

EL

EL

EL



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 14.10.2009
COM(2009) 545 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**Η μακροπρόθεσμη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών για μια οικονομία σε
φάση ανάκαμψης**

{SEC(2009) 1354}

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Η μακροπρόθεσμη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών για μια οικονομία σε φάση ανάκαμψης

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Η παρούσα ανακοίνωση και η συνοδευτική της έκθεση (*Έκθεση περί διατηρησιμότητας 2009*) αξιολογεί τη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών στα κράτη μέλη. Πρόκειται για επικαιροποίηση της ανακοίνωσης και της έκθεσης του 2006,¹ μετά από σχετικό αίτημα του Συμβουλίου ECOFIN του Νοεμβρίου 2006², που ζήτησε από την Επιτροπή να συντάξει νέα έκθεση για τη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών όταν καταστούν διαθέσιμες νέες κοινές προβλέψεις σχετικά με τις δαπάνες που σχετίζονται με τη γήρανση του πληθυσμού το 2009. Η ανακοίνωση εκδίδεται στο πλαίσιο του προβληματισμού που αναπτύσσεται σχετικά με τις στρατηγικές εξόδου από την οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση και το εναρμονισμένο και συντονισμένο πλαίσιο για τη μεταρρύθμιση των οικονομιών της Ευρώπης που αποτελεί τον πυρήνα της στρατηγικής για την Ευρώπη 2020.
2. Η έκθεση λαμβάνει υπόψη τις συνθήκες της χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης και τις επιπτώσεις της στα δημόσια οικονομικά τώρα που αρχίζουν να εκδηλώνονται τα πρώτα δείγματα σταθεροποίησης. Στο μέτρο που η ανάκαμψη δεν έχει παγιωθεί και δεν έχουν καταργηθεί τα μέτρα κατά διακριτική ευχέρεια που εφαρμόζουν οι κυβερνήσεις, δεν μπορούν να προσδιοριστούν με ακρίβεια τα αποτελέσματα της κρίσης στα δημόσια οικονομικά. Ωστόσο, λαμβάνοντας υπόψη τις σημαντικές επιπτώσεις της κρίσης στο δημόσιο χρέος, η παρούσα ανακοίνωση παρέχει μια έγκαιρη συνεισφορά σε ένα στάδιο κατά το οποίο, σύμφωνα με τη θέση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου: «οι δημοσιονομικές πολιτικές πρέπει να αναπροσανατολιστούν σταδιακά προς την κατεύθυνση της διατηρησιμότητας» και «επιβάλλεται να σχεδιασθούν ήδη στρατηγικές εξόδου και να εφαρμοσθούν κατά συντονισμένο τρόπο μόλις επικρατήσει η ανάκαμψη, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαίτερων συνθηκών των διαφόρων κρατών.»³
3. Η τακτική αξιολόγηση της διατηρησιμότητας των δημόσιων οικονομικών είναι σύμφωνη με το αναθεωρημένο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ), βάσει του οποίου ζητήματα μακροπρόθεσμου χαρακτήρα θα πρέπει να αποκτήσουν καθοριστικό ρόλο στο πλαίσιο της εποπτείας. Πρόσφατα, τα κράτη μέλη συμφώνησαν σχετικά με τις λεπτομερείς αρχές για την αναθεώρηση των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων (ΜΔΣ) προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι

¹ «Μακροπρόθεσμη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών στην ΕΕ», *Ευρωπαϊκή Οικονομία*, 4/2006 και ανακοίνωση της Επιτροπής - COM (2006) 574 τελικό, της 12^{ης} Οκτωβρίου 2006.

² Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με τη «Διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών» της 7ης Νοεμβρίου 2006.

³ Ατυπη σύνοδος των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ «Γλωσσική διατύπωση που συμφωνήθηκε για τη σύνοδο κορυφής της G-20 στο Πίτσμπουργκ», Βρυξέλλες, 17 Σεπτεμβρίου 2009.

οι δημοσιονομικές στρατηγικές των κρατών μελών αντανακλούν τις πραγματικές μεσοπρόθεσμες ανάγκες, λαμβάνοντας υπόψη όχι μόνο τα επίπεδα του χρέους αλλά και τις τεκμαρτές υποχρεώσεις τους, ιδίως τις δαπάνες που συνδέονται με τη γήρανση του πληθυσμού, και μάλιστα τις προβλεπόμενες δαπάνες για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και συντάξεις.

2. ΔΥΣΚΟΛΗ ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ

4. **Η ευρωπαϊκή οικονομία παρουσιάζει ενδείξεις εισόδου σε φάση ανάκαμψης μετά τη βαθειά κρίση.** Χάρη στην αποτελεσματική και ουσιαστική δράση που αναλήφθηκε από το φθινόπωρο του 2008, η οποία συντονίστηκε με βάση το ΕΣΑΟ⁴, μπόρεσε να αποφευχθεί η χρηματοπιστωτική κατάρρευση και η γενικευμένη καταρράκωση της εμπιστοσύνης. Ωστόσο εξακολουθεί να επικρατεί μεγάλη αβεβαιότητα και υπάρχει ακόμη κίνδυνος αρνητικών αλληλεπιδράσεων μεταξύ του χρηματοπιστωτικού τομέα και της πραγματικής οικονομίας. Λαμβάνοντας υπόψη της απώλειες παραγωγής τα προηγούμενα τρίμηνα, η οικονομική δραστηριότητα προβλέπεται να υποχωρήσει κατά 4 ποσοστιαίες μονάδες το τρέχον έτος, ενώ η ανάπτυξη το 2010 θα είναι ισχνή.
5. **Οι δημοσιονομικές πολιτικές επικεντρώθηκαν με επιτυχία στην επείγουσα ανάγκη ανόρθωσης της οικονομίας από την ύφεση.** Τα μέτρα παροχής δημοσιονομικών κινήτρων κατά διακριτική ευχέρεια και η δράση των αυτόματων σταθεροποιητών έδωσαν οξυγόνο στις οικονομικές δραστηριότητες και συνέβαλαν στην πρόσφατη εκδήλωση ενδείξεων βελτίωσης, αλλά οδήγησαν σε σημαντική επιδείνωση των δημοσίων οικονομικών. Από έλλειμμα 0,8% του ΑΕΠ το 2007 – το καλύτερο αποτέλεσμα των τελευταίων τριάντα ετών – τα δημόσια ελλείμματα στην ΕΕ προβλέπεται να φθάσουν κατά μέσο όρο σε 6% του ΑΕΠ το 2009 και σε περίπου 7% το 2010. Στα τρία έτη μέχρι το 2010, ο δείκτης ακαθάριστου χρέους για την ΕΕ συνολικά αυξάνεται κατά περισσότερο από 20 μονάδες. Επιπλέον, οι ιδιαίτερα υψηλές ενδεχόμενες υποχρεώσεις ενδέχεται να μετατραπούν σε πραγματικές δαπάνες κατά τα προσεχή έτη, παρόλο που μπορεί να ανακτηθούν ορισμένες δαπάνες για τη στήριξη του τραπεζικού τομέα.
6. **Δεν πρέπει να αγνοηθεί η διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών σε πιο μακροχρόνια βάση.** Παρόλο που οι αυξήσεις του χρέους και του ελλείμματος είναι από μόνες τους αρκετά εντυπωσιακές, οι προβλεπόμενες επιπτώσεις της γήρανσης του πληθυσμού στα δημόσια οικονομικά αναμένεται να υπερκαλύψουν στο πολλαπλάσιο τα αποτελέσματα της κρίσης. Οι δημοσιονομικές δαπάνες που προκλήθηκαν από την κρίση και εκείνες των προβλεπόμενων δημογραφικών εξελίξεων λαμβανόμενες από κοινού καθιστούν το ζήτημα της διατηρησιμότητας των δημοσίων οικονομικών ακανθώδη πρόκληση. Οι διαθέσιμες προβλέψεις δείχνουν ότι, εάν δεν καταβληθούν φιλόδοξες προσπάθειες για την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και την εξυγίανση των δημόσιων λογαριασμών θα υπάρξουν πολύ μεγάλες αυξήσεις δαπανών για πληρωμές τόκων επί του χρέους και συντάξεις του δημοσίου, καθώς και για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και μακροχρόνια περίθαλψη τις προσεχείς δεκαετίες.

