



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 12.10.2006
COM(2006) 574 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE
SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU**

Dolgoročna vzdržnost javnih financ v EU

{SEC(2006) 1247}

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

Dolgoročna vzdržnost javnih financ v EU

1. DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC IN PRORAČUNSKI NADZOR NA RAVNI EU

V naslednjih desetletjih se bosta velikost in starostna struktura evropskega prebivalstva zelo spremenili zaradi nizke stopnje rodnosti, stalnega daljšanja pričakovane življenjske dobe in upokojitve generacije „baby boom“. Staranje prebivalstva bo velik gospodarski, proračunski in družbeni izziv. Pričakuje se, da bo staranje pomembno vplivalo na rast in povzročilo znaten pritisk za povečanje javne porabe¹. Zato bo državam članicam težje ohraniti dolgoročno zdrave in vzdržne javne finance. To je zlasti pomembno v ekonomski in monetarni uniji (EMU), ker lahko veliki primanjkljaji in rastoči dolgovi v nekaterih državah, ki povzročajo nevzdržnost javnih financ, neugodno vplivajo na makroekonomske pogoje za druge države EMU. Zato so za zagotavljanje fiskalne vzdržnosti potrebne časovno usklajene politike, kar vključuje obravnavo javnofinančnih neravnovesij, preden začne staranje vplivati na proračun.

Zaporedna zasedanja Evropskega sveta so pokazala, da je treba obravnavati posledice staranja prebivalstva na evropski ravni. Zlasti Evropski svet v Stockholmu marca 2001 je odločil, da „*mora Svet redno pregledovati dolgoročno vzdržnost javnih financ, vključno s pričakovanimi pritiski zaradi prihajajočih demografskih sprememb*“. V obnovljeni strategiji trajnostnega razvoja EU je Evropski svet na zasedanju junija 2006 poudaril, da je staranje prebivalstva pomemben izziv za javne finance, in predlagal, da EU še naprej podpira prizadevanja držav članic za posodobitev sistemov socialne zaščite in zagotovitev njihove vzdržnosti. Po navedbah Evropskega sveta Komisija in Svet zdaj preučujeta dolgoročno vzdržnost javnih financ kot del rednega večstranskega proračunskega nadzora, ki kaže večji poudarek na povezavi med srednjeročnimi proračunskimi strategijami in vprašanji dolgoročne fiskalne vzdržnosti.

Ekonomsko-finančni svet je v svojem poročilu z dne 20. marca 2005 o reformi pakta stabilnosti in rasti poudaril, da je treba pri nadzorovanju proračunskih stanj nameniti dovolj pozornosti dolgu in vzdržnosti, zato da se zavaruje dolgoročna vzdržnost javnih financ, in da je treba okrepiti povezavo med vprašanji dolgoročne vzdržnosti in srednjeročnim proračunskim načrtovanjem.

Leta 2003 je Ekonomsko-finančni svet pooblastil Odbor za ekonomsko politiko, da predstavi nov sklop projekcij v zvezi javnimi izdatki, povezanimi s starostjo, na podlagi nove projekcije za prebivalstvo, ki jo je pripravil Eurostat, in dogovorjenih predvidevanj o ključnih

¹ Glej Odbor za ekonomsko politiko in Evropska komisija (DG ECFIN), (2006), „Vpliv staranja na javne izdatke: projekcije za 25 držav članic EU za izplačila za pokojnine, zdravstveno varstvo, dolgotrajno oskrbo, izobraževanje in brezposelnost (2004–2050)“ (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)), Evropsko gospodarstvo, Posebna poročila št. 1, 2006 (European Economy, Special reports No 1, 2006).

ekonomskih spremenljivkah za vseh 25 držav članic, ki zajemajo izplačila za pokojnine, zdravstveno varstvo, dolgotrajno oskrbo, izobraževanje in brezposelnost². Te projekcije so bile zaključene februarja 2006, pripravili pa so jih Komisija (DG ECFIN) in države članice v delovni skupini za staranje prebivalstva Odbora za ekonomsko politiko (EPC). Zagotavljajo primerljivo, pregledno in močno podlago za ocenjevanje proračunskih posledic demografske spremembe in vzdržnosti javnih financ po državah članicah.

