EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 12.10.2006
KOM(2006) 574 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

De offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt i EU

{SEK(2006) 1247}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

De offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt i EU

1. DE OFFENTLIGA FINANSERNAS HÅLLBARHET PÅ LÅNG SIKT OCH BUDGETÖVERVAKNING PÅ EU-NIVÅ

Under de kommande årtiondena kommer den europeiska befolkningens storlek och åldersstruktur att genomgå dramatiska förändringar till följd av den låga fertilitetsnivån, fortsatta ökningar av medellivslängden och baby-boom-generationens återtåg från arbetsmarknaden. Åldrande befolkningar kommer att medföra stora ekonomiska, budgetmässiga och sociala utmaningar. Detta förväntas få betydande inverkan på tillväxten och medföra ett större tryck på att öka de offentliga utgifterna[1]. Det betyder att det blir svårt för medlemsstaterna att upprätthålla sunda och hållbara offentliga finanser på lång sikt. Detta är särskilt viktigt i den ekonomiska och monetära unionen eftersom stora underskott och ökade skulder, som i vissa länder leder till ohållbara offentliga finanser, kan få negativ inverkan på de makroekonomiska villkoren för andra EMU-länder. Att säkra finanspolitisk hållbarhet kräver därför en konsekvent och långsiktig politik, vilket betyder att obalanser i de offentliga finanserna korrigeras innan budgeteffekterna av åldrandet slår igenom.

Europeiska rådet har vid ett flertal tillfällen erkänt behovet av att ta itu med effekterna av den åldrande befolkningen på europeisk nivå. Europeiska rådet beslutade bland annat följande vid sitt möte i Stockholm i mars 2001: "*Rådet bör regelbundet pröva den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna, vilket inbegriper de påfrestningar som är att vänta på grund av de kommande demografiska förändringarna*". I den nya EU-strategin för hållbar utveckling underströk Europeiska rådet i juni 2006 den viktiga utmaning för de offentliga finanserna som befolkningens åldrande innebär och föreslog fortsatt EU-stöd till medlemsstaternas insatser för att modernisera socialförsäkringssystemen och för att säkra deras hållbarhet. Efter Europeiska rådets synpunkter undersöker nu kommissionen och rådet de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet som ett led i den löpande multilaterala budgetövervakningen, vilket avspeglar att det läggs större vikt vid kopplingen mellan budgetstrategierna på medellång sikt och frågan om den finanspolitiska hållbarheten på lång sikt.

Ekofin-rådet påpekade likaså i sin rapport från den 20 mars 2005 om den reviderade stabilitets- och tillväxtpakten att skulder och hållbarhet bör ges tillräcklig uppmärksamhet i samband med övervakningen av budgetställningarna för att säkra de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt och att man i högre grad skall se på sammanhangen mellan den långsiktiga hållbarheten och budgetplaneringen på mellanlång sikt.

---

[1] Se kommittén för ekonomisk politik och Europeiska kommissionen (GD ekonomi och finans), (2006), '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, Special Reports Nr 1, 2006.

Ekofin-rådet gav 2003 kommittén för ekonomisk politik i uppdrag att lägga fram en rad nya beräkningar över åldersrelaterade offentliga utgifter som var baserade på en ny befolkningsberäkning från Eurostat och överenskomna antaganden om ekonomiska nyckelfaktorer för alla 25 medlemsstaterna, som täcker pensioner, hälso- och sjukvård, omsorg, utbildning och arbetslöshetsunderstöd[2]. Beräkningarna färdigställdes i februari 2006 och utarbetades tillsammans med kommissionen (GD ekonomi och finans) och medlemsstaterna i arbetsgruppen för frågor som rör åldrande befolkningar inom kommittén för ekonomisk politik. De utgör ett jämförbart, överblickbart och stabilt underlag för att utvärdera budgeteffekterna av de demografiska förändringarna och de offentliga finansernas hållbarhet i medlemsstaterna.