⁴ «Ένα ευρωπαϊκό σχέδιο για την ανάκαμψη της οικονομίας», ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο - COM (2008) 800 τελικό της 26^{ης} Νοεμβρίου 2008.

3. ΠΩΣ ΑΞΙΟΛΟΓΕΙΤΑΙ Η ΜΑΚΡΟΠΡΟΘΕΣΜΗ ΔΙΑΤΗΡΗΣΙΜΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

7. **Η διατηρησιμότητα σχετίζεται με την ικανότητα μιας κυβέρνησης να αναλάβει τις χρηματοπιστωτικές επιβαρύνσεις του χρέους της στο μέλλον. Δεν υπάρχει καθορισμένο ανώτατο όριο για τα διατηρήσιμα επίπεδα χρέους.** Τα όρια της διατηρησιμότητας διαφέρουν διαχρονικά και από τη μια χώρα στην άλλη. Η ικανότητα διατήρησης υψηλών χρεών εξαρτάται μεταξύ άλλων από το βαθμό ανάπτυξης των χρηματοπιστωτικών αγορών, τους αντιληπτούς κινδύνους, και την εμπιστοσύνη στην ικανότητα της κυβέρνησης να εφαρμόζει διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και να προχωρεί σε εξυγίανση των ελλειμμάτων. Εξαρτάται επίσης από το βαθμό της συνολικής προθυμίας ανάληψης κινδύνων και τα εναλλακτικά μέσα που διατίθενται έναντι των κρατικών ομολόγων. Ωστόσο, οι χώρες με υψηλούς δείκτες χρέους – καθώς και μεγάλες εξωτερικές ανισοροπίες ή ενδεχόμενες υποχρεώσεις – είναι ιδιαίτερα εκτεθειμένες σε αναταράξεις της αγοράς, όπως μεταβολές των επιτοκίων και περιθωρίων (spreads) σε περιόδους ρευστών οικονομικών προοπτικών.
8. **Μια εφάπαξ αύξηση του ύψους του δημοσίου χρέους δεν πρέπει να θέτει σε κίνδυνο τη διατηρησιμότητα των δημοσίων οικονομικών.** Μια επεκτατική δημοσιονομική πολιτική σε περιόδους κρίσης δεν είναι επιζήμια για τη διατηρησιμότητα εφόσον τα μέτρα που θεσπίζονται από τις κυβερνήσεις είναι προσωρινά και εξαλείφονται σταδιακά καθώς παγιώνεται η ανάκαμψη. Ανησυχίες προκαλεί ο διαρθρωτικός χαρακτήρας των υψηλών ελλειμμάτων, δεδομένου ότι, χωρίς μια κατάλληλη στρατηγική διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, η κρίση μπορεί να έχει παρατεταμένη επίπτωση στην παραγωγή και τη δυνητική ανάπτυξη, που συμπίπτει με τη διαχρονική τάση επιβράδυνσης της αύξησης του ΑΕΠ και την αύξηση των δαπανών λόγω των δημογραφικών τάσεων.
9. **Η δημοσιονομική πολιτική δεν είναι διατηρήσιμη εάν συνεπάγεται υπερβολική συσσώρευση δημοσίου χρέους με την πάροδο του χρόνου**— τώρα ή στο ορατό μέλλον – και συνεχώς αυξανόμενες δαπάνες εξυπηρέτησης του χρέους. Η διατηρησιμότητα των δημοσίων οικονομικών απαιτεί την αποφυγή της υπερβολικής αύξησης των υποχρεώσεων του δημοσίου— που συνεπάγεται άγχος για τις επόμενες γενεές – εξασφαλίζοντας συγχρόνως την ικανότητα της κυβέρνησης να παρέχει τις αναγκαίες δημόσιες υπηρεσίες, όπως το απαραίτητο δίκτυ ασφαλείας σε περιόδους οικονομικής δυσπραγίας, και την ικανότητα να προσαρμόζει τις πολιτικές ανάλογα με τις νέες προκλήσεις.
10. Για να αναλυθεί εάν, με βάση τις τρέχουσες πολιτικές, τα δημόσια οικονομικά είναι διατηρήσιμα, είναι απαραίτητη μια μακροπρόθεσμη προοπτική. Η αξιολόγηση βασίζεται σε μακροπρόθεσμες προβλέψεις⁵ των δημοσίων δαπανών, των εσόδων και του ελλείμματος που λαμβάνουν υπόψη καθοριστικές συνιστώσες των δαπανών όπως τις δημογραφικές εξελίξεις και τη συσσώρευση του χρέους. Για να εκτιμηθούν

⁵ «Έκθεση για τη δημογραφική γήρανση 2009», κοινή έκθεση της Επιτροπής και της Επιτροπής Οικονομικής Πολιτικής, *Ευρωπαϊκή Οικονομία*, 2, και ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - «Η αντιμετώπιση των επιπτώσεων της δημογραφικής γήρανσης στην ΕΕ» - COM (2009) 180 τελικό της 21ης Απριλίου 2009.

ποσοτικά οι κίνδυνοι διατηρησιμότητας για τα δημόσια οικονομικά των κρατών μελών, χρησιμοποιείται η καθιερωμένη έννοια του κενού διατηρησιμότητας. Ο δείκτης αυτός μετρά σε ποιο βαθμό θα πρέπει να προσαρμοστούν οι φόροι ή οι δαπάνες, *τώρα και κατά διαρκή τρόπο*, για να εξασφαλιστεί ότι το δημόσιο χρέος διατηρείται εντός αποδεκτών ορίων μέσα στο χρονικό ορίζοντα των προβλέψεων. Ωστόσο, μια πλήρης αξιολόγηση απαιτεί επίσης τη συνεκτίμηση μιας σειράς άλλων δεικτών, όπως το τρέχον χρέος, οι ενδεχόμενες υποχρεώσεις, το απόθεμα περιουσιακών στοιχείων που βρίσκονται στην ιδιοκτησία του δημοσίου, η φορολογική επιβάρυνση, η προβλεπόμενη εξέλιξη των μέσων συντάξεων και οι επιδόσεις των ιδιωτικών κεφαλαιοποιητικών συνταξιοδοτικών προγραμμάτων, οι εξελίξεις όσον αφορά τα κενά διατηρησιμότητας σε περίπτωση που δεν ληφθούν μέτρα, καθώς και η ενδεχόμενη ενίσχυση της κοινωνικής προστασίας σε ορισμένες χώρες.