Poročilo, vključno s projekcijami, je Ekonomsko-finančni svet 14. februarja 2006 potrdil kot podlago za ocenjevanje vzdržnosti javnih financ v okviru pakta stabilnosti in rasti. Svet je to poročilo štel tudi kot prispevek k tekočim razpravam o posodobitvi socialnih sistemov in podaljšanju delovnih dob, kot nadaljevanje vrha v Hampton Courtu oktobra 2005, lizbonske strategije, obnovljene strategije trajnostnega razvoja EU in odprte metode usklajevanja pokojnin. Razen tega je Svet v svojih sklepih pozval Komisijo, da do konca leta 2006 izvede celovito oceno vzdržnosti javnih financ v državah članicah. Poročilo, priloženo temu sporočilu, je odgovor na ta poziv.

2. PRISTOP EU K OCENI DOLGOROČNE VZDRŽNOSTI JAVNIH FINANC

Ocena dolgoročne vzdržnosti javnih financ je del rednega proračunskega nadzora EU. Temelji na dolgoročnih projekcijah javnih izdatkov, povezanih s starostjo, in proračunskih strategijah, predstavljenih v programih za stabilnost in konvergenco. V tem smislu je jedro analize skladnost med kratkoročnimi do srednjeročnimi proračunskimi cilji in dolgoročno vzdržnostjo.

Vprašanje dolgoročne vzdržnosti je večstransko. Vključuje vprašanja o tem, kako preprečiti preveliko obremenitev prihodnjih generacij in zagotoviti sposobnost države, da ustrezno srednjeročno in dolgoročno prilagodi proračunsko politiko. Za analizo, ali javne finance na podlagi sedanjih politik in glede na znaten proračunski izziv zaradi staranja prebivalstva dosegajo vzdržnost ali ne, je potrebna dolgoročna perspektiva dodelitve sredstev. Zato so rezultati skupnih dolgoročnih projekcij izdatkov, povezanih s starostjo, v okviru sedanjih politik in sedanjega proračunskega stanja ključni elementi analize vzdržnosti javnih financ.

Nove projekcije zagotavljajo primerljivo, pregledno in trdno podlago za ocenjevanje proračunskih posledic demografske spremembe in vzdržnosti javnih financ po državah članicah. Projekcije na splošno kažejo, da je staranje prebivalstva velik javnofinančni izziv za EU. Javna poraba se bo predvidoma povečala, zlasti pri pokojninah, nekoliko manj pri zdravstvenem varstvu in dolgoročni oskrbi. Možna izravnavna s pomočjo prihrankov pri predvideni javni porabi za izobraževanje in nadomestilih za primer brezposelnosti bo verjetno omejena³. V EU se bodo izdatki, povezani s starostjo, predvidoma povečali za približno 4 % BDP do leta 2050, čeprav ta projekcija zajema zelo različen razvoj v državah članicah, ki sega od povečanja v višini 7 % BDP ali več v Španiji, na Irskem, v Luksemburgu, na

² Dolgoročne proračunske projekcije temeljijo na predpostavki, da se ne bo spremenila nobena politika, in ne vključujejo vplivov dodatnih politik, ki bi lahko okrepile npr. gospodarsko rast in ugodno vplivale na proračunske projekcije.

³ Predvideni proračunski prihranki pri izdatkih za izobraževanje temeljijo na sedanjih politikah. V skladu z lizbonskimi obveznostmi, da se oblikuje gospodarstvo, ki temelji na znanju, se lahko ti prihranki prerezporajajo na področja izobraževanja z velikimi socialno-gospodarskimi in fiskalnimi donosi, v skladu s sklepi spomladanskega Evropskega sveta 2006.

