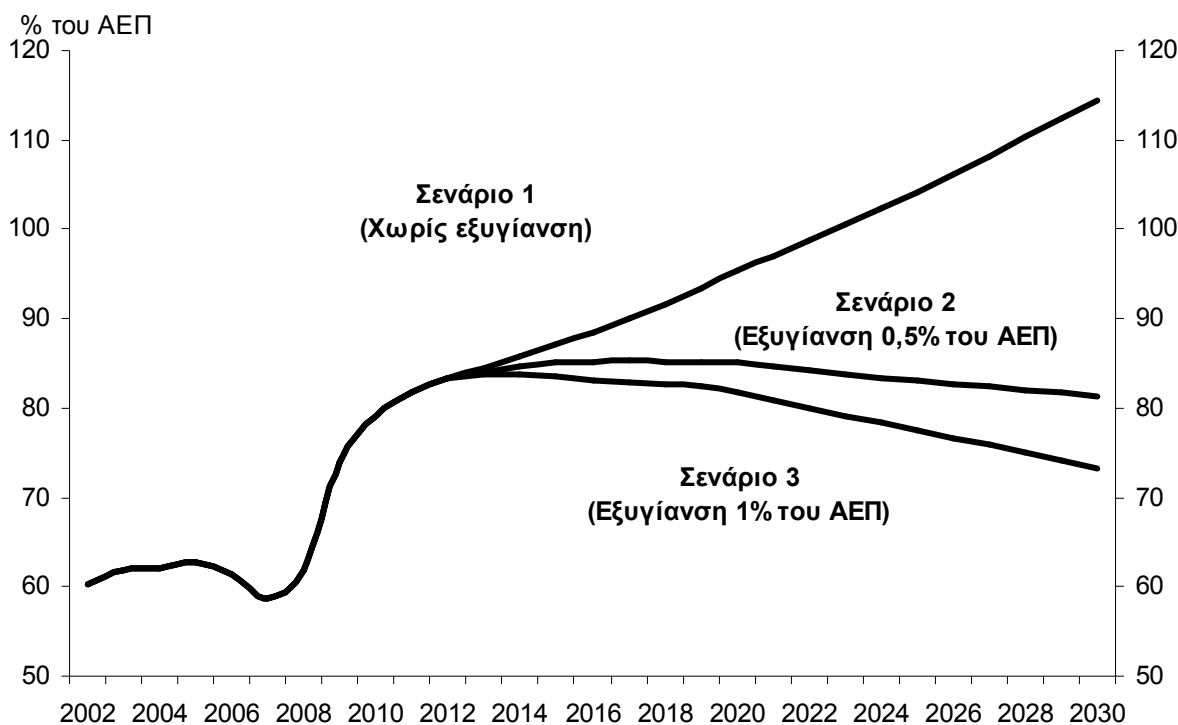
Ενώ η κρίση έπληξε τους κρατικούς προϋπολογισμούς σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, η σημερινή κατάσταση των δημοσίων οικονομικών διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών. Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 12, η απόκλιση του ελλείμματος – διορθωμένου ως προς τις επιδράσεις του οικονομικού κύκλου και των έκτακτων μέτρων, ήτοι το διαρθρωτικό έλλειμμα – από τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο (ΜΔΣ) είναι ιδιαίτερα μεγάλη (περισσότερο από πέντε εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ) σε δώδεκα κράτη μέλη. Τα κράτη μέλη εκείνα τα οποία ακολούθησαν μια πιο προσεκτική δημοσιονομική πολιτική πριν από την πρωτοφανή αρνητική οικονομική συγκυρία βρίσκονται σε συγκριτικά καλύτερη κατάσταση. Είχαν στη διάθεσή τους μεγαλύτερα δημοσιονομικά περιθώρια για να αντισταθούν στη θύελλα της ύφεσης και, ως αποτέλεσμα, συσώρευσαν χαμηλότερες δημοσιονομικές ανισορροπίες κατά τη διάρκεια της κρίσης.

Η απόσυρση των δημοσιονομικών κινήτρων διακριτικής ευχέρειας που εφαρμόστηκαν στη διάρκεια της κρίσης δεν θα είναι αρκετή για την αποκατάσταση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών. Ο δείκτης του χρέους προς το ΑΕΠ θα επηρεαστεί όχι μόνον από τη συσσώρευση των δημοσίων ελλειμμάτων αλλά και από τις παρελκόμενες υποχρεώσεις λόγω γήρανσης του πληθυσμού και την αναμενόμενη αργή μεσοπρόθεσμη ανάπτυξη στη ζώνη του ευρώ και στην ΕΕ. Επιπλέον, οι δείκτες του δημοσίου χρέους στην ΕΕ έχουν φθάσει σήμερα σε επίπεδα πέρα από τα οποία ο επιπρόσθετος δημόσιος δανεισμός λειτουργεί ανασταλτικά στην οικονομική ανάπτυξη αντί να την τονώνει. Η εξυπηρέτηση υψηλών επιπέδων δημόσιου χρέους απαιτεί υψηλότερους και δυνητικά στρεβλωτικούς φόρους και παραγκωνίζει τις παραγωγικές δημόσιες δαπάνες λόγω των υψηλότερων δαπανών για τόκους ή αμφότερα. Η περαιτέρω σώρευση χρέους είναι επίσης πιθανόν να αυξήσει περισσότερο τα ασφάλιστρα κινδύνου για τα κρατικά ομόλογα, αυξάνοντας ακόμα περισσότερο το βάρος της εξυπηρέτησης του χρέους, δημιουργώντας μια αφόρητη δυναμική και τελικά προκαλώντας αμφιβολίες ως προς την φερεγγυότητα της κυβέρνησης στις χρηματοοικονομικές αγορές.

Η προσπάθεια προσαρμογής που απαιτείται για την επάνοδο των δημοσίων οικονομικών σε διατηρήσιμη τροχιά είναι πολύ σημαντική και πρέπει να συμπληρωθεί με αναπτυξιακές πολιτικές. Απλές προσομοιώσεις δείχνουν ότι μια ετήσια βελτίωση του διαρθρωτικού δημοσιονομικού ισοζυγίου της τάξης του 0,5% του ΑΕΠ – συμβατικό όριο αναφοράς δυνάμει των διατάξεων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) – θα είναι σαφώς ανεπαρκής σε πολλά κράτη μέλη της ΕΕ για την προσέγγιση, στο προσεχές μέλλον, του δείκτη του χρέους προς το ΑΕΠ στο όριο του 60% του ΑΕΠ βάσει της Συνθήκης (βλέπε Διάγραμμα 13). Μόνον δημοσιονομικές διορθώσεις 1% του ΑΕΠ ετησίως ή και περισσότερο θα μπορέσουν να επαναφέρουν τα επίπεδα του χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ σε σταθερή καθοδική πορεία κατά τις προσεχείς δύο δεκαετίες. Ωστόσο, η δημοσιονομική εξυγίανση, αν και απολύτως αναγκαία, ενδέχεται να μην είναι πάντοτε αρκετή για να αναστρέψει ταχέως και με διαρκή τρόπο την αρνητική δυναμική του χρέους. Η ισχυρότερη αύξηση της παραγωγής αποτελεί επιτακτική ανάγκη για την αύξηση των δημοσιονομικών εσόδων και την μείωση των συναφών με την ανεργία δαπανών, μειώνοντας αυτόματα το επίπεδο του χρέους εκφρασμένο ως ποσοστό του ΑΕΠ.

Διάγραμμα 13: Προβολή του δημοσίου χρέους στην ΕΕ

Ποσοστό του ΑΕΠ



Σημείωση: οι προβολές υποθέτουν τον δεδομένο ρυθμό εξυγίανσης για κάθε κράτος μέλος έως ότου επιτευχθεί ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός του στόχος (ΜΔΣ).

Ως εκ τούτου, οι φορείς χάραξης της δημοσιονομικής πολιτικής στην ΕΕ αντιμετωπίζουν μια θαυμαστή διπλή πρόκληση: την επάνοδο της δημοσιονομικής πολιτικής σε διατηρήσιμη τροχιά, προστατεύοντας ή στηρίζοντας παράλληλα την βραχυπρόθεσμη ανάπτυξη και την απασχόληση. Υπό τις παρούσες συνθήκες, είναι βάσιμο να πιστεύει κανείς ότι το νοικοκύρεμα των δημοσίων οικονομικών θα έχει θετική επίπτωση στην οικονομική ανάπτυξη μεσοπρόθεσμα. Η καθυστέρηση της δημοσιονομικής προσαρμογής θα παρατείνει και θα δυσχεράνει το πρόβλημα. Θα υπονομεύσει σοβαρά την ικανότητά μας να διαμορφώνουμε ενεργά το μέλλον μας και θα υποθηκεύσει σοβαρά τις προοπτικές των μελλοντικών γενεών.