Rapporten, och även de långsiktiga beräkningarna, bekräftades av Ekofin-rådet den 14 februari 2006 som underlag för att bedöma de offentliga finansernas hållbarhet inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. Rådet ansåg också att rapporten var ett inlägg i den pågående debatten om modernisering av välfärdssystemen och förlängningen av arbetslivet som en uppföljning till Hampton Court-mötet i oktober 2005, Lissabon-strategin, den nya EU-strategin för hållbar utveckling och den öppna samordningsmetoden för pensioner. I sina slutsatser uppmanade rådet dessutom kommissionen att göra en grundlig bedömning av de offentliga finansernas hållbarhet i medlemsstaterna innan utgången av 2006. Rapporten som bifogas detta meddelande är ett svar på den uppmaningen.

2. EU:S METOD FÖR ATT BEDÖMA DE OFFENTLIGA FINANSERNAS LÅNGSIKTIGA HÅLLBARHET

Bedömningen av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är ett led i den löpande EU-budgetövervakningen. Den är baserad på beräkningar av de långsiktiga åldersrelaterade offentliga utgifterna och på de budgetstrategier som läggs fram i stabilitets- och konvergensprogrammen. Kärnan i analysen är i detta sammanhang överensstämmelsen mellan budgetmålen på kort och mellanlång sikt och hållbarheten på lång sikt.

Frågan om långsiktig hållbarhet har många aspekter. Den handlar bland annat om att undvika att lägga alltför stora bördor på kommande generationer och säkerställa landets kapacitet att korrekt anpassa finanspolitiken på medellång och lång sikt. Att med utgångspunkt från den förda politiken, och tanke på den betydande utmaning för de offentliga finanserna som den åldrande befolkningar utgör, analysera huruvida de offentliga finanserna utvecklas på ett hållbart sätt kräver ett långsiktigt perspektiv på regeringsåtaganden. För detta ändamål är resultaten av de gemensamma långsiktiga åldersrelaterade utgiftsberäkningarna med oförändrad politik och nuvarande budgetställning de huvudsakliga ingångsuppgifterna för analysen av de offentliga finansernas hållbarhet.

De nya beräkningarna ger en jämförbar, överblickbar och stabil grund för att bedöma effekterna på de offentliga finanserna av demografiska förändringar samt hållbarheten i de offentliga finanserna i medlemsstaterna. Beräkningarna visar allmänt att EU står inför en betydande budgetutmaning till följd av befolkningens åldrande. Merparten av de beräknade ökningarna i offentliga utgifter kommer att gälla pensionerna, och, i mindre utsträckning sjuk-

---

[2] De långsiktiga budgetberäkningarna grundas på "antagandet om oförändrad politik" och i dessa inräknas inte effekter av ytterligare ekonomisk-politiska åtgärder som skulle kunna stärka exempelvis den ekonomiska tillväxten och påverka budgetberäkningarna i positiv riktning.

och hälsovård samt omsorg. De potentiella uppvägande besparingarna i fråga om beräknade offentliga utgifter för utbildning och arbetslöshetsunderstöd kommer troligen att vara begränsade[3]. I EU beräknas de åldersrelaterade utgifterna öka med omkring 4 % av BNP fram till 2050, men detta genomsnitt döljer en mycket olikartad utveckling i medlemsstaterna. Från en ökning på 7 % av BNP eller mer i Spanien, Irland, Luxemburg, Portugal, Cypern, Tjeckien, Ungern och Slovenien till en minskning som andel av BNP i Estland, Lettland och Polen[4].

På grundval av de beräknade utgiftstrenderna räknar man fram underskotts- och skuldnivåer på lång sikt. Hållbara skuldnivåer härleds från budgetbegränsningar över tiden (*intertemporal budget constraint*). Begränsningen innebär att statens innevarande totala skuldförpliktelser, dvs. den innevarande offentliga skulden och det diskonterade nuvärdet av framtida utgifter inberäknat budgeteffekten av en åldrande befolkning ska täckas av det diskonterade nuvärdet av framtida statliga inkomster. Om den innevarande politiken säkerställer att budgetbegränsningen över tiden respekteras är den innevarande politiken hållbar.

