



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 12.10.2006
KOM(2006) 574 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Długoterminowa stabilność finansów publicznych w UE

{SEC(2006) 1247}

1. DŁUGOTERMINOWA STABILNOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH ORAZ NADZÓR BUDŻETOWY NA POZIOMIE UE

Liczba i struktura wiekowa ludności w Europie w najbliższych dziesięcioleciach będzie podlegała radykalnym zmianom spowodowanym niskimi wskaźnikami dzietności, stale rosnącą średnią długością życia oraz przechodzeniem na emeryturę pokolenia powojennego wyżu demograficznego. Starzejące się społeczeństwa stworzą poważne wyzwania gospodarcze, fiskalne i społeczne. Oczekuje się, iż zjawisko starzenia się społeczeństwa będzie miało znaczący wpływ na wzrost gospodarczy i będzie prowadziło do istotnych presji na zwiększenie wydatków publicznych¹, co w długim okresie utrudni państwom członkowskim utrzymanie należytej i stabilnej struktury finansów publicznych. Ma to szczególne znaczenie dla Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), ponieważ wysokie deficyty oraz wzrastające zadłużenie publiczne w niektórych państwach, prowadzące do braku stabilności finansów publicznych, mogą mieć niekorzystny wpływ na sytuację makroekonomiczną w pozostałych krajach UGW. Z tego względu do zapewnienia stabilności fiskalnej potrzebna jest trwała polityka, uwzględniająca problem nierównowagi budżetowej, zanim zjawisko starzenia się zacznie mieć wpływ na budżet.

Kolejne składy Rady Europejskiej potwierdzały potrzebę zajęcia się skutkami starzenia się społeczeństw na poziomie UE. Sztokholmska Rada Europejska postanowiła w marcu 2001 r., że „Rada powinna regularnie kontrolować długoterminową stabilność finansów publicznych, w tym oczekiwane trudności wynikające z przyszłych zmian demograficznych”. W czerwcu 2006 r., Rada Europejska w nowej Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE, podkreśliła wagę wpływu zjawiska starzenia się społeczeństw na finanse publiczne, a także zaproponowała dalsze wsparcie UE dla wysiłków państw członkowskich, skierowanych na modernizację systemów opieki społecznej oraz zapewnienie ich równowagi. Zgodnie ze wskazówkami Rady Europejskiej, Komisja i Rada badają obecnie długoterminową stabilność finansów publicznych w ramach regularnych wielostronnych kontroli budżetowych, co odzwierciedla zwiększony nacisk na powiązanie średniookresowych strategii budżetowych z długoterminowym problemem stabilności budżetowej.

W raporcie z 20 marca 2005 r. w sprawie reformy Paktu na rzecz stabilności i wzrostu (PSW) Rada ECOFIN podkreśliła, że w trakcie kontroli sytuacji budżetowej należy zwracać uwagę na zadłużenie oraz stabilność w celu ochrony długoterminowej stabilności finansów publicznych, a także wzmocnić związek pomiędzy problemami wynikającymi z długoterminowej stabilności a średniookresowymi potrzebami związanymi z planowaniem budżetu.

W 2003 r. Rada ECOFIN upoważniła Komitet Polityki Gospodarczej do przedstawienia nowego zestawienia szacowanych wydatków publicznych związanych z wiekiem ludności, opartych na nowych prognozach liczby ludności przygotowanych przez Eurostat oraz do uzgodnienia założeń dotyczących podstawowych zmiennych gospodarczych dla wszystkich 25 państw członkowskich, uwzględniając przesunięcia na emerytury, opiekę zdrowotną,

¹ Zob. Komitet Polityki Gospodarczej oraz Komisja Europejska (DG ECFIN), (2006 r.), „The impact of ageing on public expenditure: . projections for the EU25 Member States on pensions, health-care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)”, European Economy, Raporty specjalne nr 1, 2006.

opiekę długoterminową, edukację oraz bezrobocie². Proces prognozowania zakończono w lutym 2006 r. przy współpracy Komisji (DG ECFIN) oraz państw członkowskich w ramach Grupy Roboczej ds. starzenia się społeczeństw przy Komitecie Polityki Gospodarczej. Prognozy te dostarczają porównywalnych, przejrzystych i solidnych podstaw do oceny wpływu zmian demograficznych na sytuację budżetową oraz stabilność finansów publicznych we wszystkich państwach członkowskich.