11. Μια αύξηση των δεικτών χρέους τις προσεχείς δεκαετίες είναι δυνατόν να αποφευχθεί, ενώ μπορούν και πρέπει να ληφθούν μέτρα πολιτικής για να ανατραπεί η τάση αύξησης του χρέους. Τα μακροπρόθεσμα σενάρια – με την υπόθεση αμετάβλητων πολιτικών, δηλαδή που δεν περιλαμβάνουν μέτρα που οι κυβερνήσεις πιθανόν εξετάζουν, αλλά δεν έχουν ακόμη θεσπίσει– που παρουσιάζονται στη συνοδευτική έκθεση δείχνουν αδιάκοπη αύξηση των δεικτών χρέους τις προσεχείς δεκαετίες. Αυτά τα σενάρια επιτρέπουν μεν μια αξιολόγηση των κινδύνων που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη, αλλά δεν είναι αναπόφευκτα. Τα σενάρια αμετάβλητων πολιτικών αποτελούν εργαλείο αιχμής για αξιολογήσεις της μακροπρόθεσμης διατηρησιμότητας, αλλά δεν συνιστούν ρεαλιστικές προβλέψεις για καμία χώρα. Τα σενάρια αυτά είναι χρήσιμα γιατί δείχνουν το μέγεθος των μέτρων που απαιτούνται για να εξασφαλιστεί η διατηρησιμότητα των δημοσίων οικονομικών, καθώς και τα αποτελέσματα εάν δεν ληφθούν μέτρα. Η προσέγγιση αυτή, που χρησιμοποιήθηκε ήδη στην έκθεση διατηρησιμότητας του 2006, εγκρίθηκε από το Συμβούλιο ECOFIN του Νοεμβρίου 2006, το οποίο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι μια τέτοια έκθεση θα αποτελούσε τη βάση για τις αξιολογήσεις της μακροπρόθεσμης διατηρησιμότητας στο πλαίσιο των ετήσιων προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης.
12. Η αξιολόγηση της μακροπρόθεσμης διατηρησιμότητας της δημοσιονομικής πολιτικής είναι πλέον πάγιο μέρος της δημοσιονομικής εποπτείας στην ΕΕ. Εντούτοις, **σε συνθήκες κρίσης και ανάκαμψης, η εκτίμηση της διατηρησιμότητας διενεργείται με μεγαλύτερη αβεβαιότητα από ό,τι συνήθως.** Από την άλλη πλευρά, είναι δύσκολο να εκτιμηθεί ορθά η αρχική διαρθρωτική δημοσιονομική θέση το 2009. Αυτή συνδέεται με την αβεβαιότητα που περιβάλλει τη δυνητική παραγωγή και το κενό παραγωγής, αλλά επίσης και με τον τρόπο με τον οποίο τα φορολογικά έσοδα επηρεάζονται από την κρίση, καθώς και από το μόνιμο ή προσωρινό χαρακτήρα των μέτρων στήριξης που λήφθηκαν από τις κυβερνήσεις. Στο βαθμό που τα προσωρινά μέτρα που λήφθηκαν στο πλαίσιο της κρίσης δεν έχουν ακόμη πλήρως εξαλειφθεί από τα διαρθρωτικά ελλείμματα, ο κίνδυνος σχετικά με τη διατηρησιμότητα των δημοσίων οικονομικών ενδέχεται να έχει υπερεκτιμηθεί. Από την άλλη πλευρά, εάν δεν αναληφθούν μεταρρυθμίσεις για την ενίσχυση της ανάπτυξης, η κρίση μπορεί να έχει παρατεταμένες επιπτώσεις στον τρόπο με τον οποίο οι οικονομίες μας θα αναπτυχθούν την επόμενη δεκαετία· σε αυτήν την περίπτωση οι βασικοί δείκτες διατηρησιμότητας που περιλαμβάνονται στη συνοδευτική έκθεση θα έχουν υποεκτιμήσει τους κινδύνους.

4. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΤΗΡΗΣΙΜΟΤΗΤΑΣ ΑΝΑ ΧΩΡΑ

13. Η μακροπρόθεσμη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών και οι δημοσιονομικές επιπτώσεις της γήρανσης του πληθυσμού αποτελούν πρόβλημα για όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ. Ωστόσο, υπάρχουν μεγάλες διακυμάνσεις μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά το βαθμό του μακροπρόθεσμου κινδύνου στον οποίο εκτίθενται και τις πηγές του κινδύνου αυτού. Οι διακυμάνσεις αυτές οφείλονται: (i) στις διαφορές μεταξύ των αρχικών δημοσιονομικών τους θέσεων το 2009 όσον αφορά τη γενική κυβέρνηση, περιλαμβανομένου του επιπέδου του χρέους και του διαρθρωτικού ελλείμματος· (ii) στις διαφορές όσον αφορά τη χρηματοδότηση και την κάλυψη των συστημάτων κοινωνικής προστασίας· (iii) στις διαφορές όσον αφορά τη δυναμική ανάπτυξη λόγω των σχετικών αναπτυξιακών τους επιπέδων και των προβλεπόμενων δημογραφικών εξελίξεων.
14. Με βάση τους ποσοτικούς δείκτες διατηρησιμότητας⁶, την ανάλυση ευαισθησίας των βασικών παραδοχών και πρόσθετες συνιστώσες, όπως το χρέος, τα περιουσιακά στοιχεία του δημοσίου και οι προβλέψεις για τις συντάξεις, αξιολογούνται συνολικά οι μακροπρόθεσμοι κίνδυνοι διατηρησιμότητας των δημοσίων οικονομικών που μπορεί να αντιμετωπίσουν τα διάφορα κράτη μέλη⁷. Με βάση αυτήν τη μεθοδολογία και την προσέγγιση που αναπτύχθηκε στην ανακοίνωση του 2006, και όπως παρουσιάστηκε στην εν λόγω ανακοίνωση και εγκρίθηκε στα συμπεράσματα του Συμβουλίου ECOFIN του Νοεμβρίου 2006, τα κράτη μέλη κατατάσσονται σε κατηγορίες ανάλογα με το βαθμό των μακροπρόθεσμων κινδύνων τους οποίους αντιμετωπίζουν και την κυριότερη πηγή προέλευσης αυτών των κινδύνων. Στα συμπεράσματά του το Συμβούλιο θεώρησε επίσης ότι η κατάταξη που χρησιμοποιείται στην έκθεση διατηρησιμότητας προσφέρει ένα σημαντικό εργαλείο για την αξιολόγηση των προκλήσεων διατηρησιμότητας που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη.
15. **Η Βουλγαρία, η Δανία, η Εσθονία, η Φινλανδία και η Σουηδία** έχουν σχετικά ισχυρότερες δημοσιονομικές θέσεις και έχουν αναλάβει διεξοδική μεταρρύθμιση των συνταξιοδοτικών τους συστημάτων τα πρόσφατα έτη. Παρόλο που η κρίση οδηγεί σε επιδείνωση των ισοζυγίων και σε αισθητή αύξηση των δεικτών δημοσίου χρέους σε όλες αυτές τις χώρες, οι διαρθρωτικές δημοσιονομικές θέσεις τους παραμένουν υγιέστερες από εκείνες των περισσότερων άλλων χωρών της ΕΕ και, συνεπώς, αντιμετωπίζουν χαμηλό μακροπρόθεσμο κίνδυνο. Στη Βουλγαρία, τη Δανία, την Εσθονία, τη Φινλανδία και τη Σουηδία, οι αυξήσεις των δαπανών που συνδέονται με τη γήρανση του πληθυσμού τις επόμενες δεκαετίες προβλέπεται να είναι αισθητά χαμηλότερες από το μέσο όρο της ΕΕ. Στη Φινλανδία, η προβλεπόμενη αύξηση των δαπανών είναι σημαντική και το δημοσιονομικό κόστος της κρίσης ήταν μεγάλο. Ωστόσο, το αξιόλογο απόθεμα χρηματοπιστωτικών περιουσιακών στοιχείων στο χαρτοφυλάκιο κοινωνικής ασφάλισης προσφέρει ένα περιθώριο προστασίας που απορροφά την επιδείνωση των δημοσίων λογαριασμών.

