



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 12.10.2006  
KOM(2006) 574 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN  
TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET**

**De offentlige finansers langsigtede holdbarhed i EU**

**{SEK(2006) 1247}**

## 1. DE OFFENTLIGE FINANSERS LANGSIGTEDE HOLDBARHED OG BUDGETOVERVÅGNING PÅ EU-PLAN

I de kommende årtier vil den europæiske befolknings størrelse og aldersstruktur undergå dramatiske ændringer som følge af lave fertilitetskvotienter, fortsatte stigninger i middellevetiden og babyboom-generationens tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Aldrende befolkninger vil bevirke store økonomiske, budgetmæssige og sociale udfordringer. Dette forventes at få en betydelig virkning på væksten og at medføre et betydeligt pres i retning af øgede offentlige udgifter<sup>1</sup>. Det betyder, at det bliver vanskeligt for medlemsstaterne at opretholde sunde og holdbare offentlige finanser på langt sigt. Dette er særlig vigtigt i Den Økonomiske og Monetære Union, da store underskud og stigende gæld, som gør de offentlige finanser uholdbare i nogle lande, kan have en negativ virkning på de makroøkonomiske betingelser i andre ØMU-lande. At sikre finanspolitisk holdbarhed kræver derfor tidskonsistente politikker, som betyder, at der tages højde for budgetuligevægte, inden budgetvirkningen af aldringen slår igennem.

Det Europæiske Råd har gentagne gange erkendt behovet for at tage højde for virkningerne af de aldrende befolkninger på europæisk plan. Det Europæiske Råd besluttede særlig følgende på mødet i Stockholm i marts 2001: *"Rådet bør regelmæssigt tage de offentlige finansers langsigtede holdbarhed op til revision, herunder de belastninger, som de forestående demografiske ændringer forventes at ville medføre"*. I den nye EU-strategi for bæredygtig udvikling understregede Det Europæiske Råd i juni 2006 den vigtige udfordring for de offentlige finanser, der skyldes befolkningens aldring, og foreslog fortsat EU-støtte til medlemsstaternes bestræbelser for at modernisere socialsikringsordningerne og for at sikre deres holdbarhed. Efter opfordringerne fra Det Europæiske Råd undersøger Kommissionen og Rådet nu de offentlige finansers langsigtede holdbarhed som led i den løbende multilaterale budgetovervågning, hvilket afspejler, at der lægges mere vægt på koblingen mellem de mellemfristede budgetstrategier og spørgsmålet om den finanspolitiske holdbarhed på lang sigt.

ØKOFIN-Rådet fremhævede ligeledes i sin rapport fra 20. marts 2005 om reformen af stabilitets- og vækstpakten, at gæld og holdbarhed bør tillægges tilstrækkelig opmærksomhed i forbindelse med overvågningen af budgetstillingerne for at sikre de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt, og at man i højere grad skal se på sammenhængen mellem den langsigtede holdbarhed og den mellemsigtede budgetplanlægning.

I 2003 gav ØKOFIN-Rådet Udvalget for Økonomisk Politik (EPC) mandat til at fremlægge et nyt sæt fremskrivninger af aldersrelaterede offentlige udgifter, der blev baseret på en ny befolkningsfremskrivning fra Eurostat og vedtagne antagelser om de økonomiske nøglevariabler for alle 25 medlemsstater, der dækkede pensioner, sundhedspleje, langvarig pleje, uddannelse og arbejdsløshedsunderstøttelse<sup>2</sup>. Disse fremskrivninger forelå i februar

---

<sup>1</sup> Se Udvalget for Økonomisk Politik og Europa-Kommissionen (GD ECFIN), (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 No 1, 2006.

<sup>2</sup> Budgetfremskrivningerne på lang sigt er foretaget ud fra en forudsætning om uændret politik og tager ikke hensyn til virkningerne af yderligere økonomisk-politiske foranstaltninger, som f.eks. kunne styrke den økonomiske vækst og have en gavnlig virkning på budgetfremskrivningerne.