Μολονότι ο βαθμός του επείγοντος δεν είναι ο ίδιος σε όλα τα κράτη μέλη, η εξυγίανση παραμένει βασική πολιτική προτεραιότητα για όλα. Το 2010, η δημοσιονομική πολιτική εξακολούθησε να στηρίζει τη συνολική ζήτηση στην ΕΕ και στη ζώνη του ευρώ. Καθώς η οικονομική ανάκαμψη αναμένεται να κερδίζει σταδιακά έδαφος τα επόμενα χρόνια, είναι καιρός να αλλάξει ο προσανατολισμός της πολιτικής. Στα κράτη μέλη με πολύ μεγάλα διαρθρωτικά δημοσιονομικά ελλείμματα ή πολύ υψηλούς δείκτες δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ ενδείκνυται εμπροσθοβαρής προσαρμογή το 2011-12. Αυτό πρέπει να συμβεί ειδικότερα στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν σοβαρές χρηματοπιστωτικές δυσχέρειες: ορισμένα κράτη μέλη όπως η Ελλάδα και η Ιρλανδία θα επιταχύνουν την προσαρμογή τους και στα δύο έτη, ενώ η Ισπανία και η Πορτογαλία θα επικεντρωθούν στην προσαρμογή μόνον το 2012.

Βασικά συστατικά μιας διαρκούς και φιλικής προς την ανάπτυξη εξυγίανσης

Η ιστορία παρέχει πλείστα παραδείγματα σχετικά με το πώς να καταστεί επιτυχής η δημοσιονομική εξυγίανση όσον αφορά τόσο την επίτευξη διαχρονικά διαρκών αποτελεσμάτων στα δημόσια οικονομικά όσο και τον αντίκτυπο στην οικονομική ανάπτυξη. Τα διδάγματα του παρελθόντος αφορούν πέντε συσχετιζόμενες διαστάσεις στη χάραξη δημοσιονομικής πολιτικής: τη σύνθεση της δημοσιονομικής προσαρμογής, την αξιοπιστία της στρατηγικής πολιτικής, το θεσμικό πλαίσιο, τις συμπληρωματικές πρωτοβουλίες πολιτικής και τον επιμερισμό των βαρών στην κοινωνία.

- (1) *Σύνθεση της δημοσιονομικής προσαρμογής:* Ο μοναδικός σημαντικότερος παράγων διάκρισης μεταξύ επιτυχίας και αποτυχίας της δημοσιονομικής εξυγίανσης είναι η σύνθεση της προσαρμογής. Διορθώσεις στο σκέλος των δαπανών, ιδίως διορθώσεις των τρεχουσών πρωτογενών δαπανών, είναι πιθανότερο να οδηγήσουν σε διαρκή βελτίωση των δημοσίων οικονομικών και σε ηπιότερο, κάτω από ορισμένες περιστάσεις ακόμα και θετικό, αντίκτυπο στη βραχυπρόθεσμη οικονομική ανάπτυξη σε σύγκριση με διορθώσεις στα έσοδα. Η κάμψη των δαπανών είναι λιγότερο στρεβλωτική για την ανάπτυξη σε σχέση με την αύξηση της φορολογίας, που είναι ήδη υψηλή στην ΕΕ, μολονότι υπάρχουν σημαντικές αποκλίσεις ανάμεσα στα κράτη μέλη. Από πλευράς αξιοπιστίας, οι περικοπές δαπανών δείχνουν ισχυρότερη δέσμευση της κυβέρνησης να φέρει εις πέρας το έργο της εξυγίανσης. Οι αυξήσεις των εσόδων και οι περικοπές των επενδυτικών δαπανών μπορεί να είναι ευκολότερο να εφαρμοστούν από πολιτική σκοπιά, επιβαρύνουν ωστόσο τις μεσο-μακροπρόθεσμες αναπτυξιακές προοπτικές μιας οικονομίας και συχνά αναιρούνται μετά από κάποιο χρονικό διάστημα. Σε πολλά κράτη μέλη, ο έλεγχος των δαπανών θα πρέπει να συμπληρωθεί με μέτρα άντλησης εσόδων. Πρέπει επίσης να δοθεί η δέουσα προσοχή στην ποιότητα της φορολογίας με την αποτελεσματική είσπραξη των εσόδων και την ελαχιστοποίηση του αρνητικού αντικτύπου στην οικονομική ανάπτυξη, συνυπολογίζοντας παράλληλα τον παράγοντα της δίκαιης μεταχείρισης. Η διεύρυνση των φορολογικών βάσεων με την κατάργηση, για παράδειγμα, επιβλαβών προς το περιβάλλον φορολογικών απαλλαγών ή εκπτώσεων, είναι προτιμότερη από την αύξηση των φορολογικών συντελεστών. Ορισμένες από τις υφιστάμενες φορολογικές δαπάνες ενδέχεται να μην έχουν καμία σοβαρή οικονομική λογική ή να παρέχουν κίνητρα που δεν συνάδουν με τους αρχικούς τους στόχους. Ο φόρος ακίνητης περιουσίας ακολουθούμενος από τους φόρους κατανάλωσης, συμπεριλαμβανομένων των περιβαλλοντικής φύσεως φόρων, είναι λιγότερο στρεβλωτικοί, ενώ ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων και ο φόρος εισοδήματος εταιρειών θα μπορούσαν να έχουν περισσότερο επιζήμιο αντίκτυπο στην ανάπτυξη.
- (2) *Αξιοπιστία της στρατηγικής πολιτικής:* Πειστικά και αξιόπιστα σχέδια μπορούν να δημιουργήσουν προσδοκίες χαμηλότερων πραγματικών επιτοκίων και χαμηλότερων μελλοντικών φορολογικών υποχρεώσεων και, ως εκ τούτου, έχουν τη δυνατότητα να τονώσουν τις καταναλωτικές δαπάνες των νοικοκυριών και τις επενδυτικές δαπάνες των επιχειρήσεων. Στην πράξη, η αξιοπιστία ενός πολυετούς σχεδίου προσαρμογής μπορεί να υποστηριχθεί από εμπροσθοβαρή νομοθεσία όπου θα καθορίζεται ένας νομικά δεσμευτικός χάρτης πορείας για την επιβολή διαδοχικών μέτρων που συμβάλλουν στην σχεδιαζόμενη πολυετή προσαρμογή.

- (3) *Δημοσιονομικοί θεσμοί:* Η επιτυχία της δημοσιονομικής προσαρμογής εξαρτάται επίσης από την ικανότητα της κυβέρνησης να εφαρμόσει ουσιαστικά τα συμφωνηθέντα μέτρα πολιτικής μέσω κατάλληλων εθνικών δημοσιονομικών πλαισίων. Η ποιότητα των θεσμικών και διαδικαστικών ρυθμίσεων που διέπουν τις δημοσιονομικές πολιτικές, όπως οι δημοσιονομικοί κανόνες και τα πολυετή δημοσιονομικά πλαίσια, επηρεάζει την ικανότητα της κυβέρνησης να καταρτίζει και να εφαρμόζει αποτελεσματικά στην πράξη προγράμματα δημοσιονομικής εξυγίανσης, χωρίς να δημιουργεί υπερβολικές πολιτικές και οικονομικές τριβές.
- (4) *Υποστηρικτικές πολιτικές:* Οι δημοσιονομικές πολιτικές αλληλεπιδρούν κατά κανόνα με άλλα εργαλεία χάραξης οικονομικής πολιτικής. Αυτό συμβαίνει επίσης στην περίπτωση της δημοσιονομικής εξυγίανσης. Η συμπληρωματική εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων θα αυξήσει τις πιθανότητες επίτευξης διαρκούς δημοσιονομικής διόρθωσης, που προστατεύει επίσης την οικονομική ανάπτυξη βραχυπρόθεσμα. Οι τρόποι με τους οποίους οι διαρθρωτικές προσαρμογές βοηθούν τη δημοσιονομική εξυγίανση είναι δύο ειδών: άμεσα, με συγκράτηση ή εξομάλυνση των υφιστάμενων τάσεων στις δαπάνες, και έμμεσα με την βελτίωση της λειτουργίας των αγορών, που τελικά στηρίζει την οικονομική δραστηριότητα. Στην ουσία, η διάσταση της διαρθρωτικής μεταρρύθμισης είναι εκείνη η οποία χαρακτηρίζει και διασφαλίζει τη διάρκεια μιας δημοσιονομικής προσαρμογής. Ορισμένες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, κυρίως μεταρρυθμίσεις των συνταξιοδοτικών συστημάτων, μπορούν να έχουν θετική επίδραση στα δημόσια οικονομικά ήδη σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα, μέσω της κάμψης των δαπανών και της αύξησης της προσφοράς εργασίας.
- (5) *Κοινωνικά δίκαιες δημοσιονομικές προσαρμογές:* Η διασφάλιση υγιών κρατικών προϋπολογισμών αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την αποφυγή ανεξέλεγκτου δημόσιου χρέους το οποίο θέτει σε κίνδυνο την μελλοντική επιβίωση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης. Για να επιτευχθεί η απαραίτητη πολιτική αποδοχή, το βάρος της προσαρμογής χρειάζεται να κατανεμηθεί δίκαια ανάμεσα στα διάφορα κοινωνικά στρώματα. Προσαρμογές που στοχεύουν ειδικές εκλογικές κατηγορίες/περιφέρειες είναι πιθανόν να ανατραπούν μόλις αλλάξει η πολιτική σύνθεση των κυβερνήσεων, θέτοντας σε κίνδυνο την βιωσιμότητα της δημοσιονομικής προσαρμογής.