Portugalskem, Cipru, Češkem, Madžarskem in v Sloveniji, do zmanjšanja teh izdatkov v deležu BDP v Estoniji, Latviji in na Poljskem⁴.

Na podlagi predvidenih trendov izdatkov so izdelane dolgoročne projekcije ravni primanjkljaja in dolga. Vzdržnost dolga izhaja iz *medčasovne proračunske omejitve*. Le-ta določa, da morajo biti sedanje obveznosti države, tj. sedanji javni dolg in sedanja vrednost prihodnjih izdatkov, vključno s vplivom staranja prebivalstva na proračun, zajeti v sedanjih vrednostih prihodnjih javnih prihodkov. Če sedanje politike zagotavljajo spoštovanje medčasovne proračunske omejitve, potem so sedanje politike vzdržne.

Ocena dolgoročne vzdržnosti javnih financ presega odgovor na vprašanje, ali so sedanje politike vzdržne. Za razumevanje izziva, s katerim se srečujejo oblikovalci politik, je treba oceniti tudi velikost javnofinančnih neravnovesij. To zagotavljajo *kazalniki vzdržnostne vrzeli*, ki merijo velikost potrebne trajne proračunske prilagoditve (tj. stalno zmanjšanje javnih izdatkov, ki niso povezani s starostjo, kot delež BDP ali stalno povečanje javnih prihodkov kot delež BDP), ki omogoča spoštovanje medčasovne proračunske omejitve države in tako zagotavlja vzdržne javne finance. Kazalniki vzdržnosti so razčlenjeni na: (i) vpliv začetnega javnofinančnega stanja – trenutno proračunsko stanje in delež dolga; ter (ii) dolgoročni vpliv staranja na proračun – predvidena sprememba javnih izdatkov, povezanih s starostjo.

Kazalniki vzdržnosti zagotavljajo trdno podlago za ugotavljanje velikosti in glavnega vira tveganja za vzdržnost javnih financ v državah članicah EU. Za celovito oceno vzdržnosti javnih financ se upoštevajo tudi drugi dejavniki, ki omogočajo boljšo zanesljivost ocene v zvezi s tem, od kod najverjetneje izvirajo glavna tveganja. To vključuje dejavnike, povezane s kratkoročnim in srednjeročnim razvojem ter dolgoročnimi proračunskimi trendi:

- *Sedanja višina javnega dolga* je verjetno najpomembnejši dejavnik, ker: (i) so države z velikim dolgom bolj občutljive na kratkoročne in srednjeročne spremembe glede gospodarske rasti in obrestnih mer; (ii) lahko visoka stopnja dolga povzroči višje obrestne mere, kot so predvidene v projekcijah, in dodatno poveča tveganja za vzdržnost javnih financ; ter (iii) morajo države z velikim dolgom dalj časa ohranjati velike primarne presežke za zmanjšanje stopnje dolga, kar je lahko težavno glede na druge konkurenčne proračunske pritiske;
- *Srednjeročni cilji in kratkoročni proračunski razvoj* zagotavljajo informacije o usmeritvi fiskalnih politik. V tem okviru, je bil izdelan scenarij, po katerem se za vse države predvideva, da bodo srednjeročni cilj dosegle leta 2010. To ne pomeni, da Komisija pričakuje, da bodo vse države članice dosegle srednjeročni cilj leta 2010; nekatere so ga že dosegle, druge pa ga mogoče do leta 2010 ne bodo. Njegov namen je prikazati, v kolikšnem obsegu lahko proračunska konsolidacija v večini primerov prispeva k zmanjšanju tveganj za vzdržnost javnih financ. Poleg tega zadnje napovedi služb Komisije podajajo pričakovan kratkoročni proračunski razvoj na podlagi predpostavke nespremenjenih politik, pri tem pa poudarjajo, ali so s proračunskimi načrti držav članic povezana kratkoročna tveganja.