Bedömningen av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet har vidare implikationer än att enbart besvara frågan om huruvida den innevarande politiken är hållbar eller inte. En uppskattning av storleken på budgetobalanserna är också nödvändig för att förstå de utmaningar som de politiska beslutsfattarna står inför. En sådan uppskattning erhålls genom indikatorer på hållbarhetsgap (*sustainability gap indicators)* som mäter storleken på den erforderliga varaktiga budgetjustering (dvs. konstant minskning av icke åldersrelaterade offentliga utgifter som andel av BNP eller konstant ökning av offentliga inkomster som andel av BNP) som gör det möjligt att respektera regeringens budgetbegränsning över tiden, och därigenom säkerställa hållbara offentliga finanser. Hållbarhetsindikatorerna kan delas upp i (i) effekten av den nuvarande budgetställningen, och (ii) den långsiktiga budgeteffekten av befolkningens åldrande.

Hållbarhetsindikatorerna ger en stabil utgångspunkt för att bestämma vilka och hur stora de viktigaste riskfaktorerna för hållbarheten i de offentliga finanserna i EU:s medlemsstater är. För att komma fram till en övergripande bedömning av de offentliga finansernas hållbarhet vägs andra faktorer in, som möjliggör en välgrundad bedömning av var de främsta riskerna finns. Detta inbegriper faktorer som avser utvecklingen på såväl kort som medellång sikt och de långsiktiga budgettrenderna:

- Den *innevarande offentliga skulden* är av följande skäl otvetydigt den viktigaste faktorn: (i) länder med hög skuldsättning är mer känsliga för tvära kast i ekonomin (ekonomiska chocker) i fråga om ekonomisk tillväxt liksom för förändringar i ränteläge; (ii) en hög skuldnivå kan komma att leda till högre räntenivå än vad som antas i beräkningarna och ytterligare öka riskerna för att hållbarheten i den offentliga finanserna äventyras; och, (iii) länder med hög skuldsättning behöver behålla stora primära överskott under en lång

---

[3] De beräknade budgetbesparingarna på utbildningsutgifter görs på grundval av nuvarande politik. I linje med Lissabonåtaganden om att bygga en kunskapsbaserad ekonomi, skulle sådana besparingar kunna omfördelas till utbildningsområdet som ger höga socioekonomiska och finanspolitiska vinster och följer slutsatserna från Europeiska rådets vårmöte 2006.

[4] Det finns inga tillgängliga pensionsberäkningar för Grekland i de nya gemensamma beräkningsomgången och ökningen i åldersrelaterade utgifter är därför underskattad. Pensionsutgifterna i Grekland beräknades i 2001 års gemensamma beräkningsomgång stiga med 12,4 % av BNP mellan 2005 och 2050 och med 10,2 % för samma period i 2002 års uppdatering av Greklands stabilitetsprogram.

tidsperiod för att få ned skuldnivån, vilket kan visa sig vara svårt att upprätthålla med tanke på andra konkurrerande budgetbehov.