Προτεραιότητες πολιτικής

Για να αντιμετωπιστούν οι παραπάνω προκλήσεις χρειάζονται μέτρα το 2011-2012, ιδιαίτερα στους ακόλουθους τομείς:

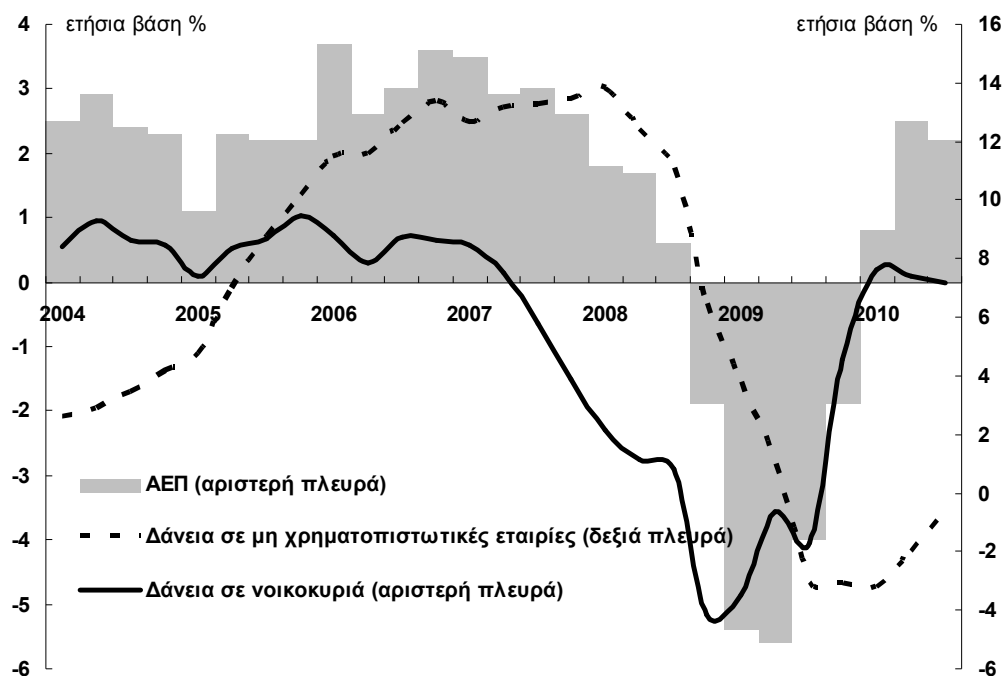
- **Σε επίπεδο ΕΕ,** οι νομοθετικές προτάσεις για την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης πρέπει να θεσπιστούν με βάση την ταχύρρυθμη διαδικασία (fast-track) που συμφωνήθηκε μεταξύ των συννομοθετών.
- **Η εξυγίανση σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ πρέπει επειγόντως να αρχίσει – ή να συνεχιστεί - το 2011.** Ο προγραμματισμένος ρυθμός της δημοσιονομικής εξυγίανσης πρέπει να είναι φιλόδοξος και να υπερβαίνει το όριο αναφοράς του 0,5% του ΑΕΠ ετησίως σε διαρθρωτικούς όρους στα περισσότερα κράτη μέλη. Στα κράτη μέλη με πολύ μεγάλα διαρθρωτικά δημοσιονομικά ελλείμματα, πολύ υψηλούς δείκτες δημόσιου χρέους ή πολύ

υψηλά επίπεδα χρηματοπιστωτικών δυσχερειών ενδείκνυται εμπροσθοβαρής προσαρμογή το 2011. Οσάκις η οικονομική ανάπτυξη ή τα έσοδα είναι υψηλότερα των αναμενομένων, πρέπει να επιταχύνεται η δημοσιονομική εξυγίανση.

- Τα κράτη μέλη που βρίσκονται σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος πρέπει να προσδιορίζουν την πορεία των δαπανών και τα γενικότερα μέτρα που σκοπεύουν να λάβουν προκειμένου να επιτύχουν την εξάλειψη των υπερβολικών τους ελλειμμάτων.
- Όλα τα κράτη μέλη πρέπει καταρχάς να προσαρμόσουν τις δημόσιες δαπάνες, προστατεύοντας παράλληλα τις αναπτυξιακά φιλικές δαπάνες, π.χ. στον τομέα των δημόσιων υποδομών, της εκπαίδευσης και της έρευνας και καινοτομίας. Όλα τα κράτη μέλη, ιδιαίτερα εκείνα που βρίσκονται σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, οφείλουν να ακολουθούν συνετή δημοσιονομική πολιτική με διατήρηση των δημοσίων δαπανών σταθερά κάτω από τον ρυθμό μεσοπρόθεσμης αύξησης του ΑΕΠ. Η πολιτική αυτή πρέπει να συμπληρώνεται με μέτρα αύξησης της αποδοτικότητας του κόστους των δημοσίων δαπανών. Οσάκις οι ανάγκες προσαρμογής είναι ιδιαίτερα πιεστικές, οι δαπάνες πρέπει να μειώνονται. Όλα τα κράτη μέλη πρέπει να αποδείξουν ότι τα προγράμματα τους σταθερότητας ή σύγκλισης βασίζονται σε συνετές προβλέψεις ανάπτυξης και εσόδων.
- Όταν κρίνεται αναγκαία η φορολογική συνδρομή, πρέπει να ελαχιστοποιούνται οι οικονομικές στρεβλώσεις. Σε οιοδήποτε δεδομένο επίπεδο συνολικής φορολογικής επιβάρυνσης, τα φορολογικά συστήματα πρέπει να επανεξετάζονται ώστε να καθίστανται φιλικότερα προς την απασχόληση, το περιβάλλον και την ανάπτυξη, για παράδειγμα μέσω «πράσινων φορολογικών μεταρρυθμίσεων» οι οποίες συνίστανται στην αύξηση των περιβαλλοντικών φόρων με παράλληλη μείωση άλλων φόρων που προκαλούν περισσότερες στρεβλώσεις. Η διεύρυνση της φορολογικής βάσης είναι προτιμότερη από την αύξηση των φορολογικών συντελεστών.
- Πρέπει να θεσπιστούν και να υλοποιηθούν χωρίς καθυστέρηση συνταξιοδοτικές μεταρρυθμίσεις, που αποσκοπούν μεταξύ άλλων στην αύξηση του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης. Με τον τρόπο αυτό θα εξασφαλιστεί η διατηρησιμότητα των δημοσίων οικονομικών και θα αυξηθεί ο ενεργός πληθυσμός. Τα συστήματα υγειονομικής περίθαλψης χρειάζονται αυστηρή παρακολούθηση και, όπου χρειάζεται, αναμόρφωση προκειμένου να βελτιωθεί η σχέση κόστους-αποτελέσματος και να εξασφαλιστεί μεγαλύτερη διατηρησιμότητα, ιδίως σε σχέση με την δημογραφική γήρανση.
- Τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται να βελτιώσουν τα εσωτερικά δημοσιονομικά τους πλαίσια, στα πεδία των εθνικών συστημάτων δημόσιας λογιστικής και στατιστικής, των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών προγνώσεων, των αριθμητικών δημοσιονομικών κανόνων, των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών πλαισίων, της διαφάνειας των οικονομικών της γενικής κυβέρνησης και του ευρέος φάσματος των δημοσιονομικών πλαισίων.

3. ΙΑΣΗ ΤΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΤΑΧΕΙΑ ΕΠΑΝΟΔΟ ΣΕ ΠΟΡΕΙΑ ΑΝΑΚΑΜΨΗΣ

Διάγραμμα 14: Τραπεζικός δανεισμός στην ΕΕ



Πηγή: ΕΚΤ

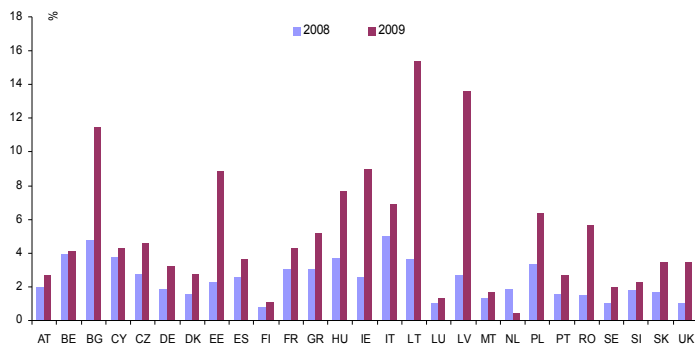
Υπάρχει υψηλή συσχέτιση μεταξύ υγιούς πιστωτικής επέκτασης και βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης. Από την έναρξη της χρηματοπιστωτικής κρίσης υπάρχει συγκρατημένη αύξηση των πιστώσεων, κυρίως προς τις επιχειρήσεις, καθώς οι τράπεζες δυσκόλεψαν τα κριτήρια χορηγήσεων και η ζήτηση των επιχειρήσεων για χρηματοδότηση είναι χαμηλή δεδομένων των όχι ενθαρρυντικών οικονομικών προοπτικών. Από τις αρχές του 2010 παρατηρείται αισθητή άνοδος των δανειοδοτήσεων και συμπίπτει με μια δειλή οικονομική ανάκαμψη (βλέπε Διάγραμμα 14). Η επισκόπηση των τραπεζικών δανειοδοτήσεων που δημοσίευσε η ΕΚΤ τον Οκτώβριο του 2010 δείχνει ότι οι τράπεζες σταμάτησαν να δυσχεραίνουν τα κριτήρια δανεισμού προς τις επιχειρήσεις και αναμένεται χαλάρωση των όρων δανεισμού προς τα νοικοκυριά. Ωστόσο, οι όροι δανεισμού δεν συνάδουν με ισχυρή οικονομική ανάκαμψη, ιδιαίτερα αναφορικά με τα δάνεια σε μη χρηματοπιστωτικές εταιρείες (βλέπε πίνακα στο Παράρτημα).