2006 og blev udarbejdet sammen med Kommissionen (GD ECFIN) og medlemsstaterne i gruppen for befolkningsaldring under EPC. De udgør et sammenligneligt, gennemsigtigt og robust grundlag for at vurdere budgetvirkningerne af de demografiske ændringer og de offentlige finansers holdbarhed i medlemsstaterne.

Rapporten, herunder fremskrivningerne, blev godkendt af ØKOFIN-Rådet på mødet den 14. februar 2006 som grundlag for at vurdere de offentlige finansers holdbarhed i sammenhæng med vækst- og stabilitetspagten. Rådet anså også rapporten for at være et input i de løbende diskussioner om modernisering af velfærdssystemerne og forlængelse af arbejdslivet som en opfølgning af Hampton Court-mødet i oktober 2005, Lissabon-strategien, den nye EU-strategi for bæredygtig udvikling og den åbne koordineringsmetode vedrørende pensioner. I konklusionerne opfordrede Rådet desuden Kommissionen til at foretage en grundig vurdering af de offentlige finansers holdbarhed i medlemsstaterne inden udgangen af 2006. Denne opfordring imødekommes ved den rapport, der er knyttet til denne meddelelse.

## **2. EU-APPROACHEN TIL VURDERING AF DE OFFENTLIGE FINANSERS LANGSIGTEDE HOLDBARHED**

Vurderingen af de offentlige finansers langsigtede holdbarhed er et led i den løbende EU-budgetovervågning. Den er baseret på fremskrivningerne af de langsigtede aldersrelaterede offentlige udgifter og på de budgetstrategier, der fremlægges i stabilitets- og konvergensprogrammerne. Kernen i analysen er i denne sammenhæng overensstemmelsen mellem de kort- og mellemfristede budgetmål og holdbarheden på lang sigt.

Spørgsmålet om langsigtet holdbarhed er mangesidigt. Det drejer sig om at undgå, at der pålægges fremtidige generationer uforholdsmæssigt store byrder, og at sikre, at landene på en hensigtsmæssig måde kan tilpasse budgetpolitikken på det mellemlange og lange sigt. For at analysere - med udgangspunkt i de aktuelle politikker og på baggrund af den betydelige budgetbelastning, der følger af befolkningens aldring - om de offentlige finanser er på en holdbar kurs eller ej, er det nødvendigt at se det offentliges forpligtelser i et langsigtet perspektiv. Resultaterne af de fælles fremskrivninger af de langsigtede aldersrelaterede udgifter under forudsætning af en uændret politik og den nuværende budgetstilling er i denne sammenhæng de centrale input i analysen af de offentlige finansers holdbarhed.

De nye fremskrivninger udgør et sammenligneligt, gennemsigtigt og robust grundlag for at vurdere budgetvirkningerne af de demografiske ændringer og de offentlige finansers holdbarhed i medlemsstaterne. Alt i alt viser fremskrivningerne, at EU står over for en betydelig budgetudfordring som følge af befolkningens aldring. Hovedparten af den fremskrevne stigning i de offentlige udgifter skyldes pensioner og i mindre omfang sundhedspleje og langvarig pleje. De mulige besparelser i form af fremskrevne offentlige udgifter til uddannelse og arbejdsløshedsunderstøttelse er sandsynligvis begrænsede<sup>3</sup>. I EU er de aldersrelaterede udgifter fremskrevet til at stige med omkring 4 % af BNP frem til 2050, men dette tal dækker over meget forskellige udviklinger i medlemsstaterne; der er således tale

---

<sup>3</sup> De fremskrevne budgetbesparelser til uddannelsesudgifter er beregnet med udgangspunkt i de nuværende politikker. På linje med Lissabon-tilsagnene om at skabe en videnskabsbaseret økonomi kunne sådanne besparelser omfordres til uddannelsesområder, hvor det økonomiske udbytte og de sociale resultater er store i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i foråret 2006.

om en stigning på 7 % af BNP eller mere i ES, IE, LU, PT, CY, CZ, HU og SI, men om et fald som andel af BNP i EE, LV og PL<sup>4</sup>.