- *Målsättningarna på medellång sikt (MTO) och den kortsiktiga budgetutvecklingen* ger information om finanspolitikens inriktning. En simulering görs där det antas att målet på medellång sikt nås 2010. Det betyder inte att kommissionen räknar med att alla medlemsstater kommer att nå sina MTO 2010. Vissa har redan uppnått målet medan andra eventuellt inte kommer att nå det till 2010. Den syftar till att belysa i vilken grad konsolidering av de offentliga finanserna i de flesta fall kan bidra till att minska riskerna vad gäller de offentliga finansernas hållbarhet. I den senaste prognosen från kommissionens avdelningar beskrivs hur de offentliga finanserna förväntas utvecklas med antagande om oförändrad ekonomisk politik och den belyser särskilt de eventuella riskerna på kort sikt i medlemsstaternas budgetplaner.
- *Känslighetsanalyser* ger information om hur stabila resultaten är för förändringar i nyckelparametrar. Exempelvis har pensionssystemen i de olika länderna inte samma förmåga att stå emot externa chocker. Det råder dessutom viss osäkerhet om hur omfattande problemet med de offentliga finansernas framtida hållbarhet i EU är och olika antaganden om utgifternas huvudsakliga drivkrafter kan ha stor inverkan. De statliga utgifterna kan i framtiden komma att öka snabbare än vad enbart den demografiska förändringen skulle motivera. Tidigare har även andra faktorer som exempelvis ökad tillgång till och kvalitet på de offentliga tjänsterna bidragit till den stigande utgiftstrenden, t. ex. på hälso- och sjukvårdsområdet.
- *Om den genomsnittliga pensionen i framtiden blir mycket lägre i förhållande till den genomsnittliga inkomsten än vad som är fallet idag* skulle andra typer av budgetspänningar kunna uppstå i framtiden. Detta skulle kunna inträffa om exempelvis otillräckliga pensioner ökade risken för fattigdom bland äldre människor och resulterade i högre offentliga sociala utgifter, eller om privata pensioner skulle visa sig utvecklas sämre än förväntat och regeringen därför skulle behöva kompensera för detta bortfall. En minskning i den relativa pensionsnivån kan därför komma att äventyra de offentliga finanserna på flera olika sätt om inte åtgärder har genomförts som gör det möjligt för framtida pensionärer att uppbära tillräckliga pensionsinkomster.
- *Långsiktiga förändringar i statliga inkomster som andel av BNP* inverkar på den framtida budgetutvecklingen. Om exempelvis pensionspremier undantas från beskattning medan pensionsutbetalningar beskattas, kan skatt på pensioner som andel av BNP komma att öka på lång sikt om länder har ackumulerat stora tillgångar i premiebaserade pensionssystem och dessa system ännu är under uppbyggnad.
- *En hög befintlig skattekvot* lämnar ett mer begränsat manöverutrymme för att använda skatteökningar till att finansiera ytterligare offentliga utgifter jämfört med en lägre skattekvot.

När man bedömer dessa faktorer är det emellertid påkallat att anlägga ett försiktigt synsätt, eftersom dessa faktorer inte nödvändigtvis är kvantifierbara. Dessutom finns fullständig information nödvändigtvis inte att tillgå.

För att ange hur pass höga riskerna är för de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt används en tregradig skala som infördes av kommissionen och rådet inför 2005/2006 års granskningsomgång av stabilitets- och konvergensprogrammen. Lågrisk / medelrisk / högrisk. Denna klassificering utgår från att en åldrande befolkning utgör en utmaning för de offentliga finanserna på lång sikt för alla länder, dvs. att låg risk inte innebär avsaknad av risk. I vissa

fall står också lågriskländerna inför ett inte obetydligt hållbarhetsgap. Dessa länder behöver hantera den utmaning som ett samhälle med en åldrande befolkning utgör genom ytterligare reformer och/eller genom att förbättra sin budgetsituation. Det föreligger emellertid en viss osäkerhet i beräkningarna av den framtida utgiftsutvecklingen. Om det är så att åldersrelaterade utgifter också påverkas av andra faktorer än demografiska förändringar, vilket har konstaterats tidigare, kan det visa sig vara en ännu större utmaning att säkerställa hållbara offentliga finanser. Samtidigt visar klassificeringen att det föreligger en tydlig skillnad i fråga om graden av risk med avseende på de offentliga finansernas hållbarhet i olika EU-medlemsstater. Detta tillsammans med analysen av de viktigaste riskkällorna är viktigt för att kunna identifiera en lämplig politik som svar på utmaningen.

