

Βρυξέλλες, 28.11.2012
COM(2012) 750 final

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

που συνοδεύει την

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Ετήσια Επισκόπηση της Ανάπτυξης 2013

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην οικονομία της ΕΕ συνεχίζεται η επώδυνη διαδικασία διόρθωσης που ακολούθησε τη χρηματοπιστωτική κρίση. Οι χρηματοοικονομικές εντάσεις συνεχίζονταν στη ζώνη του ευρώ πριν το θέρος, ενώ η επιβράδυνση της παγκόσμιας οικονομίας μείωσε τη δυνητική συμβολή των εξαγωγών στην ανάκαμψη. Συνεπώς, οι βραχυπρόθεσμες προοπτικές για την οικονομία της ΕΕ παραμένουν δυσμενείς, αλλά προβλέπεται βαθμιαία επιστροφή σε αναπτυξιακή πορεία το 2013 και η τάση αυτή αναμένεται να ενισχυθεί περαιτέρω το 2014. Οι προοπτικές αυτές δυσχεραίνουν ακόμη περισσότερο την προσαρμογή που απαιτείται σε πολλά κράτη μέλη της ΕΕ. Ειδικότερα, οι ισχνές αναπτυξιακές προοπτικές δεν ευνοούν τις επενδύσεις και τη δημιουργία απασχόλησης και επιταχύνουν την απώλεια θέσεων εργασίας, δεδομένου ότι τα περιθώρια χρησιμοποίησης ευέλικτων σχημάτων εργασίας είναι μειωμένα.

Οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει οικονομία της ΕΕ παραμένουν τεράστιες. Ειδικότερα, οι οικονομίες αρκετών κρατών μελών εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν εκτεταμένη απομόχλευση του ιδιωτικού και του δημοσίου τομέα. Η απομόχλευση αυτή αντανακλά την αποκλιμάκωση των συσσωρευμένων χρηματοπιστωτικών ανισορροπιών, οι οποίες συνδέονται με τα προηγούμενα μη διατηρήσιμα επίπεδα δαπανών που είχαν χρηματοδοτηθεί με πιστώσεις, και σε ορισμένες περιπτώσεις ενισχύθηκαν από τις φούσκες στις τιμές των ακινήτων στον ιδιωτικό τομέα ή την έλλειψη δημοσιονομικής πειθαρχίας στον δημόσιο τομέα. Η κατάσταση αυτή επιβραδύνει τώρα την ανάπτυξη, καθώς οι δαπάνες έχουν μειωθεί και τα έσοδα διατίθενται για την αποπληρωμή των χρεών.

Ωστόσο, θετική εξέλιξη αποτελεί η διαπίστωση ότι η προσαρμογή των οικονομιών της ΕΕ σημειώνει πρόοδο. Η κατάσταση της χρηματοπιστωτικής αγοράς έχει βελτιωθεί μετά το θέρος λόγω της σταθερής εφαρμογής του προγράμματος μεταρρυθμίσεων, της προόδου που σημειώθηκε στην αρχιτεκτονική της ΟΝΕ και των σημαντικών πολιτικών αποφάσεων στη ζώνη του ευρώ, και ιδίως από την ΕΚΤ. Οι σημαντικές προσπάθειες θέσπισης μεταρρυθμίσεων στα ευάλωτα κράτη μέλη αποδίδουν και αυτές καρπούς: η μόχλευση έχει μειωθεί στον ιδιωτικό και στον δημόσιο τομέα και η ανταγωνιστικότητα βελτιώνεται σε χώρες με μεγάλη υστέρηση ανταγωνιστικότητας πράγμα που δημιουργεί τις προϋποθέσεις για περαιτέρω προσαρμογές στο μέλλον. Οι εξαγωγές συμβάλλουν όλο και περισσότερο στη βελτίωση των μεγάλων ελλειμμάτων του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, πράγμα που επιτρέπει αισιόδοξες προβλέψεις για τον μόνιμο χαρακτήρα της διόρθωσης. Οι μεγάλες διαφορές στα ποσοστά ανάπτυξης μεταξύ των χωρών της ΕΕ απηχούν επίσης τη συντελούμενη προσαρμογή: προσωρινά χαμηλότεροι ή αρνητικοί αναπτυξιακοί ρυθμοί αποτελούν συχνά εγγενές χαρακτηριστικό προσαρμογών σε βάθος, αλλά ανοίγουν τον δρόμο για πιο βιώσιμη ανάπτυξη και σύγκλιση, που είναι ήδη ορατές το 2014.

Οι διαδικασίες απομόχλευσης και προσαρμογής είναι αναπόφευκτες και το κύριο μέλημα των φορέων χάραξης πολιτικής είναι να διαχειριστούν και να μετριάσουν τις επακόλουθες οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις.

Η δημοσιονομική προσαρμογή πρέπει να συνεχιστεί με βάση μια διαφοροποιημένη ευνοϊκή για την ανάπτυξη στρατηγική εξυγίανσης λαμβανομένων υπόψη των υψηλών επιπέδων χρέους και των μακροπρόθεσμων προκλήσεων για τα δημόσια οικονομικά. Ωστόσο, καθώς η δημοσιονομική εξυγίανση μπορεί οδηγήσει σε αναχαίτιση της ανάπτυξης βραχυπρόθεσμα, θα πρέπει να τεθεί σε εφαρμογή με τρόπο που να ενισχύει την ανάπτυξη, δηλαδή:

- η ταχύτητα της εξυγίανσης πρέπει να διαφοροποιείται από χώρα σε χώρα ανάλογα με τα δημοσιονομικά περιθώρια, ώστε να επιτευχθεί η σωστή ισορροπία μεταξύ των δυνητικών αρνητικών επιπτώσεων στην ανάπτυξη και των κινδύνων για τη βιωσιμότητα του χρέους. Το Σύμφωνο Σταθερότητας και

Ανάπτυξης (ΣΣΑ) και ο κεντρικός ρόλος των διαρθρωτικών δημοσιονομικών ισοζυγίων σε αυτό προσφέρουν το κατάλληλο πλαίσιο που μπορεί να κατευθύνει τη διαφοροποιημένη ταχύτητα της προσαρμογής·

- ενώ η εξυγίανση θα πρέπει κατά κύριο λόγο να αφορά το σκέλος των δαπανών, είναι απαραίτητο να καθοριστεί ένα μείγμα μέτρων, τόσο στο σκέλος των εσόδων και όσο και των δαπανών, που ευνοεί την ανάπτυξη, με στοχοθετημένα μέτρα εντός των διαθέσιμων δημοσιονομικών περιθωρίων για την προστασία των βασικών συνιστωσών της ανάπτυξης εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα την αποτελεσματικότητα των δαπανών.

Επιπλέον, η αξιοπιστία της εξυγίανσης και τα θετικά αποτελέσματά της ενισχύονται εάν στηρίζεται σε ένα αξιόπιστο μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο στρατηγικής και συνοδεύεται από μεταρρυθμίσεις για την αντιμετώπιση των μακροπρόθεσμων προβλημάτων βιωσιμότητας που απορρέουν από τη γήρανση του πληθυσμού.

Η συντεταγμένη απομόχλευση στον ιδιωτικό τομέα απαιτεί εύρωστο και αποτελεσματικό χρηματοπιστωτικό τομέα. Κατά συνέπεια, η ανόρθωση και αναδιάρθρωση του χρηματοπιστωτικού συστήματος πρέπει να συνεχιστούν ιδίως στον τραπεζικό τομέα, λαμβάνοντας υπόψη τον σημαντικό ρόλο του στην οικονομία της ΕΕ, αλλά πρέπει επίσης να προωθηθούν και νέες πηγές χρηματοδότησης. Για να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη στη σταθερότητα του τραπεζικού τομέα, να ενισχυθεί μια διατηρήσιμη ροή κεφαλαίων προς τις παραγωγικές δραστηριότητες και να εξασφαλιστεί η σταθερή χρηματοδότηση της οικονομίας έχει καθοριστική σημασία η εξασφάλιση ενός συνεκτικού και αποτελεσματικού πλαισίου για τη μικροπροληπτική και τη μακροπροληπτική εποπτεία.

Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις είναι αναγκαίες για να διευκολυνθεί η προσαρμογή και να βελτιωθούν οι συνθήκες πλαισίωσης για την ανάπτυξη. Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που βελτιώνουν την ανταγωνιστικότητα, τη μισθολογική δεκτικότητα και την ευελιξία των τιμών έχουν καίρια σημασία για τη βελτίωση των ικανοτήτων προσαρμογής και την ενθάρρυνση της μεταφοράς πόρων από τους παρακμάζοντες στους αναπτυσσόμενους τομείς. Οι μεταρρυθμίσεις για την προώθηση της δημιουργίας θέσεων εργασίας, οι επενδύσεις στην καινοτομία, τη δημιουργία δεξιοτήτων και την χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη είναι αναγκαίες προϋποθέσεις για να αντιμετωπιστεί ο κίνδυνος υστέρησης και να μετριαστούν οι αρνητικές επιπτώσεις της κρίσης στις κοινωνικές συνθήκες. Η δίκαιη κατανομή των βαρών προσαρμογής σε όλη την κοινωνία είναι σημαντική για τη σταθερότητα της ανάπτυξης. Πάντως, ένα συνεκτικό μείγμα πολιτικών που θα περιλαμβάνει τόσο μακροοικονομικές όσο και διαρθρωτικές πολιτικές είναι απαραίτητο για να δοθεί ώθηση στην ανάκαμψη της ανάπτυξης. Επομένως απαιτείται αποφασιστική πολιτική δράση σε όλα αυτά τα μέτωπα για να ανατραπούν οι αρνητικές δυναμικές και να βελτιωθεί η οικονομική κατάσταση με διατηρήσιμο τρόπο.

Οι χώρες της ζώνης ευρώ βρίσκονται σε μια ιδιαίτερη κατάσταση λόγω των ισχυρότερων χρηματοπιστωτικών και οικονομικών αλληλεξαρτήσεών τους και των συνακόλουθων δευτερογενών αποτελεσμάτων.

Οι ιδιωτικές ροές κεφαλαίων εντός της ζώνης του ευρώ άλλαξαν πορεία απότομα, απομακρυνόμενες από ευάλωτες χώρες. Το κενό εξωτερικής χρηματοδότησης που προέκυψε γεφυρώθηκε χάρη στην παροχή ρευστότητας από τον επίσημο τομέα, πράγμα που απέτρεψε μια άτακτη προσαρμογή. Ωστόσο, ως αποτέλεσμα της αυξανόμενης εθνικής προτίμησης, οι όροι χρηματοδότησης τόσο για τον δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα παρουσιάζουν όλο και μεγαλύτερη απόκλιση μεταξύ των χωρών της ευρωζώνης. Αυτό οδήγησε σε ένα πολύ περιοριστικό συνδυασμό πολιτικών στα ευάλωτα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ, καθώς οι δυσμενείς όροι χρηματοδότησης επιβαρύνουν περισσότερο την αναγκαία

δημοσιονομική εξυγίανση. Αυτό δυσχεραίνει την προσαρμογή, εντείνοντας ακόμη περισσότερο τις διαφορές στα οικονομικά αποτελέσματα μεταξύ των χωρών της ζώνης του ευρώ και υπονομεύοντας τη σταθερότητα όλης της νομισματικής ζώνης.

Η κύρια προτεραιότητα για τη ζώνη του ευρώ είναι να συνεχιστεί η πορεία των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων να τεθεί τέρμα στον χρηματοπιστωτικό κατακερματισμό, να βελτιωθούν οι όροι χρηματοδότησης στις ευάλωτες χώρες και να ενθαρρυνθεί η εισροή και η αποτελεσματική κατανομή κεφαλαίων για τη στήριξη της προσαρμογής. Αυτό είναι απαραίτητο για την ανάπτυξη και την προσαρμογή. Επίσης, η ανάγκη μείωσης των μακροοικονομικών ανισορροπιών υπογραμμίζει την ανάγκη για έναν διαφοροποιημένο ρυθμό απομόχλευσης του δημόσιου τομέα μεταξύ των πλεονασματικών και των ελλειμματικών χωρών. Τέλος, ενόψει της ενιαίας νομισματικής πολιτικής, οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που αυξάνουν την ευελιξία των μισθών και των τιμών και διευκολύνουν την προσαρμογή διαδραματίζουν ακόμη σημαντικότερο ρόλο στη ζώνη του ευρώ.

Η απαρέγκλιτη προσήλωση στις μεταρρυθμίσεις έχει μεγάλη σημασία για την αντιμετώπιση των προκλήσεων. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας άρχισε να λειτουργεί στις 8 Οκτωβρίου 2012 και η ΕΚΤ αποφάσισε να τις εισαγάγει Οριστικές Νομισματικές Συναλλαγές τον Σεπτέμβριο του 2012. Αυτές συμβάλλουν σημαντικά στην αντιμετώπιση της πιο άμεσης πρόκλησης για τη σταθεροποίηση της οικονομικής κατάστασης και την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης. Η αναδιάρθρωση και η επανεξισορρόπηση των οικονομιών θα αρχίσουν να γίνονται ορατές μεσοπρόθεσμα, καθώς οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις συνήθως απαιτούν χρόνο για να παράγουν τα πλήρη αποτελέσματά τους. Τέλος, το όραμα της πραγματικής ONE διαμορφώνεται ως μακροπρόθεσμος στόχος, αλλά λαμβάνονται ήδη συγκεκριμένα μέτρα για να ενισχυθεί ο ρυθμός υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων. Ως εκ τούτου, οι εντάσεις στις χρηματοοικονομικές αγορές έχουν κάπως υποχωρήσει πρόσφατα, αλλά οι αγορές εξακολουθούν να είναι εύθραυστες και η ομαλή λειτουργία τους εξαρτάται από τη συνέχιση των υποστηρικτικών πολιτικών. Συνεπώς, οποιαδήποτε εμπλοκή των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών θα μπορούσε να οδηγήσει αμέσως σε επανεμφάνιση των εντάσεων και να σε ακύρωση των πρόσφατων βελτιώσεων.

1. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΕΞΥΓΙΑΝΣΗ ΠΟΥ ΕΥΝΟΕΙ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Τα υγιή και βιώσιμα δημόσια οικονομικά αποτελούν απαραίτητη προϋπόθεση για τη μακροοικονομική σταθερότητα και ως εκ τούτου την ανάπτυξη. Αυτό συμβαίνει ιδιαίτερα στη ζώνη του ευρώ, όπου η ενιαία νομισματική πολιτική δεν μπορεί να αντιδράσει στις ειδικές συνθήκες κάθε χώρας και οι εθνικοί προϋπολογισμοί πρέπει να ανακτήσουν την ικανότητά τους να διαδραματίζουν σταθεροποιητικό ρόλο σε περίπτωση κλυδωνισμών που αφορούν μια συγκεκριμένη χώρα. Ταυτόχρονα, τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ υφίστανται πολύ ισχυρότερες δευτερογενείς επιπτώσεις όταν ασκούνται μη βιώσιμες δημοσιονομικές πολιτικές, κυρίως μέσω του χρηματοπιστωτικού κυκλώματος, όπως καταδείχθηκε σαφώς στη διάρκεια τρέχουσας κρίσης. Προς τούτο, απαιτείται μεγαλύτερη υπευθυνότητα όσον αφορά τις δημοσιονομικές εξελίξεις σε εθνικό επίπεδο. Αυτό αποτελεί τον πυρήνα της δημοσιονομικής διακυβέρνησης βάσει κανόνων που προβλέπονται στη Συνθήκη και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Η τήρηση των κανόνων αυτών έχει καθοριστική σημασία για την ομαλή λειτουργία της ONE.