Raport, razem z prognozami, został zatwierdzony przez Radę ECOFIN 14 lutego 2006 r. jako podstawa oceny stabilności finansów publicznych w kontekście PSW. Rada potraktowała raport również jako wkład w dyskusję na temat modernizacji systemów opieki społecznej oraz wydłużenia wieku emerytalnego w konsekwencji postanowień szczytu w Hampton Court w październiku 2005 r., strategii lizbońskiej, nowej Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE oraz otwartej metody koordynacji w zakresie emerytur. Ponadto, we wnioskach, Rada zwróciła się do Komisji o dokonanie pełnej oceny stabilności finansów publicznych w państwach członkowskich do końca 2006 r. Raport załączony do niniejszego komunikatu przedstawia taką ocenę.

2. PODEJŚCIE UE DO OCENY DŁUGOTERMINOWEJ STABILNOŚCI FINANSÓW PUBLICZNYCH

Ocena długoterminowej stabilności finansów publicznych stanowi część regularnego nadzoru budżetowego UE. Bazuje ona na długoterminowych prognozach wydatków rządowych związanych z wiekiem ludności oraz na strategiach budżetowych przedstawianych w programach stabilności i konwergencji. W tym kontekście podstawę analizy stanowi konsekwencja pomiędzy średnio- i krótkoterminowymi celami budżetowymi a równowagą długoterminową.

Kwestia długoterminowej stabilności jest wielostronna. Wiąże się ona z potrzebą ograniczenia zbyt dużych obciążeń na przyszłe pokolenia oraz z zapewnieniem możliwości odpowiedniego dostosowania przez państwo polityki budżetowej w średnim i długim okresie. W celu przeanalizowania na podstawie obecnej polityki oraz wobec znacznych wyzwań budżetowych wynikających ze starzenia się społeczeństw, stabilności kierunku rozwoju finansów publicznych, należy przyjrzeć się zobowiązaniom rządowym w perspektywie długoterminowej. W tym celu kluczowymi elementami analizy stabilności finansów publicznych będą wyniki wspólnych długoterminowych prognoz wydatków związanych z wiekiem ludności zgodnie z obowiązującą polityką oraz obecną sytuacją budżetową.

Nowe prognozy dostarczają porównywalnych, przejrzystych i solidnych podstaw do oceny wpływu zmian demograficznych na sytuację budżetową oraz stabilność finansów publicznych we wszystkich państwach członkowskich. W sumie prognozy pokazują, że UE stoi przed poważnym wyzwaniem budżetowym wynikającym ze starzenia się społeczeństw. Większość prognozowanego wzrostu wydatków publicznych zostanie przeznaczona na emerytury oraz – w mniejszym stopniu – na ochronę zdrowia i opiekę długoterminową. Potencjalna kompensata w postaci oszczędności w zakresie prognozowanych wydatków publicznych na

² Długoterminowe prognozy budżetowe bazują na założeniu braku zmian w polityce i nie uwzględniają skutków innej polityki, mogącej wzmocnić np. wzrost gospodarczy oraz mieć korzystny wpływ na prognozy budżetowe.

edukację oraz zasiłki dla bezrobotnych będzie niewielka³. Oczekuje się, że w UE wydatki związane z wiekiem ludności wzrosną o ok. 4 % PKB do 2050 r., co jednakże oznacza bardzo różne wyniki w poszczególnych państwach członkowskich - od wzrostu w wysokości 7 % PKB lub więcej w Hiszpanii, Irlandii, Luksemburgu, Portugalii, na Cyprze, Węgrzech, w Czechach oraz Słowenii do spadku udziału procentowego w PKB w Estonii, na Łotwie i w Polsce⁴.

Na podstawie oczekiwanych tendencji w wydatkach budżetowych prognozuje się deficyt budżetowy i poziom zadłużenia w długim okresie. Stabilność zadłużenia jest obliczana na bazie międzyokresowego ograniczenia budżetowego, które zakłada, że bieżące łączne zobowiązania rządowe, tzn. bieżący dług publiczny oraz zdyskontowana wartość przyszłych wydatków z uwzględnieniem wpływu zjawiska starzenia się społeczeństw na sytuację budżetową, powinny być pokryte poprzez zdyskontowaną wartość przyszłych przychodów rządowych. Jeżeli obecna polityka zapewnia respektowanie międzyokresowego ograniczenia budżetowego, polityka ta jest zrównoważona.