Η διόρθωση των ισολογισμών στον τραπεζικό κλάδο είναι απαραίτητη προκειμένου να βελτιωθεί η αποδοτικότητα ως προς το κόστος, να αποκατασταθεί η ανταγωνιστικότητα και να υπάρξει επιστροφή στον κανονικό δανεισμό. Ωστόσο, οι προοπτικές κερδοφορίας των τραπεζών είναι αβέβαιες εν μέσω βραδείας ανάκαμψης, μεγάλων ανοιγμάτων στον κλάδο των ακινήτων και εντάσεων στην αγορά κρατικών ομολόγων. Η αρνητική ανάδραση από την πραγματική οικονομία προς τον χρηματοπιστωτικό τομέα ενισχύθηκε σε ορισμένα κράτη μέλη με υψηλά χρεωμένα νοικοκυριά και μη χρηματοπιστωτικές εταιρείες. Αποτέλεσμα αυτού ήταν η σοβαρή αύξηση του επιπέδου των μη εξυπηρετούμενων δανείων και η ενδεχόμενη περαιτέρω αύξησή τους στο εγγύς μέλλον (Διάγραμμα 15). Πρόσφατα, η γενική κατάσταση στον τραπεζικό τομέα έδειξε σημεία προσωρινής βελτίωσης, με υψηλότερα κέρδη και ενίσχυση των κεφαλαιακών αποθεμάτων, αν και σε ορισμένες περιπτώσεις αντικατοπτρίζει κεφαλαιακές εισφορές από την κυβέρνηση.

Η ταχεία απαγκίστρωση από την σοβαρή δημόσια στήριξη προς τις τράπεζες θα εξαλείψει πιθανές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού στον χρηματοπιστωτικό κλάδο. Σε περισσότερα από τα μισά κράτη μέλη, η ενίσχυση από τις κυβερνήσεις υπερέβη το 5% του ΑΕΠ και περιλάμβανε μέτρα όπως κεφαλαιακές εισφορές, παρεμβάσεις αύξησης της ρευστότητας, στήριξη απομειωμένων περιουσιακών στοιχείων και παροχή εγγυήσεων (βλέπε Διάγραμμα 16). Οι στρατηγικές εξόδου από την δημόσια στήριξη προς τις τράπεζες έχει ξεκινήσει διατηρώντας παράλληλα ευελιξία προκειμένου να αντιμετωπιστούν πιθανά προβλήματα μακροοικονομικής και χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Οι διασυννοριακές επιπτώσεις των δημοσίων παρεμβάσεων λήφθηκαν υπόψη λόγω της υψηλής χρηματοπιστωτικής ενοποίησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως φαίνεται από το επίπεδο των τραπεζικών περιουσιακών στοιχείων στο εξωτερικό που φθάνει το 50% του ΑΕΠ για πολλά κράτη μέλη (βλέπε Διάγραμμα 14).

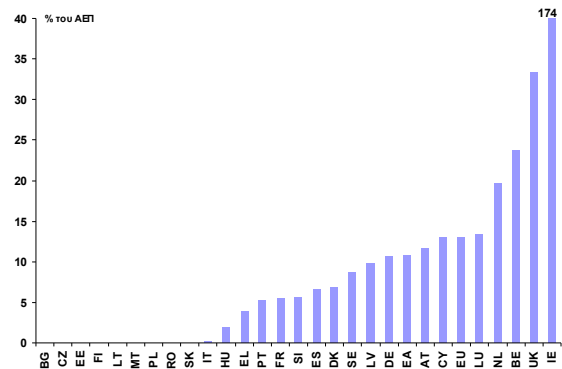
Διάγραμμα 15: Μη εξυπηρετούμενα δάνεια στην ΕΕ

Ποσοστό συνόλου δανείων



Πηγή: EKT, ΔΝΤ

Διάγραμμα 16: Δημόσιες παρεμβάσεις στον τραπεζικό κλάδο στην ΕΕ



Πηγή: Υπηρεσίες της Επιτροπής (Ιανουάριος 2010).

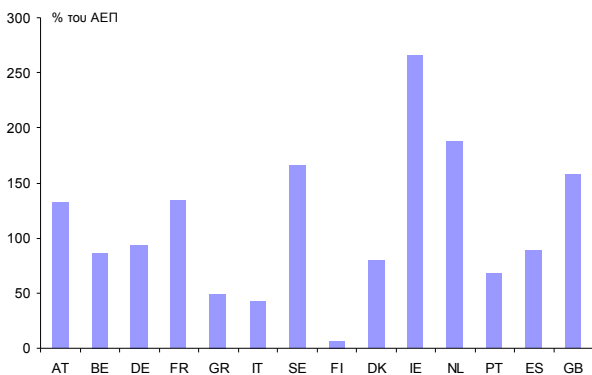
Η εμπιστοσύνη στον τραπεζικό κλάδο αποτελεί προϋπόθεση για την διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Ένα από τα εργαλεία για την διατήρηση της εμπιστοσύνης στην ταχύτητα των στρατηγικών εξόδου είναι η δοκιμή αντοχής σε ακραίες συνθήκες. Σκοπός του ελέγχου αυτού είναι να εκτιμηθεί η αντοχή του τραπεζικού κλάδου σε χαμηλής πιθανότητας αλλά σοβαρού αντίκτυπου γεγονότα. Η ευαισθησία των κεφαλαιακών ρυθμιστικών αποθεμάτων εξετάζεται υπό αντίξοες οικονομικές και χρηματοπιστωτικές συνθήκες. Στη βάση αυστηρών παραδοχών, η επόμενη δοκιμή αντοχής σε ακραίες συνθήκες σε επίπεδο ΕΕ θα διεξαχθεί το 2011. Τα αποτελέσματα της επόμενης δοκιμής θα είναι διαθέσιμα τον Ιούνιο 2011. Η καλή συνεργασία μεταξύ εθνικών εποπτικών αρχών και αρχών της ΕΕ είναι καθοριστική στο πλαίσιο αυτό, όπως επίσης και η σαφής και διαφανής κοινοποίηση των αποτελεσμάτων και των επιπτώσεών τους.

Διάγραμμα 17: Τραπεζικά περιουσιακά στοιχεία στο εξωτερικό

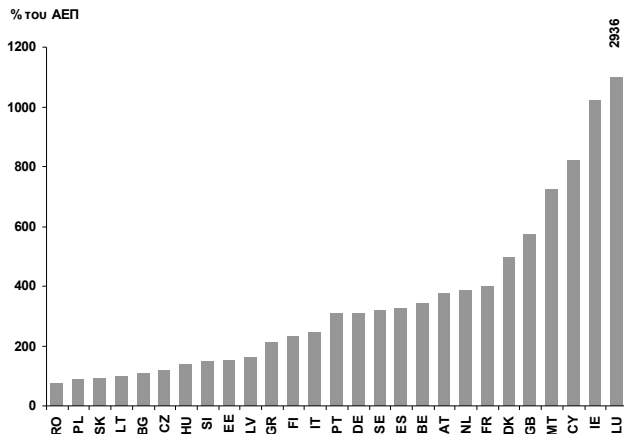
Ποσοστό του ΑΕΠ

Διάγραμμα 18: Συνολικά περιουσιακά στοιχεία τραπεζικού κλάδου

Ποσοστό του ΑΕΠ



Πηγή: ΤΑΔ, Eurostat



Πηγή: EKT

Η πρόσφατη κρίση κατέδειξε ένα σαφές κενό στο ενωσιακό ρυθμιστικό πλαίσιο για τον τραπεζικό κλάδο και ενέτεινε την ανάγκη λήψης μέτρων σε επίπεδο ΕΕ. Η διασύνδεση τραπεζών και χρηματοπιστωτικών οργανισμών στα κράτη μέλη της ΕΕ – και με χώρες εκτός ΕΕ – υπογραμμίζει τη σπουδαιότητα παρακολούθησης των εξελίξεων στον χρηματοπιστωτικό τομέα σε διεθνές επίπεδο. Το μέγεθος των περιουσιακών στοιχείων του τραπεζικού κλάδου ως ποσοστό του ΑΕΠ καταδεικνύει την ιδιαίτερη ευαισθησία ορισμένων κρατών μελών σε περίπτωση συστημικής κρίσης και την κραυγαλέα αδυναμία των δημοσιονομικών εργαλείων να αντιμετωπίσουν σοβαρές χρηματοπιστωτικές διαταραχές (Διάγραμμα 18). Ως εκ τούτου, σε επίπεδο ΕΕ, το ρυθμιστικό και εποπτικό πλαίσιο έχει ενισχυθεί και πρέπει να ολοκληρωθεί ταχέως. Τον Οκτώβριο 2010, Επιτροπή παρουσίασε τους στόχους του νομικού πλαισίου για τη διαχείριση κρίσεων στον χρηματοπιστωτικό τομέα, που θα αποτελέσει αντικείμενο πρότασης την άνοιξη του 2011. Ο κύριος στόχος είναι να αφήνονται οι τράπεζες να πτωχεύουν – ανεξαρτήτως μεγέθους – διασφαλίζοντας συγχρόνως τη συνέχιση των βασικών τραπεζικών εργασιών, ελαχιστοποιώντας τον αντίκτυπο της πτώχευσης στο χρηματοπιστωτικό σύστημα και αποφεύγοντας το κόστος για τους φορολογούμενους. Αυτό είναι ουσιαστικής σημασίας προκειμένου να αποφευχθεί ο λεγόμενος «ηθικός κίνδυνος» που προκύπτει από την αντίληψη ότι ορισμένες τράπεζες είναι υπερβολικά μεγάλες για να πτωχεύουν. Εκτός από τον εφοδιασμό των αρχών με κοινά και αποτελεσματικά εργαλεία και εξουσίες για την αντιμετώπιση τραπεζικών κρίσεων, είναι επίσης ουσιώδες να διασφαλιστεί ομαλή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ πριν και κατά τη διάρκεια της κρίσης.

Τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ θα συστήσουν έναν «Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας» για τη διαφύλαξη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας σε ολόκληρη τη ζώνη του ευρώ. Θα αντικαταστήσει τον σημερινό Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθεροποίησης, ο οποίος αποτελείται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (EFSF) και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης (EFSM), ο οποίος θα παραμείνει σε ισχύ έως τον Ιούνιο του 2013.

Οι κανόνες της Βασιλείας III επιβάλλουν αυστηρότερες κεφαλαιακές απαιτήσεις στις τράπεζες, γεγονός το οποίο θα ενισχύσει την μακροοικονομική και χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Τον Σεπτέμβριο του 2010, η επιτροπή της Βασιλείας για την τραπεζική εποπτεία

ανακοίνωσε ουσιαστική ενίσχυση των υφιστάμενων ορισμών σχετικά με τα κεφάλαια. Γενικά, τα κεφάλαια των τραπεζών θα είναι χαμηλότερα σύμφωνα με τον νέο ορισμό, γεγονός που αυξάνει την απόκλιση από τις ρυθμιστικές απαιτήσεις. Επιπλέον των αυστηρότερων ορισμών, θα αυξηθούν επίσης σταδιακά οι ελάχιστες απαιτήσεις περί των ιδίων κεφαλαίων.

Προτεραιότητες πολιτικής

Για να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις που προαναφέρθηκαν απαιτούνται μέτρα το 2011-2012, ειδικότερα στους ακόλουθους τομείς. Εν προκειμένω, ο συντονισμός σε επίπεδο ΕΕ είναι καθοριστικής σημασίας.

- Η αναδιάρθρωση των τραπεζών, και ιδίως εκείνων που έλαβαν σημαντικά ποσά κρατικών ενισχύσεων, είναι ουσιώδους σημασίας για την αποκατάσταση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητάς τους και την εξασφάλιση της ομαλής χορήγησης πιστώσεων. Η αναδιάρθρωση των τραπεζών θα διαφυλάξει συνεπώς την χρηματοπιστωτική σταθερότητα και θα στηρίξει την διοχέτευση πιστώσεων στην πραγματική οικονομία. Η δημόσια χρηματοδοτική στήριξη προς τον τραπεζικό κλάδο συνολικά θα πρέπει να αποσυρθεί σταδιακά, λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης διαφύλαξης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας.
- Απαιτείται πρόοδος στην θέσπιση ενός μόνιμου μηχανισμού για την αντιμετώπιση κρίσεων δημοσίου χρέους προκειμένου να επέλθει βεβαιότητα και σταθερότητα στις χρηματοοικονομικές αγορές. Το 2013 ο νέος Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας θα προσφέρει σταθερότητα στις αγορές και θα συμπληρώσει το νέο πλαίσιο ενισχυμένης οικονομικής διακυβέρνησης, με στόχο την αποτελεσματική και αυστηρή οικονομική εποπτεία, συμπεριλαμβανομένης της επανεξέτασης αποτελεσματικότητας των σημερινών μηχανισμών χρηματοπιστωτικής ασφαλείας.
- Η εφαρμογή των χρηματοπιστωτικών μεταρρυθμίσεων πρέπει να συνεχιστεί, συμπεριλαμβανομένης της ενίσχυσης του ρυθμιστικού και εποπτικού πλαισίου και της αντιμετώπισης των αδυναμιών της αγοράς που αποκαλύπτονται από την κρίση. Σε επίπεδο ΕΕ, το ρυθμιστικό πλαίσιο πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω, ενώ χρειάζεται να βελτιωθεί η ποιότητα της εποπτείας από το ΕΣΣΚ και τις ευρωπαϊκές εποπτικές αρχές, που αναλαμβάνουν το έργο τους από τις αρχές του 2011.
- Οι τράπεζες θα χρειαστεί να ενισχύσουν σταδιακά την κεφαλαιακή τους βάση ώστε να βελτιωθεί η αντοχή τους σε καταστάσεις κρίσης. Η απαίτηση αυτή συνάδει με το πρόσφατα συμφωνηθέν πλαίσιο Βασιλεία ΙΙΙ. Επιπλέον, το 2011 θα διενεργηθεί μία πιο φιλόδοξη και αυστηρή δοκιμή αντοχής σε ακραίες συνθήκες σε επίπεδο ΕΕ με σκοπό την εκτίμηση της αντοχής του τραπεζικού κλάδου.

4. ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΣΤΗΡΙΞΗ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΗ ΔΙΟΡΘΩΣΗ ΤΩΝ ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΑΝΙΣΟΡΡΟΠΙΩΝ

Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις μπορούν να εξυπηρετήσουν δύο στόχους: επαναλειτουργία των κυριότερων μοχλών ανάπτυξης και πρόληψη ή διόρθωση των

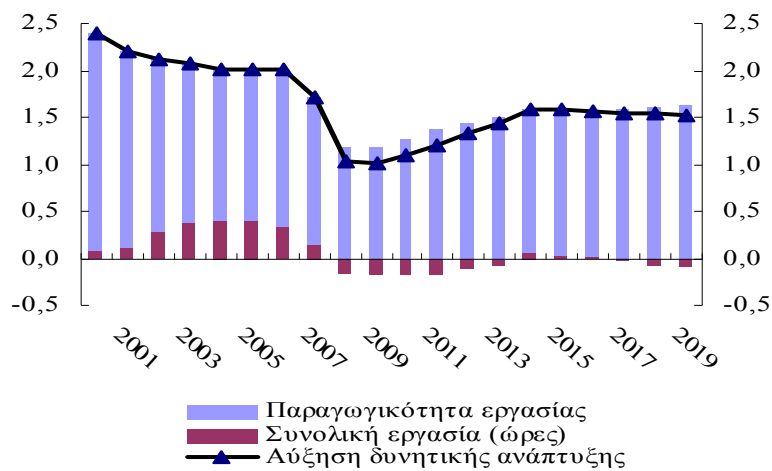
ανισορροπιών ως βασική προϋπόθεση για την ανάπτυξη. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές μπορούν να τονώσουν την χρησιμοποίηση του εργατικού δυναμικού και την παραγωγικότητα της εργασίας. Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις μπορούν επίσης να βοηθήσουν στην αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας και στη μείωση των εξωτερικών ανισορροπιών βραχυπρόθεσμα, με τη μείωση των αγκυλώσεων στις τιμές και τους μισθούς και με τη διευκόλυνση της αναγκαίας ανακατανομής της εργασίας και του κεφαλαίου σε κλάδους και επιχειρήσεις. Ενώ πολλά διαρθρωτικά μέτρα μπορούν να στηρίξουν την ανάπτυξη και την μακροοικονομική προσαρμογή, ορισμένα εξ αυτών, όπως οι πολιτικές για την παιδεία, απαιτούν περισσότερο χρόνο για να αποδώσουν και είναι πιο κατάλληλες για την αποδέσμευση των κινητήριων δυνάμεων της μακροπρόθεσμης ανάπτυξης. Ωστόσο, αυτό δεν σημαίνει ότι πρέπει να αναβληθούν τα μέτρα για την ενίσχυση των πολιτικών αυτών.

Επιτάχυνση των μεταρρυθμίσεων για μεγαλύτερη ανάπτυξη και απασχόληση

Εάν δεν υπάρξουν αποφασιστικές πολιτικές η δυνητική ανάπτυξη είναι πιθανόν ότι θα παραμείνει ασθενής την επόμενη δεκαετία². Την περίοδο 2011-20, ο μέσος ρυθμός δυνητικής ανάπτυξης προβλέπεται να κινηθεί γύρω στο 1½% στην ΕΕ-27 εφόσον δεν υπάρξουν αλλαγές στην ακολουθούμενη πολιτική, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 19. Ο ρυθμός αυτός είναι σημαντικά χαμηλότερος εκείνων που παρατηρήθηκαν τις τελευταίες δύο δεκαετίες στην ΕΕ, οι οποίοι ήταν, επιπλέον, πολύ χαμηλότεροι εκείνων που σημειώθηκαν στις ΗΠΑ. Αυτό οφείλεται στην έντονη υποχρησιμοποίηση του εργατικού δυναμικού πριν από την κρίση, σε συνδυασμό με τη συρρίκνωση της προσφοράς εργασίας λόγω γήρανσης του πληθυσμού στο τέλος της περιόδου και της σχετικά χαμηλής αύξησης της παραγωγικότητας στην ΕΕ-27. Τα περισσότερα κράτη μέλη επλήγησαν σοβαρά από την κρίση, τόσο από πλευράς σώρευσης κεφαλαίων όσο και χρησιμοποίησης του εργατικού δυναμικού και αναμένεται να εμφανίσουν μείωση των εργασιακών πόρων στο τέλος της δεκαετίας εξαιτίας της δημογραφικής γήρανσης.