Η δημοσιονομική εξυγίανση έχει αρνητικές επιπτώσεις στην οικονομική ανάπτυξη σε βραχυπρόθεσμη βάση δεδομένου ότι η δημοσιονομική λιτότητα περιορίζει τις συνολικές δαπάνες, αλλά τα οφέλη είναι πολλαπλά σε μεσοπρόθεσμη βάση. Κατά τη διάρκεια οικονομικών κρίσεων, η επίπτωση της δημοσιονομικής πολιτικής στην ανάπτυξη μπορεί να είναι μεγαλύτερη απ' ό,τι συνήθως, δεδομένου ότι οι επονομαζόμενοι δημοσιονομικοί πολλαπλασιαστές θεωρείται ότι είναι μεγαλύτεροι απ' ό,τι σε κανονικές οικονομικές

συνθήκες¹. Βραχυπρόθεσμα, αυτό θα μπορούσε επίσης να έχει αρνητικές συνέπειες για τους δείκτες χρέους προς το ΑΕΠ στο πλαίσιο εξυγίανσης εάν οι αρχικοί δείκτες χρέους είναι υψηλοί, και συνεπώς οι ανάγκες εξυγίανσης είναι μεγάλες.

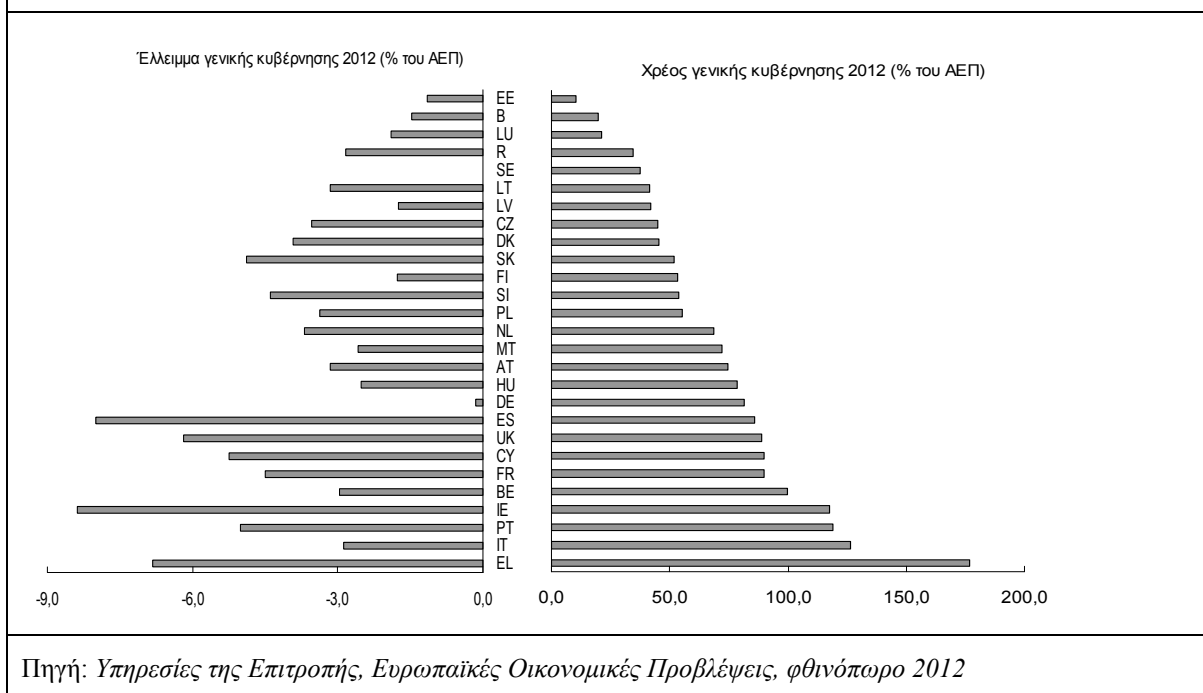
Ωστόσο, σε ορισμένα κράτη μέλη δεν υπάρχει άλλη βιώσιμη εναλλακτική λύση εκτός από την εξυγίανση, δεδομένου ότι η μη εφαρμογή της θα μπορούσε να έχει ακόμη δυσμενέστερες συνέπειες. Με δεδομένα τα υψηλά και αυξανόμενα επίπεδα χρέους, είναι απαραίτητο να εξετασθεί η βιωσιμότητα του χρέους, που αποτελεί μεσοπρόθεσμη έννοια. Από την ανάλυση της Επιτροπής² προκύπτει ότι μόνο υπό μάλλον απίθανες παραδοχές (πολύ υψηλός βαθμός «μυωπίας στις αγορές», ιδιαίτερα ασυνήθεις αντιδράσεις των ασφαλιστρών κινδύνου) η εξυγίανση του χρέους θα μπορούσε να έχει αρνητικές συνέπειες μεσοπρόθεσμα. Επιπλέον, η δημιουργία συνθηκών και προσδοκιών μιας μόνιμης εξυγίανσης αποτελεί σημαντική συνισταμένη για την αποφυγή των αρνητικών επιπτώσεων του χρέους, δεδομένου ότι προσδοκίες οπισθοδρόμησης της εξυγίανσης θα μπορούσαν να ακυρώσουν τα ενδεχόμενα θετικά αποτελέσματα της εξυγίανσης στα ασφάλιστρα κινδύνου. Ταυτόχρονα, για κράτη μέλη με μειωμένη πρόσβαση στην αγορά, η εκτίμηση του κόστους της εξυγίανσης, ακόμη και βραχυπρόθεσμα, εξαρτάται από το εναλλακτικό σενάριο που εξετάζεται. Όταν η δημοσιονομική βιωσιμότητα βρίσκεται σε κίνδυνο, η έλλειψη εξυγίανσης μπορεί να οδηγήσει σε υψηλότερα ασφάλιστρα κινδύνου ή σε απώλεια οποιαδήποτε πρόσβασης στην αγορά, πράγμα που θα απαιτούσε πολύ πιο επώδυνη προσαρμογή, με πολύ δυσμενέστερες επιπτώσεις για την ανάπτυξη από ό,τι στην περίπτωση της δημοσιονομικής εξυγίανσης και βελτίωσης της δημοσιονομικής βιωσιμότητας.

Ενώ ορισμένες χώρες της ΕΕ έχουν στη διάθεσή τους μεγαλύτερα περιθώρια ελιγμών, θα πρέπει να εξεταστούν προσεκτικά οι κίνδυνοι που απορρέουν από την επιβράδυνση της δημοσιονομικής εξυγίανσης. Σε ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ τα επιτόκια του δημοσίου χρέους βρίσκονται σήμερα σε ιστορικά χαμηλά επίπεδα και, ως εκ τούτου, θα μπορούσαν φαινομενικά να αυξήσουν τον δανεισμό τους χωρίς να υπάρχει κίνδυνος εμπλοκής τους σε δυναμικές μη βιωσιμότητας. Ωστόσο, ακόμη και σε αυτές τις χώρες, το χρέος κινείται σε πρωτοφανώς υψηλά επίπεδα σε καιρό ειρήνης. Επιπλέον, σχεδόν σε όλες τις χώρες αυτές, οι δημόσιες δαπάνες προβλέπεται να αυξηθούν εξαιτίας της γήρανσης του πληθυσμού και, σε ορισμένες περιπτώσεις, λόγω των χαμηλών αναπτυξιακών προοπτικών. Ως εκ τούτου, δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι μια χαλάρωση της δέσμευσης για τη βιωσιμότητα των δημοσιονομικών πολιτικών δεν θα οδηγούσε σε στροφή του κλίματος στην αγορά. Αυτό θα είχε σοβαρές επιπτώσεις όχι μόνο για τις εν λόγω χώρες αλλά και για την ικανότητα διαχείρισης κρίσεων της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της, η οποία εξαρτάται από την φερεγγυότητα των χωρών αυτών.

¹ Ωστόσο, δεν υπάρχουν στοιχεία που να στηρίζουν ορισμένες πρόσφατες θεωρίες σχετικά με το πολύ μεγάλο μέγεθος των πολλαπλασιαστών. Βλ. για παράδειγμα το πλαίσιο 1.5 «Forecast errors and multiplier uncertainty» (Σφάλματα προβλέψεων και αύξηση της αβεβαιότητας) στις Ευρωπαϊκές Οικονομικές Προβλέψεις, φθινόπωρο 2012, Ευρωπαϊκή Οικονομία 7/2012

² Βλ. έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τα δημόσια οικονομικά στην ΟΝΕ το 2012, Ευρωπαϊκή Οικονομία 4/2012 ΓΔ Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων.

Διάγραμμα 1. Δημόσιο χρέος και έλλειμμα στα κράτη μέλη της ΕΕ (προβλέψεις για το 2012, ποσοστό % του ΑΕΠ)



Πηγή: Υπηρεσίες της Επιτροπής, Ευρωπαϊκές Οικονομικές Προβλέψεις, φθινόπωρο 2012

Τα δημόσια οικονομικά της ΕΕ αντιμετωπίζουν σοβαρές προκλήσεις και η δημοσιονομική σταθερότητα πρέπει να αποκατασταθεί με μόνιμο τρόπο (διάγραμμα 1). Οι προκλήσεις απορρέουν από την ανάγκη μείωσης των υψηλών επιπέδων χρέους σε ένα περιβάλλον χαμηλών αναπτυξιακών προοπτικών, μακροπρόθεσμων πιέσεων στις δαπάνες και ήδη σχετικά υψηλής φορολογικής επιβάρυνσης. Έτσι, εξακολουθεί να ισχύει η θεμελιώδης αρχή μιας δημοσιονομικής εξυγίανσης η οποία ευνοεί την ανάπτυξη. Η στρατηγική, την οποία είχε υποστηρίξει η Επιτροπή στην προηγούμενη ΕΕΑ, έχει αποδειχθεί επιτυχής, ακόμη και αν οι βραχυπρόθεσμες αρνητικές συνέπειες δεν ήταν δυνατό να αποφευχθούν, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, και τα πλήρη οφέλη καθίστανται ορατά μόνο μεσοπρόθεσμα.

Το αποτέλεσμα της εξυγίανσης στην ανάπτυξη μπορεί να επηρεαστεί από τη σύνθεσή της. Επιπλέον, για να εξασφαλιστεί ο μόνιμος χαρακτήρας της εξυγίανσης και να βελτιωθούν οι προσδοκίες για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα, η εξυγίανση θα πρέπει να συνοδεύεται από μεταρρυθμίσεις που θα ενισχύουν την μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών και θα υποστηρίζονται από ένα σταθερό θεσμικό πλαίσιο.

Ο ρυθμός της εξυγίανσης

Ο ρυθμός της εξυγίανσης θα πρέπει να συνεχίσει να διαφοροποιείται από χώρα σε χώρα ανάλογα με τα δημοσιονομικά περιθώρια. Ειδικότερα, ενόψει των συνεχιζόμενων πιέσεων που ασκούνται από τις αγορές στις χώρες με υψηλό χρέος, οι χώρες που δεν έχουν πλέον πρόσβαση στις χρηματοπιστωτικές αγορές ή στις οποίες ασκείται έντονη πίεση από τις αγορές πρέπει να συνεχίσουν να τηρούν τις δημοσιονομικές δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει. Τα άλλα κράτη μέλη θα πρέπει να εξακολουθήσουν να τηρούν τις δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει στο πλαίσιο του ΣΣΑ, που επιτρέπουν στους αυτόματους σταθεροποιητές να λειτουργήσουν με βάση τη συμφωνηθείσα πορεία διαρθρωτικής δημοσιονομικής προσαρμογής, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών.

Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης παρέχει ένα ευέλικτο και αποτελεσματικό πλαίσιο, το οποίο μπορεί να δώσει κατευθύνσεις για τους διαφοροποιημένους ρυθμούς της εξυγίανσης. Οι κανόνες του ΣΣΑ επιτρέπουν την προσαρμογή του ρυθμού της εξυγίανσης ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των κρατών μελών. Στο πλαίσιο του ΣΣΑ, έχουν οριστεί για τις χώρες συγκεκριμένοι ονομαστικοί στόχοι, για λόγους διαφάνειας και για τη στήριξη των δημοσιονομικών πολιτικών. Ωστόσο, οι συστάσεις του Συμβουλίου καθορίζουν επίσης την αναγκαία διαρθρωτική προσπάθεια, η οποία θα πρέπει να αφορά τις υποκείμενες δημοσιονομικές θέσεις χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα κυκλικά αποτελέσματα εφ' άπαξ μέτρων. Εάν μια χώρα έχει καταβάλει τη διαρθρωτική προσπάθεια που έχει συμφωνηθεί, αλλά δεν κατορθώνει να επιτύχει τους στόχους της μόνο εξαιτίας της δυσμενέστερης εξέλιξης της ανάπτυξης σε σχέση με τις προβλέψεις, η προθεσμία για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος μπορεί να παραταθεί. Στο παρελθόν έγινε αρκετές φορές χρήση αυτής της δυνατότητας, και πιο πρόσφατα στην περίπτωση της Ισπανίας και της Πορτογαλίας.

Η σύνθεση της εξυγίανσης

Θα πρέπει να ευνοείται η εξυγίανση που στηρίζεται στη μείωση των δαπανών, δίνοντας παράλληλα έμφαση σε ένα συνολικό αποτελεσματικό και ευνοϊκό προς την ανάπτυξη μείγμα μέτρων τόσο στο σκέλος των δαπανών όσο και των εσόδων. Όπως προκύπτει από την ανάλυση των πρόσφατων παραδειγμάτων δημοσιονομικής εξυγίανσης, η εξυγίανση που στηρίζεται στη μείωση των δαπανών έχει μεγαλύτερες πιθανότητες επιτυχίας. Επίσης, λαμβάνοντας υπόψη τη σχετικά υψηλή φορολογική επιβάρυνση στην ΕΕ, περαιτέρω αυξήσεις της φορολογίας θα μπορούσαν να επηρεάσουν αρνητικά τη μελλοντική ανάπτυξη και, κατά συνέπεια, θα πρέπει να εφαρμόζονται με προσοχή. Συνολικά, προκειμένου να περιοριστούν οι βραχυπρόθεσμες αρνητικές επιπτώσεις στην ανάπτυξη, η σύνθεση της εξυγίανσης θα πρέπει να έχει το κατάλληλο μείγμα μέτρων που ευνοούν την ανάπτυξη τόσο στο σκέλος των δαπανών όσο και των εσόδων.

Η αποτελεσματικότητα των δαπανών και γενικότερα η ποιότητα των δημοσίων οικονομικών αποκτούν ολοένα και μεγαλύτερη σημασία λαμβάνοντας υπόψη τις μακροπρόθεσμες προκλήσεις διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών. Λαμβανομένων υπόψη των ιστορικά υψηλών επιπέδων χρέους και των μακροπρόθεσμων επιπτώσεων της γήρανσης του πληθυσμού, οι πιέσεις στις δημόσιες δαπάνες είναι πιθανό να διατηρηθούν και μετά την παρούσα δημοσιονομική προσαρμογή. Συνεπώς, η επανεξέταση της αποτελεσματικότητας των δαπανών αποκτά μεγαλύτερη σημασία για τον συγκερασμό της ανάγκης για βιώσιμα δημόσια οικονομικά και της παροχής ικανοποιητικού επιπέδου δημόσιων υπηρεσιών. Οι διεθνείς βέλτιστες πρακτικές δείχνουν ότι σε πολλές χώρες της ΕΕ υπάρχουν επαρκή περιθώρια για εξοικονόμηση δημόσιων πόρων χωρίς να μεταβληθεί το επίπεδο των υπηρεσιών.