Ocena długoterminowej stabilności finansów publicznych nie przestaje na odpowiedzi na pytanie czy obecna polityka jest zrównoważona. Oszacowanie rozmiaru nierównowagi bilansowej jest również potrzebne do zrozumienia wyzwań stojących przed autorami polityki. Jest to zapewnione przez wskaźniki zachwiania stabilności finansów publicznych, mierzące wielkość wymaganej trwałej korekty budżetowej (np. ciągłej redukcji wydatków publicznych niezwiązanych z wiekiem społeczeństwa jako udział w PKB lub nieustannego zwiększania przychodów publicznych jako udział w PKB), co pozwala na respektowanie międzyokresowego ograniczenia budżetowego rządu, zapewniając tym samym stabilność finansów publicznych. Wskaźniki stabilności dzieli się ze względu na: (i) wpływ na początkową sytuację budżetową; oraz (ii) długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństw na sytuację budżetową.

Wskaźniki stabilności dają solidną podstawę do zidentyfikowania rozmiaru oraz głównego źródła ryzyka dla stabilności finansów publicznych w państwach członkowskich UE. W celu przygotowania całościowej oceny długoterminowej stabilności finansów publicznych bierze się pod uwagę inne czynniki, pozwalające na lepszą kwalifikację oceny pod względem prawdopodobnego pochodzenia najpoważniejszych rodzajów ryzyka. W tym przypadku uwzględnia się czynniki związane zarówno ze średnio-, jak i krótkoterminowymi zjawiskami oraz długoterminowymi tendencjami budżetowymi:

- *obecna wielkość zadłużenia rządowego* jest zapewne najważniejszym czynnikiem, ponieważ: (i) państwa o wysokim poziomie zadłużenia są bardziej podatne na średnio- i krótkoterminowe wstrząsy gospodarcze oraz zmiany stóp procentowych; (ii) wysoki poziom zadłużenia może prowadzić do wyższych stóp procentowych niż zakładano w

³ Prognozy oszczędności budżetowych dokonanych na wydatkach na edukację budowane są na podstawie polityk bieżących. Zgodnie ze zobowiązaniami lizbońskimi zmierzającymi do budowy gospodarki opartej na wiedzy, oszczędności te mogłyby być wykorzystane na cele edukacyjne, które zapewniałyby wysokie zwroty społeczno-ekonomiczne i finansowe, zgodnie z wnioskami Rady Europejskiej z Wiosny 2006.

⁴ Prognozy emerytalne dla Grecji nie były dostępne podczas przygotowywania nowych prognoz dla całej UE, dlatego wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa nie został oszacowany. Oczekuje się, że greckie wydatki na świadczenia emerytalne wzrosną w latach 2005–2050 o 12,4 % PKB z 2001 r. (wspólne prognozy) oraz o 10,2 % wg aktualizacji greckiego programu stabilności w 2002.

prognozach oraz zwiększyć ryzyko zachwiania stabilności finansów publicznych; oraz (iii) państwa o wysokim zadłużeniu muszą utrzymywać duże nadwyżki pierwotne przez wydłużony czas w celu zredukowania poziomu zadłużenia, co może okazać się trudne do wykonania wobec innych presji budżetowych;