⁴ Pokojninske projekcije za Grčijo v novih skupnih projekcijah niso bile na voljo in zato je povečanje izdatkov, povezanih s starostjo, podcenjeno. Za pokojninske izdatke v Grčiji se je v skupnih projekcijah iz leta 2001 predvidevalo, da se bodo med letoma 2005 in 2050 povečali za 12,4 % BDP, v posodobitvi programa stabilnosti za Grčijo iz leta 2002 pa je bilo predvideno povečanje za 10,2 %.

- *Preskusi odzivnosti* zagotavljajo informacije o stabilnosti rezultatov v zvezi s spremembami ključnih parametrov. Odpornost sistema pokojninskega zavarovanja na zunanje spremembe na primer ni enaka v vseh državah. Razen tega obstaja nekaj negotovosti v zvezi z velikostjo izziva vzdržnosti v EU in različna predvidevanja v zvezi z glavnimi gonili izdatkov imajo lahko velik vpliv. Javni izdatki se lahko v prihodnosti povečajo hitreje, kot bi se le glede na demografsko spremembo. V preteklosti so k rastočim trendom izdatkov, npr. za zdravstveno varstvo, prispevali tudi drugi dejavniki, kot sta večji obseg zagotovljenih javnih storitev in večja kakovost javnih storitev.
- Če bi se povprečne pokojnine glede na povprečni prihodek precej znižale, bi lahko v prihodnosti nastale različne vrste proračunskih pritiskov. To se lahko zgodi, če bi npr. nezadostne pokojnine povečale tveganje revščine starejših ljudi in prispevale k večjim javnim izdatkom ali če bi bile zasebne pokojnine nižje od pričakovanih in bi morala država nadomestiti ta primanjkljaj. Zmanjšanje relativne stopnje pokojnin lahko zato pomeni različna tveganja za javne finance, razen če so zagotovljeni ukrepi, ki omogočajo ustrezne pokojninske prihodke za prihodnje upokojenje.
- *Dolgoročne spremembe javnih prihodkov kot delež BDP* vplivajo na prihodnji proračunski razvoj. Če so na primer pokojninski prispevki izvzeti iz obdavčitve, pokojninska plačila pa so obdavčena, se lahko davki od pokojnine kot delež BDP dolgoročno povečajo, če so države nakopičile veliko sredstev v financiranih sistemih pokojninskega zavarovanja in sistemi še niso zapadli.
- *Visoko trenutno davčno breme* dopušča omejen manevrski prostor za uporabo povišanja davkov za financiranje dodatnih javnih izdatkov v primerjavi z nižjim davčnim razmerjem.

Vendar je pri obravnavanju teh dejavnikov potrebna previdnost, ker niso nujno izmerljivi; razen tega izčrpane informacije mogoče ne bodo na voljo.

Za navedbo relativnega pomena tveganj za dolgoročno vzdržnost javnih financ se uporablja tristopenjska razvrstitev, ki sta jo uvedla Komisija in Svet v krogu ocene programov za stabilnost in konvergenco v obdobju 2005/06: nizko/srednje/visoko tveganje. Ta razvrstitev priznava, da je staranje prebivalstva dolgoročni proračunski izziv za vse države, tj. nizko tveganje ne pomeni, da tveganja ni. V nekaterih primerih se celo države z nizkim tveganjem soočajo s precejšnjo vrzeljo v vzdržnosti. Te države morajo odgovoriti na izziv starajoče se družbe z dodatnimi reformami in/ali z izboljšanjem svojega proračunskega položaja. Prihodnji predviden razvoj izdatkov je nekoliko negotov; če na izdatke, povezane s starostjo, vplivajo tudi drugi dejavniki razen demografske spremembe, ki so bili opaženi v preteklosti, je lahko zagotavljanje javnofinančne vzdržnosti še večji izziv. Razvrstitev hkrati zagotavlja jasno razlikovanje stopnje tveganja v zvezi z vzdržnostjo javnih financ, s katero se lahko sreča država članica EU. To in analiza glavnih virov tveganj sta pomembna za ugotavljanje ustreznih političnih odzivov.