Η συνέχιση των μεταρρυθμίσεων στον δημόσιο τομέα και η θέσπιση μεθόδων κατάρτισης του προϋπολογισμού βάσει βέλτιστων πρακτικών που στηρίζονται στις επιδόσεις θα μπορούσαν να διαδραματίσουν καθοριστικό ρόλο στην αύξηση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων δαπανών. Υπάρχουν σημαντικά αμοιβαία οφέλη μεταξύ των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση στο πλαίσιο της επανεξέτασης των δαπανών και κατάρτισης του προϋπολογισμού βάσει των επιδόσεων, όσον αφορά τους στόχους και τα χρονοδιαγράμματα. Ενώ η κατάρτιση του προϋπολογισμού βάσει των επιδόσεων ευνοεί μια συνολική προσέγγιση και απαιτεί μακροπρόθεσμη θεώρηση τόσο για την κατάρτιση όσο και την επίτευξη αποτελεσμάτων, οι μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης μπορούν να οδηγήσουν σε γρήγορα και σημαντικά αποτελέσματα σε επίπεδο αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών και εξοικονομήσεων, με την προϋπόθεση ότι προετοιμάζονται με βάση αυστηρή επανεξέταση των δαπανών και περιλαμβάνονται στις πιο

μακροπρόθεσμες στρατηγικές. Οι μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης θα ήταν χρήσιμο να εστιαστούν στην επίτευξη εξοικονομήσεων όταν οι δείκτες, περιλαμβανομένων των συγκρίσεων μεταξύ των χωρών και εντός μιας δεδομένης χώρας, υποδηλώνουν την ύπαρξη μεγάλων περιθωρίων για εξοικονομήσεις (βλ. επίσης ενότητα 3). Άλλα μέτρα για την αύξηση της αποτελεσματικότητας των δαπανών θα μπορούσαν να αντανakλούν τους διάφορους κοινωνικοοικονομικούς στόχους των επιμέρους κατηγοριών δαπανών, και κυρίως τον καλύτερο σχεδιασμό και τη στοχοθέτηση των κοινωνικών μεταβιβάσεων και κρατικών ενισχύσεων και άλλων επιδοτήσεων, τον εντοπισμό των πιο παραγωγικών σχεδίων δημοσίων επενδύσεων και τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στην προσφορά δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών. Ωστόσο, όποιο μέσο και να επιλεγεί για την αύξηση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών, πρέπει να συνοδεύεται από διαχείριση βάσει επιδόσεων σε όλα τα επίπεδα δημόσιας διοίκησης.

Κατά την περικοπή δαπανών θα πρέπει να αποφεύγονται κατηγορίες δαπάνης που έχουν θετικό αντίκτυπο στην ανάπτυξη και στο αναπτυξιακό δυναμικό. Όταν προβλέπονται περικοπές, θα πρέπει να ελαχιστοποιούνται σε τομείς που έχουν σχέση με την ανάπτυξη του ανθρώπινου κεφαλαίου και της τεχνολογικής προόδου. Για τις δημόσιες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου, η κατάσταση είναι λιγότερο σαφής. Οι επενδύσεις αυτές συμβάλλουν στην αύξηση της δυναμικής ανάπτυξης όταν οι νέες υποδομές αποτελούν εισροές για ιδιωτικές επενδύσεις πράγμα που ισχύει κυρίως για επενδύσεις στις μεταφορές, επικοινωνίες και ορισμένες υπηρεσίες κοινής ωφελείας. Δεύτερον, οι δημόσιες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου είναι επωφελείς μόνο μέχρι ενός ορισμένου επιπέδου και για κράτη μέλη με ένα ήδη ικανοποιητικό επίπεδο υποδομών πρέπει μάλλον να δοθεί έμφαση στη συντήρηση και ενδεχομένως στην αναβάθμισή τους.

Όσον αφορά το σκέλος των εσόδων του προϋπολογισμού, παρά τις πρόσφατες μεταρρυθμίσεις, πολλά κράτη μέλη εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν σημαντικές προκλήσεις σε επίπεδο φορολογικής πολιτικής. Ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ θα μπορούσαν να επωφεληθούν, αν και σε διαφορετικό βαθμό, από μέτρα στην πλευρά των εσόδων για την παγίωση των δημόσιων οικονομικών τους και τη διασφάλιση της βιωσιμότητάς τους. Ωστόσο, τα μέτρα αυτά πρέπει να αποσκοπούν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των φορολογικών συστημάτων, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα μια δίκαιη κατανομή του βάρους της εξυγίανσης σε όλα τα τμήματα της κοινωνίας. Πρόσθετα έσοδα θα προέκυπταν κατά προτίμηση από τη διεύρυνση των φορολογικών βάσεων και όχι την αύξηση των συντελεστών ή τη δημιουργία νέων φόρων. Αυτό ενδέχεται να απαιτεί δραστική επανεξέταση των φορολογικών δαπανών και άλλων ενδεχόμενων αδυναμιών στην φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων και επιχειρήσεων, περιορίζοντας ταυτόχρονα τα περιθώρια για μειωμένους συντελεστές ΦΠΑ ή απαλλαγές ή αυξάνοντας τους μειωμένους συντελεστές σε επίπεδο που είναι πιο κοντά στον κανονικό συντελεστή. Οι απαλλαγές από τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης θα μπορούσαν επίσης να επανεξεταστούν με σκοπό τόσο την άντληση εσόδων και όσο την αποτελεσματική συμβολή σε άλλες δημόσιες πολιτικές (π.χ. υγεία και περιβαλλοντικές πολιτικές).

Η βελτίωση της φορολογικής διακυβέρνησης θα μπορούσε επίσης να συμπληρώσει αποτελεσματικά τα μέτρα άντλησης εσόδων. Ορισμένα μέτρα για την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής, όπως η άρση του τραπεζικού απορρήτου, φαίνεται να έχουν φέρει σημαντικά πρόσθετα φορολογικά έσοδα, ήδη βραχυπρόθεσμα. Ωστόσο, τα οφέλη από την καλύτερη φορολογική διακυβέρνηση είναι συχνά δύσκολο να εκτιμηθούν εκ των προτέρων και, συνεπώς, δεν θα πρέπει να υπερεκτιμώνται στο πλαίσιο μιας συνετής φορολογικής πολιτικής, ιδίως βραχυπρόθεσμα. Η βελτίωση της φορολογικής συμμόρφωσης μπορεί να λάβει διάφορες μορφές, όπως μείωση της παραοικονομίας, καταπολέμηση των περιπτώσεων απάτης και της φοροδιαφυγής σε σχέση με τον ΦΠΑ, ή προώθηση της αποτελεσματικότητας της φορολογικής διοίκησης. Η βελτίωση της φορολογικής διοίκησης αποτελεί πρόκληση που αντιμετωπίζουν πολλά κράτη μέλη για να εξασφαλίσουν πρόσθετα έσοδα, να μειώσουν το υψηλό κόστος των καθαρών εισπραττόμενων εσόδων και να μετριάσουν τον υψηλό διοικητικό φόρτο για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις.

Όσον αφορά την αύξηση του δυναμικού ανάπτυξης και δημιουργίας απασχόλησης των ευρωπαϊκών οικονομιών, θα πρέπει να εξεταστεί η δυνατότητα υιοθέτησης μεταρρυθμίσεων που έχουν ουδέτερο αποτέλεσμα στα έσοδα. Τούτο ισχύει κυρίως στα κράτη μέλη τα οποία έχουν τόσο τα περιθώρια και όσο και την ανάγκη για μια μετανόηση από τη φορολόγηση της εργασίας σε λιγότερο στρεβλωτικούς φόρους (φόροι κατανάλωσης, επαναλαμβανόμενοι φόροι ακίνητης περιουσίας, περιβαλλοντικοί φόροι). Όταν η σύνθεση των φόρων περιλαμβάνει υψηλό ποσοστό άμεσων φόρων και εισφορών κοινωνικής ασφάλισης και ταυτόχρονα χαμηλό ποσοστό έμμεσων φόρων, αυτό μπορεί να είναι ενδεικτικό ύπαρξης περιθωρίων για μια τέτοια μετανόηση των φόρων. Μια ουδέτερη ως προς τα έσοδα μεταρρύθμιση θα μπορούσε επίσης να περιλαμβάνει μείωση των υψηλών φορολογικών συντελεστών εισοδήματος των επιχειρήσεων.

Ορισμένα άλλα ζητήματα που συνδέονται με την πρόβλεψη ειδικών φόρων πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τον σχεδιασμό της στρατηγικής εξυγίανσης και φορολογικών μεταρρυθμίσεων. Πρώτον, η φορολόγηση των επιχειρήσεων φαίνεται συχνά να ενθαρρύνει τη χρηματοδότηση μέσω δανεισμού αντί μέσω ιδίων κεφαλαίων. Δεύτερον, η φορολόγηση των κατοικιών στηρίζεται υπερβολικά στους φόρους επί των συναλλαγών μεταβίβασης και όχι στους λιγότερο επιβλαβείς περιοδικούς φόρους ακίνητης περιουσίας, ενώ η δυνατότητα φορολογικής έκπτωσης των τόκων ενυπόθηκων δανείων φαίνεται να ενθαρρύνει τη σύναψη δανείων και δημιουργεί τον κίνδυνο υπερβολικών επενδύσεων στον τομέα της στέγασης. Τέλος, οι περιβαλλοντικοί φόροι θα μπορούσαν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην

επίτευξη συμφωνημένων περιβαλλοντικών στόχων και θα πρέπει διαχρονικά να παρέχουν τα κατάλληλα κίνητρα για τη μείωση των επιβλαβών εκπομπών, και ιδίως αερίων θερμοκηπίου. Οι φορολογικές μεταρρυθμίσεις θα πρέπει να αντικατοπτρίζουν τόσο την οικονομική αποδοτικότητα όσο και την κοινωνική δικαιοσύνη, σύμφωνα με τις συλλογικές προτιμήσεις. Τα διανεμητικά αποτελέσματα θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τον σχεδιασμό των φορολογικών μεταρρυθμίσεων.

Αντιμετώπιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας

Η ανάγκη εξυγίανσης καθίσταται επιτακτική λόγω των προκλήσεων που θέτει η γήρανση του πληθυσμού στα δημόσια οικονομικά. Η έκθεση για τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών του 2012³, δείχνει ότι το χρέος στην ΕΕ παραμένει σταθερό έως το 2020, χάρη στις πρόσφατες προσπάθειες δημοσιονομικής εξυγίανσης και την πρόοδο που σημειώθηκε στον τομέα των μεταρρυθμίσεων που σχεδόν σταθεροποιούν τις δαπάνες που σχετίζονται με τη δημογραφική γήρανση. Ωστόσο, από το 2021 και μετά, οι δαπάνες λόγω της γήρανσης του πληθυσμού επιταχύνονται σταθερότερα και το χρέος στην ΕΕ θα αρχίσει να αυξάνεται πάλι πλησιάζοντας στο 90% του ΑΕΠ το 2030. Η δυναμική αυτή μπορεί να αντιστραφεί μόνο με τις σταθερές προσπάθειες των κρατών μελών. Εάν το διαρθρωτικό ισοζύγιο βελτιώνεται κατά 0,5% του ΑΕΠ ετησίως μέχρι να επιτευχθεί ο μεσοπρόθεσμος στόχος και διατηρείται μακροπρόθεσμα, σύμφωνα με το ΣΣΑ, το επίπεδο του χρέους θα μπορούσε να προσεγγίσει το 60% του ΑΕΠ μέχρι το 2030.

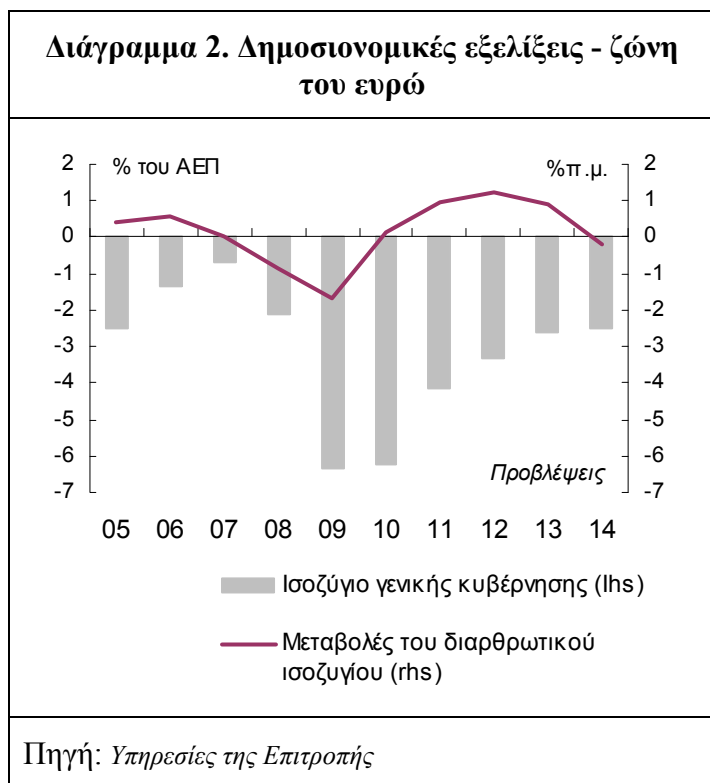
Ενώ ορισμένες χώρες λαμβάνουν ήδη μέτρα για την αντιμετώπιση των πιέσεων στις δαπάνες που συνδέονται με τη γήρανση του πληθυσμού, πρέπει να γίνουν ακόμη περισσότερα, εκτός από την υλοποίηση των τρεχόντων προγραμμάτων. Σημαντικές προσπάθειες για τη μεταρρύθμιση των συνταξιοδοτικών συστημάτων, έχουν ήδη γίνει σε πολλά κράτη μέλη κατά την τελευταία δεκαετία, με ορατά θετικά δημοσιονομικά αποτελέσματα. Ωστόσο, σε βάθος χρόνου, θα πρέπει να αναμένεται μια περαιτέρω αύξηση των δημοσίων δαπανών για συντάξεις μακροπρόθεσμα σε συνολικό επίπεδο ΕΕ⁴ (+ 1,5 π.μ. του ΑΕΠ έως το έτος 2060). Αυτό απαιτεί εντατικότερες προσπάθειες για τη μεταρρύθμιση των συνταξιοδοτικών συστημάτων, ιδίως σε χώρες στις οποίες οι αυξήσεις των συνταξιοδοτικών δαπανών που προβλέπεται να είναι πολύ πάνω από τον μέσο όρο της ΕΕ και στα οποία η διαδικασία των μεταρρυθμίσεων δεν έχει ακόμη αρχίσει με την απαιτούμενη σοβαρότητα. Το 2012, απευθύνθηκε στην πλειοψηφία των κρατών μελών η σύσταση να προσαρμόσουν τη συνταξιοδοτική πολιτική τους. Ενώ έχει πραγματοποιηθεί ικανοποιητική πρόοδος σε αρκετές χώρες, όπως με τον περιορισμό της πρόσβασης σε πρόωρη συνταξιοδότηση και την εναρμόνιση της ηλικίας συνταξιοδότησης μεταξύ ανδρών και γυναικών, σε άλλα κράτη μέλη το πρόγραμμα των μεταρρυθμίσεων πρέπει να εντατικοποιηθεί ή να ενεργοποιηθεί.