- *cele średniookresowe oraz krótkoterminowe zmiany budżetowe* zawierają informację o kierunku polityki fiskalnej. Testowany jest scenariusz, w którym zakłada się, że wszystkie państwa osiągną cel średniookresowy w 2010 r. Nie oznacza to, że Komisja oczekuje od wszystkich państw członkowskich osiągnięcia celu średniookresowego w 2010 r.; niektóre z nich już ten cel osiągnęły, a inne mogą go nie zrealizować do 2010 r. Scenariusz ma pokazać, w jakim stopniu, w większości przypadków, konsolidacja budżetowa może się przyczynić do zmniejszenia ryzyka utraty stabilności finansów publicznych. Ponadto ostatnie prognozy służb Komisji przedstawiają oczekiwane krótkoterminowe zmiany budżetowe przy braku zmian polityki oraz podkreślają przypadki wystąpienia ryzyka niewykonania krótkoterminowych planów budżetowych w państwach członkowskich;
- *testy wrażliwości* dostarczają informacji o trwałości wyników przy zmianie kluczowych parametrów. Na przykład odporność systemów emerytalnych na wstrząsy zewnętrzne jest odmienna w różnych państwach. Poza tym występuje niepewność co do rozmiaru problemów stabilizacyjnych w UE, a inne założenia dotyczące najważniejszych składników wydatków mogą mieć duży wpływ. Wydatki rządowe mogą wzrastać szybciej niż wynikałoby tylko z przewidywanych zmian demograficznych. W przeszłości inne czynniki, np. zwiększona dostępność i jakość usług publicznych, przyczyniły się także do wzrostu wydatków, np. na ochronę zdrowia;
- *jeśli średnie emerytury w stosunku do średnich zarobków spadną znacznie poniżej obecnego poziomu* w przyszłości mogą pojawić się różne rodzaje presji budżetowych. Może się tak stać, jeżeli np. niewystarczające emerytury doprowadzą do wzrostu ryzyka ubóstwa wśród osób starszych i przełożą się na wyższe publiczne wydatki socjalne lub jeżeli prywatne emerytury okażą się niższe niż oczekiwano i rząd będzie musiał pokryć ten niedobór. Jeśli nie zostaną wprowadzone środki zapewniające odpowiedni poziom przyszłych emerytur, spadek względnego poziomu emerytur może zatem skutkować różnymi zagrożeniami dla finansów publicznych;
- *zmiany w przychodach rządowych* jako udział w PKB w długim okresie mają wpływ na przyszłe zmiany budżetowe. Na przykład jeśli składki emerytalne zostaną wyłączone z opodatkowania, a świadczenia emerytalne będą podlegać opodatkowaniu, podatki od emerytur, jako udział w PKB, mogą wzrosnąć w długim okresie, jeżeli państwa zgromadziły znaczne aktywa w postaci programów emerytalnych, z których jeszcze nie są wypłacane środki;
- *wysoki wskaźnik obecnego opodatkowania* pozostawia bardziej ograniczone możliwości podwyższania podatków w celu sfinansowania dodatkowych wydatków publicznych niż niski wskaźnik opodatkowania.

Jednakże biorąc pod uwagę powyższe czynniki, należy przyjąć ostrożne podejście, ponieważ nie zawsze są one wymierne, a pełne informacje mogą być niedostępne.

W celu wskazania względnego znaczenia zagrożeń utraty długoterminowej stabilności finansów publicznych zastosowano trzystopniową skalę, wprowadzoną przez Komisję i Radę podczas rundy oceny programów stabilności i konwergencji w latach 2005/06: niskie / średnie

/ wysokie ryzyko. Klasyfikacja ta uwzględnia fakt, że starzejące się społeczeństwo stanowi wyzwanie dla budżetu państwa w długim okresie we wszystkich państwach, tzn. że niskie ryzyko nie oznacza braku ryzyka. W niektórych przypadkach nawet kraje niskiego ryzyka wciąż napotykały problemy związane z poważnym zachwianiem stabilności finansów publicznych. Państwa te muszą sprostać wyzwaniom starzejącego się społeczeństwa poprzez wprowadzanie dodatkowych reform i/lub poprawę swojej sytuacji budżetowej. Istnieje pewien stopień niepewności co do przyszłych prognozowanych zmian w wydatkach; jeśli wydatki związane z wiekiem ludności będą podlegały także czynnikom innym niż zmiany demograficzne, co miało miejsce w przeszłości, zapewnienie stabilności fiskalnej może się okazać jeszcze trudniejsze. Jednocześnie klasyfikacja taka w jasny sposób określa poziom ryzyka, które może wystąpić w państwach członkowskich UE w zakresie stabilności finansów publicznych. Jest ona, wraz z oceną głównych źródeł ryzyka, konieczna do określenia wymaganych zmian w polityce.