3. ÖVERGRIPANDE BEDÖMNING AV DE RISKER SOM KAN ÄVENTYRA DE OFFENTLIGA FINANSERNAS HÅLLBARHET PÅ LÅNG SIKT I EU

EU har att hantera en betydande utmaning under de kommande decennierna med avseende på ländernas åldrande befolkningar. Den åldrande befolkningen får betydande konsekvenser för de offentliga utgifterna på lång sikt, som bland annat påverkas av väsentligt ökade pensionsutgifter. För att klara av denna budgetutmaning behöver EU genomföra strukturreformåtgärder för att bryta den långsiktiga utgiftstrenden och höja den potentiella tillväxten, exempelvis genom att höja andelen sysselsatta (sysselsättningskvoten) eller den faktiska pensionsåldern. Därutöver är det nödvändigt att fortsätta ansträngningarna att konsolidera de offentliga finanserna för att skapa ett finanspolitiskt manöverutrymme innan budgeteffekterna av befolkningens åldrande blir överväldigande. Utan reformåtgärder och budgetkonsolidering visar analysen att ett betydande hållbarhetsgap på omkring 3½ % av BNP, dvs. gapet mellan den strukturella budgetsaldot 2005 och en hållbar budgetställning, kommer att uppstå i både EU och euroområdet.

Om inga åtgärder vidtas för att fylla detta gap beräknas den offentliga skuldkvoten fortsätta att överstiga 60 % under de kommande decennierna för EU som helhet, från och med 2020 börja öka betydligt för att år 2050 närma sig 200 % av BNP.

Ett viktig inslag i 2005 års reform av stabilitets- och tillväxtpakten gällde att skapa överensstämmelse mellan de långsiktiga utmaningen för den ekonomiska politiken och den budgetpolitiska processen på medellång sikt. Som en del av den nya stabilitets- och tillväxtpakten infördes budgetmål på medellång sikt som avspeglar landspecifika förhållanden, bruttoskuldkvoten och tillväxtpotentialen.

Det stora flertalet av länderna har fortfarande budgetunderskott som överstiger de medelfristiga målen och planerar att konsolidera sina offentliga finanser under de närmaste åren. För att illustrera de effekter förbättringen av budgetställningen på medellång sikt får för de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt, analyserades ett alternativt scenario i vilket alla medlemsstater antogs uppfylla sina medelfristiga budgetmål till år 2010. Enligt detta antagande skulle hållbarhetsgapen i EU och euroområdet bli omkring 1½ % av BNP. När det gäller konsekvenserna för skulden i euroområdet om det medelfristiga budgetmålet uppnås 2010 så beräknas skuldkvoten i så fall hamna på omkring 80 % av BNP 2050, jämfört med närmare 200 % av BNP om 2005 års budgetställningar förblir oförändrade. För EU som helhet beräknas skuldkvoten komma att ligga under referensvärdet 60 % av BNP fram till början av 2040-talet.

Den långsiktiga utmaning de offentliga finanserna står inför på grund av de åldrande befolkningarna kan således minskas, faktiskt mer än halveras om medlemsstaterna uppnår sina medelfristiga budgetmål 2010 jämfört med läget för de offentliga finanserna år 2005. Detta visar tydligt att finanspolitisk konsolidering på medellång sikt kan bidra högst betydligt till att minska riskerna för att hållbarheten i de offentliga finanserna i EU och euroområdet äventyras. Det är emellertid inte tillräckligt för att helt lösa problemet. Om inget görs för att vända den underliggande utvecklingen till följd av befolkningens åldrande skulle skuldkvoten 2050 fortsätta att uppvisa en stigande trend i flertalet länder.