Η σύνδεση της ηλικίας συνταξιοδότησης με το προσδόκιμο ζωής θα συνέβαλλε στη σταθεροποίηση της ισορροπίας μεταξύ ετών εργασίας και ετών σε σύνταξη. Για να αποφευχθούν οι επαναλαμβανόμενες δύσκολες διαπραγματεύσεις, η σύνδεση αυτή θα πρέπει κατά προτίμηση να ακολουθεί αυτόματους κανόνες. Το μέτρο αυτό αποτελεί έναν αποτελεσματικό τρόπο περιορισμού του κινδύνου μακροβιότητας, που επιτρέπει ταυτόχρονα την αντιμετώπιση ζητημάτων βιωσιμότητας και επάρκειας με την παροχή κινήτρων στους εργαζόμενους για την παράταση του εργασιακού βίου οι οποίοι κατοχυρώνουν με τον τρόπο αυτό περισσότερα συνταξιοδοτικά δικαιώματα. Για να συμβάλουν επιτυχώς στην αύξηση της πραγματικής ηλικίας συνταξιοδότησης, οι μεταρρυθμίσεις των συνταξιοδοτικών συστημάτων

³ Βλ. «Fiscal Sustainability Report 2012» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ευρωπαϊκή Οικονομία 8/2012.

⁴ Βλ. έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Επιτροπής Οικονομικής Πολιτικής (2012) «Έκθεση του 2012 για τη γήρανση του πληθυσμού: οικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις για τα 27 κράτη μέλη της ΕΕ (2010-2060)», Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή Οικονομία, αριθ. 2.

πρέπει να συνοδεύονται από πολιτικές που παρέχουν ευκαιρίες απασχόλησης στους εργαζομένους μεγαλύτερης ηλικίας και στηρίζουν την ενεργό και υγιή γήρανση, οι οποίες θα συμπληρώνονται από πολιτικές φορολόγησης και παροχών που προσφέρουν κίνητρα στους εργαζομένους να παραμείνουν περισσότερο χρόνο στην εργασία και τους παρέχουν πρόσβαση στη διά βίου μάθηση.



Τα κράτη μέλη έχουν επιδείξει αποφασιστικότητα για τη συνέχιση της δημοσιονομικής εξυγίανσης και τη σημαντική μείωση των ελλειμμάτων. Σύμφωνα με τις προβλέψεις που διατύπωσε η Επιτροπή το φθινόπωρο του 2012, κατά μέσο όρο το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης στην ΕΕ αναμένεται να μειωθεί κατά 0,8 π.μ. το 2012 και θα φθάσει σε 3,6% του ΑΕΠ. Για τη ζώνη του ευρώ, η εικόνα είναι σε γενικές γραμμές παρόμοια και το έλλειμμα αναμένεται να μειωθεί σε 3,3% του ΑΕΠ. Αν συνεχιστεί η δημοσιονομική εξυγίανση το 2013, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης στη ζώνη του ευρώ αναμένεται να μειωθεί σε επίπεδο χαμηλότερο του 3% του ΑΕΠ για πρώτη φορά από το 2008

(διάγραμμα 2). Στην πλειονότητα των κρατών μελών, η σύνθεση της εξυγίανσης μπορεί να αξιολογηθεί συνολικά ως ευνοϊκή για την ανάπτυξη, δεδομένου ότι έχει εν πολλοίς επιτύχει ισορροπία μεταξύ των εσόδων και των δαπανών. Μεταξύ των ετών 2007 και 2012, οι βασικές εξοικονομήσεις πραγματοποιήθηκαν στον τομέα των επενδυτικών δαπανών, της ενδιάμεσης ανάλωσης και των μισθολογικών δαπανών του δημοσίου. Συγχρόνως το μερίδιο των κοινωνικών μεταβιβάσεων παρουσίασε εν γένει αύξηση, ιδίως στις χώρες που έχουν πληγεί εντονότερα από την οικονομική κρίση.

Η δημοσιονομική εξυγίανση φαίνεται να είναι μεγαλύτερη σε διαρθρωτικούς όρους από ό,τι σε ονομαστικούς όρους. Οι διαρθρωτικές προσαρμογές για το 2012 προβλέπεται να υπερβούν το 1% τόσο στην ΕΕ όσο και στη ζώνη του ευρώ. Για την επίτευξη αυτών των αποτελεσμάτων, τα κράτη μέλη τήρησαν σε γενικές γραμμές τους ονομαστικούς τους στόχους, θεσπίζοντας διορθωτικά μέτρα κατά τη διάρκεια του έτους ενώ οι μακροοικονομικές συνθήκες παρουσίαζαν επιδείνωση. Η πορεία εξυγίανσης αναμένεται να παραμείνει σταθερή το 2013, δεδομένου ότι τα κράτη μέλη πρέπει είτε να καταβάλουν τη δημοσιονομική προσπάθεια που είχε συσταθεί στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ) ή πρέπει να βελτιώσουν ακόμη περισσότερο τη σύγκλισή τους προς την κατεύθυνση των μεσοπρόθεσμων στόχων τους. Αυτό αναμένεται να μειώσει το διαρθρωτικό έλλειμμα περισσότερο από 0,5 π.μ. στην ΕΕ το 2013.

Δημοσιονομική διακυβέρνηση και δημοσιονομικοί θεσμοί

Η ευρωστία των εθνικών δημοσιονομικών πλαισίων έχει καθοριστική σημασία για τη λήψη υγιών δημοσιονομικών αποφάσεων Σύμφωνα με τις συνθήκες, οι τελικές δημοσιονομικές αποφάσεις θα εξακολουθήσουν να λαμβάνονται από τις εθνικές αρχές. Έχει επομένως καίρια σημασία τα κράτη μέλη να αναλαμβάνουν δράση σε εθνικό επίπεδο ώστε να

ενισχυθεί η προβλεψιμότητα και η αξιοπιστία των δεσμεύσεών τους για τη χάραξη συνετής δημοσιονομικής πολιτικής. Η οδηγία για τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια και η Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τη Σύγκλιση και τη Διακυβέρνηση (ΣΣΣΔ) βελτιώνουν σημαντικά τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια. Η ορθή μεταφορά της οδηγίας μέχρι τα τέλη του 2013 αναμένεται να διασφαλίσει ισχυρά δημοσιονομικά πλαίσια στα κράτη μέλη της ΕΕ, που θα εξασφαλίζουν έγκαιρες και ολοκληρωμένες στατιστικές, μεσοπρόθεσμο προγραμματισμό, αξιόπιστες ρεαλιστικές προβλέψεις και ορισμό εθνικών δημοσιονομικών κανόνων που προωθούν τη συμμόρφωση με τις δημοσιονομικές υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Συνθήκη. Επιπλέον, μέσω της ΣΣΣΔ, τα 25 κράτη μέλη της έχουν δεσμευθεί να περιληφθεί στο εθνικό δεσμευτικό δίκαιο ο στόχος του ισοσκελισμένου ή πλεονασματικού προϋπολογισμού, εδραιώνοντας μια θεμελιώδη αρχή του ΣΣΑ στον πυρήνα των εθνικών πλαισίων. Η συμμόρφωση θα πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω με μηχανισμούς αυτόματης διόρθωσης, που πρέπει να σχεδιάζονται σύμφωνα με κοινές αρχές και να ενεργοποιούνται σε σαφώς καθορισμένες περιστάσεις.

Η δημοσιονομική διακυβέρνηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο έχει ενισχυθεί και η Επιτροπή έχει υποβάλει περισσότερες βελτιώσεις στους συννομοθέτες. Το «εξάπτυχο»⁵ ενίσχυσε το προληπτικό σκέλος της δημοσιονομικής εποπτείας της ΕΕ και την ικανότητα να εντοπίζονται και να διορθώνονται οι φορολογικές ανισορροπίες σε πρώιμο στάδιο. Εισηγήγε νέα εργαλεία όπως μια τιμή αναφοράς για τις δαπάνες και ένα αριθμητικό κανόνα για το χρέος. Δεδομένου ότι οι δημοσιονομικές πολιτικές των κρατών μελών που έχουν το ίδιο νόμισμα αύξησαν τις δευτερογενείς δημοσιονομικές επιπτώσεις, οι οικονομικές κυρώσεις για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ που δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της ΕΕ ενισχύθηκαν, πλην όμως εφαρμόζονται πλέον πιο σταδιακά και σε προγενέστερο στάδιο. Η Επιτροπή έχει προτείνει περαιτέρω βελτιώσεις όσον αφορά τη δημοσιονομική εποπτεία για τα κράτη μέλη της ζώνης στους δύο κανονισμούς που αποτελούν το «δίπτυχο». Ο κανονισμός σχετικά με την ενισχυμένη εποπτεία απλοποιεί και ενισχύει τη δημοσιονομική εποπτεία που εφαρμόζεται στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν ή κινδυνεύουν να αντιμετωπίσουν χρηματοπιστωτικές δυσκολίες, ενώ ο κανονισμός σχετικά με την ενισχυμένη παρακολούθηση των δημοσιονομικών πολιτικών, προβλέπει στενότερη παρακολούθηση των κρατών μελών που βρίσκονται σε ΔΥΕ για να εξασφαλιστεί η έγκαιρη διόρθωση των υπερβολικών ελλειμμάτων τους. Επιπλέον, ενισχύει την προληπτική δράση σε επίπεδο ΕΕ με τη θεμελίωση των ακρογωνιαίων λίθων για έναν πραγματικό συντονισμό της δημοσιονομικής πολιτικής στην ΟΝΕ, κυρίως με κοινό δημοσιονομικό χρονοδιάγραμμα και τη συντονισμένη υποβολή του ετήσιου εθνικού δημοσιονομικού προγραμματισμού στην Επιτροπή πριν από την έγκριση του από τα κοινοβούλια.

⁵

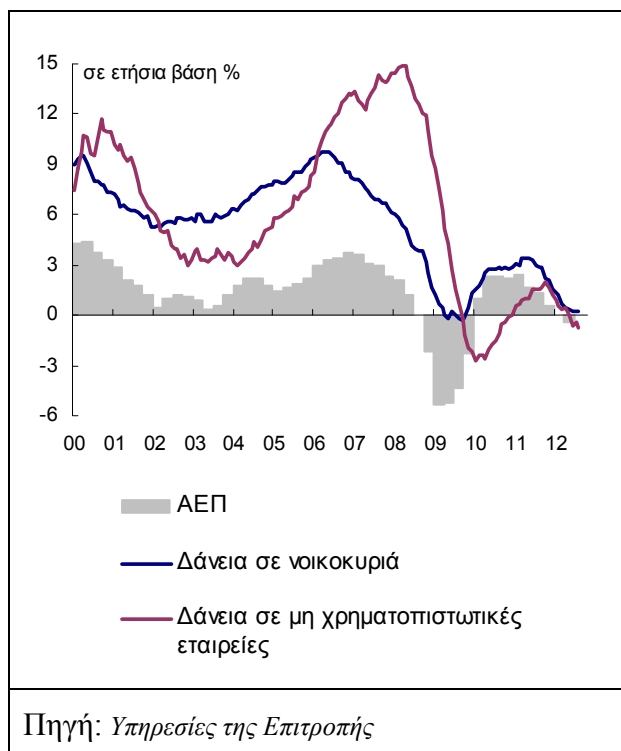
Νομοθετική δέσμη πέντε κανονισμών και μιας οδηγίας που τέθηκαν σε ισχύ στις 13 Δεκεμβρίου 2011. Η νομοθεσία αυτή ενισχύει το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και θεσπίζει νέα σειρά κανόνων για την εποπτεία των μακροοικονομικών ανισορροπιών. Βλ. επίσης: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm

2. ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΗΣ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ

Κατά το τελευταίο έτος οι εντάσεις στις χρηματοπιστωτικές αγορές της ΕΕ συνεχίστηκαν, αλλά πρόσφατα υπάρχουν ενδείξεις βελτίωσης. Οι αρνητικές αναδράσεις μεταξύ των κρατικού χρέους της ζώνης του ευρώ, των τραπεζών και της οικονομικής ανάπτυξης συνεχίστηκε πυροδοτώντας εντάσεις στις χρηματοπιστωτικές αγορές και κλονισμό της εμπιστοσύνης. Τα αποφασιστικά μέτρα που λήφθηκαν από την ΕΕ και τους εθνικούς φορείς χάραξης πολιτικής επέφεραν βελτιώσεις, αλλά τα διαφορετικά επιτόκια κρατικών ομολόγων ευάλωτων χωρών εξακολουθούν να είναι υψηλά και ασταθή. Ταυτόχρονα, σε ορισμένες αγορές άλλων χωρών της ΕΕ παρατηρήθηκαν μεγάλες εισροές ιδιωτικών κεφαλαίων, ενώ τα επιτόκια διαμορφώθηκαν σε ιστορικά χαμηλά ή ακόμη και αρνητικά επίπεδα για τα κρατικά ομόλογα. Οι στενές διασυνδέσεις μεταξύ των αγορών κρατικών ομολόγων και του τραπεζικού τομέα της ΕΕ εξακολουθούν να δημιουργούν σοβαρούς κινδύνους για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα στην ΕΕ και στη ζώνη του ευρώ ειδικότερα.

Η ρευστότητα και τα διαρθρωτικά προβλήματα χρηματοδότησης στον τραπεζικό τομέα της ΕΕ. Ιδιαίτερα στα ευάλωτα κράτη μέλη, η πρόσβαση στη χρηματοδότηση μέσω της αγοράς παρέμεινε δυσχερής για πολλές τράπεζες. Υποβιβασμοί της πιστοληπτικής της ικανότητας χωρών οδήγησαν σε μείωση των εξασφαλίσεων που διατίθενται για τραπεζικές πράξεις εντός του ευρωσυστήματος και πυροδότησαν υποβαθμίσεις της πιστοληπτικής ικανότητας και των τραπεζών, οδηγώντας σε αύξηση του κόστους χρηματοδότησης των τραπεζών. Το πρώτο ήμισυ του 2012, οι πιέσεις σε επίπεδο χρηματοδότησης στα ευάλωτα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ έχουν προστεθεί στις εκροές καταθέσεων, ενώ στα κράτη μέλη με υψηλότερη πιστοληπτική ικανότητα παρατηρήθηκαν εισροές καταθέσεων. Επίσης πιέσεις ασκούνται στην εσωτερική χρηματοδότηση των τραπεζών λόγω των μειωμένων αναπτυξιακών προοπτικών και της επακόλουθης συμπίεσης των πιθανών κερδών. Η αντίδραση των τραπεζών στη πιέσεις χρηματοδότησης ήταν να στραφούν από μη εξασφαλισμένες δανειοδοτήσεις στην έκδοση καλυμμένων ομολόγων. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα τη σημαντική αύξηση του ποσού των επιβαρυνμένων στοιχείων ενεργητικού στους ισολογισμούς, πράγμα που αποτελεί πρόσθετη πηγή ανησυχιών.