Διάγραμμα 19: Δυνητική αύξηση της παραγωγής στην ΕΕ-27 έως το 2020

Μακροοικονομικό σενάριο βασισμένο στην προσέγγιση της συνάρτησης παραγωγής



Πηγή: Φθινοπωρινές προγνώσεις ECFIN

Επιβεβαιώνοντας τις προηγούμενες τάσεις, οι αναπτυξιακές προοπτικές είναι ακόμα χειρότερες στη ζώνη του ευρώ. Κατά την περίοδο 2001-2010, η μέση δυνητική ανάπτυξη στη ζώνη του ευρώ ήταν 1,6%, σε σύγκριση με το 1,8% στην ΕΕ-27 (Διάγραμμα 20). Η εικόνα για την αύξηση της παραγωγής και της παραγωγικότητας θα είναι ιδιαίτερα χλωμή στη ζώνη του τις επόμενες δεκαετίες, καθώς και οι δύο αναμένεται να ανέλθουν κατά μέσον όρο γύρω το 1¼%.

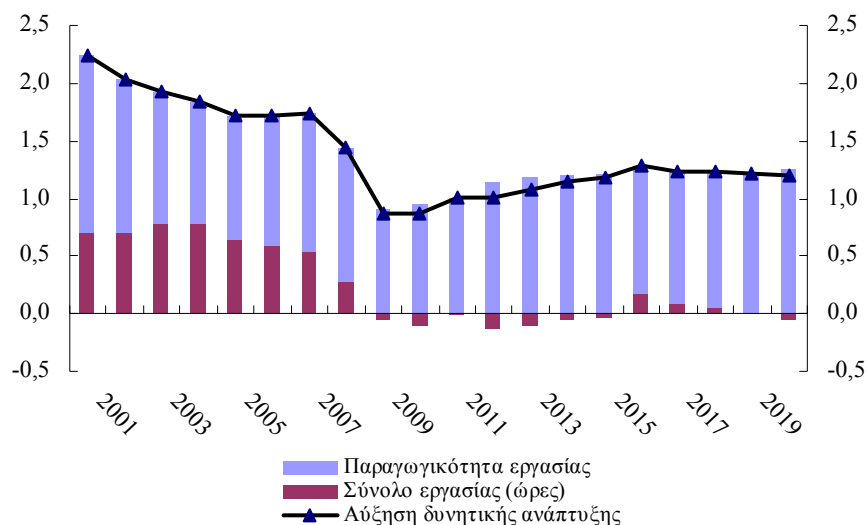
²

Η δυνητική ανάπτυξη αντιστοιχεί σε μία έννοια διατηρήσιμης αναπτυξιακής τάσης με συνθήκες στο σκέλος της προσφοράς που διορθώνουν τις βραχυπρόθεσμες κυκλικές διακυμάνσεις της αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ.

Εντούτοις, η προβλεπόμενη χρήση του συντελεστή εργασία ομοιάζει σε μεγάλο βαθμό με την αναμενόμενη στο σύνολο της ΕΕ.

Διάγραμμα 20: Αύξηση της δυνητικής παραγωγής στη ζώνη του ευρώ έως το 2020

Μακροοικονομικό σενάριο βασισμένο στην προσέγγιση της συνάρτησης παραγωγής



Πηγή: Φθινοπωρινές προγνώσεις ECFIN

Η πείρα από τις προηγούμενες οικονομικές και χρηματοπιστωτικές κρίσεις δείχνει ότι τα μέτρα πολιτικής έχουν πολύ μεγάλη σημασία. Για παράδειγμα, οι βαθιές υφέσεις που άρχισαν το 1991 στη Σουηδία και τη Φινλανδία ήταν σχετικά σύντομης διάρκειας και δεν οδήγησαν σε μείωση της αύξησης της δυνητικής παραγωγής. Αυτό συνέβη λόγω, μεταξύ άλλων, της σημαντικής αναδιάρθρωσης των οικονομιών τους. Από την άλλη πλευρά, μια ανεπαρκής πολιτική απόκριση στη χρηματοπιστωτική κρίση, σε συνδυασμό με τις ανερχόμενες ανταγωνιστικές πιέσεις από τις αναδυόμενες οικονομίες, συνετέλεσαν στην επιβράδυνση της μακροπρόθεσμης δυνητικής ανάπτυξης στην Ιαπωνία κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990.

Απαιτούνται επείγοντα μέτρα σε εθνικό επίπεδο αλλά και σε επίπεδο ΕΕ. Οι πολιτικές σε επίπεδο ΕΕ θα συμβάλουν στην άνοδο της ανάπτυξης με, για παράδειγμα, την ενδυνάμωση της Ενιαίας Αγοράς και τη διευκόλυνση των συνθηκών για πραγματοποίηση επενδύσεων. Σε όλα τα κράτη μέλη, η άρση των σοβαρότερων εμποδίων μεσοπρόθεσμα συνεπάγεται εμπροσθοβαρείς προσπάθειες διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων (για περισσότερες λεπτομέρειες βλέπε έκθεση προόδου για την Ευρώπη 2020 που προσαρτάται στην Ετήσια Επισκόπηση της Ανάπτυξης).

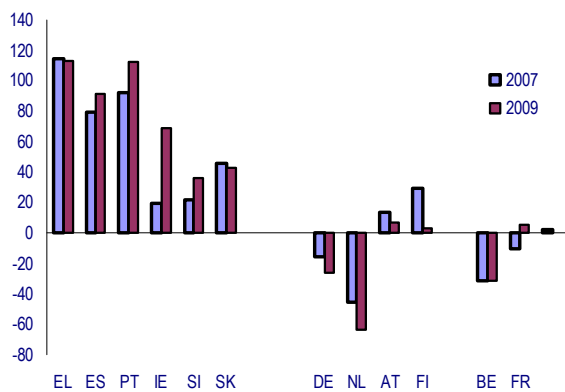
Διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών και αποκατάσταση των βασικών προϋποθέσεων ανάπτυξης

Η αντιμετώπιση των εξωτερικών ανισορροπιών είναι ιδιαίτερα σημαντική για τη ζώνη του ευρώ και θα απαιτήσει διεξοδικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις για την επιτάχυνση και βελτίωση της προσαρμογής. Η διόρθωση των ανισορροπιών είναι καίριας σημασίας για την ΕΕ

και πολύ περισσότερο για τη ζώνη του ευρώ ως νομισματικής ένωσης. Οι ανισορροπίες σε ορισμένα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ είναι δυνατόν επίσης να υπονομεύσουν την αξιοπιστία του ενιαίου νομίσματος. Θα απαιτηθούν μέτρα οικονομικής πολιτικής σε πολλούς διαφορετικούς τομείς, συμπεριλαμβανομένων των αγορών εργασίας, προϊόντων και υπηρεσιών. Η αντίδραση από πλευράς πολιτικής θα πρέπει να διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών και θα πρέπει να μελετηθεί προσεκτικά ώστε να αντιμετωπίζει τις συγκεκριμένες παθογένειες και τις ανάγκες εκάστης χώρας, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη τις δυνητικές συνέπειες κατά μήκος της ΕΕ. Γενικά, οι διαρθρωτικές πολιτικές πρέπει να επιδιώκουν να καταστήσουν τις οικονομίες περισσότερο ευέλικτες για να ανταποκριθούν στις ανάγκες προσαρμογής στην ΕΕ.

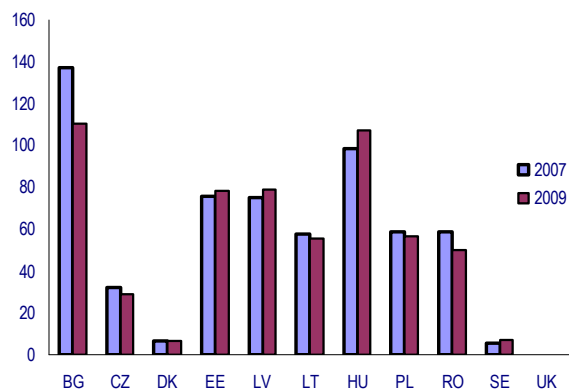
Διάγραμμα 21: Καθαρές εξωτερικές χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ

% του ΑΕΠ



Διάγραμμα 22: Καθαρές εξωτερικές χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις· κράτη μέλη εκτός της ζώνης του ευρώ

% του ΑΕΠ (διαφορετική κλίμακα από το Διάγραμμα 21)



Σημείωση: Δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία για την Κύπρο, το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Μάλτα και το Λουξεμβούργο