3. OGÓLNA OCENA RYZYKA UTRATY DŁUGOTERMINOWEJ STABILNOŚCI FINANSÓW PUBLICZNYCH W UE

UE stoi przed dużym wyzwaniem związanym ze starzeniem się społeczeństwa w nadchodzących dziesięcioleciach. Zjawisko to ma ogromny wpływ długofalowy na wydatki publiczne, zwłaszcza ze względu na istotny wzrost wydatków na świadczenia emerytalne. W celu rozwiązania tego problemu budżetowego UE musi wprowadzić reformy strukturalne tak, aby ograniczyć długoterminowe tendencje wydatków oraz zwiększyć potencjalny wzrost, np. poprzez zwiększenie liczby osób pracujących lub podwyższenie efektywnego wieku emerytalnego. Ponadto dążenie do konsolidacji budżetu jest konieczne w celu wygospodarowania nadwyżki, zanim zjawisko starzenia się społeczeństwa wpłynie na sytuację budżetową. Ocena wskazuje, że bez przeprowadzenia reform i konsolidacji budżetu, nastąpi zachwiania stabilności finansów publicznych sięgające około 3,5 % PKB, tzn. różnica pomiędzy strukturalną sytuacją budżetową w 2005 r. a sytuacją stabilną – zarówno w UE, jak i w strefie euro.

Jeśli nie zostaną podjęte kroki służące zniwelowaniu tego zachwiania, oczekuje się, że wskaźnik długu publicznego do PKB utrzyma się w nadchodzących dziesięcioleciach na poziomie powyżej 60 % w UE (średnia dla wszystkich państw członkowskich), a od 2020 r. wskaźnik ten znacznie wzrośnie, osiągając prawie 200 % PKB w 2050 r.

Uzgodnienie długofalowych wyzwań polityki z procesem formułowania średniookresowej polityki budżetowej stanowiło ważny element reformy Paktu na rzecz stabilności i wzrostu w 2005 r. W ramach nowego PSW wprowadzono średniookresowe cele budżetowe, odzwierciedlające charakterystykę danego państwa, jego wskaźnik długu publicznego do PKB oraz potencjał wzrostu.

Deficyt budżetowy w zdecydowanej większości państw nadal przekracza ich cel średniookresowy, a finanse publiczne mają zostać skonsolidowane w ciągu najbliższych kilku lat. W celu zilustrowania wpływu średniookresowej poprawy sytuacji budżetowej na długoterminową stabilność finansów publicznych przeanalizowano alternatywny scenariusz, w którym założono, że wszystkie państwa członkowskie osiągną cel średniookresowy w 2010 r. . Przy takim założeniu zachwianie stabilności w UE oraz strefie euro wyniosłyby około 1,5 % PKB. W zakresie wpływu na zadłużenie w strefie euro, w przypadku osiągnięcia celu średniookresowego w 2010 r. wskaźnik długu publicznego do PKB wyniesie około 80 % PKB w 2050 r. – w porównaniu do prawie 200 % PKB w przypadku braku zmiany sytuacji

budżetowej od 2005 r. . Dla całej UE wskaźnik długu publicznego do PKB utrzyma się poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB do początku lat 40 XXI wieku.

Długofalowe wyzwania budżetowe spowodowane starzeniem się społeczeństwa mogą więc zostać zredukowane, nawet o połowę, jeśli państwa członkowskie osiągną poszczególne cele średniookresowe w 2010 r. w porównaniu do sytuacji budżetowej z 2005 r. Świadczy to o tym, że konsolidacja fiskalna w średnim okresie może w istotnym stopniu zmniejszyć problemy z utrzymaniem stabilności fiskalnej w UE oraz strefie euro. Natomiast nie wystarczy do pełnego zaspokojenia potrzeb w tym zakresie. Jeśli nie zostaną podjęte niezbędne działania związane ze starzeniem się społeczeństwa wskaźnik długu publicznego do PKB będzie wzrastał w większości państw do 2050 r.