⁶ Στους δείκτες διατηρησιμότητας γίνεται η υπόθεση ότι οι δαπάνες που σχετίζονται με τη γήρανση του πληθυσμού (συντάξεις, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, μακροχρόνια περίθαλψη, ανεργία και εκπαίδευση) θα εξελιχθούν σύμφωνα με τις δημογραφικές προβλέψεις, και στηρίζονται στη σταθερότητα του δείκτη των εσόδων και άλλων πρωτογενών δαπανών προς το ΑΕΠ.

⁷ Στη συνοδευτική έκθεση υπάρχει λεπτομερής ανάλυση της μεθοδολογίας που χρησιμοποιείται και των διαφόρων εναλλακτικών σεναρίων.

16. **Το Βέλγιο, η Γερμανία, η Γαλλία, η Ιταλία, η Ουγγαρία, το Λουξεμβούργο, η Αυστρία, η Πολωνία και η Πορτογαλία** είναι χώρες με πολύ διαφορετικά χαρακτηριστικά όσον αφορά την αρχική δημοσιονομική τους θέση και τις δαπάνες που σχετίζονται με τη γήρανση του πληθυσμού. Το Βέλγιο, η Γερμανία και η Αυστρία προβλέπεται να έχουν δαπάνες που σχετίζονται με τη γήρανση του πληθυσμού οι οποίες προσεγγίζουν ή είναι υψηλότερες από το μέσο όρο της ΕΕ, αλλά η αρχική δημοσιονομική τους θέση είναι σχετικά υγιής, εφόσον η επιδείνωση των δημοσίων λογαριασμών που συνδέεται με την κρίση δεν αποκτήσει διαρθρωτικό χαρακτήρα. Παρόλο που η μεσοπρόθεσμη εξυγίανση θα βελτιώσει τους δείκτες διατηρησιμότητας, απαιτούνται μεταρρυθμίσεις για την αντιμετώπιση των αυξανόμενων δαπανών που σχετίζονται με τη γήρανση του πληθυσμού. Για το Βέλγιο, ο δείκτης χρέους – που επανέρχεται σε επίπεδα υψηλότερα του 100% του ΑΕΠ – αποτελεί επιβάρυνση και ιδιαίτερο κίνδυνο. Η προβλεπόμενη αύξηση των δαπανών που σχετίζονται με τη γήρανση του πληθυσμού στο Λουξεμβούργο είναι η υψηλότερη σε όλη την ΕΕ, αλλά ο κίνδυνος αυτός εξισορροπείται από το επί του παρόντος χαμηλό επίπεδο του χρέους και το σημαντικό ύψος των χρηματοπιστωτικών περιουσιακών στοιχείων που έχει στην κατοχή του το δημόσιο.
17. Για τη Γαλλία, την Ιταλία, την Ουγγαρία, την Πολωνία και την Πορτογαλία, το μακροπρόθεσμο κόστος της γήρανσης του πληθυσμού δεν προβλέπεται ιδιαίτερα υψηλό. Ωστόσο, οι αρχικές δημοσιονομικές θέσεις των χωρών αυτών συνεπάγονται τη μη διατηρησιμότητα της δημοσιονομικής πολιτικής ακόμη και χωρίς να ληφθεί υπόψη μια αύξηση των δαπανών που σχετίζονται με τη γήρανση του πληθυσμού. Σε όλες αυτές τις χώρες, η κρίση και η στήριξη που παρέχεται για την ανάκαμψη οδηγούν σε πολύ ταχεία αύξηση των δεικτών χρέους που αντισταθμίζει γρήγορα την πρόοδο που είχε επιτευχθεί τα πρόσφατα χρόνια. Για την Πολωνία, οι προβλέψεις δείχνουν μείωση των δαπανών που σχετίζονται με τη γήρανση του πληθυσμού σε μακροπρόθεσμο πλαίσιο λόγω της μετάβασης σε κεφαλαιοποιητικά συνταξιοδοτικά συστήματα· ωστόσο, η προβλεπόμενη μείωση των δαπανών συνδέεται επίσης με σημαντική περικοπή του επιπέδου των παροχών. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε προβλήματα επάρκειας των συντάξεων και αύξησης της φτώχειας των ηλικιωμένων. Στη Γαλλία, μόλις σταθεροποιηθεί η ανάκαμψη, είναι απαραίτητη μια φιλόδοξη δημοσιονομική εξυγίανση και θα αποτελέσει σημαντικό βήμα για τη βελτίωση της διατηρησιμότητας των δημοσίων οικονομικών. Στην Πορτογαλία, μια πρόσφατη συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση συνέβαλε αισθητά στη βελτίωση της διατηρησιμότητας των δημοσίων οικονομικών· ωστόσο, εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές ανισορροπίες όσον αφορά τη διαρθρωτική δημοσιονομική θέση. Στην περίπτωση της Ιταλίας, μόλις παγιωθεί η ανάκαμψη απαιτείται ταχεία δημοσιονομική εξυγίανση για να εξασφαλιστεί η σταθερή μείωση του πολύ υψηλού δείκτη χρέους.⁸ Το περιορισμένο κενό διατηρησιμότητας της Ουγγαρίας είναι αποτέλεσμα συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης και πρόσφατης δημοσιονομικής εξυγίανσης· ωστόσο, θα πρέπει να συνεχιστεί η διόρθωση των διαρθρωτικών ανισορροπιών που αναλήφθηκε τα πρόσφατα χρόνια για να μπορέσει να μειωθεί το χρέος. Σε γενικές γραμμές, αυτή η ομάδα χωρών αντιμετωπίζει μεσαίας τάξεως μακροπρόθεσμο κίνδυνο διατηρησιμότητας.