Säkerställandet av hållbarhet i de offentliga finanserna på lång sikt skulle kräva ytterligare budgetkonsolidering, särskilt i avsaknad av ytterligare reformåtgärder som i olika grad långsiktigt skulle bromsa de betydande ökningarna i åldersrelaterade utgifter i medlemstaterna. I flera medlemsstater har pensionssystemen under senare år reformerats, då särskilt i Tyskland, Frankrike och Österrike liksom i t. ex. Italien och Sverige där reformer genomförts tidigare, vilket visar att ett beslutsamt genomförande av i många fall svåra reformåtgärder har dämpat den beräknade pensionsutgiftssökningen. De beräknade utgiftsökningarna är emellertid fortfarande betydande i EU. För att säkerställa att omfattande pensionsreformer blir varaktigt framgångsrika bör de emellertid kombineras med en förlängning av arbetslivslängden som gör det möjligt att samla ihop pensionsrättigheter och därigenom inverkar positivt på pensionsnivåer relativt lönenivåer i framtiden. Att uppnå detta skulle emellertid eventuellt även kräva andra strukturella reformer.

Bedömning för EU-medlemsstaterna

Effekterna på de offentliga finanserna av åldrande befolkningar är ett problem som angår alla EU:s medlemsstater, men bakom den sammanlagda bilden för hela EU döljer sig betydande skillnader mellan medlemsstaterna. Det finns stora olikheter inom EU i fråga om graden av risker och var dessa främst kommer från. Av EU:s 25 medlemsstater har sammanlagt sex länder bedömts som högriskländer, tio som medelriskländer och nio som lågriskländer, vilket i stort sett bekräftar de granskningar av stabilitets- och konvergensprogrammen som utfördes under de första månaderna 2006. Det som främst kännetecknar de risker med avseende på hållbarheten i de offentliga finanserna som länderna har att hantera kan sammanfattas på följande sätt:

Högriskländer

Gruppen högriskländer (Tjeckien, Grekland, Cypern, Ungern, Portugal och Slovenien) kännetecknas av en mycket betydande ökning i långsiktiga åldersrelaterade utgifter, vilket understryker att åtgärder för att bryta trenden komma att visa sig bli absolut nödvändiga. Dessutom har Tjeckien, Grekland, Cypern, Ungern och Portugal stora underskott i sina offentliga finanser och i vissa fall även höga skuldnivåer, då särskilt Grekland. Budgetkonsolidering är även nödvändig och brådskande i dessa länder för att minska riskerna för att hållbarheten i de offentliga finanserna äventyras.

Medelriskländer

Mellangruppen (Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrike, Irland, Italien, Malta, Slovakien och Förenade kungariket) består av länder som har mycket olika särdrag, men det går att göra en relativt tydlig uppdelning på följande kategorier: (i) länder med betydande kostnader för den åldrande befolkningen och där åtgärder kan komma att bli nödvändiga för att hålla tillbaka

dessa kostnader, men som för närvarande har tämligen starka budgetställningar (Spanien, Irland, Luxemburg); samt, (ii) länder som i olika grad måste konsolidera sina offentliga finanser på medellång sikt till varierande grad, men för vilka kostnaderna för den åldrande befolkningen är mindre problematiska, oftast till följd av att de genomfört reformer i sina pensionssystem (Slovakien, Italien, Tyskland, Frankrike, Förenade kungariket och Malta). Inom denna grupp länder bör situationen i Italien särskilt framhävas, där en mycket snabb bugetkonsolidering är nödvändig för att uppnå en stadig minskning av den nuvarande mycket höga skuldnivån. Belgien delar vissa av dessa båda gruppers särdrag, och där är det nödvändigt att bibehålla en stark budgetsaldo för att minska den mycket höga skuldnivån liksom för att uppväga den kraftiga ökningen i ålderrelaterade utgifter, som ligger över genomsnittet i EU. De nuvarande stora primära överskottet räcker emellertid inte, även om de bibehålls under en lång tidsperiod, för att långsiktigt fullt ut täcka de relativt höga kostnaderna för befolkningens åldrande. Åtgärder hålla tillbaka de beräknade ökningarna i pensionsutgifter skulle onekligen bidra till att minska riskerna för att hållbarheten i de offentliga finanserna äventyras.