Για τα κράτη μέλη που εμφανίζουν υψηλά ελλείμματα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, χαμηλή παραγωγικότητα και χαμηλή ικανότητα προσαρμογής θα χρειαστούν μεγάλες προσαρμογές τιμών και κόστους προκειμένου να αποκατασταθεί η εγχώρια και η εξωτερική ανταγωνιστικότητα. Ένα σημαντικό μέτρο για την αξιολόγηση της διατηρησιμότητας των ελλειμμάτων του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών είναι η συνολική αξία των καθαρών ξένων περιουσιακών στοιχείων, με την οποία μετράται το επίπεδο του εξωτερικού χρέους (Διαγράμματα 21 και 22). Παρά τη μείωση του επιπέδου των ελλειμμάτων του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών μετά την κρίση, τα κράτη μέλη με μεγάλα ελλείμματα εξακολούθησαν να αντιμετωπίζουν αυξανόμενα επίπεδα χρέους σε σχέση με τον υπόλοιπο κόσμο. Μολονότι οι μηχανισμοί της αγοράς θα μπορούσαν να επιληφθούν της προσαρμογής αυτής με ισχυρή συρρίκνωση της εγχώριας ζήτησης και μεγάλη αύξηση της ανεργίας, είναι δυνατόν να επιτευχθεί λιγότερο επαχθής προσαρμογή με την εφαρμογή κατάλληλων μισθολογικών πολιτικών. Οι πολιτικές αυτές θα περιλαμβάνουν αλλαγές στους κανόνες τιμαριθμικής προσαρμογής, κατάλληλα μηνύματα από τις μισθολογικές ρυθμίσεις στον δημόσιο τομέα και περισσότερο αποτελεσματικούς μηχανισμούς καθορισμού του επιπέδου των αμοιβών. Θα απαιτηθούν επίσης μεταρρυθμίσεις στην αγορά προϊόντων για την αντιμετώπιση των

ονομαστικών αγκυλώσεων και τη μείωση των τιμών των τελικών αγαθών με την μείωση της ενσωματωμένης προσόδου (δηλαδή χαμηλότερο ποσοστό επαύξησης του κόστους για τον καθορισμό της τιμής πώλησης). Η πλήρης εφαρμογή της οδηγίας για τις υπηρεσίες, η οποία θα ενισχύσει τον ανταγωνισμό στις ρυθμιζόμενες υπηρεσίες, αποτελεί ένα ιδιαίτερα σημαντικό βήμα πολιτικής. Εν προκειμένω, οι πολιτικές για την ενίσχυση της μη τιμολογιακής ανταγωνιστικότητας παίζουν επίσης ουσιαστικό ρόλο.

Τα μέτρα για την αντιμετώπιση των ονομαστικών αγκυλώσεων πρέπει να συμπληρωθούν με διαρθρωτικά μέτρα που θα στηρίζουν την διεπιχειρησιακή και διακλαδική ανακατανομή του εργατικού δυναμικού. Η μετάβαση της οικονομίας σε πιο διατηρήσιμη τροχιά θα απαιτήσει την εξάλειψη όλων των υπερβολών που σημειώθηκαν κατά το παρελθόν και συνεπώς όχι μόνο βελτίωση της τιμολογιακής ανταγωνιστικότητας του εξαγωγικού κλάδου και μείωση της σχετικής τιμής των μη εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών. Η επανεξισορρόπηση των τιμών θα συνδεθεί με την αλλαγή κατεύθυνσης των πόρων των συντελεστών κεφαλαίου και εργασίας από τον τομέα των μη εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών στον τομέα των εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών, που είναι άμεσα εκτεθειμένος στον εξωτερικό ανταγωνισμό. Στο σκέλος της εργασίας, η ανακατανομή αυτή θα περιλαμβάνει προσαρμογή της νομοθεσίας για την προστασία της απασχόλησης και καλύτερα οικονομικά κίνητρα για την μετάβαση από την ανεργία στην απασχόληση. Η εν λόγω ανακατανομή θα στηριχθεί με σχετική προσαρμογή των αμοιβών μεταξύ των κλάδων των εμπορεύσιμων και μη εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών. Οι ενεργητικές πολιτικές στην αγορά εργασίας θα έχουν υποστηρικτικό ρόλο, ήτοι την ενίσχυση των γραφείων ευρέσεως εργασίας, την παροχή κατάρτισης και την καλύτερη στόχευση των ενεργητικών πολιτικών για την αγορά εργασίας προς τις πλέον ευάλωτες ομάδες. Η βελτίωση του επιχειρησιακού περιβάλλοντος, που συνεπάγεται αυξημένο ανταγωνισμό στις ρυθμιζόμενες υπηρεσίες και περαιτέρω μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων, μπορεί να στηρίξει την κινητικότητα του κεφαλαίου προς την κατεύθυνση των παραγωγικότερων κλάδων.

Στα κράτη μέλη με μεγάλα πλεονάσματα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών πρέπει να εντοπιστούν οι λόγοι της επιμόνως χαμηλής ζήτησης. Τα πρόσφατα στοιχεία είναι ενθαρρυντικά και δείχνουν ότι συντελείται μια προσαρμογή, με την εγχώρια ζήτηση να κερδίζει όλο και περισσότερο έδαφος και να τερματίζονται οι προηγούμενες διεργασίες προσαρμογής των (εταιρικών) ισολογισμών. Ωστόσο, οσάκις η εγχώρια ζήτηση εξακολουθεί να παραμένει κάπως υποτονική λόγω αδυναμιών στην εφαρμοζόμενη πολιτική ή στη λειτουργία της αγοράς, πρέπει να τίθενται σε εφαρμογή κατάλληλες πολιτικές. Οι σχετικές πολιτικές μπορεί να περιλαμβάνουν περαιτέρω απελευθέρωση του κλάδου των υπηρεσιών και βελτίωση των συνθηκών για την πραγματοποίηση επενδύσεων.

Χρειάζεται να τεθούν σε εφαρμογή πολιτικές που εμποδίζουν την επανεμφάνιση ανισορροπιών στο μέλλον. Οι συνθήκες που οδήγησαν σε υπερβολική αύξηση των πιστώσεων και στην «φούσκα» στις τιμές των ακινήτων πρέπει να επανεξεταστούν. Καθοριστική πρόκληση για τους φορείς χάραξης πολιτικής θα είναι συνεπώς η μελέτη και εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που περιορίζουν τις υπερβολές στην πιστωτική επέκταση και στις τιμές των περιουσιακών στοιχείων, αλλά και η εκπόνηση μέσων για την συγκράτηση της ζήτησης, εφόσον κριθεί αναγκαίο. Τα ρυθμιστικά μέτρα για την μείωση της φιλοκυκλικότητας της προσφοράς πιστώσεων φαίνονται ιδιαίτερα συναφή στο συγκεκριμένο πλαίσιο και χρειάζονται περαιτέρω προσπάθειες. Χωρίς να θίγεται η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, αυτό μπορεί να σημαίνει

την εξασφάλιση ότι οι κεφαλαιακές απαιτήσεις για τις τράπεζες αντικατοπτρίζουν καταλλήλως τις περιφερειακές διαφορές στην υπερτίμηση των περιουσιακών στοιχείων. Χρειάζεται να επανεξεταστούν τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της αγοράς κατοικίας που αυξάνουν την πιθανότητα να εμφανιστούν εκ νέου πλασματικές τιμές (φούσκες) στη συγκεκριμένη αγορά, συμπεριλαμβανομένων των φορολογικών κινήτρων για τα ενυπόθηκα δάνεια. Επιπλέον, η μεγαλύτερη ευελιξία θα βελτιώσει την ικανότητα προσαρμογής των οικονομιών μέσω των αγορών προϊόντων, θα τις καταστήσει ανθεκτικότερες και θα διευκολύνει τις αναγκαίες προσαρμογές σε περίπτωση σοβαρών κραδασμών.

Προτεραιότητες πολιτικής

Για να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις που προαναφέρθηκαν απαιτούνται μέτρα το 2011-2012, ειδικότερα στους ακόλουθους τομείς:

- **Πρέπει να ενεργοποιηθούν οι κινητήριες δυνάμεις ανάπτυξης σε επίπεδο ΕΕ.** Χρειάζεται να επιδιωχθούν συμφωνίες σε καίριας σημασίας νομοθετικές προτάσεις στο πλαίσιο της Πράξης για την Ενιαία Αγορά (για περισσότερες λεπτομέρειες βλέπε την έκθεση προόδου για την Ευρώπη 2020).
- **Στα κράτη μέλη με μεγάλα ελλείμματα ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών ή υψηλά επίπεδα χρέους** χρειάζονται μεταρρυθμίσεις στα συστήματα καθορισμού των αμοιβών και στις αγορές υπηρεσιών προκειμένου να βελτιωθεί η ικανότητα ανταπόκρισης τιμών και αμοιβών. Εν προκειμένω, θα βοηθήσουν επίσης οι βελτιώσεις στο επιχειρηματικό περιβάλλον μέσω της ενίσχυσης του ανταγωνισμού στις αγορές των ρυθμιζόμενων υπηρεσιών (π.χ. μέσω της οδηγίας για τις υπηρεσίες) και οι μειώσεις των διοικητικών επιβαρύνσεων.
- **Απαιτούνται επείγοντως μέτρα για τη στήριξη της διεπιχειρησιακής και διακλαδικής ανακατανομής πόρων.** Τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν νομοθεσία για την προστασία της απασχόλησης που να μην εμποδίζει τον καταμερισμό των πόρων μεταξύ των διαφόρων κλάδων, καλύτερα οικονομικά κίνητρα για την απασχόληση και ενεργητικές πολιτικές στην αγορά εργασίας που να στοχεύουν με αποτελεσματικότερο τρόπο τις πλέον ευάλωτες ομάδες. Σημαντικά θα είναι επίσης τα μέτρα για την άρση των εμποδίων εισόδου και εξόδου (συνθήκες εκκίνησης νέων επιχειρήσεων) και για την πραγματοποίηση επενδύσεων (όπως τα μέτρα εναρμόνισης των βάσεων εταιρικής φορολόγησης) προκειμένου να διευκολυνθεί η ανακατανομή μεταξύ των διαφόρων κλάδων προς όφελος δραστηριοτήτων με υψηλότερη προστιθέμενη αξία και οι οποίες προσφέρουν δυνατότητες ταχύτερης ανάπτυξης.
- **Τα κράτη μέλη με υψηλά πλεονάσματα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών πρέπει να εντοπίσουν και να εξαλείψουν τα αίτια της χαμηλής εγχώριας ζήτησης.** Οι σχετικές πολιτικές μπορεί να περιλαμβάνουν περαιτέρω απελευθέρωση του κλάδου των υπηρεσιών και βελτίωση των συνθηκών για την πραγματοποίηση επενδύσεων.
- **Όλα τα κράτη μέλη πρέπει να υλοποιήσουν στην αρχή το μεγαλύτερο μέρος των μεταρρυθμίσεων για την άρση των σοβαρότερων αναπτυξιακών εμποδίων μεσοπρόθεσμα.** Με βάση το σχέδιο των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων (ΕΠΜ) που υποβάλλονται από τα κράτη μέλη, τα σχεδιαζόμενα μέτρα φαίνεται να μην είναι επαρκώς