Zapewnienie stabilności fiskalnej w długim okresie wiązałoby się z koniecznością dodatkowej konsolidacji budżetowej, zwłaszcza wobec braku dalszych reform, które ograniczyłyby znaczny wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa w długim okresie w różnym stopniu w poszczególnych państwach członkowskich. W ostatnich latach kilka państw członkowskich zreformowało swoje systemy emerytalne, zwłaszcza Niemcy, Francja i Austria, a także Włochy i Szwecja poprzez wcześniejsze reformy, co pokazuje, że konsekwentne wdrażanie w wielu przypadkach trudnych reform zmniejszyło prognozowane wydatki na świadczenia emerytalne. Natomiast średni prognozowany wzrost wydatków w całej UE nadal pozostaje znaczny. Ponadto w celu trwałego zabezpieczenia powodzenia ważnych reform emerytalnych powinny one zostać wsparte decyzją o wydłużeniu wieku emerytalnego, co pozwoliłoby na większą akumulację uprawnień emerytalnych, a tym samym wywarłoby pozytywny wpływ na poziom emerytur w stosunku do przyszłych wynagrodzeń; jednak osiągnięcie tego celu może być związane z innymi reformami strukturalnymi.

Ocena państw członkowskich UE

Wpływ zjawiska starzenia się społeczeństw na sytuację budżetową jest przedmiotem troski wszystkich państw członkowskich UE, lecz łączne dane dla całej UE kryją duże różnice. W UE występuje znaczne zróżnicowanie stopnia ryzyka oraz jego źródła pochodzenia. W sumie, spośród 25 państw członkowskich UE, *sześć państw* charakteryzuje się *wysokim ryzykiem*, *dziesięć* - *średnim ryzykiem*, a *dziewięć* – *niskim ryzykiem*, co generalnie potwierdza ocenę programów stabilności i konwergencji wprowadzonych na początku 2006 r. Zagrożenia dla stabilności finansów publicznych w poszczególnych krajach można podsumować następująco:

Państwa wysokiego ryzyka

Grupa państw wysokiego ryzyka (Czechy, Grecja, Cypr, Węgry, Portugalia oraz Słowenia) charakteryzuje się bardzo istotnym wzrostem wydatków związanych z wiekiem ludności w długim okresie, co podkreśla niezbędną konieczność wprowadzenia środków zmierzających do ograniczenia tych wydatków. Ponadto Czechy, Grecja, Cypr, Węgry i Portugalia mają wysokie deficyty, a w niektórych przypadkach również wysoki dług publiczny, zwłaszcza Grecja. Konsolidacja budżetu jest również konieczna i pilna w celu zmniejszenia w tych państwach ryzyka utraty stabilności finansów publicznych.

Państwa średniego ryzyka

Środkowa grupa państw (Belgia, Niemcy, Hiszpania, Francja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Malta, Słowacja i Wielka Brytania) składa się z krajów z bardzo różnorodną charakterystyką, choć występuje stosunkowo jasny podział na: (i) państwa ponoszące znaczne koszty starzenia się społeczeństwa, gdzie może być potrzebne wdrożenie środków koniecznych do ograniczenia tych kosztów, ale z drugiej strony charakteryzujące się obecnie stosunkowo dobrą sytuacją budżetową (Hiszpania, Irlandia, Luksemburg); oraz (ii) państwa, które powinny skonsolidować, w różnym stopniu, finanse publiczne w średnim okresie, lecz w przypadku których koszty starzenia się społeczeństwa stanowią mniejszy problem, z reguły w wyniku zreformowania systemów emerytalnych (Słowacja, Włochy, Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Malta). Wśród tych państw należy wyróżnić sytuację we Włoszech, gdzie szybka konsolidacja budżetu jest konieczna do zapewnienia stopniowej redukcji obecnie bardzo wysokiego długu publicznego. W Belgii obserwujemy cechy z obu podgrup; utrzymanie silnej równowagi budżetowej jest konieczne w celu zredukowania wysokiego długu publicznego oraz skompensowania dużego wzrostu wydatków związanych z wiekiem ludności, przewyższającym średnią UE. Jednak nawet w przypadku utrzymania wydatków na obecnym poziomie przez długi okres czasu obecna wysoka nadwyżka pierwotna nie wystarczy do pełnego długofalowego pokrycia stosunkowo wysokich kosztów starzenia się społeczeństwa. Działania mające na celu ograniczenie prognozowanych wydatków na świadczenia emerytalne niewątpliwie przyczyniłby się do zredukowania ryzyka utraty stabilności.