Underskuds- og gælds niveauerne er fremskrevet for det lange sigt på grundlag af de fremskrevne udgiftstrends. Gældsholdbarheden er afledt af den *intertemporale budgetrestriktion*. Det indebærer, at statens løbende samlede forpligtelser, dvs. den løbende offentlige gæld og nutidsværdien af fremtidige udgifter inklusive budgetvirkningen af befolkningens aldring, bør dækkes af nutidsværdien af de fremtidige statsindtægter. Hvis den aktuelle politik sikrer, at den intertemporale budgetrestriktion overholdes, er den aktuelle politik holdbar.

Vurderingen af de offentlige financers langsigtede holdbarhed rækker ud over besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt den aktuelle politik er holdbar eller ej. Et skøn over størrelsen af budgetulige vægtene er også en forudsætning for at forstå den udfordring, som beslutningstagerne står overfor. Hertil anvendes *indikatorer for holdbarhedsgab*, der måler størrelsen af en nødvendig permanent budgettilpasning (f.eks. en konstant reduktion af ikke-aldersrelaterede offentlige udgifter som andel af BNP eller en konstant forøgelse af de offentlige indtægter som andel af BNP), som gør det muligt at respektere statens intertemporale budgetrestriktion, således at der sikres holdbare offentlige finanser. Holdbarhedsindikatorerne dekomponeres i: (i) virkningen af den initiale budgetstilling og (ii) den langsigtede budgetvirkning af aldringen.

Holdbarhedsindikatorerne giver et godt grundlag for at identificere størrelsen af og de vigtigste kilder til risikofaktorerne for de offentlige financers holdbarhed i EU-medlemsstaterne. For at få en samlet vurdering af de offentlige financers holdbarhed tages der hensyn til andre faktorer, der giver mulighed for en bedre vurdering af, hvor risiciene kan opstå. Det drejer sig om faktorer, der både vedrører udviklingen på kort og mellemlang sigt og langsigtede budgettrends:

- den *offentlige gæld* er nok den vigtigste faktor, da: (i) lande med en stor gæld er mere følsomme over for kort/mellemfristede chok med hensyn til økonomisk vækst og renteændringer; (ii) et højt gælds niveau kan føre til en højere rente end antaget i fremskrivningerne og yderligere øge risiciene for de offentlige financers holdbarhed; (iii) lande med en stor gæld har behov for at opretholde store primære overskud over en længere periode for at reducere gælds niveauet, hvilket kan være vanskeligt at gøre på baggrund af andre konkurrerende budgetpres
- *de mellemfristede målsætninger og den kortfristede budgetudvikling* giver oplysninger om retningen i finanspolitikken. Der opstilles et scenario, hvor det antages for alle medlemsstater, at den mellemfristede målsætning nås senest i 2010. Det betyder ikke, at Kommissionen forventer, at alle medlemsstater når den mellemfristede målsætning i 2010; nogle har allerede opfyldt den, mens andre ikke kan nå den inden 2010. Det skal illustrere, i hvilket omfang budgetkonsolideringen i de fleste tilfælde kan bidrage til at begrænse de risikofaktorer, der kan true de offentlige financers holdbarhed. De seneste prognoser fra Kommissionens tjenestegrene viser desuden den forventede kortsigtede budgetudvikling under forudsætning af en uændret politik og med fokus på, om der er risici forbundet med medlemsstaternes budgetplaner på det korte sigt

---

<sup>4</sup> Der var ingen pensionsfremskrivninger for Grækenland i øvelsen med de nye fælles fremskrivninger, og stigningen i de aldersrelaterede udgifter er derfor undervurderet. Pensionsudgifterne i Grækenland blev i de fælles fremskrivninger fra 2001 fremskrevet til at stige med 12,4 % af BNP mellem 2005 og 2050 og med 10,2 % i opdateringen af det græske stabilitetsprogram fra 2002.