φιλόδοξα και συνεπώς δεν είναι πιθανόν να έχουν ουσιαστικό αντίκτυπο στην ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης μεσοπρόθεσμα. Στα οριστικά τους ΕΠΜ, τα κράτη μέλη χρειάζεται να αναφέρονται με μεγαλύτερη ακρίβεια στα μεταρρυθμιστικά τους σχέδια, να εφαρμόζουν στην αρχή τις καίριες δράσεις και να αυξήσουν το γενικότερο επίπεδο των επιδιώξεών τους.

Παράρτημα : Πίνακας 1. Ορισμένοι ειδικοί ανά χώρα δείκτες ανάπτυξης και απασχόλησης, δημοσιονομικής θέσης, συνθηκών χρηματοπιστωτικής αγοράς και μακροοικονομικών ανισορροπιών

	Ανάπτυξη και θέσεις εργασίας						Δημόσια οικονομικά				Μακροοικονομικές ανισορροπίες					Χρηματοπιστωτικές αγορές			
	Κατά κεφαλή ΑΕΠ	Αύξηση ΑΕΠ	Ποσοστό απασχόλησης	Αύξηση απασχόλησης	Ποσοστό ανεργίας	Παραγωγικότητα εργασίας	Δημοσιονομική θέση	Ακαθάριστο δημόσιο χρέος	Δημοσιονομική διατηρησιμότητα (S2)	Συνολική φορολογική επιβάρυνση	Τρέχουσες συναλλαγές ως ποσοστό του ΑΕΠ	Καθαρή εξωτερική θέση	REER (αποπληθωριστής UCL)	Χρέος ιδιωτικού τομέα ως ποσοστό του ΑΕΠ	ΕνΔΤΚ	Διαφορικό μακροπρόθεσμο επιτόκιο έναντι της Γερμανίας	Συντελεστής κεφαλαιακής επάρκειας	Μη εξυπηρετούμενα δάνεια	Απόδοση μετοχικού κεφαλαίου
	Επίπεδο συγκρινόμενο με την ΕΕ-27 = 100	Ετήσιος ρυθμός μεταβολής	Ηλικιακή ομάδα 20-64	Ετήσιος ρυθμός μεταβολής		Επίπεδο συγκρινόμενο με την ΕΕ-27 =100	Καθαρή δανειοδότηση, % του ΑΕΠ	% του ΑΕΠ	Το υψηλό επίπεδο σημαίνει ασθενή διατηρησιμότητα	Σύνολο φόρων ως % του ΑΕΠ	Μέσος όρος ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών προηγούμενης τριετίας ως % του ΑΕΠ	% του ΑΕΠ	Διαφορά % από το μακροπρόθεσμο μέσο όρο. Υψηλή τιμή σημαίνει χαμηλή ανταγωνιστικότητα	Επίπεδα	Ετήσιος ρυθμός καταβολής				
	09	11-12	09	11-12	09	08	09	09	09	09	09	09	09	09	09	2010-Q3	09	09	09
BE	128	1,9	67,1	0,5	7,9	125,1	-6,1	96,2	6,5	45,7	2,3	35	7,8	223	0,0	0,7	17,3	4,1	-2,4
DE	129	2,1	74,8	0,5	7,5	104,7	-3,0	73,4	4,5	41,1	6,5	30	-5,8	154	0,3	0,0	14,3	3,2	-1,8
IE	148	1,4	66,7	-0,1	11,9	132,1	-14,4	65,5	14,8	29,6	-4,7	.	20,2	387	-1,9	3,2	12,8	9	-36,1
EL	78	-0,9	65,8	0,6	9,5	98,0	-15,5	126,8	20,3	33,0	-15,4	-110	12,8	139	1,5	8,4	11,7	5,2	2,1
ES	82	1,2	63,7	-1,3	18,0	111,0	-11,1	53,2	15,3	32,3	-8,4	-90	12,4	289	-0,3	1,8	12,2	3,6	8,8
FR	121	1,7	69,6	0,9	9,5	120,6	-7,6	78,1	7,1	43,8	-2,6	-2	5,1	224	0,1	0,4	12,2	4,3	0
IT	97	1,3	61,7	0,2	7,8	109,8	-5,2	116,0	2,6	43,4	-2,7	.	14,6	176	0,8	1,5	11,7	6,9	4
CY	80	1,9	75,7	0,5	5,3	88,9	-6,0	58,0	12,5	34,2	-12,7	.	10,3	.	0,2	2,2	12,1	4,3	10
LU	281	3,0	70,4	1,8	5,1	169,9	-0,7	14,5	12,7	38,0	6,9	.	12,7	.	0,0	0,3	18,1	1,3	8
MT	57	2,1	58,8	1,3	7,0	88,1	-3,8	68,6	6,4	36,1	-6,0	.	11,5	.	2,0	1,6	24,2	1,7	17,6
NL	138	1,6	78,8	0,3	3,7	111,0	-5,4	60,8	8,5	39,0	5,5	63	8,7	251	1,0	0,2	15	0,4	-0,2
AT	138	1,9	74,7	0,7	4,8	111,6	-3,5	67,5	4,6	44,4	3,4	-4	-1,9	156	0,4	0,5	12,7	2,7	2,8
PT	61	-0,1	71,2	-0,5	9,6	74,1	-9,4	76,1	8,9	33,9	-11,0	-106	8,7	332	-1,0	3,2	10,5	2,7	5,4
SI	66	2,3	71,9	0,2	5,9	81,8	-5,8	35,4	12,2	38,0	-4,2	-35	9,2	178	1,0	1,3	11,7	2,3	1,1
SK	30	3,4	66,4	0,6	12,0	78,7	-7,9	35,4	8,5	28,9	-5,0	-43	54,2	140	1,0	1,3	12,7	3,5	5,6
FI	140	2,6	73,5	0,5	8,2	107,2	-2,7	43,8	4,3	43,2	3,0	-1	8,7	213	1,7	0,3	14,6	1,1	7,1
BG	13	3,2	68,8	0,9	6,8	38,6	-4,7	14,7	2,8	30,2	-16,4	.	50,0	.	3,2	3,6	17	11,5	8
CZ	38	2,7	70,9	0,2	6,7	71,8	-5,8	35,3	9,8	34,5	-1,5	.	41,5	.	0,7	1,2	14	-	17,1
DK	160	1,8	77,8	0,3	6,0	100,4	-2,8	41,4	-1,4	49,2	2,5	4	18,9	278	1,1	0,1	16,1	2,8	-3,8
EE	32	4,0	69,9	2,4	13,8	64,5	-1,8	7,2	1,2	36,0	4,5	-80	48,0	244	0,2	2,9	12,6	8,9	-48,5
LV	26	3,7	67,1	0,5	17,1	50,0	-10,2	36,7	9,0	27,0	-8,9	.	51,8	184	4,4	7,6	13,7	13,6	-52,4
LT	27	3,0	67,2	1,6	13,7	55,5	-9,2	29,5	10,4	30,0	-8,5	-66	29,4	132	5,1	2,7	12,9	15,4	-70,1
HU	30	3,0	60,5	0,5	10,0	70,2	-4,4	78,4	-1,3	39,6	-4,8	-120	13,0	209	4,8	4,7	14,4	7,7	22,5
PL	33	4,0	64,9	1,3	8,2	65,4	-7,2	50,9	5,6	31,9	-3,9	-64	-7,0	110	4,3	3,2	13,5	6,4	7
RO	14	2,6	63,5	0,4	6,9	47,2	-8,6	23,9	9,7	28,2	-9,8	-51	56,0	211	6,7	4,7	15,8	5,7	5,9
SE	162	2,8	78,3	0,8	8,3	111,2	-1,0	41,9	0,5	46,9	8,2	-7	-12,2	277	2,1	0,1	12,7	2	5,4
UK	143	2,4	73,9	0,4	7,6	110,3	-11,3	68,2	13,5	36,7	-1,8	.	-12,3	243	2,3	0,4	14,9	3,5	0,4
EA (17)	110	1,6	69,0	0,4	9,5	109	-6,3	79,2	6,8	40,5	-0,6	-19,1	6,1	205	0,3	1,0	13,2	4	0,4
EU (27)	100	1,9	69,1	0,5	8,9	100	-6,8	74	7,5	39,8	-1,1	-3,5	4,8	208	1,0	1,2	13,6	3,9	0,6