⁸ Στα τέλη του 2010 αναμένεται να υπερβεί το 116% του ΑΕΠ– το υψηλότερο ποσοστό που παρατηρήθηκε από την δημιουργία του ευρώ.

18. Τα κενά διατηρησιμότητας της **Τσεχικής Δημοκρατίας, της Κύπρου, της Ιρλανδίας, της Ελλάδας, της Ισπανίας, της Λετονίας, της Λιθουανίας, της Μάλτας, των Κάτω Χωρών, της Ρουμανίας, της Σλοβενίας, της Σλοβακίας και του Ηνωμένου Βασιλείου** υπερβαίνουν όλα το 6% του ΑΕΠ, ενώ στην Ιρλανδία, την Ελλάδα, την Ισπανία, τη Σλοβενία και το Ηνωμένο Βασίλειο το κενό διατηρησιμότητας είναι τουλάχιστον διπλάσιο. Σε σχεδόν όλες τις χώρες αυτές, τα κενά διατηρησιμότητας είναι το αποτέλεσμα μια προβλεπόμενης πολύ σημαντικής αύξησης των δαπανών που σχετίζονται με τη γήρανση του πληθυσμού, τις περισσότερες φορές σε συνδυασμό με μεγάλες αρχικές ανισορροπίες και, συνεπώς, οι χώρες αυτές εκτίθενται σε υψηλότερο μακροπρόθεσμο κίνδυνο. Αυτό σημαίνει ότι η κάλυψη των κενών αυτών θα απαιτήσει τόσο φιλόδοξα προγράμματα εξυγίανσης για τη μείωση των χρεών και των ελλειμμάτων τα προσεχή έτη, όσο και ριζικές μεταρρυθμίσεις των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Αυτό ισχύει ιδίως για την Ελλάδα, που βρίσκεται αντιμέτωπη με τη δεύτερη υψηλότερη αύξηση των δαπανών που σχετίζονται με τη γήρανση του πληθυσμού σε όλη την ΕΕ, ενώ ο πολύ υψηλός δείκτης χρέους της χώρας εντείνει τις ανησυχίες όσον αφορά τη διατηρησιμότητα των δημοσίων οικονομικών της. Η πιθανή συνέχιση των επιπτώσεων της κρίσης στη δημοσιονομική θέση και στη μεσοπρόθεσμη ανάπτυξη αποτελεί σοβαρή πηγή ανησυχιών για τις περισσότερες χώρες που αντιμετωπίζουν αυξημένους κινδύνους διατηρησιμότητας – και ιδίως για την Ιρλανδία, την Ελλάδα, τη Λετονία, την Ισπανία και το Ηνωμένο Βασίλειο – για τις οποίες η αποφυγή της πολύ ταχείας αύξησης των δεικτών χρέους αποτελεί ήδη πολιτική πρόκληση σε μεσοπρόθεσμη βάση.
19. Σε πολλές χώρες, παρατηρήθηκε επιδείνωση της διατηρησιμότητας των δημοσίων οικονομικών σε σχέση με προηγούμενες αξιολογήσεις. Σε σύγκριση με την κατάσταση του 2006, τα κενά διατηρησιμότητας είναι μεγαλύτερα στις περισσότερες χώρες και δέκα από αυτές (Ιρλανδία, Ισπανία, Λετονία, Λιθουανία, Μάλτα, Κάτω Χώρες, Αυστρία, Πολωνία, Σλοβακία και Ηνωμένο Βασίλειο) βρίσκονται τώρα σε κατηγορία υψηλότερου κινδύνου. Στις χώρες που έχουν πληγεί περισσότερο από την κρίση, η επιδείνωση των κενών διατηρησιμότητας ήταν ιδιαίτερα οξεία. Ωστόσο, χάρη στην εξυγίανση και τη συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση, η Ουγγαρία και η Πολωνία μεταπήδησαν από την κατηγορία υψηλού κινδύνου σε εκείνη των χωρών μεσαίου κινδύνου.

5. Η ΔΙΑΤΗΡΗΣΙΜΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΓΙΑ ΜΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΣΕ ΦΑΣΗ ΑΝΑΚΑΜΨΗΣ: ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

20. Η επιδείνωση των δημόσιων οικονομικών που οφείλεται στην κρίση και η προβλεπόμενη αύξηση των δαπανών λόγω της δημογραφικής μεταβολής συνιστούν δύο σοβαρές προκλήσεις για τη διαμόρφωση πολιτικής. Λόγω της σημερινής δημοσιονομικής κατάστασης, των προβλεπόμενων μεταβολών στη διάρθρωση του πληθυσμού και των μακροπρόθεσμων σεναρίων για την οικονομική ανάπτυξη, τα δημόσια χρέη πολλών χωρών θα παρουσιάσουν σημαντικές αυξήσεις. Παρόλο που προς το παρόν τα επιτόκια είναι χαμηλά, η μαζική έκδοση κρατικών ομολόγων θα ασκήσει ανοδικές πιέσεις στα επιτόκια καθώς οι οικονομίες αναδύονται από την κρίση, εις βάρος των επενδύσεων. Τα δημόσια οικονομικά, περιλαμβανομένων των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, απάλυναν τις οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις της κρίσης. Παρόλο που αναγνωρίζεται η ανάγκη να συνεχιστεί η στήριξη της οικονομίας και να αποφευχθεί η αναχαίτιση της διαφαινόμενης

ανάκαμψης, θα πρέπει να εφαρμοστούν τα μέτρα για τη βελτίωση της διατηρησιμότητας των δημοσίων οικονομικών που αναφέρονται στα προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης των κρατών μελών, με αποφασιστικότητα και αμέσως μόλις το επιτρέψουν οι συνθήκες, ώστε να αποφευχθεί μια ακόμη πιο επώδυνη διόρθωση σε μεταγενέστερο στάδιο.