Państwa niskiego ryzyka

Państwa niskiego ryzyka (Dania, Estonia, Łotwa, Litwa, Niderlandy, Austria, Polska, Finlandia i Szwecja) osiągnęły w sumie najlepsze wyniki w rozwiązywaniu problemu starzenia się społeczeństw, co jest wynikiem dobrej sytuacji budżetowej (posiadanie dużych nadwyżek, redukcja zadłużenia i/lub gromadzenie aktywów) i/lub obszernych reformach emerytalnych, czasem z uwzględnieniem przesunięcia w stronę prywatnych programów emerytalnych. Nie oznacza to, że państwa te nie są narażone na ryzyko utraty długoterminowej stabilności finansów publicznych. W rzeczywistości ich sytuacja zależy od skutecznego wdrożenia dalekosiężnych reform, które w znacznym stopniu zmniejszyły długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na sytuację budżetową (Estonia, Łotwa, Litwa, Austria, Polska i Szwecja), a także od utrzymania dobrej sytuacji budżetowej lub, w niektórych przypadkach, jej wzmocnienia. Inne państwa ze stosunkowo wysokimi prognozowanymi kosztami starzenia się społeczeństwa, zwłaszcza wydatków na świadczenia emerytalne, jeśli obecna dobra sytuacja budżetowa nie zostanie zachowana w długim okresie, być może będą musiały w przyszłości również rozważyć wprowadzenie reform strukturalnych w celu modyfikacji oczekiwanych długoterminowych tendencji budżetowych (Dania, Niderlandy i Finlandia), chociaż zakres wymaganych ogólnych zmian byłby mniejszy niż w przypadku państwa średniego i wysokiego ryzyka.

4. ZAPEWNIENIE STABILNOŚCI FINANSÓW PUBLICZNYCH: WIELOASPEKTOWE WYZWANIE DLA POLITYKI UE

Analiza pokazuje, że uporanie się z wpływem zjawiska starzenia się społeczeństwa na sytuację budżetową stanowi główne wyzwanie dla polityki UE. Analiza potwierdza, że trzystopniowa strategia rozwiązywania problemów gospodarczych i budżetowych pojawiających się w wyniku starzenia się społeczeństwa, przewidująca szybką redukcję zadłużenia, zwiększenie udziału osób pracujących oraz polepszenie wydajności, przyjęta przez Radę Europejską w Sztokholmie w 2001 r. jest właściwa i należy ją kontynuować,

wprowadzając jednocześnie reformy systemów emerytalnych, ochrony zdrowia oraz opieki długoterminowej.

Po pierwsze, państwa członkowskie powinny wcześniej osiągnąć i zachować dobrą wyjściową sytuację budżetową w celu zmniejszenia w szybszym tempie długu publicznego zanim starzenie się społeczeństwa będzie miało szerszy zasięg. Analiza stabilności pokazuje, że konsolidacja finansów publicznych w kierunku celów średniookresowych oraz utrzymanie takiej sytuacji przyczyni się w znacznym stopniu do redukcji części długofalowych kosztów budżetowych wynikających ze starzenia się społeczeństw w UE oraz zapobiegnie szybkiemu i znacznemu wzrostowi wskaźnika zadłużenia do PKB. Poza tym zdrowe finanse publiczne są podstawą niskich stóp procentowych oraz wysokiego i stabilnego wzrostu gospodarczego, co z kolei przyczynia się do poprawy stabilności finansów publicznych.

Po drugie, istnieje potrzeba podwyższenia udziału osób pracujących, zwłaszcza w grupie kobiet i osób starszych, więc odpowiednie działania powinny zostać zaplanowane, tak aby wzrosła podaż i wykorzystanie siły roboczej. Analiza przedstawiona w raporcie świadczy o tym, że większy od przewidywanego wzrost udziału osób pracujących, przyczyniłby się w znacznym stopniu do stabilności fiskalnej. W wielu państwach znaczne korzyści mogłyby wynikać z dalszej redukcji bezrobocia strukturalnego. Realizacja z powodzeniem takiej polityki oraz zwiększanie wydajności, zgodnie z celami strategii lizbońskiej, doprowadziłoby następnie do potencjalnego wzrostu PKB, poprawy poziomu życia oraz zapewnienia większych możliwości ponownych przydziałów budżetowych w przyszłości. Dodatkowo prognozy długofalowe pokazują, że mogą się pojawić pewne ograniczone oszczędności budżetowe, wynikające z oczekiwanego zmniejszenia wydatków na edukację ze względu na starzenie się społeczeństwa. Jednakże biorąc pod uwagę przyszłą konieczność zwiększenia produktywności państwa członkowskie **mogłyby rozważyć możliwość wykorzystania** tych oszczędności na modernizację swoich systemów edukacji, **w tym rozwój kształcenia ustawicznego**, inwestowanie w poprawę poziomu wykształcenia oraz funkcjonowania systemów edukacyjnych, zgodnie z lizbońskim zobowiązaniem do budowania gospodarki i społeczeństwa opartego na wiedzy.