Διάγραμμα 3. Τραπεζικά δάνεια προς νοικοκυριά και μη χρηματοπιστωτικές εταιρείες – ζώνη του ευρώ



Η ανεπάρκεια της χρηματοδότησης μέσω των αγορών και η αύξηση των πιστωτικών κινδύνων λόγω της στάσιμης ανάπτυξης αναστέλλουν την ικανότητα των τραπεζών να χορηγούν δάνεια στην πραγματική οικονομία. Οι περιορισμοί στη χρηματοδότηση είναι ιδιαίτερα μεγάλοι για μικρομεσαίες επιχειρήσεις, οι οποίες αποτελούν τη ραχοκοκαλιά της οικονομίας της ΕΕ και εξασφαλίζουν το μεγαλύτερο όγκο της απασχόλησης. Οι δυσκολίες χρηματοδότησης είναι οξύτερες στις ευάλωτες χώρες στις οποίες οι τράπεζες που αντιμετωπίζουν δυσκολίες έχουν μειώσει τις δανειοδοτήσεις, μολονότι οι ισχνές αναπτυξιακές προοπτικές και η ανάγκη μείωσης των της δανειακής επιβάρυνσης των επιχειρήσεων και των νοικοκυριών μειώνουν και τη ζήτηση για δάνεια (διάγραμμα 3). Ταυτόχρονα, ενώ οι τράπεζες συνέχισαν τις αναγκαίες προσαρμογές των

ισολογισμών τους, δεν υπήρξαν ενδείξεις άτακτης ή υπερβολικής απομόχλευσης. Οι εισροές κεφαλαίων από δημόσιες πηγές, που μετρίασαν τις επιπτώσεις των εκροών ιδιωτικών κεφαλαίων, καθώς και η συντονισμένη ανακεφαλαιοποίηση υπό την καθοδήγηση της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών διαδραμάτισαν καθοριστικό ρόλο σε αυτό. Ωστόσο, η ταχύτητα της απομόχλευσης διέφερε από τη μια χώρα στην άλλη, και οι τράπεζες των ευάλωτων κρατών μελών προσαρμόσαν τους ισολογισμούς τους ταχύτερα από ό,τι αλλού. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω παραγόντων, αποτελεί θετική ένδειξη το γεγονός ότι στη ζώνη του ευρώ συνολικά οι δανειοδοτήσεις των τραπεζών στον ιδιωτικό τομέα σταθεροποιήθηκαν το 2012 και, σύμφωνα με την τελευταία έρευνα της ΕΚΤ για τις δανειοδοτήσεις, μετριάστηκαν ελαφρά τα προβλήματα χρηματοδότησης.

Η επανεμφάνιση των κινδύνων χώρας αντέστρεψε τη διαδικασία ολοκλήρωσης των χρηματοπιστωτικών αγορών στη ζώνη του ευρώ. Η υιοθέτηση του ευρώ, αλλά και η παγκόσμια τιμολόγηση του πιστωτικού κινδύνου πριν από την κρίση, είχαν συμβάλει στην ολοκλήρωση των χρηματοπιστωτικών αγορών της ζώνης του ευρώ και διευκόλυναν τις πιστωτικές ροές μεταξύ των χωρών της ζώνης του ευρώ. Όταν έσπασε η φούσκα των ακινήτων σε ορισμένες χώρες και ξέσπασε η κρίση του κρατικού χρέους, οι διασυνοριακές ροές μειώθηκαν απότομα και τα κεφάλαια περιχαράκωθηκαν πίσω από τα εθνικά σύνορα. Ειδικότερα, τα ιδιωτικά κεφάλαια που κινούνταν την προηγούμενη δεκαετία από το βόρειο στο νότιο τμήμα της ζώνης του ευρώ σημείωσε δραματική πτώση, καθώς οι τράπεζες μείωσαν τη διασυνοριακή τους έκθεση τόσο έναντι των κυβερνήσεων όσο και του ιδιωτικού τομέα των ευάλωτων χωρών. Το κενό χρηματοδότησης που προέκυψε λόγω αυτής της κατάστασης καλύφθηκε μέσω της ρευστότητας που αντλήθηκε από το Ευρωσύστημα και σε μεταγενέστερα στάδια μέσω των δανείων της ΕΕ και/ή του ΔΝΤ βάσει των προγραμμάτων χρηματοδοτικής συνδρομής. Επιπροσθέτως, η εθνική προτίμηση σε κρατικούς χρεωστικούς τίτλους αυξήθηκε, ενισχύοντας τον αρνητικό κύκλο ανάδρασης ανάμεσα σε ευάλωτα κράτη και προβληματικές τράπεζες.

Οι όροι χρηματοδότησης παρουσιάζουν αποκλίσεις μεταξύ των χωρών της ζώνης του ευρώ. Τα υψηλότερα ασφάλιστρα κινδύνου στον διασυνοριακό δανεισμό οδήγησαν σε αυξανόμενο χρηματοπιστωτικό κατακερματισμό και επακόλουθη διεύρυνση των αποκλίσεων στα επιτόκια για δάνεια σε επιχειρήσεις και νοικοκυριά σε όλες τις χώρες της ζώνης του ευρώ. Ο ιδιωτικός τομέας αντιμετωπίζει πλέον αισθητά υψηλότερα επιτόκια σε ευάλωτες χώρες από ό,τι σε άλλα κράτη μέλη, ιδίως σε εκείνα που έχουν χαρακτηριστεί ως ασφαλή καταφύγια. (διαγράμματα 4 και 5).

Διάγραμμα 4. Επιτόκια δανείων σε επιχειρήσεις	Διάγραμμα 5. Δάνεια σε επιχειρήσεις
Σημείωση: Νέες επιχειρήσεις, διάρκεια έως 1 έτος Πηγή: Υπηρεσίες της Επιτροπής	Σημείωση: Δείκτης αύξησης εθνικών αποθεμάτων σε ετήσια βάση Πηγή: Υπηρεσίες της Επιτροπής

Η δυσλειτουργία των πιστωτικών αγορών σε όλη την ζώνη του ευρώ δημιουργεί σοβαρά προβλήματα στη λειτουργία της νομισματικής ένωσης. Η προσαρμογή και αναδιάρθρωση που συντελούνται την περίοδο αυτή στα ευάλωτα τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ επιβαρύνει σημαντικά την ανάπτυξη. Η διαδικασία προσαρμογής τους εξαρτάται από την

αποκατάσταση κανονικών δανειοδοτικών συνθηκών από το τραπεζικό σύστημα, το οποίο επί του παρόντος δεν εκπληρώνει αποτελεσματικά το διαμεσολαβητικό ρόλο του στην ενιαία αγορά. Η μικροπροληπτική και μακροπροληπτική εποπτεία με διασυνοριακή διάσταση, θα πρέπει να συμβάλουν ώστε το ολοκληρωμένο τραπεζικό σύστημα να αναλάβει και πάλι τον χρηματοδοτικό διαμεσολαβητικό ρόλο του.

Η αποκατάσταση των συνθηκών κανονικής χορήγησης πιστώσεων προς την οικονομία απαιτεί την αντιμετώπιση των γενεσιουργών αιτίων της δυσπραγίας των τραπεζών. Έχουν δοθεί τολμηρές πολιτικές απαντήσεις σε επίπεδο ΕΕ προκειμένου να σπάσει ο φαύλος κύκλος μεταξύ προβληματικών τραπεζών και των χωρών τους, να αντιμετωπιστούν οι δυσχέρειες χρηματοδότησης, ο χρηματοπιστωτικός κατακερματισμός και η ρήξη των μηχανισμών νομισματικής ροής στη ζώνη του ευρώ.

Στο πλαίσιο της πορείας προς μια πραγματική ΟΝΕ, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ συμφώνησαν τον Ιούνιο του 2012 να προχωρήσουν προς την κατεύθυνση μιας τραπεζικής ένωσης, με τον ενιαίο εποπτικό μηχανισμό (ΕΕΜ) ως πρώτο από βήμα. Μετά τη συμφωνία, η Επιτροπή υπέβαλε προτάσεις για τη θέσπιση του ΕΕΜ και την απονομή εποπτικών εξουσιών στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Ταυτόχρονα, η Ευρωπαϊκή Τραπεζική Αρχή θα πρέπει να ευθυγραμμιστεί με το νέο πλαίσιο για την εποπτεία των τραπεζών προκειμένου να εξασφαλιστεί η συνοχή σε επίπεδο ΕΕ. Η δημιουργία του ΕΕΜ στοχεύει στην άρση των διαφορών στις εποπτικές πρακτικές, οι οποίες συνέβαλαν στην τάση κατακερματισμού της ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής αγοράς και έθεσαν σε κίνδυνο τον τραπεζικό τομέα. Ο ΕΕΜ θα εξασφαλίσει ότι όλα τα συμμετέχοντα κράτη μέλη έχουν απόλυτη εμπιστοσύνη στην ποιότητα και την αμεροληψία της τραπεζικής εποπτείας. Αυτό αποτελεί σημαντική προϋπόθεση για να κατοχυρωθεί ότι οι ροές των κεφαλαίων θα στηρίζουν βραχυπρόθεσμα την επανεξισορρόπηση και δεν θα οδηγήσουν στη δημιουργία νέων ανισορροπιών στο μέλλον (βλ. επίσης ενότητα 3).

Με τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ), η ζώνη του ευρώ έχει εξοπλιστεί με έναν ισχυρό και μόνιμο τοίχο πυροπροστασίας. Η μεγάλη ικανότητα χρηματοδότησης (500 δις. ευρώ) και ένα σύνολο ευέλικτων μέσων καθιστά τον ΕΜΣ ένα ισχυρό εργαλείο που μπορεί να σπάσει τον αρνητικό κύκλο ανάδρασης ανάμεσα σε τράπεζες και χώρες και να συμβάλει στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης. Εκτός από την εκταμίευση δανείων ή πιστωτικών κονδυλίων για κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ που έχουν δυσχέρειες ρευστότητας, ο ΕΜΣ διαθέτει εκτεταμένο σύνολο μέσων, εφόσον πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις, για παρέμβαση τόσο στην πρωτογενή όσο και στη δευτερογενή αγορά ομολόγων, υπό όρους που δεν συνεπάγονται κατ'ανάγκη την υπαγωγή σε πλήρες πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής.

Η δυνατότητα χρήσης του ΕΜΣ για την άμεση αναδιάρθρωση τραπεζών θα αποτελέσει ένα ισχυρό εργαλείο για να σπάσει ο φαύλος κύκλος μεταξύ τραπεζών και χωρών στη ζώνη του ευρώ. Ο ΕΜΣ μπορεί επίσης να χορηγήσει δάνεια που αφορούν ειδικά την ανακεφαλαιοποίηση τραπεζών. Μέχρι τώρα, ωστόσο, τα εν λόγω δάνεια μπορούσαν να χορηγηθούν μόνο σε κράτη μέλη, τα οποία με τη σειρά τους τα χρησιμοποιούσαν για τις ανακεφαλαιοποιήσεις των προβληματικών τραπεζών. Παρόλο που προσέφερε κάποια ανακούφιση στις κυβερνήσεις που αντιμετώπιζαν προβλήματα ρευστότητας, η προσέγγιση αυτή δεν ήταν η καλύτερη λύση για το πρόβλημα της διασύνδεσης ανάμεσα σε τράπεζες και χώρες. Ειδικότερα, τα δάνεια αυτά έπρεπε να εγγράφονται στους δημοσιονομικούς λογαριασμούς των κρατών μελών και προκαλούσαν αύξηση του δημόσιου χρέους των αντίστοιχων χωρών. Για να αντιμετωπίσει το πρόβλημα αυτό, η σύνοδος κορυφής της ευρωζώνης αποφάσισε τον Ιούνιο του 2012 να επιτραπεί στον ΕΜΣ να προβαίνει σε άμεση ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών, αφ'ής στιγμής συγκροτηθεί ο ΕΕΣ. Η ευχέρεια αυτή θα συμβάλει σε μεγάλο βαθμό στην πορεία αποσύνδεσης τραπεζών και χωρών στη ζώνη του

ευρώ και θα αποτελέσει σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της επιτυχούς διευθέτησης της κρίσης της ζώνης του ευρώ.

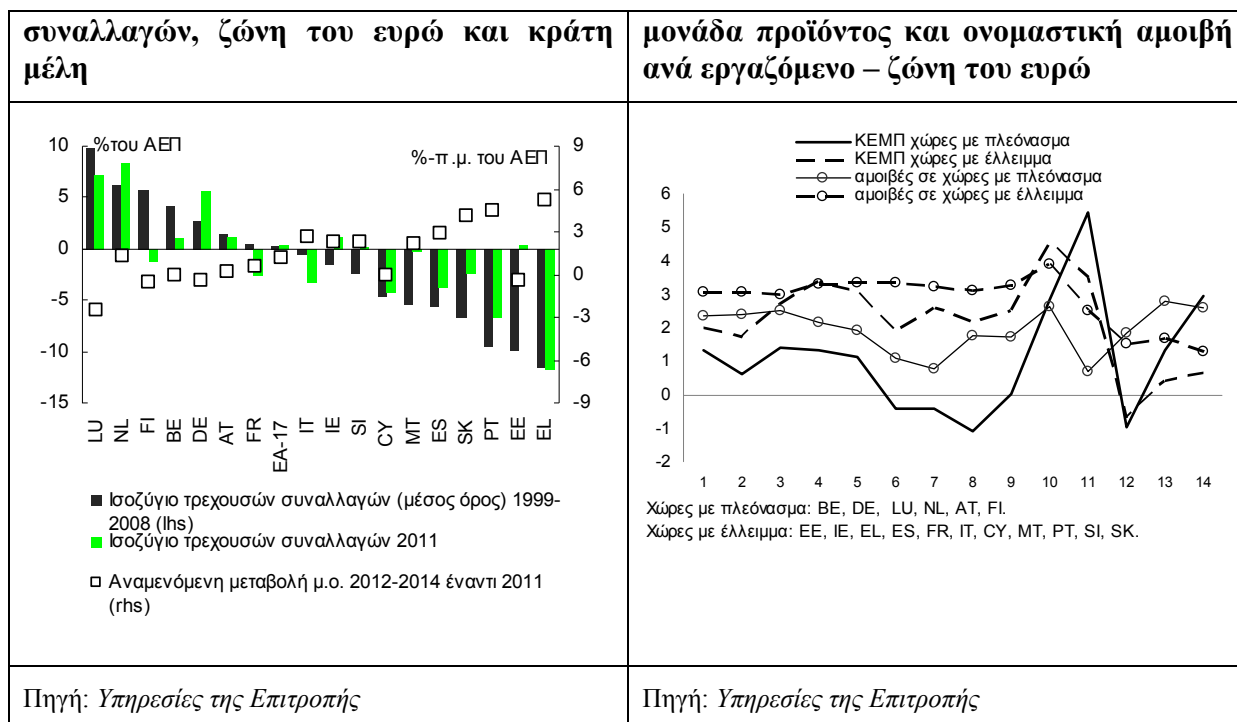
Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα έχει λάβει αποτελεσματικά μέτρα για τον μετριασμό των περιορισμών χρηματοδότησης των τραπεζών και την αποκατάσταση του μηχανισμού μετάδοσης της νομισματικής πολιτικής. Οι δύο τριετείς μακροπρόθεσμες πράξεις αναχρηματοδότησης που πραγματοποιήθηκαν από την ΕΚΤ τον Δεκέμβριο του 2011 και τον Φεβρουάριο του 2012 κάλυψαν οξύτατες ελλείψεις αναχρηματοδότησης για τράπεζες της ζώνης του ευρώ, εξασφαλίζοντας την πρόσβαση των τραπεζών σε μεσοπρόθεσμη χρηματοδότηση με χαμηλό κόστος. Ωστόσο, καθώς οι χρηματοδοτικές πιέσεις συνεχίστηκαν και σε ορισμένα κράτη της ζώνης του ευρώ εμφανίστηκαν συμπτώματα σοβαρών διαταραχών στον μηχανισμό μετάδοσης της νομισματικής πολιτικής, η ΕΚΤ θέσπισε ένα νέο εργαλείο, τις Άμεσες Νομισματικές Συναλλαγές (ΑΝΣ), για να εξασφαλιστεί η ορθή μετάδοση της νομισματικής πολιτικής στη ζώνη του ευρώ. Οι ΑΝΣ είναι άμεσες συναλλαγές στις δευτερογενείς αγορές κρατικών ομολόγων που υπόκεινται σε αυστηρούς και αποτελεσματικούς όρους σε συνδυασμό με πρόγραμμα προσαρμογής που χρηματοδοτείται από τον ΕΜΣ. Ενώ το μέσο αυτό δεν έχει χρησιμοποιηθεί μέχρι σήμερα, η εξαγγελία του έχει ήδη οδηγήσει σε βελτιώσεις στις αγορές κρατικών ομολόγων στη ζώνη του ευρώ και, σε συνδυασμό με τα σχέδια για την εφαρμογή της Τραπεζικής Ένωσης, μπορεί να συμβάλει σημαντικά στον μετριασμό των εντάσεων στη ζώνη του ευρώ και στην αποκατάσταση συνθηκών για μια υγιή χορήγηση πιστώσεων προς την οικονομία.