21. Οι υψηλοί δείκτες χρέους στο παρελθόν συχνά διορθώνονταν χάρη στην ταχεία οικονομική ανάπτυξη. Καθώς οι δημογραφικές εξελίξεις επηρεάζουν αρνητικά τη δυναμική ανάπτυξη, αυξάνεται ακόμη περισσότερο η σημασία της θέσπισης μεταρρυθμίσεων για την ενίσχυση της παραγωγικότητας. **Η μείωση των δεικτών χρέους θα πρέπει να προκύψει από το συνδυασμό της δημοσιονομικής εξυγίανσης και των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για την ενίσχυση της δυναμικής ανάπτυξης.**
22. **Η ταχεία και δυσβάστακτη αύξηση του δημοσίου χρέους τις προσεχείς δεκαετίες μπορεί να αποφευχθεί.** Η στρατηγική για την προετοιμασία των οικονομικών επιπτώσεων των δημογραφικών αλλαγών άρχισε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης το 2001. Η στρατηγική αυτή περιλαμβάνει (i) μείωση του ελλείμματος και του χρέους, (ii) αυξήσεις των ποσοστών απασχόλησης και (iii) μεταρρυθμίσεις των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Η στρατηγική αυτή έχει αποδείξει την εγκυρότητά της και παραμένει σε ισχύ. Ωστόσο, η μακροοικονομική κατάσταση που δημιουργήθηκε από την κρίση έχει μεταβάλει το ευρύτερο πλαίσιο, τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να εφαρμοστεί μια τέτοια στρατηγική, το σχετικό βάρος των συνιστωσών της και τον επείγοντα χαρακτήρα της εφαρμογής της. Ενώ πριν την κρίση τα τρία σκέλη της στρατηγικής ήταν εναλλακτικές δυνατότητες μεταξύ των οποίων οι χώρες μπορούσαν να επιλέξουν, τώρα κάθε ένας από αυτούς τους πυλώνες είναι απαραίτητος για τις περισσότερες χώρες της ΕΕ.
23. Το πρώτο στοιχείο μιας στρατηγικής προσανατολισμένης στη διατηρησιμότητα των δημοσίων οικονομικών αφορά την ανάγκη μείωσης του χρέους, με την επίτευξη και τη διατήρηση υγιών διαρθρωτικών δημοσιονομικών ισοζυγίων. Τη δεκαετία που προηγήθηκε της κρίσης, εφαρμόστηκαν με επιτυχία σε πολλές χώρες φιλόδοξα σχέδια εξυγίανσης. Τα κράτη μέλη που πέτυχαν τους ΜΔΣ τους σύμφωνα με το ΣΣΑ κατόρθωσαν να μειώσουν αισθητά τους δείκτες χρέους και να βελτιώσουν τους δείκτες διατηρησιμότητας. Έτσι απέκτησαν νέα περιθώρια ελιγμών που τους επέτρεψαν να εφαρμόσουν μια αντικυκλική επεκτατική πολιτική όταν η κρίση έφθασε στο αποκορύφωμά της το δεύτερο ήμισυ του 2008.
24. Μια προσπάθεια να ξεπεραστεί απλώς η σημερινή οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση χωρίς αποφασιστική δημοσιονομική εξυγίανση δεν αρκεί για να επανέλθει το δημόσιο χρέος σε διατηρήσιμη πορεία. Οι προβλέψεις με βάση ένα σενάριο επιστροφής της ανάπτυξης στη μακροπρόθεσμη πορεία που ακολουθούσε πριν από την κρίση δείχνουν ότι χωρίς εξυγίανση, ο ακαθάριστος δείκτης χρέους προς το ΑΕΠ για την ΕΕ ως σύνολο θα έφθανε σε 100% ήδη από το 2014, και ότι η ανοδική του πορεία θα συνεχιζόταν. Μια προσπάθεια εξυγίανσης της τάξης του 0,5% του ΑΕΠ ετησίως μέχρις ότου επιτευχθούν οι ΜΔΣ των κρατών μελών⁹ θα μπορέσει μόνο να σταθεροποιήσει το δείκτη χρέους σε περίπου 100 %

⁹ Πρόκειται για το κριτήριο αναφοράς όσον αφορά το ρυθμό εξυγίανσης στο ΣΣΑ.

του ΑΕΠ εάν η ανάπτυξη αργήσει να ανακτήσει την προ της κρίσης τάση της. Συνεπώς, παρόλο που η δημοσιονομική στήριξη πρέπει να συνεχιστεί μέχρι να παγιωθεί η ανάκαμψη, οι δημοσιονομικές πολιτικές θα πρέπει σταδιακά να προσανατολιστούν προς το στόχο της διατηρησιμότητας.

25. Η ταχεία μείωση του δείκτη χρέους θα εξαρτηθεί επίσης από την εύρυθμη διάθεση των περιουσιακών στοιχείων που συσσωρεύτηκαν κατά τη διαδικασία στήριξης του χρηματοπιστωτικού τομέα, και από την αποτελεσματική διαχείριση των ενδεχόμενων υποχρεώσεων.¹⁰ Η κατάλληλη άρση των μέτρων του δημοσίου για τη στήριξη του χρηματοπιστωτικού τομέα θα πρέπει να συμβιβάζει την ανάγκη διατήρησης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας με το μεσοπρόθεσμο στόχο αποκατάστασης της βιωσιμότητας του τομέα και της ανταγωνιστικής λειτουργίας της αγοράς, και της προστασίας των συμφερόντων των φορολογουμένων σύμφωνα με την πολιτική κρατικών ενισχύσεων.
26. **Το δεύτερο σκέλος της στρατηγικής αφορά την αύξηση των ποσοστών απασχόλησης.** Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, και ιδίως αυτές που αποσκοπούν στη βελτίωση της λειτουργίας των αγορών εργασίας, συνέβαλαν στην αύξηση των ποσοστών απασχόλησης μεταξύ των εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας και των γυναικών, και στην αύξηση του αναπτυξιακού δυναμικού. Η αύξηση των ποσοστών απασχόλησης πριν από την κρίση αποτελούσε σημαντικό βήμα για τη διατηρησιμότητα των δημοσίων οικονομικών, εξουδετερώνοντας ένα μέρος των επιπτώσεων που θα είχε στην ανάπτυξη η μείωση του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας. Στη σημερινή κατάσταση, που η απασχόληση συρρικνώνεται και η ανεργία αυξάνεται, είναι απαραίτητο να αποφευχθεί το ενδεχόμενο παγίωσης της κυκλικής ανεργίας, αύξησης της μακροχρόνιας ανεργίας και μείωσης των ποσοστών συμμετοχής στην αγορά εργασίας. Υπάρχει ευρεία συναίνεση για μια σειρά ευρωπαϊκών αρχών¹¹ που αποσκοπούν στο μετριασμό των επιπτώσεων της κρίσης, τη διαμόρφωση μιας μόνιμης ανάκαμψης και την ενίσχυση της δυνητικής ανάπτυξης πιο μακροπρόθεσμα: είναι σημαντικό να ιεραρχηθούν τα μέτρα που αποσκοπούν στη μείωση του κόστους προσαρμογής και την επιτάχυνση των αλλαγών στην αγορά εργασίας. **Πρέπει να υπάρχει συνέργια των πολιτικών με τους κοινωνικούς στόχους για τη στήριξη των εισοδημάτων των ασθενέστερων πολιτών, η οποία με τη σειρά της θα συμβάλει στην τόνωση της συνολικής ζήτησης.** Οι βραχυπρόθεσμες πολιτικές για την αντιμετώπιση της κρίσης δεν πρέπει να συγκρούονται με τις μακροπρόθεσμες στρατηγικές μεταρρύθμισης, περιλαμβανομένης της εφαρμογής των αρχών της ευελιξίας με ασφάλεια (flexicurity) βάσει των αρχών της στρατηγικής της Λισαβόνας. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη πρέπει να αποφεύγουν να κάνουν χρήση πολιτικών όπως τα καθεστώτα πρόωρης συνταξιοδότησης για να μετριάσουν τις επιπτώσεις της υψηλότερης ανεργίας και της αναδιάρθρωσης της βιομηχανίας. Στις χώρες της ευρωζώνης, αυτές οι πολιτικές για την αγορά εργασίας θα πρέπει επίσης να διευκολύνουν τη διαρθρωτική προσαρμογή, ιδίως όσον αφορά την αντιμετώπιση των σημαντικών αποκλίσεων σε επίπεδο εξωτερικής ανταγωνιστικότητας, μέσω της επίδρασής τους στο ανά μονάδα κόστος εργασίας.