Lågriskländer

Lågriskländerna (Danmark, Estland, Litauen, Lettland, Nederländerna, Österrike, Polen, Finland, och Sverige) har generellt sett kommit längst när det gäller att hantera riskerna med den åldrande befolkningen, vilket är ett resultat av en stark budgetställning (de har stora överskott i sina offentliga finanser, minskar skuldsättningen och/eller ackumulerar tillgångar) och/eller av att de har genomfört omfattande pensionsreformer, inklusive en övergång mot privata pensionssystem. Detta betyder inte att det inte finns några risker i dessa länder vad gäller de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Dessa länders situation bygger i själva verket på ett framgångsrikt genomförande de långtgående reformer som väsentligen har minskat de långsiktiga budgeteffekterna av befolkningens åldrande (Estland, Litauen, Lettland, Österrike, Polen och Sverige) och på bevarandet av budgetställningen eller i vissa fall på att den stärks. Andra länder med en relativ hög beräknad kostnad för åldrandet, särskilt på pensionssidan, kan komma att behöva överväga strukturella reformer som syftar till att förändra den beräknade långsiktiga budgettrenden vid någon framtida tidpunkt om den starka budgetställningen inte bevaras (Danmark, Nederländerna och Finland), dock i en mindre omfattning än medelrisk och högriskländerna.

4. ATT SÄKERSTÄLLA HÅLLBARA OFFENTLIGA FINANSER: EN BRED POLITISK UTMANING FÖR EU

Analysen åskådliggör att hanteringen av budgeteffekterna av åldrande befolkningar utgör en central politisk utmaning i EU. Den bekräftar att det är lämpligt och nödvändigt att hålla fast vid den strategi på tre fronter som Europeiska rådet i Stockholm 2001 enades om för att hantera de ekonomiska budgetmässiga utmaningarna till följd av åldrande befolkningar, dvs. i snabb takt minska skuldsättningen, höja sysselsättnings- och produktivitetsnivåer och reformera pensionssystem, system för sjuk- och hälsovård samt omsorgssystem.

Medlemsstaterna måste för det första snabbare uppnå och upprätthålla sunda underliggande budgetställningar så att den offentliga skulden minskas i snabb takt innan effekterna av befolkningens åldrande får genomslag. Hållbarhetsanalysen visar just att genom att konsolidera de offentliga finanserna för att uppnå de medelfristiga budgetmålen och därefter bibehålla en sådan ställning kommer länderna på ett avgörande sätt att bidra till att minska en

del av de långsiktiga budgetkostnaderna för de åldrande befolkningarna i EU och förhindra en snabb och kraftig ökning av den offentliga skulden som andel av BNP. Sunda offentliga finanser är vidare en förutsättning för låga räntor och hög och stabil ekonomisk tillväxt vilket i sin tur skulle bidra till att förbättra de offentliga finansernas hållbarhet.

För det andra finns det ett behov att höja sysselsättningsgraden, särskilt bland kvinnor och äldre arbetskraft, och lämpliga steg bör övervägas för att höja arbetsutbud och arbetsutnyttjande. Analysen i rapporten visar att om sysselsättningsgraden skulle öka mer än beräknat så skulle det i väsentlig grad bidra till hållbara offentliga finanser. I flera länder skulle en ytterligare minskning av den strukturella arbetslösheten ge betydande ekonomiska vinster. Att i linje med målen i Lissabonstrategin framgångsrikt genomföra sådana politiska åtgärder och öka produktiviteten skulle dessutom höja den potentiella BNP-tillväxten, förbättra framtida levnadsstandard och skapa ökat utrymme för finanspolitisk omfördelning i framtiden. Dessutom visar de gemensamma långsiktiga beräkningarna visar att en del begränsade budgetbesparingar skulle uppkomma genom en beräknad minskning av utbildningsanslagen till följd av befolkningens ökande medelålder. Med tanke på behovet att öka den framtida produktiviteten, kan medlemsstaterna tänkas överväga att använda dessa besparingar till att modernisera sina utbildningssystem, inklusive att utveckla möjligheterna till livslångt lärande, investera i att höja utbildningsnivåerna och förbättra utbildningssystemets sätt att fungera, vilket ligger i linje med de åtaganden man gjort inom Lissabonstrategin om att bygga en kunskapsbaserad ekonomi och ett kunskapsbaserat samhälle.