Ενώ τα αποφασιστικά μέτρα έχουν αμβλύνει τις εντάσεις της αγοράς, οι αγορές εξακολουθούν να εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τη συνέχιση των υποστηρικτικών πολιτικών και την εφαρμογή των δεσμεύσεων. Οι υποκείμενες αδυναμίες εξακολουθούν να υπάρχουν στο χρηματοπιστωτικό σύστημα της ΕΕ και ειδικότερα στη ζώνη του ευρώ. Ταυτόχρονα, η διάρκεια της κρίσης στη ζώνη του ευρώ οδήγησε σε μεγάλη εξάρτηση των εξελίξεων της αγοράς από τα μέτρα πολιτικής. Συνεπώς, η βεβαιότητα σχετικά με τις πολιτικές ενέργειες και την απαρέγκλιτη εφαρμογή των συμφωνηθέντων μέτρων και των εθνικών πολιτικών μεταρρυθμίσεων αποτελεί καθοριστικό στοιχείο για τη συγκράτηση της αστάθειας των αγορών. Η δέσμευση για την οικοδόμηση μιας γνήσιας ΟΝΕ και, ειδικότερα, μιας πλήρους τραπεζικής ένωσης, θα αποκαταστήσει τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα σε μόνιμη βάση.

3. ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΣΤΗΡΙΞΗ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΗ ΔΙΟΡΘΩΣΗ ΤΩΝ ΑΝΙΣΟΡΡΟΠΙΩΝ

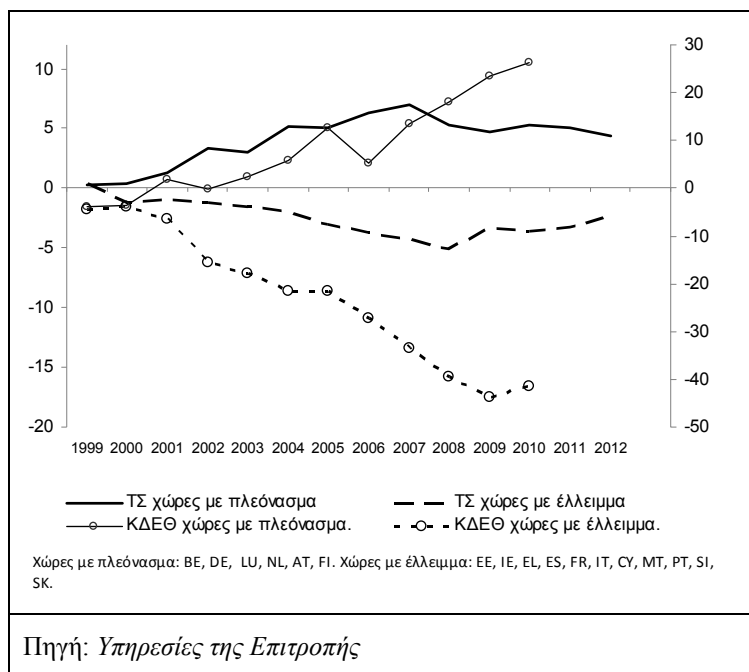
Η βελτίωση της εμπιστοσύνης και η ανάκαμψη της ανάπτυξης βραχυπρόθεσμα, με παράλληλη δημιουργία των προϋποθέσεων για τη βιώσιμη ανάπτυξη στο μέλλον είναι η κύρια πρόκληση στη σημερινή συγκυρία. Σε ένα πλαίσιο περιοριστικών μακροοικονομικών πολιτικών, οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις αποτελούν σημαντικό στοιχείο της στρατηγικής ανάπτυξης και επανεξισορρόπησης με στόχο την αξιοποίηση του ανεκμετάλλετου δυναμικού των οικονομιών των κρατών μελών της ΕΕ. Οι ευάλωτες χώρες κατέβαλλαν σημαντικές προσπάθειες μεταρρυθμίσεων καθώς η κρίση επεκτεινόταν. Παρόλο που η ανάγκη δράσης σε αυτά τα κράτη μέλη είναι πιο επείγουσα, τόσο η βραχυπρόθεσμη όσο και η μεσοπρόθεσμη ανάπτυξη αποτελεί πανευρωπαϊκό πρόβλημα που απαιτεί μια συλλογική απάντηση. Παρά τις σημαντικές διαφορές στην οικονομική κατάσταση μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών, μια συντονισμένη προσέγγιση για τις μεταρρυθμίσεις σε όλα τα κράτη μέλη και σε επίπεδο ΕΕ θα έδινε μια πολιτική ώθηση, θα χαλάρωνε τους περιορισμούς της οικονομικής πολιτικής και θα διευκόλυνε τη διαδικασία μεταρρυθμίσεων.

Διάγραμμα 6. Ισοζύγιο τρεχουσών	Διάγραμμα 7. Κόστος εργασίας ανά
--	---



Η οικονομική ανάπτυξη της ΕΕ επί του παρόντος αναστέλλεται από εμμένουσες μακροοικονομικές ανισορροπίες και την ανάγκη διόρθωσης υπερβάσεων που έγιναν κατά το παρελθόν σε επίπεδο δανεισμού και κατανάλωσης. Η προσωρινά χαμηλότερη ανάπτυξη αποτελεί εγγενές χαρακτηριστικό μιας προσαρμογής σε βάθος, καθώς όταν οι οικονομίες υφίστανται αναδιάρθρωση, οι πόροι μεταφέρονται από τον τομέα των μη εμπορεύσιμων στον τομέα των εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών και οι ισολογισμοί όλων των τομέων της οικονομίας πρέπει να προσαρμοστούν. Η απαιτούμενη προσαρμογή συνεχίστηκε κατά το προηγούμενο έτος, παρά τη δυσχερή οικονομική συγκυρία, και αποδίδει πλέον καρπούς. Τα ονομαστικά στοιχεία για το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, το εμπόριο και την εγχώρια ζήτηση δείχνουν ότι η προσαρμογή είναι σε εξέλιξη στην ΕΕ, και στις χώρες της ζώνης του ευρώ, αν και απαιτείται περαιτέρω πρόοδος (διάγραμμα 6). Η προσαρμογή βρίσκεται επίσης σε εξέλιξη στις χώρες που υπόκεινται σε πρόγραμμα και σε άλλες ευάλωτες χώρες, συμπεριλαμβανομένων αυτών στις οποίες η πρόοδος φαινόταν μέχρι πρόσφατα περιορισμένη. Οι ανισορροπίες του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών μειώνονται, ενώ οι εξελίξεις του κόστους εργασίας ανά μονάδα προϊόντος θα μπορούσαν να συμβάλουν σε περαιτέρω επανεξισορρόπηση στο μέλλον (διάγραμμα 7). Σε ορισμένες χώρες με έλλειμμα, οι ονομαστικοί μισθοί προσαρμόζονται τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα.

Διάγραμμα 8. Τρέχουσες συναλλαγές και καθαρή διεθνής επενδυτική θέση (ΚΔΕΘ) - χώρες με πλεόνασμα/έλλειμμα



Η συντελούμενη προσαρμογή των εξωτερικών θέσεων, φαίνεται να έχει σε μεγάλο βαθμό διαρθρωτικό χαρακτήρα. Στις χώρες με έλλειμμα παρατηρήθηκε σημαντική συμπίεση των εισαγωγών και κάποια αύξηση των εξαγωγών. Αν και η συμπίεση των εισαγωγών ήταν μέχρι στιγμής εντονότερη, η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας προετοιμάζει το έδαφος για μια μελλοντική επέκταση των εξαγωγών και – σύμφωνα με τις προβλέψεις που διατύπωσε η Επιτροπή το φθινόπωρο – η συμβολή τω εξαγωγών στην επανεξισορρόπηση αναμένεται να αυξηθεί κατά τη διάρκεια της

περιόδου που καλύπτουν οι προβλέψεις. Με την προϋπόθεση ότι θα διατηρηθεί η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, η αύξηση των εξαγωγών αναμένεται να οδηγήσει σε ανάπτυξη των βιομηχανιών με εξαγωγικό προσανατολισμό και στην εδραίωση του μόνιμου χαρακτήρα της προσαρμογής. Ωστόσο, η εξωτερική επανεξισορρόπηση των ροών στο λογαριασμό τρεχουσών συναλλαγών δεν είναι ακόμη αρκετή για να μεταβάλει τις μη βιώσιμες τάσεις στον τομέα των αποθεμάτων (καθαρή επενδυτική θέση και εξωτερικό χρέος) (διάγραμμα 8). Στις περισσότερες χώρες με έλλειμμα, οι δείκτες εξωτερικού χρέους προς ΑΕΠ συνεχίζουν να αυξάνονται· εάν μειώνονται, αυτό οφείλεται κυρίως στη μεγάλη ανατίμηση των υποχρεώσεων. Θα χρειαστούν σημαντικές προσαρμογές, το κόστος των οποίων – ιδίως από την άποψη της απασχόλησης – θα εξαρτηθεί από την ικανότητα προσαρμογής του κάθε κράτους μέλους. Η πρόοδος στη μείωση των διμερών ανισορροπιών στο λογαριασμό τρεχουσών συναλλαγών μεταξύ χωρών με πλεόνασμα και χωρών με έλλειμμα έχει καταστεί πιο ορατή. Για τις χώρες με πλεόνασμα, υπάρχουν επίσης ενδείξεις επανεξισορρόπησης ως προς την εγχώρια ζήτηση, παρόλο που η προσαρμογή των πλεονασμάτων των λογαριασμών τρεχουσών συναλλαγών αντανακλά επίσης το γεγονός ότι ο λογαριασμός τρεχουσών συναλλαγών για το σύνολο της ζώνης του ευρώ εμφάνισε πλεόνασμα.

Ενώ ο πλήρης αντίκτυπος των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στην ανάπτυξη και την επανεξισορρόπηση είναι πιθανό να γίνει αισθητός μεσοπρόθεσμα έως μακροπρόθεσμα, τα οφέλη μπορεί επίσης να γίνουν ορατά και βραχυπρόθεσμα. Οι διαδικασίες μεταρρύθμισης συνδέονται συνήθως με κόστος προσαρμογής και μετάβασης βραχυπρόθεσμα, εν μέρει λόγω της γενικά άνισης κατανομής τους μεταξύ των επιχειρήσεων και των ιδιωτών. Ωστόσο, οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις μπορεί επίσης να έχουν άμεσα αποτελέσματα στην τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας, δεδομένου ότι βελτιώνουν την εμπιστοσύνη και τις προσδοκίες των διαφόρων οικονομικών συντελεστών. Πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στις μεταρρυθμίσεις που αυξάνουν όσο το δυνατό λιγότερο το δημοσιονομικό κόστος (όπως μεταρρυθμίσεις για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και την αύξηση του ανταγωνισμού στις αγορές προϊόντων ή για τη μείωση της κανονιστικής και διοικητικής επιβάρυνσης για τις επιχειρήσεις), ενώ έμφαση πρέπει να δοθεί επίσης στην επίτευξη των βέλτιστων προϋποθέσεων πλαισίωσης (π.χ. μέσω της ενίσχυσης του κοινωνικού διαλόγου) για να στηριχθεί η δράση σε τομείς πολιτικής οι οποίοι παραδοσιακά επιδέχονται πιο δύσκολα μεταρρυθμίσεις, όπως η αγορά εργασίας. Επιπλέον, θα πρέπει να εξεταστούν οι

συνέργειες μεταξύ των διαφόρων τομέων στους οποίους πρέπει να θεσπιστούν μεταρρυθμίσεις. Για παράδειγμα, οι μεταρρυθμίσεις της αγοράς εργασίας που αποσκοπούν στη συγκράτηση του κόστους εργασίας ανά μονάδα προϊόντος μπορεί να είναι αποτελεσματικότερες για την τόνωση της ανταγωνιστικότητας εάν συνδυάζονται με μεταρρυθμίσεις των αγορών προϊόντων, με στόχο την ενίσχυση του ανταγωνισμού και τη συμπίεση των περιθωρίων κέρδους. Σε γενικές γραμμές, θα πρέπει να μελετηθούν προσεκτικά οι αλληλεπιδράσεις μεταξύ των διαφόρων τομέων μεταρρυθμίσεων και του κατάλληλου χρόνου θέσπισης των μεταρρυθμίσεων, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες που επικρατούν σε κάθε κράτος μέλος.

Η ρύθμιση και εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη διασφάλιση της ομαλής επανεξισορρόπησης και την αποφυγή επιζήμιων κύκλων ραγδαίας μεγέθυνσης και συρρίκνωσης. Η αναγκαία διαδικασία απομόχλευσης που πραγματοποιείται στον ιδιωτικό τομέα σε ορισμένες χώρες της ΕΕ και οι τις τεταμένες χρηματοοικονομικές συνθήκες που περιγράφονται στην ενότητα 2, ενδέχεται να επηρεάσουν αρνητικά την ανάπτυξη βραχυπρόθεσμα. Ωστόσο, αποτελεί προϋπόθεση για τη διόρθωση των υπερβολικών εσωτερικών και εξωτερικών ανισορροπιών. Παράλληλα, η υπερβολική πιστωτική επέκταση και μόχλευση στον χρηματοπιστωτικό τομέα, όπως είχε παρατηρηθεί πριν από την κρίση, οδηγούν στην αποδυνάμωση του χρηματοπιστωτικού τομέα με μεγάλο κίνδυνο άτακτης διόρθωσης και πολύ σοβαρές αρνητικές συνέπειες για την οικονομική ανάπτυξη. Στο πλαίσιο αυτό, η ανάπτυξη αποτελεσματικών εργαλείων μικροπροληπτικής και μακροπροληπτικής εποπτείας έχει καθοριστική σημασία προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι, μόλις όροι χρηματοδότησης σε όλη την ΕΕ αποκατασταθούν, η επανεξισορρόπηση θα συνεχιστεί με βάση μια κανονική ροή κεφαλαίων προς τις πλέον παραγωγικές δραστηριότητες και τις μακροπρόθεσμες επενδυτικές ανάγκες της οικονομίας της ΕΕ και ότι δεν θα δημιουργηθούν εκ νέου υπερβολικές ανισορροπίες.

Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που αυξάνουν την παραγωγικότητα εξακολουθούν να αποτελούν προτεραιότητα για την προώθηση των μεσοπρόθεσμων αναπτυξιακών προοπτικών και τη διασφάλιση μόνιμης εξισορρόπησης της οικονομίας της ΕΕ. Τα εμπειρικά στοιχεία δείχνουν ότι οι μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των αγορών προϊόντων, υπηρεσιών και εργασίας μπορούν να τονώσουν την παραγωγικότητα, την καινοτομία και να αυξήσουν την παραγωγή και τα επίπεδα απασχόλησης. Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που προσανατολίζονται ειδικά στη στήριξη της καινοτομίας, στις επενδύσεις σε ΤΠΕ και στη χρήση τους, καθώς και στην ακόμη μεγαλύτερη ελευθέρωση του εμπορίου μπορούν επίσης να έχουν άμεσο αντίκτυπο στην παραγωγικότητα. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές ευνοούν επίσης ανακατανομή της εργασίας και του κεφαλαίου, που επιτρέπουν τη μετατόπιση προς τομείς με υψηλό δυναμικό ανάπτυξης (συμπεριλαμβανομένων των τομέων της πράσινης ανάπτυξης και της ψηφιακής οικονομίας). Επιπλέον, αυτού του είδους οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις μπορούν να διαδραματίσουν καίριο ρόλο στη μείωση των εσωτερικών και εξωτερικών ανισορροπιών, π.χ. με τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και των εξαγωγικών επιδόσεων. Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις είναι ιδιαίτερα σημαντικές για τη ζώνη του ευρώ όπου οι σχετικές τιμές δεν μπορούν να επηρεαστούν από τις αυξομειώσεις των ονομαστικών συναλλαγματικών ισοτιμιών.

Η προώθηση των δυνατοτήτων πράσινης ανάπτυξης θα μπορούσε να μεταφραστεί σε καλύτερες επιδόσεις τόσο σε μακροοικονομικό όσο και σε μικροοικονομικό επίπεδο. Η στροφή προς μεθόδους παραγωγής που επιδιώκουν χαμηλή κατανάλωση άνθρακα και αποτελεσματική χρήση των πόρων θα μειώσει τις πιέσεις που ασκούν οι ραγδαίες μεταβολές των τιμών στα επίπεδα του κόστους των βασικών προϊόντων, καθώς και στις πληθωριστικές προσδοκίες. Θα μειώσει την εξάρτηση από πόρους και ενέργεια και, κατά συνέπεια, θα περιορίσει το εμπορικό ενεργειακό έλλειμμα και θα ενισχύσει την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας της ΕΕ σε μακροπρόθεσμη βάση. Η ΕΕ έχει αναπτύξει πολιτικές για τη βελτίωση

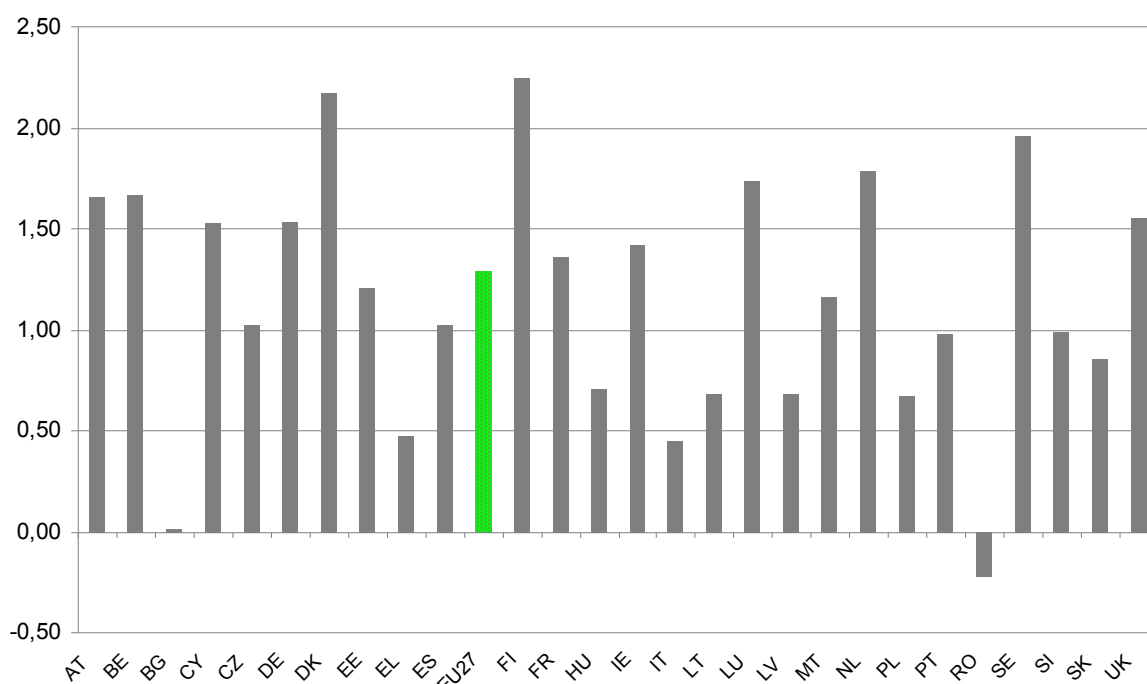
της αποτελεσματικότητας κατά τη χρήση των πόρων, με φιλόδοξους στόχους που θα έχουν επιπτώσεις για όλα τα κράτη μέλη. Τα πλήρη οφέλη των πολιτικών αυτών θα αξιοποιηθούν μόνο εάν συνοδεύονται από ένα σταθερό και προβλέψιμο κανονιστικό πλαίσιο για τον προσανατολισμό των επενδύσεων, μετατόπιση της φορολόγησης από την εργασία στους περιβαλλοντικούς φόρους και στους φόρους κατανάλωσης, σταδιακή κατάργηση των επιδοτήσεων που είναι επιβλαβείς για το περιβάλλον, μέτρα για την προώθηση της δημιουργίας νέων «πράσινων» αγορών και τεχνολογιών καθώς και η μεταβολή των υφιστάμενων προτύπων παραγωγής και κατανάλωσης ώστε να καταστούν περισσότερο οικολογικά.

Θα πρέπει να διατηρηθεί ο ρυθμός ελευθέρωσης της αγοράς προϊόντων και υπηρεσιών. Απαιτείται περαιτέρω δράση για την άρση των αδικαιολόγητων περιορισμών και τη βελτίωση του ανταγωνισμού στις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών, κυρίως στους τομείς του λιανικού εμπορίου, των νομοθετικώς κατοχυρωμένων επαγγελμάτων, των κατασκευών, του τουρισμού, της παροχής υπηρεσιών σε επιχειρήσεις και των κλάδων δικτύου. Αυτό απαιτεί, επίσης, την ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ, όπου η αποτελεσματική λειτουργία της ενιαίας αγοράς μπορεί να βελτιώσει το αναπτυξιακό δυναμικό και να συμβάλει στην εξάλειψη των ανισορροπιών. Για να καταστεί δυνατή η πλήρης αξιοποίηση του δυναμικού της, η ανάπτυξη της ενιαίας αγοράς απαιτεί φιλόδοξες βελτιώσεις, τόσο με την ενίσχυση της εφαρμογής των πολιτικών όσο και με την εντατικοποίηση των μεταρρυθμίσεων στα κράτη μέλη, όπως προβλέπεται στις πράξεις για την ενιαία αγορά I και II. Σε αυτό το πλαίσιο, τα κράτη μέλη θα πρέπει ιδίως να θεσπίσουν φιλόδοξα μέτρα για την εφαρμογή της οδηγίας για τις υπηρεσίες, λαμβανομένης υπόψη της σημασίας της για την προώθηση της ανάπτυξης και της προσαρμογής⁶.

⁶

Εκτιμήσεις των υπηρεσιών της Επιτροπής δείχνουν ότι τα οφέλη που συνδέονται με την τρέχουσα εφαρμογή της οδηγίας για τις υπηρεσίες από τα κράτη μέλη είναι της τάξης του 0,8% του ΑΕΠ της ΕΕ, ενώ μια ελαφρά πιο φιλόδοξη εφαρμογή, δηλαδή αν κάθε χώρα επιτύγχανε το μέσο επίπεδο της ΕΕ όσον αφορά τους φραγμούς στη διασυνοριακή παροχή και εγκατάσταση δραστηριοτήτων υπηρεσιών, θα απέφερε πρόσθετα οφέλη ύψους 0,4 εκατοστιαίων μονάδων του ΑΕΠ. Σύμφωνα με ένα ιδιαίτερα φιλόδοξο σενάριο, βάσει του οποίου κάθε κράτος μέλος θα έφθανε στο μέσο όρο των πέντε χωρών με τις καλύτερες επιδόσεις, θα μπορούσε να επιτευχθεί σε επίπεδο ΕΕ πρόσθετη αύξηση του ΑΕΠ κατά 1,8% .

Διάγραμμα 9. Δείκτης αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα, ΕΕ, κράτη μέλη, 2011



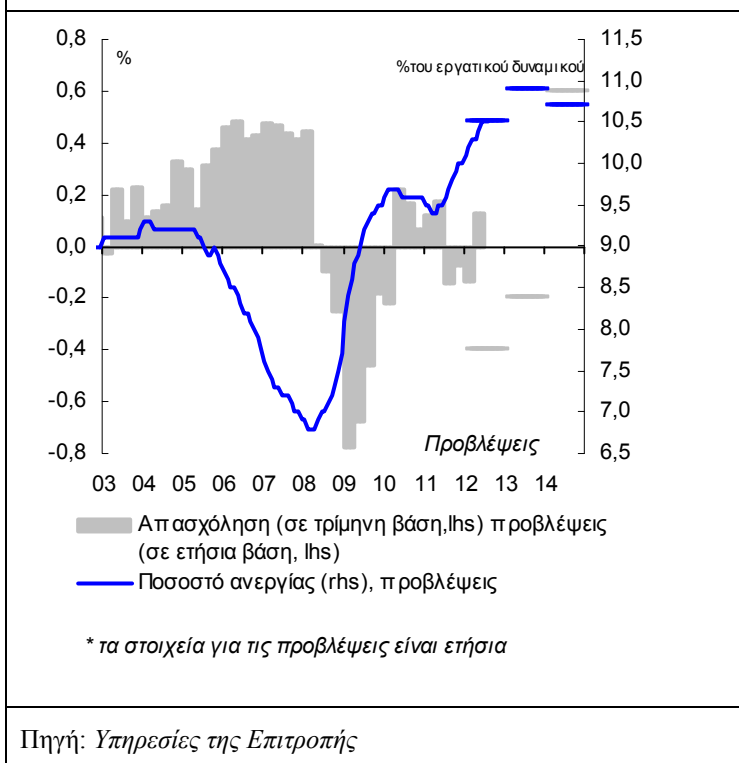
Σημείωση: Ο δείκτης της Παγκόσμιας Τράπεζας για την αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα δείχνει την αντίληψη του πληθυσμού για την ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών και της δημόσιας διοίκησης και τον βαθμό της ανεξαρτησίας τους έναντι των πολιτικών πιέσεων, την ποιότητα της διαμόρφωσης και εφαρμογής πολιτικών και την αξιοπιστία της κυβερνητικής δέσμευσης όσον αφορά τις πολιτικές αυτές. Ο δείκτης αυτός κυμαίνεται από - 2,5 έως 2,5.

Πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα

Η βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, μεταξύ άλλων με την αναζήτηση τρόπων για την αύξηση της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα, αποτελεί βασική προτεραιότητα. Ένα ανοικτό και αποτελεσματικό επιχειρηματικό περιβάλλον αποτελεί καταλύτη για την ανάπτυξη, δεδομένου ότι προωθεί την επιχειρηματική δραστηριότητα και μειώνει το περιττό κόστος για τις επιχειρήσεις. Τα στοιχεία δείχνουν ότι η διοικητική πολυπλοκότητα ή «γραφειοκρατία» έχει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στο επίπεδο της επιχειρηματικότητας, της καινοτομίας και της ανταγωνιστικότητας, καθώς και στις εισροές ΑΞΕ που θα μπορούσαν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην αντιμετώπιση των ανισορροπιών. Επιπλέον, η υπέρμετρη κανονιστική επιβάρυνση αποτελεί κίνητρο για την ανάπτυξη της παραοικονομίας. Μια αποτελεσματική δημόσια διοίκηση πρέπει να παρέχει υπηρεσίες σε ολόκληρη την οικονομία, χωρίς να επιβάλλει δυσανάλογη γραφειοκρατική επιβάρυνση για τους οικονομικούς φορείς (διάγραμμα 9). Η αντιμετώπιση των υφιστάμενων προβλημάτων στη δημόσια διοίκηση θα συμβάλει τόσο στη δημοσιονομική εξυγίανση όσο και στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και των αναπτυξιακών προοπτικών. Ειδικότερα, οι μεταρρυθμίσεις του δικαστικού συστήματος θα μειώναν τους κινδύνους και την αβεβαιότητα που συνδέονται με τη δημιουργία επιχειρήσεων και τις επιχειρηματικές δραστηριότητες, πράγμα που θα ευνοούσε τις επενδύσεις και θα συνέβαλλε στη μείωση του κόστους των συναλλαγών και την τόνωση του ανταγωνισμού. Για τον σκοπό αυτό, πολλά κράτη μέλη έχουν ήδη θεσπίσει μέτρα για τον εξορθολογισμό και την αύξηση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης. Οι μεταρρυθμίσεις θα πρέπει κατά κύριο λόγο να αφορούν τα δικαστικά συστήματα και την ενίσχυση της χρήσης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και των δημόσιων ηλεκτρονικών συμβάσεων.

Η ανεργία έχει λάβει ιδιαίτερα σοβαρές διαστάσεις σε ορισμένες χώρες της ΕΕ, με αυξανόμενες οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές επιπτώσεις (διάγραμμα 10). Η αύξηση της ανεργίας συνοδεύεται από σημαντική αύξηση του βαθμού απόκλισης μεταξύ των αγορών εργασίας της ΕΕ. Ενώ η ανεργία έχει αυξηθεί στις περισσότερες χώρες, φθάνοντας ορισμένες φορές σε πρωτοφανή επίπεδα, σε ορισμένες χώρες παρουσιάζει πτώση. Οι μεγαλύτερες περίοδοι χωρίς εργασία και η επιδείνωση της αντιστοίχισης μεταξύ της ζήτησης και προσφοράς εργασίας σε πολλές χώρες της ΕΕ, μεταξύ άλλων και λόγω των μετατοπίσεων από τον ένα τομέα στον άλλο σε ορισμένες χώρες, αποτελούν ενδείξεις ότι η ανεργία μπορεί αποκτήσει διαρθρωτικό χαρακτήρα σε μεγαλύτερο βαθμό, με αρνητικές επιπτώσεις στο μακροπρόθεσμο αναπτυξιακό δυναμικό.