¹⁰ Εγγυήσεις για ομόλογα ή δάνεια που εκδόθηκαν από τράπεζες, εταιρείες ειδικού σκοπού («κακές τράπεζες») και άλλες οντότητες.

¹¹ «Η υλοποίηση της ευρωπαϊκής ανάκαμψης» - Ανακοίνωση για το εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο - COM(2009)114 τελικό της 4^{ης} Μαρτίου 2009.

27. Το βασικό δίδαγμα από τις χρηματοπιστωτικές κρίσεις του παρελθόντος είναι οι πιθανές αρνητικές επιπτώσεις στη δυνητική ανάπτυξη, η ανάγκη διαρθρωτικών προσαρμογών, ανακατανομών και καινοτομίας για την αντιστάθμισή τους. Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στη συνολική στρατηγική που στοχεύει στην επάνοδο των οικονομικών σε διατηρήσιμη ανάπτυξη και διατηρήσιμες δημοσιονομικές πορείες. Αν και προσαρμοσμένα στις ειδικές ανάγκες της κάθε χώρας, τα προγράμματα μεταρρυθμίσεων για την ενίσχυση της δυνητικής ανάπτυξης πρέπει να περιλαμβάνουν όχι μόνο τα προαναφερθέντα μέτρα για τη βελτίωση των αγορών εργασίας και την αύξηση των ποσοστών συμμετοχής στην αγορά εργασίας, αλλά και την αξιοποίηση στο έπακρο της ενιαίας αγοράς, μεταρρυθμίσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας του γνωστικού τριγώνου της έρευνας, της κατάρτισης και της καινοτομίας στην ΕΕ, που συμβάλλουν στις τεχνολογικές εξελίξεις και στην ανάπτυξη της παραγωγικότητας, καθώς και προσπάθειες όσον αφορά τις πράσινες τεχνολογίες.
28. **Οι μεταρρυθμίσεις των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, που αποτελούν το τρίτο στοιχείο της στρατηγικής, είναι αναγκαίες.** Για πολλά κράτη μέλη, τα πρωτογενή πλεονάσματα που πρέπει να επιτύχουν για να μειωθεί το χρέος και να εξασφαλιστεί η πλήρης προχρηματοδότηση των δαπανών που σχετίζονται με τη γήρανση του πληθυσμού φθάνουν σε δυσθεώρητα μη ρεαλιστικά επίπεδα. Αυτά τα πρωτογενή πλεονάσματα είναι πολύ υψηλότερα από τα ιστορικά επίπεδα που έχουν ποτέ καταγραφεί σε χώρες της ΕΕ, και θα πρέπει να διατηρηθούν επί πολύ μακρό χρονικό διάστημα.
29. **Ο κυριότερος μοχλός πολιτικής για να εξασφαλιστεί η διατηρησιμότητα των δημοσίων οικονομικών είναι η μεταρρύθμιση του συστήματος συνταξιοδότησης και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης.** Όσον αφορά τις συντάξεις, μπορούν να εφαρμοστούν διάφορες μεταρρυθμιστικές τακτικές οι οποίες έχουν δρομολογηθεί ή εξετάζονται από αρκετές χώρες. Αυτές ποικίλλουν από μεταβολές στους κανόνες συσσώρευσης συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων, την καθιέρωση μιας ορθότερης συσχέτισης μεταξύ των συνεισφορών που καταβάλλονται κατά τη διάρκεια του εργασιακού βίου και των συντάξεων, την αύξηση του νομίμου ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης, τη θέσπιση αυστηρότερων κριτηρίων επιλεξιμότητας, μέχρι την κατάργηση των κινήτρων πρόωρης συνταξιοδότησης. Σε αρκετές χώρες, οι μελλοντικοί συνταξιούχοι ενθαρρύνονται να συμπληρώσουν τις δημόσιες συντάξεις τους με δικές τους αποταμιεύσεις και με εισόδημα γήρατος από κεφαλαιοποίηση πόρων. Ωστόσο, οι εξελίξεις στις χρηματοπιστωτικές αγορές στη διάρκεια της κρίσης κατέστησαν εμφανείς τους κινδύνους που συνδέονται με τη διοχέτευση μεγάλου μεριδίου των συνταξιοδοτικών πόρων σε κεφαλαιοποιητικά καθεστώτα που διαχειρίζονται ιδιωτικοί φορείς, και μείωσαν τη πολιτική και κοινωνική στήριξη για την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων που εκθέτουν ένα μεγάλο μερίδιο των συντάξεων στις μεταπτώσεις των αγορών. Η Επιτροπή θα συνεχίσει τη συνεργασία της με το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη για την άντληση διδαγμάτων που θα μπορούσαν να χρησιμεύσουν για το σχεδιασμό κεφαλαιοποιητικών καθεστώτων και τον προσδιορισμό των δικαιούχων, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί επαρκής και διατηρήσιμη ιδιωτική συνταξιοδότηση. Κάθε χώρα πρέπει να προσδιορίσει τις μεταρρυθμίσεις που ταιριάζουν καλύτερα στα δικά της χαρακτηριστικά και κοινωνικές προτιμήσεις, ενώ θα απαιτηθεί συναίνεση για την εφαρμογή τους. **Το ενδεχόμενο αύξησης της πραγματικής ηλικίας συνταξιοδότησης που αντανάκλα τη μεγαλύτερη μακροζωία του πληθυσμού, διερευνάται σε αρκετά κράτη μέλη και η**

δυνατότητα αυτή αξίζει να εξεταστεί από όλους. Εκτός από την εξοικονόμηση δημοσίων δαπανών σε μεσοπρόθεσμο έως μακροπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα, η αύξηση της νόμιμης και της πραγματικής ηλικίας συνταξιοδότησης συμβάλλει στην αύξηση του ενεργού πληθυσμού και αναχαιτίζει την μείωση της δυναμικής παραγωγής. Επιπλέον, η παράταση του εργασιακού βίου και η αντίστοιχη συσσώρευση συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων θα έχει ευνοϊκά αποτελέσματα στα εισοδήματα των συνταξιούχων.