3. CELOVITA OCENA TVEGANJ ZA DOLGOROČNO VZDRŽNOST JAVNIH FINANC V EU

Staranje prebivalstva bo v prihodnjih desetletjih velik izziv za EU. Staranje ima velik dolgoročen vpliv na javne izdatke, na to pa vpliva predvsem znatno povečanje pokojninskih izdatkov. Za rešitev tega javnofinančnega izziva mora EU izvajati ukrepe strukturne reforme, da omeji dolgoročne trende izdatkov in poveča potencialno rast, npr. z zvišanjem stopenj zaposlenosti ali dejanske upokojitvene starosti. Razen tega je treba izvesti proračunsko konsolidacijo, da se zagotovi večje možnosti za javnofinančno politiko, preden začne staranje

vplivati na proračun. Analiza kaže, da se tako v EU kot na območju eura pojavi znatna vzdržnostna vrzel i v višini približno 3,5 % BDP, tj. vrzel med strukturnim proračunskim stanjem leta 2005 in stanjem vzdržnosti, če se ne izvajajo reformni ukrepi in proračunska konsolidacija.

Če ne bodo sprejeti ukrepi za zapolnitev te vrzeli, bo razmerje med javnim dolgom in BDP predvidoma ostalo nad 60 % v prihodnjih desetletjih v celotni EU, proti letu 2020 pa bo po predvidevanjih začelo znatno naraščati ter leta 2050 doseglo skoraj 200 % BDP.

Usklajevanje dolgoročnega izziva pri politikah in postopka oblikovanja srednjeročne proračunske politike je bil pomemben element reforme pakta stabilnosti in rasti leta 2005. Kot del novega pakta stabilnosti in rasti so bili uvedeni srednjeročni proračunski cilji, ki odsevajo značilnosti posamezne države, delež dolga v razmerju do BDP in potencial rasti.

Velika večina držav ima še vedno proračunske primanjkljaje nad svojimi srednjeročnimi proračunskimi cilji in načrtuje konsolidacijo svojih javnih financ v naslednjih nekaj letih. Za prikaz vpliva srednjeročnega izboljšanja proračunskega stanja na dolgoročno vzdržnost je bil analiziran nadomestni scenarij, v katerem predvidoma vse države članice leta 2010 uresničijo svoj srednjeročni proračunski cilj. V skladu s to predpostavko bi bile vrzeli v vzdržnosti v EU in na območju eura približno 1,5 % BDP. Kar zadeva vpliv na dolg na območju eura, bo razmerje med dolgom in BDP leta 2050, če bodo srednjeročni proračunski cilji doseženi leta 2010, predvidoma približno 80 % BDP, v primerjavi s skoraj 200 % BDP, če se proračunsko stanje iz leta 2005 ne spremeni. Za celotno EU bo predvideno razmerje med dolgom in BDP pod referenčno vrednostjo v višini 60 % BDP do začetka štiridesetih let 21. stoletja.

Dolgoročni javnofinančni izziv zaradi staranja prebivalstva se lahko zato zmanjša, dejansko več kot prepolovi, če bodo države članice uresničile svoje srednjeročne proračunske cilje leta 2010, v primerjavi s proračunskim stanjem leta 2005. To jasno kaže, da lahko srednjeročna fiskalna konsolidacija zelo pomembno prispeva k zmanjšanju izziva fiskalne vzdržnosti v EU in na območju eura. Vendar samo to ne bo zadostovalo. Če se ne bo obravnavalo temeljnega razvoja, ki ga povzroča staranje, se bo delež dolga v razmerju do BDP do leta 2050 v večini držav še naprej zviševal.