Po trzecie, państwa członkowskie powinny rozważyć odpowiednie reformy systemów: emerytalnego, ochrony zdrowia oraz długoterminowej opieki w celu zapewnienia ich opłacalności wobec zjawiska starzenia się społeczeństwa, osiągając odpowiednie i dostępne cele polityki. Przeprowadzone ostatnio reformy emerytalne w około połowie państw członkowskich dawnej 15 UE oraz w kilku nowych państwach członkowskich zredukowały wpływ zjawiska starzenia się społeczeństwa na sytuację budżetową i ułatwiają podwyższenie efektywnego wieku emerytalnego. Analiza pokazuje, że przeprowadzone ostatnio reformy emerytalne, np. w Niemczech, we Francji i w Austrii oraz wcześniejsze reformy we Włoszech i w Szwecji w znacznym stopniu polepszyły stabilność finansów publicznych. Zwiększenie udziału osób pracujących przekłada się na jednoznaczną poprawę dobrobytu, wzmacnia finansową stabilność systemów emerytalnych, opóźnia rozpoczęcie zwiększonych wydatków, podwyższa wartość składek emerytalnych i może generować dodatkowe oszczędności budżetowe. Ponadto podwyższenie udziału osób pracujących, zwłaszcza wśród osób starszych, stanowi kwestię pierwszorzędnej wagi w państwach, gdzie oczekuje się znacznego spadku wskaźnika świadczeń, tzn. stosunku średniej emerytury do PKB na pracownika, ponieważ zmniejsza ryzyko nieodpowiedniego poziomu emerytur w przyszłości. W trakcie ostatnich reform emerytalnych niektóre państwa członkowskie wprowadziły powiązanie między oczekiwaną średnią długością życia w chwili przejścia na emeryturę a świadczeniami emerytalnymi, co wydaje się lepiej prowadzić do zmniejszenia ryzyka demograficznego. Stanowi to ważną zachętę do wydłużania wieku emerytalnego. Analiza stabilności pokazuje

również, że znaczne oszczędności budżetowe z tytułu wydatków zdrowotnych mogą zostać zrealizowane, jeżeli prognozowany wzrost średniej długości życia w długim okresie będzie połączony ze zwiększeniem liczby lat życia w zdrowiu oraz z poprawą statusu zdrowotnego. Wprowadzanie środków poprawiających status zdrowotny ludności może w ten sposób przyczynić się do zmniejszenia kosztów starzenia się społeczeństwa oraz polepszyć stabilność finansów publicznych.

Oprócz rygorystycznego wdrażania konsolidacji finansów publicznych w średnim okresie w celu osiągnięcia celu średniookresowego i/lub zachowania sytuacji budżetowej zmniejszającej ryzyko utraty stabilności, wymagany jest konsekwentny wysiłek na rzecz poprawy funkcjonowania gospodarek UE oraz adaptacji systemów publicznych do lepszego działania w obliczu tak poważnych wyzwań. Polityka bazująca na tej trzystopniowej strategii stanowi integralną część strategii lizbońskiej, ponieważ zwiększenie udziału osób pracujących oraz prowadzenie solidnej polityki makro- i mikroekonomicznej sprzyja wzrostowi gospodarczemu i dobrobytowi. Odpowiednie połączenie polityki w tych trzech obszarach będzie zależało od głównych przyczyn ryzyka utraty stabilności oraz priorytetów polityki przyjętych przez poszczególne państwa członkowskie.

* * *