Medlemsstaterna behöver för det tredje överväga lämpliga reformer av pensionssystem, hälso-, sjukvårds- och omsorgssystem för att säkerställa att de är finansiellt bärkraftiga för att hantera situationen med en åldrande befolkning och samtidigt uppfylla de centrala politiska målen vad gäller omfattning och tillgänglighet. Nyligen genomförda pensionsreformer i cirka hälften av de tidigare femton medlemsstaterna och i flera nya medlemsstater har minskat effekterna på de offentliga finanserna av åldrandet och reformerna medverkar till att höja den effektiva pensionsåldern. Analysen visar att nyligen genomförda pensionsreformer i exempelvis Tyskland, Frankrike och Österrike, liksom tidigare reformer i Italien och Sverige, på ett avgörande sätt har bidragit till att förbättra hållbarheten i de offentliga finanserna. Att höja sysselsättningen befrämjar otvetydigt välfärden. Det stärker pensionssystemens finansiella hållbarhet, försenar den tidpunkt när utgifterna börjar stiga, ökar inbetalningarna till pensionssystemen och kan generera ytterligare budgetbesparingar. Att höja sysselsättningsgraden, särskilt bland den äldre arbetskraften, är dessutom av allra största betydelse i de fall ersättningskvoten, dvs. de genomsnittliga pensionerna i förhållande till BNP per arbetstagare, beräknas sjunka betydligt, eftersom det minskar risken för att pensionerna eventuellt skulle komma att bli otillräckliga i framtiden. I nyligen genomförda pensionsreformer har vissa medlemsstater infört en koppling mellan förväntad livslängd vid pensionstillfället och pensionsförmåner, och dessa åtgärder tycks skapa en bättre fördelning av den demografiska risken. Detta ger ett viktigt incitament till att förlänga arbetslivslängden. Hållbarhetsanalysen visar dessutom att betydande budgetbesparingar i hälso- och sjukvårdsutgifter kan uppnås om den beräknade långsiktiga ökningen i förväntad livslängd åtföljs av en längre period av år utan sjukdom och en förbättring av hälsotillståndet. Att vidta åtgärder som förbättrar befolkningarnas hälsotillstånd kan således bidra till att minska kostnaderna till följd av åldrande befolkningar och förbättra de offentliga finansernas hållbarhet.

Förutom att strikt genomföra konsolideringen av de offentliga finanserna på medellång sikt för att uppnå de medelfristiga budgetmålen och/eller bibehålla en sådan budgetställning som

minskar riskerna för att hållbarheten i de offentliga finanserna kan komma att äventyras krävs en beslutsam ansträngning för att förbättra EU-ekonomiernas sätt att fungera och anpassa de offentliga systemen så att de blir bättra rustade att hantera de betydande förändringar som ligger framför oss. Politiken bakom denna trefrontsstrategi utgör en integrerad del av Lissabonstrategin i den meningen att höjda sysselsättningsnivåer och en sund makro- och mikroekonomisk politik befrämjar ekonomisk tillväxt och välstånd. Den lämpliga kombinationen av politiska åtgärder på dessa tre områden kommer att bero på vilka orsaker som främst förklarar hållbarhetsriskerna samt de politiska prioriteringar som medlemsstaterna själva ställt upp.

* * *