Za zagotavljanje dolgoročne fiskalne vzdržnosti bi bila potrebna dodatna proračunska konsolidacija, zlasti če se ne sprejmejo nadaljnji reformni ukrepi, ki bi dolgoročno omejili znatno povečanje izdatkov, povezanih s starostjo, na različne ravni v državah članicah. Več držav članic je v zadnjih letih izvedlo reformo svojih pokojninskih sistemov, zlasti Nemčija, Francija in Avstrija, ter zgodnejše reforme npr. Italija in Švedska, kar kaže, da je odločno izvajanje reformnih ukrepov, ki so bili v veliko primerih težki, zmanjšalo predvideno povečanje pokojninskih izdatkov, zlasti v Nemčiji, Franciji in Avstriji. Vseeno so predvidena povečanja izdatkov v EU še vedno precejšnja. Razen tega se morajo za zagotovitev trajnosti uspeha pomembnih pokojninskih reform te ujemati s podaljšanjem delovne dobe, kar omogoča večje kopičenje pokojninskih pravic in zato pozitivno vpliva na stopnjo pokojnin glede na plače v prihodnosti; vendar so lahko za to potrebne druge strukturne reforme.

Ocena za države članice EU

Medtem ko je vpliv staranja prebivalstva na proračun skrb vseh držav članic EU, skupni podatki EU skrivajo znatne razlike. Stopnja tveganja in izvor tveganja se zelo razlikujeta po EU. Na splošno je med 25 državami članicami EU *šest držav* ocenjenih z *visokim tveganjem*,

deset s srednjim in devet z nizkim, kar na splošno potrjuje oceno programov za stabilnost in konvergenco, izvedenih v prvih mesecih leta 2006. Glavne značilnosti izzivov vzdržnosti, s katerimi se te države srečujejo, se lahko povzamejo takole:

- *Države z visokim tveganjem*

Za skupino držav z visokim tveganjem (Češka, Grčija, Ciper, Madžarska, Portugalska in Slovenija) je značilno zelo veliko dolgoročno povečanje izdatkov, povezanih s starostjo, kar poudarja, da bodo nujno potrebni ukrepi za njihovo omejitev. Razen tega imajo Češka, Madžarska, Grčija, Ciper in Portugalska velike primanjkljaje in v nekaterih primerih tudi visoke dolgove, zlasti Grčija. Proračunska konsolidacija je tudi zato potrebna in nujna, da se v teh državah zmanjšajo tveganja za vzdržnost javnih financ.

- *Države s srednjim tveganjem*

Vmesno skupino držav (Belgija, Nemčija, Španija, Francija, Irska, Italija, Luksemburg, Malta, Slovaška in Združeno kraljestvo) sestavljajo države z zelo različnimi značilnostmi, vendar je v tej skupini sorazmerno jasna razlika med: (i) državami z znatnimi stroški staranja, v katerih bodo verjetno potrebni ukrepi za omejitev teh stroškov, vendar pa imajo trenutno sorazmerno močno proračunsko stanje (Španija, Irska, Luksemburg); in (ii) državami, ki morajo srednjeročno konsolidirati svoje javne finance, čeprav do različnih stopenj, vendar so njihovi stroški v zvezi s staranjem manj zaskrbljujoči, običajno zaradi reform pokojninskih sistemov (Slovaška, Italija, Nemčija, Francija, Združeno kraljestvo in Malta); v tej skupini je treba izpostaviti položaj v Italiji, kjer je potrebna hitra proračunska konsolidacija, da se zagotovi enakomerno zmanjšanje zdaj zelo visoke stopnje dolga. Belgija ima nekatere značilnosti obeh podskupin; treba je ohranjati dobro uravnotežen proračun, da se zmanjša zelo visoka stopnja dolga in izravna veliko povečanje izdatkov, povezanih s starostjo, ki je nad povprečjem EU. Vendar sedanji visok primarni presežek ni dovolj za popolno pokritje dolgoročno sorazmerno velikih stroškov staranja prebivalstva, tudi če se ohrani dolgoročno. Ukrepi, namenjeni omejitvi predvidenih povečanj pokojninskih izdatkov, bi nedvomno prispevali k zmanjšanju tveganja za vzdržnost.