30. **Η προβλεπόμενη μακροπρόθεσμη αύξηση των δαπανών ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης αποτελεί από μόνη της κίνδυνο για τη διατηρησιμότητα.** Λαμβάνοντας υπόψη του σύνθετους και ελάχιστα προβλέψιμους μηχανισμούς προόδου της ιατρικής τεχνολογίας, που ευθύνονται για σημαντικό μερίδιο της αύξησης των δαπανών, οι προβλέψεις μπορεί και να υποεκτιμούν τις μελλοντικές δαπάνες. Επιπλέον, σε ορισμένες χώρες, η ανάγκη βελτίωσης της ποσότητας και της ποιότητας των υπηρεσιών υγείας και διεύρυνσης της κάλυψης της επίσημης μακροχρόνιας περίθαλψης που παρέχεται σε ηλικιωμένους μπορεί να ασκήσουν ακόμη μεγαλύτερες πιέσεις στα δημόσια οικονομικά. Δεδομένου του πολυσχιδούς χαρακτήρα της, μια μεταρρύθμιση του ιατροφαρμακευτικού συστήματος πρέπει να λάβει υπόψη διάφορα σύνθετα ζητήματα: για τους τρόπους με τους οποίους το σύστημα υγείας θα καταστεί αποτελεσματικότερο, για τους πόρους που διατίθενται για την προληπτική και τη θεραπευτική ιατρική, για τον τρόπο που θα ανταποκριθούμε στην πρόκληση διατήρησης κατάλληλου προσωπικού στον τομέα της ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, για το ισοζύγιο χρηματοδότησης μεταξύ ασθενών, δημόσιων και ιδιωτικών ασφαλιστικών ταμείων, για το βαθμό ανταγωνισμού μεταξύ των φορέων περίθαλψης, για την αποτελεσματική αξιολόγηση και διαχείριση της τεχνολογίας με στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και την εξασφάλιση υπηρεσιών υψηλής ποιότητας με ταυτόχρονο εξορθολογισμό του κόστους, καθώς και για ζητήματα ηθικής, όπως η πρόσβαση σε δαπανηρές θεραπείες.
31. **Δεδομένου ότι υπάρχει σπάνις δημοσίων πόρων, είναι απαραίτητη η βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων οικονομικών.** Ο εκσυγχρονισμός των δημοσίων υπηρεσιών και η μείωση των μη παραγωγικών δαπανών συμβάλλει στην αναχαιτίση των αυξήσεων του χρέους, ελευθερώνει πόρους που μπορούν να επενδυθούν σε τομείς που τονώνουν την ανάπτυξη όπως η εκπαίδευση, η έρευνα και η καινοτομία, και σε άλλους στόχους πολιτικής (κοινωνικούς, περιβαλλοντικούς, υγείας) και ενισχύει τα κίνητρα για την αύξηση της παραγωγικής ικανότητας της οικονομίας. Η δημοσιονομική εξυγίανση μέσω της συγκέντρωσης πρόσθετων εσόδων πρέπει να λαμβάνει υπόψη τα αποτελέσματα σε επίπεδο κινήτρων, αποτελεσματικότητας και ανταγωνιστικότητας και να επικεντρώνεται στα μέτρα εκείνα που έχουν τα λιγότερο στρεβλωτικά αποτελέσματα, ιδίως όσον αφορά τη συμμετοχή στην εργασία και τη συσσώρευση κεφαλαίου, και ταυτόχρονα συμβάλλουν στην επίτευξη άλλων στόχων (π.χ. πράσινοι φόροι).

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

32. Οι διαθέσιμες μακροπρόθεσμες προβλέψεις δείχνουν ότι εάν δεν υπάρξει φιλόδοξη προσπάθεια για την εξυγίανση των δημοσίων λογαριασμών και για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, θα παρατηρηθούν δυσβάστακτες αυξήσεις των τόκων εξυπηρέτησης του χρέους και των δαπανών για συντάξεις, καθώς και για

ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και μακροχρόνια περίθαλψη στη διάρκεια των προσεχών δεκαετιών. **Οι αυξανόμενες δημόσιες δαπάνες και οι προοπτικές συνεχούς αύξησης του χρέους θα αποτελέσουν εμπόδιο για μια διατηρήσιμη και μακρόχρονη ανάκαμψη και μια ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη.**

33. **Η κατάλληλη δημοσιονομική επέκταση για την αντιμετώπιση της ύφεσης και η πιο μακροπρόθεσμη διατηρησιμότητα των δημοσίων οικονομικών δεν είναι ασυμβίβαστες μεταξύ τους.** Τα δημοσιονομικά μέτρα για την ενίσχυση της εμπιστοσύνης και τη στήριξη της ζήτησης είναι επιτυχή μόνο όταν οι αγορές και η κοινή γνώμη τα θεωρούν προσωρινά και συνεκτικά με τη μακροπρόθεσμη διατηρησιμότητα των δημοσίων οικονομικών. Διαφορετικά, εάν οι οικονομικοί συντελεστές αναμένουν μόνιμη διεύρυνση του χρέους, η δημοσιονομική στήριξη χάνει την αποτελεσματικότητά της και καθίσταται αντιπαραγωγική, ιδίως όταν το απόγειο της κρίσης ξεπεραστεί και η οικονομία εισέρχεται σε φάση ανάκαμψης.
34. Οι εμπειρίες του παρελθόντος δείχνουν ότι, φέρνοντας στο προσκήνιο την ανάγκη και τον επείγοντα χαρακτήρα των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, οι κρίσεις προσφέρουν μια χρήσιμη αφορμή και ευκαιρία που μπορεί να αξιοποιηθεί από τις κυβερνήσεις για την εφαρμογή ριζικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Οι δημοσιονομικές στρατηγικές εξόδου από την κρίση με στόχο την επίτευξη φιλόδοξων και ρεαλιστικών μεσοπρόθεσμων στόχων πρέπει να σχεδιαστούν τώρα και να εφαρμοστούν με συντονισμένο τρόπο αμέσως μόλις παγιωθεί η ανάκαμψη, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες που επικρατούν σε κάθε χώρα. Για τη στήριξη των απαιτούμενων μεταρρυθμίσεων και την ενίσχυση της αξιοπιστίας της δημοσιονομικής προσαρμογής— που αναπόφευκτα πρέπει να εφαρμοστεί επί σειρά ετών – τα κράτη μέλη θα πρέπει επίσης να αναπτύξουν περαιτέρω τους δικούς τους θεσμικούς μηχανισμούς για την ενίσχυση της σταθερότητας. Στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, η διατηρησιμότητα του χρέους θα πρέπει να αποκτήσει προεξέχοντα και σαφή ρόλο στις διαδικασίες εποπτείας.
35. Η πρόκληση της διατηρησιμότητας και η ανάγκη στήριξης της ανάκαμψης που αρχίζει να διαφαίνεται ώθησαν την Επιτροπή συστήσει τη διόρθωση των ανισορροπιών στις χώρες που σήμερα αντιμετωπίζουν υπερβολικά ελλείμματα. Με την ίδια προοπτική, τα κράτη μέλη θα πρέπει να θέσουν φιλόδοξους και ρεαλιστικούς στόχους στα προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης που θα καταρτίσουν. Στα προγράμματα αυτά θα πρέπει να δίνεται ιδιαίτερο βάρος σε στρατηγικές προσανατολισμένες στη διατηρησιμότητα των δημοσίων οικονομικών.