Διάγραμμα 10. Αύξηση του ποσοστού απασχόλησης και ανεργίας – ΕΕ



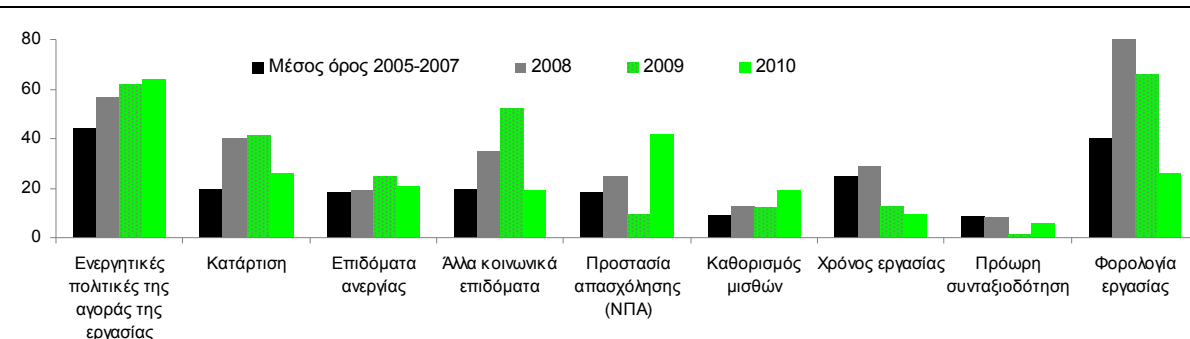
Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο για την αντιμετώπιση της ανεργίας με παράλληλη ενίσχυση της ανάπτυξης και προώθηση της προσαρμογής. Για να καταστεί δυνατή η αισθητή μείωση των ποσοστών ανεργίας, πρέπει να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις για την ανανέωση της εμπιστοσύνης και τη σταθερή ζήτηση εργασίας. Συγχρόνως, η μείωση της ανεργίας θα αποτελέσει αποφασιστικό παράγοντα για την ενίσχυση της εμπιστοσύνης και την διασφάλιση της κοινωνικής και πολιτικής βιωσιμότητας των τρεχουσών μεταρρυθμίσεων. Ωστόσο, η άμεση πρόκληση είναι να γίνει διαχείριση των υψηλών και επίμονων ποσοστών ανεργίας σε μια περίοδο υποτονικής ανάπτυξης και, σε ορισμένες χώρες, σε

συνθήκες συνεχιζόμενης απομόχλευσης και εξωτερικής επανεξισορρόπησης. Λαμβάνοντας υπόψη τις διαφορετικές συνθήκες που επικρατούν στην ΕΕ, η πολιτική απάντηση πρέπει να είναι συντονισμένη αλλά προσαρμοσμένη στις ειδικές συνθήκες της κάθε χώρας.

Από την αρχή της κρίσης, αρκετές χώρες της ΕΕ υιοθέτησαν μια ενεργή προσέγγιση για τη μεταρρύθμιση της απασχόλησης. Σε ορισμένες περιπτώσεις, θεσπίστηκαν φιλόδοξα σχέδια μεταρρυθμίσεων, με στόχο τη δημιουργία ευνοϊκότερων συνθηκών για την απασχόληση (διάγραμμα 11). Οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις φαίνεται να είναι εν πολλοίς σύμφωνες με τις προτεραιότητες που τέθηκαν σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ιδίως με μέτρα που αυξάνουν τον δυναμισμό των αγορών, μειώνοντας τον επισφαλή χαρακτήρα της απασχόλησης και βελτιώνοντας την ανταγωνιστικότητα. Ορισμένες χώρες με υψηλή ανεργία και μεγάλες εξωτερικές ανισορροπίες προσπάθησαν να βελτιώσουν την μισθολογική δεκτικότητα και την ικανότητα προσαρμογής της αγοράς εργασίας, ιδίως με τη μεταρρύθμιση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης και του συστήματος καθορισμού των μισθών. Οι πολιτικές προστασίας του εισοδήματος, ενεργοποίησης και βοήθειας στην αναζήτηση

εργασίας έχουν προσαρμοστεί στις αυξανόμενες προκλήσεις της αγοράς εργασίας. Ωστόσο, δεν έχουν λάβει όλες οι χώρες τα απαραίτητα μέτρα που θα τους επιτρέψουν να δώσουν απαντήσεις στις πολιτικές προκλήσεις που αντιμετωπίζουν.

Διάγραμμα 11. Αριθμός μέτρων για την αγορά εργασίας ανά τομέα, σύνολο ΕΕ



Σημείωση: Στις ΕΠΑΕ δεν περιλαμβάνεται η κατάρτιση

Πηγή: Υπηρεσίες της Επιτροπής, ΓΔ ECFIN βάση δεδομένων LABREF.

Η αντιμετώπιση της ανεργίας και η στήριξη της δημιουργίας θέσεων απασχόλησης θα πρέπει να αποτελούν βασική προτεραιότητα της πολιτικής ατζέντας Θα πρέπει να διατηρηθεί ο ρυθμός των μεταρρυθμίσεων στις αγορές εργασίας, ιδίως στις χώρες που αντιμετωπίζουν σημαντικές προκλήσεις στην αγορά εργασίας. Ο βαθμός στον οποίο η δυνητική ανάπτυξη μπορεί να ενεργοποιηθεί εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την επιτυχία με την οποία αντιμετωπίζονται οι στενώσεις στην αγορά εργασίας, καθώς και ο κίνδυνος αδράνειας της ανεργίας. Απαιτούνται επείγοντως πολιτικές λύσεις προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι διαρθρωτικές και θεσμικές προκλήσεις της αγοράς εργασίας (κατακερματισμός της αγοράς εργασίας, επιδείνωση της διαδικασίας αντιστοίχισης των θέσεων εργασίας και επίμονη διαρθρωτική ανεργία). Θα πρέπει να διατηρηθούν οι προσπάθειες που στοχεύουν σε φιλόδοξες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις οι οποίες ευνοούν την προσαρμογή (ΝΠΑ, καθορισμός μισθών) και η σωστή εφαρμογή των μέτρων που έχουν θεσπιστεί στις χώρες με σοβαρά προβλήματα στις αγορές εργασίας. Θα πρέπει επίσης να εξεταστεί το ενδεχόμενο θέσπισης ειδικών μέτρων για την τόνωση της ζήτησης εργασίας με τη μείωση της φορολόγησης της εργασίας – κυρίως για τις ομάδες των χαμηλόμισθων – όταν το επιτρέπουν οι δημοσιονομικές συνθήκες, και στήριξης της επιχειρηματικότητας και της κοινωνικής οικονομίας. Επιπλέον, είναι απαραίτητο να ληφθούν στοχευμένα μέτρα για την προώθηση της πρόσληψης ειδικών ομάδων εργαζομένων που διατρέχουν τον κίνδυνο αποχώρησης από το εργατικό δυναμικό (όπως οι μακροχρόνια άνεργοι ή οι νέοι εργαζόμενοι χωρίς προηγούμενη πείρα), μεταξύ άλλων μέσω αποδοτικών ενεργητικών πολιτικών για την αγορά εργασίας και της αξιοποίησης του δυναμικού τομέων που μπορούν να δημιουργήσουν θέσεις απασχόλησης.

Παράρτημα. Επιλεγμένοι μακροοικονομικοί δείκτες

	Ανάπτυξη και απασχόληση						Ανταγωνιστικότητα						Δημόσια οικονομικά							Χρηματοπιστωτική σταθερότητα			
	Κατά κεφαλή ΑΕΠ σε ΜΑΑ	Προβλέψεις αύξησης του ΑΕΠ	Ποσοστό απασχόλησης	Μακρο-χρόνια ανεργία*	Ανεργία νέων (<25)*	Ποσοστό συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό*	Ονομαστικό κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος*			Ονομαστική αμοιβή ανά απασχολούμενο*		Ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών*	Μερίδιο αγοράς εξαγωγών (αγαθά + υπηρεσίες)	Χρέος γενικής κυβέρνησης*	Λημισιονομική θέση γενικής κυβέρνησης*	Συνολική φορολογική επιβάρυνση	Λεϊκτής βιοσυστηματικής (S2)*	Μέση ηλικία αποχώρησης από το εργατικό δυναμικό*	Προσδόκιμο ζωής*	Ιδιωτικό χρέος*	Μη αποδοτικό δάνειο	Αποκλίσεις μακροπρόθεσμων επιτοκίων σε σχέση με τη Γερμανία	Αποδόσεις ιδίων κεφαλαίων
							Σύνολο οικονομίας	Υπηρεσίες	Μετα-ποίηση	Δημόσιος τομέας	Ιδιωτικός τομέας												
	Επίπεδο σε σύγκριση με EU27=100	Ετήσιο ποσοστό μεταβολής	Ηλικιακή ομάδα 15-64	% του ενεργού πληθυσμού	% του ενεργού πληθυσμού	%	Ετήσιο ποσοστό μεταβολής	Ετήσιο ποσοστό μεταβολής	Ετήσιο ποσοστό μεταβολής	Ετήσιο ποσοστό μεταβολής	Ετήσιο ποσοστό μεταβολής	% του ΑΕΠ	% μεταβολή	% του ΑΕΠ	% του ΑΕΠ	Συνολικοί φόροι ως % του ΑΕΠ	Υψηλό επίπεδο σημαίνει χαμηλή βιοσυστηματική	2010 ή πιο πρόσφατο διαθέσιμο έτος	Στα 60 έτη	% του ΑΕΠ	%	Ποσοστιαίες μονάδες	%
	2011	2012	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011		2011 ή πιο πρόσφατο διαθέσιμο έτος	Μάρτιος 2012	2011 ή πιο πρόσφατο διαθέσιμο έτος	Σεπτέμβριος 2012	2011 ή πιο πρόσφατο διαθέσιμο έτος
BE	118	-0.2	61.9	3.5	18.7	66.7	2.7	2.6	-0.9	3.5	2.9	1.0	5.0	97.8	-3.7	45.6	7.4	61.6	23.6	238.4	4.2	1.1	1.4
BG	45	0.8	58.5	6.3	25.0	66.0	1.1	-1.0	:	4.8	8.1	1.7	5.6	16.3	-2.0	27.1	2.8	64.1	19.4	:	19.7	2.3	4.6
CZ	80	-1.3	65.7	2.7	18.1	70.5	1.1	0.4	-1.3	1.4	2.6	-3.9	5.9	40.8	-3.3	34.4	5.5	60.5	21.4	78.1	7.1	0.9	13.7
DK	125	0.6	73.1	1.8	14.2	79.3	0.5	0.1	0.0	0.9	2.2	6.6	5.4	46.6	-1.8	49.0	3.3	62.3	22.8	241.5	3.0	-0.2	0.6
DE	120	0.8	72.5	2.8	8.6	77.2	1.4	2.3	-2.2	3.0	3.1	5.6	5.2	80.5	-0.8	39.8	1.4	62.4	23.8	128.3	1.6	0.0	2.2
EE	67	2.5	65.1	7.1	22.3	74.7	-1.4	1.6	-10.1	3.5	-2.0	0.3	7.4	6.1	1.1	33.0	1.2	62.6	21.5	141.0	4.5	:	25.5
IE	127	0.4	59.2	8.6	29.4	69.4	-3.2	:	:	0.1	:	1.1	4.6	106.4	-13.4	29.9	4.1	64.1	23.5	332.0	:	3.8	-11.1
EL	82	-6.0	55.6	8.8	44.4	67.7	-1.8	-2.3	-0.2	-1.7	-5.5	-11.7	4.9	170.6	-9.4	34.8	-2.4	61.5	23.8	124.6	12.1	19.4	43.5
ES	99	-1.4	57.7	9.0	46.4	73.7	-1.5	-0.1	-4.1	-1.1	1.4	-3.7	4.2	69.3	-9.4	32.9	4.8	62.3	25.1	214.2	5.2	4.4	0.1
FR	107	0.2	63.9	4.0	22.9	70.4	1.6	1.6	2.3	2.5	3.2	-2.6	4.9	86.0	-5.2	45.6	1.6	60.2	25.4	141.1	4.6	0.8	5.6
IT	101	-2.3	56.9	4.4	29.1	62.2	0.9	1.4	2.1	-0.1	2.4	-3.3	5.4	120.7	-3.9	42.4	-2.3	60.4	24.6	126.0	9.5	3.8	-13.0
CY	92	-2.3	68.1	1.6	22.4	74.0	3.3	1.9	0.7	3.2	2.7	-4.2	7.4	71.1	-6.3	34.7	8.2	62.8	23.6	:	:	5.5	-86.0
LV	58	4.3	61.8	8.8	31.0	73.3	3.0	3.4	3.5	5.1	:	-2.4	10.4	42.2	-3.4	27.7	-0.7	62.7	20.0	123.1	10.1	2.4	5.1
LT	62	2.9	60.7	8.0	32.9	72.0	-0.1	0.2	-2.9	2.6	4.7	-3.7	9.8	38.5	-5.5	26.4	4.7	59.9	20.3	69.4	16.0	3.0	17.0
LU	274	0.4	64.6	1.4	16.4	67.9	3.3	3.1	2.0	1.9	2.0	7.1	10.1	18.3	-0.3	38.1	9.7	59.4	23.8	:	:	0.2	6.2
HU	66	-1.2	55.8	5.2	26.1	62.7	1.8	2.5	5.7	1.6	3.3	1.0	6.1	81.4	4.3	36.6	0.5	59.7	20.0	154.9	14.9	5.8	-7.9
MT	83	1.0	57.6	3.0	13.8	61.6	1.3	:	:	2.3	0.7	-0.3	4.4	70.9	-2.7	34.8	5.8	60.5	24.1	212.3	1.5	2.5	4.2
NL	131	-0.3	74.9	1.5	7.6	78.4	1.2	2.0	-1.8	0.9	1.8	8.3	5.2	65.5	-4.5	38.8	5.9	63.5	23.9	:	2.4	0.4	6.2
AT	129	0.8	72.1	1.1	8.3	75.3	0.9	2.9	-3.9	1.9	2.5	1.1	5.9	72.4	-2.5	43.7	4.1	60.9	24.1	161.9	4.1	0.6	1.5
PL	65	2.4	59.7	3.6	25.8	66.1	0.7	4.3	-7.9	4.8	4.2	-4.5	6.2	56.4	-5.0	32.5	1.6	59.3	21.5	79.0	6.0	3.4	12.3
PT	77	3.0	64.2	6.2	30.1	74.1	-0.7	:	:	:	:	-6.6	3.9	108.1	-4.4	36.1	-1.8	62.6	24.2	247.9	5.3	7.1	-4.1
RO	49	0.8	58.5	3.1	23.7	63.3	1.7	:	:	-8.5	7.2	-4.1	5.4	33.4	-5.0	27.5	3.7	64.3	19.7	:	11.4	5.1	1.3
SI	84	-2.3	64.4	3.6	15.7	70.3	-0.6	-0.3	-1.0	-0.1	1.5	0.1	5.5	46.9	-6.4	37.6	7.6	59.8	23.3	130.3	:	4.8	-11.1
SK	73	2.6	59.5	9.2	33.5	68.9	-0.4	2.7	0.0	-0.6	2.8	-2.5	6.2	43.3	-4.9	28.8	6.9	58.8	20.4	74.8	4.0	2.7	11.1
FI	116	0.1	69.0	1.7	20.1	74.9	1.8	2.6	1.9	2.8	3.8	-1.1	7.7	49.0	-0.6	43.4	5.8	61.7	23.9	179.9	0.8	0.3	8.1
SE	126	1.1	74.1	1.4	22.9	80.2	-0.8	-1.0	-4.1	0.6	1.3	6.5	5.0	38.4	0.4	44.9	2.0	64.4	24.2	234.7	:	0.0	10.7
UK	108	-0.3	69.5	2.7	21.1	75.7	1.5	:	:	:	:	-1.9	5.2	85.0	-7.8	37.6	5.2	63.0	23.8	:	2.2	0.0	4.2
EA	108	-0.4	64.3	4.6	20.8	71.5	0.9	:	:	:	:	0.3	5.1	88.1	-4.1	40.6	2.7	61.5	24.0	:	:	2.3	:
EU	100	-0.3	64.3	4.1	21.4	71.2	0.9	:	:	:	:	0.0	5.2	83.0	-4.4	39.9	2.1	61.5	23.2	:	:	2.0	:

* Μεταβλητές που αναφέρονται στο κείμενο του Συμφώνου για το ευρώ+ και στα συμπεράσματά του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Μαρτίου 2011

Πηγές: Υπηρεσίες της Επιτροπής, Eurostat, EKT