- *Države z nizkim tveganjem*

Države z nizkim tveganjem (Danska, Estonija, Latvija, Litva, Nizozemska, Avstrija, Poljska, Finska in Švedska) so dosegle največji napredek pri reševanju vpliva staranja, kar izhaja iz dobrega proračunskega stanja (veliki presežki, zmanjševanje dolgov in/ali kopičenje sredstev) in/ali obsežne pokojninske reforme, ki včasih vključujejo usmeritev k zasebnim pokojninskim shemam. To ne pomeni, da v teh držav ni tveganj v zvezi z dolgoročno vzdržnostjo javnih financ. Njihovo stanje je dejansko odvisno od uspešnega izvajanja daljnosežnih reform, ki so znatno zmanjšale dolgoročni vpliv staranja na proračun (Estonija, Latvija, Litva, Avstrija, Poljska in Švedska), in ohranjanja proračunskega stanja ali v nekaterih primerih njegove krepitve. Druge države s sorazmerno visokimi predvidenimi stroški staranja, zlasti za pokojnine, bodo morda v prihodnosti morale razmisliti tudi o strukturnih reformah, ki so namenjene spreminjanju predvidenih dolgoročnih proračunskih trendov, razen če bodo dolgoročne ohranile trdno proračunsko stanje (Danska, Nizozemska in Finska), čeprav bo zahtevana splošna prilagoditev potekala v manjšem obsegu kot države s srednjim in visokim tveganjem.

4. ZAGOTAVLJANJE VZDRŽNOSTI JAVNIH FINANC: OBSEŽEN IZZIV ZA POLITIKE EU

Analiza kaže, da je obravnava vpliva staranja na proračun ključni politični izziv na področju politik EU. Potrjuje, da je treba pri obravnavanju gospodarskega in proračunskega izziva zaradi staranja prebivalstva slediti strategiji s tremi težišči, ki jo je določil Evropski svet v Stockholmu leta 2001, tj. hitro zmanjšanje dolga, zvišanje stopenj zaposlenosti in produktivnosti ter reformiranje sistemov pokojninskega zavarovanja, zdravstvenega varstva in dolgoročne oskrbe.

Prvič, države članice morajo hitreje doseči in ohraniti proračunsko stanje za hitro zmanjšanje javnega dolga, preden se bistveno poveča vpliv staranja. Analiza vzdržnosti kaže, da bosta konsolidiranje javnih financ za doseganje srednjeročnih proračunskih ciljev in ohranitev takšnega položaja znatno prispevala k zmanjšanju deleža dolgoročnih proračunskih stroškov staranja v EU ter preprečila hitro in veliko povečanje razmerja med dolgom in BDP. Razen tega so zdrave javne finance predpogoj za nizke obrestne mere ter visoko in stabilno gospodarsko rast, ki bi potem prispevala k izboljšanju vzdržnosti javnih financ.

Drugič, treba je povišati stopnje zaposlenosti, zlasti pri ženskah in starejših delavcih, ter predvideti ustrezne ukrepe za povečanje ponudbe in uporabe delovne sile ter povečanje produktivnosti. Analiza v poročilu kaže, da, če bi se stopnja zaposlenosti povečala za več kot je načrtovano, bi to znatno prispevalo k vzdržnosti javnih financ. V veliko državah bi lahko znatne koristi dosegli z dodatnim zmanjšanjem strukturne brezposelnosti. Uspešno izvajanje takšnih ukrepov politik in povečanje produktivnosti v skladu s cilji lizbonske strategije bi še nadalje povečalo možne stopnje rasti BDP, kar bi pozitivno vplivalo na izboljšanje prihodnjih življenjskih standardov in zagotovilo več prostora za prerazporeditev javnih sredstev v prihodnje. Poleg tega skupne dolgoročne projekcije kažejo, da bi se lahko dosegli omejeni proračunski prihranki, ki izhajajo iz predvidenega zmanjšanja izdatkov za izobraževanje zaradi staranja prebivalstva. Vseeno bi ob upoštevanju potrebe po povečanju produktivnosti v prihodnosti države članice lahko razmislile, da uresničevanje teh prihrankov morda ni najbolj produktivni korak naprej; države članice se bodo morda raje odločile za posodobitev izobraževalnih sistemov z vlaganjem, da bi se povišala raven dosežene izobrazbe in izboljšalo delovanje izobraževalnih sistemov, vključno z razvijanjem vseživljenjskega učenja, v skladu z lizbonskimi obveznostmi za oblikovanje gospodarstva in družbe, ki temeljita na znanju.

Tretjič, države članice morajo preučiti ustrezne reforme sistemov pokojninskega zavarovanja, zdravstvenega varstva in dolgoročne oskrbe, da zagotovijo, da so ti finančno vzdržni kljub staranju, hkrati pa zagotavljajo bistvena politična cilja ustreznosti in dostopa. Nedavne pokojninske reforme v približno polovici držav članic EU15 in nekatere nove države članice so zmanjšale vpliv staranja na proračun in prispevajo k zviševanju dejanske upokojitvene starosti. Analiza kaže, da so nedavne pokojninske reforme, npr. v Nemčiji, Franciji in Avstriji, in tudi bolj zgodnje reforme, kot na primer v Italiji in Švedski, znatno prispevale k izboljšanju vzdržnosti javnih financ. Poleg tega zvišanje zaposlenosti nedvoumno povečuje blaginjo; krepi finančno vzdržnost pokojninskih sistemov, odloži začetek povečevanja izdatkov, povečuje prispevke v sisteme pokojninskega zavarovanja in lahko ustvari dodatne proračunske prihranke. Razen tega je zvišanje stopenj zaposlenosti, zlasti starejših delavcev, bistvenega pomena za države, v katerih je predvideno znatno zmanjšanje razmerja med koristmi, tj. povprečne pokojnine glede na BDP na delavca, kar zmanjšuje tveganje za morebitne nezadostne pokojnine v prihodnosti. Z nedavnimi pokojninskimi reformami so nekatere države članice uvedle povezavo med pričakovano življenjsko dobo pri upokojitvi in pokojnino, kot kaže pa dosegajo ti ukrepi boljšo porazdelitev demografskega tveganja. To zagotavlja pomembno spodbudo za podaljšanje delovne dobe. Razen tega analiza vzdržnosti

kaže, da se lahko ustvarijo znatni proračunski prihranki pri izdatkih za zdravstveno varstvo, če predvideno dolgoročno podaljšanje pričakovane življenjske dobe spremlja povečanje let zdravega življenja in izboljšanje zdravstvenega stanja. Zagotovitev ukrepov, ki izboljšujejo zdravstveno stanje prebivalstva, lahko tako prispeva k zmanjšanju stroškov staranja in izboljša vzdržnost javnih financ.

Poleg strogega izvajanja srednjeročne konsolidacije javnih financ, da se dosežejo srednjeročni proračunski cilji, in/ali ohranjanja takšnega proračunskega stanja, da se zmanjša tveganje za vzdržnost, je potrebno odločno prizadevanje za izboljšanje delovanja gospodarstev EU in prilagoditev javnih sistemov, da bodo bolje reševali znatne prihajajoče izzive. Politike, na katerih temelji ta strategija s tremi težišči, so sestavni del lizbonske strategije, saj zviševanje stopenj zaposlenosti ter vodenje zanesljivih makroekonomskih in mikroekonomskih politik prispevata h gospodarski rasti in blaginji. Ustrezna kombinacija politik na teh treh področjih bo odvisna od glavnih razlogov v ozadju vzdržnosti in prednostnih nalog na področju politik, ki so si jih določile države članice.

* * *