- *følsomhedstests* giver oplysninger om resultaternes robusthed med hensyn til ændringer i nøgleparametrene. For eksempel er pensionsordningernes styrke over for eksterne chok ikke den samme i de forskellige medlemsstater. Der er endvidere en vis usikkerhed om, hvor stor holdbarhedsudfordringen i EU er, og forskellige antagelser om de vigtigste udgiftsdrivere kan have en stor virkning. De offentlige udgifter kan stige hurtigere, end hvad den demografiske ændring alene implicerer i fremtiden. Andre faktorer såsom øget udbud og bedre kvalitet af offentlige tjenesteydelser har tidligere bidraget til stigende udgiftstrends, f.eks. på sundhedsområdet
- *hvis de gennemsnitlige pensioner bliver meget mindre i forhold til den gennemsnitlige indkomst end i dag*, kan der opstå forskellige typer budgetpres i fremtiden. Det kunne blive tilfældet, hvis f.eks. utilstrækkelige pensioner øger risikoen for fattigdom for ældre og resulterer i højere offentlige sociale udgifter, eller hvis private pensioner viser sig at blive mindre end forventet, sådan at det offentlige bliver nødt til at kompensere for denne forringelse. Et fald i det relative pensionsniveau kan derfor indebære forskellige usikkerhedsmomenter for de offentlige finanser, medmindre der findes ordninger, der sikrer passende pensionsindkomster for fremtidige pensionister
- *ændringer i de offentlige indtægter som andel af BNP på lang sigt* har en virkning på den fremtidige budgetudvikling. Hvis f.eks. pensionsbidragene fritages for beskatning, mens pensionsudbetalingerne er underkastet beskatning, kan skatterne på pensioner som andel af BNP stige på lang sigt, hvis landene har akkumuleret store aktiver i bidragsfinansierede pensionsordninger, og ordningerne endnu ikke er kørt fuldt ind
- *en høj aktuel skattekvote* efterlader et begrænset råderum for at anvende skatteforhøjelser til at finansiere yderligere offentlige udgifter.

Disse faktorer skal imidlertid vurderes forsigtigt, da de ikke nødvendigvis er kvantificerbare; desuden kan de foreliggende oplysninger være utilstrækkelige.

For at angive risicienes relative betydning for de offentlige finansers langsigtede holdbarhed er der anvendt en kategorisering i tre niveauer, som Kommissionen og Rådet indførte i forbindelse med vurderingen af stabilitets- og konvergensprogrammerne i 2005/06: lille risiko / mellemstor risiko / stor risiko. Denne klassificering tager hensyn til, at en aldrende befolkning repræsenterer en budgetudfordring på lang sigt for alle lande, dvs. at en lille risiko ikke betyder ingen risiko. Selv lande med en lille risiko står i nogle tilfælde over for et ikke ubetydeligt holdbarhedsgab. Disse lande har behov for at tackle aldringsspørgsmålet ved hjælp af yderligere reformer og/eller ved at forbedre deres budgetsituation. Der er faktisk en vis usikkerhed med hensyn til den fremtidige fremskrevne udgiftsudvikling; hvis aldersrelaterede udgifter også påvirkes af andre faktorer end den demografiske ændring, hvilket tidligere er observeret, kan det vise sig at blive en endnu større udfordring at sikre finanspolitisk holdbarhed. Samtidig giver klassificeringen en klar graduering af den grad af risiko, som EU-medlemsstaterne kan udsættes for med hensyn til de offentlige finansers holdbarhed. Sammen med analysen af de vigtigste risikokilder er dette væsentligt for at identificere den rigtige politiske reaktion.

### **3. SAMLET VURDERING AF RISICIENE MED HENSYN TIL DE OFFENTLIGE FINANSERS LANGSIGTEDE HOLDBARHED I EU**

EU står i de næste årtier over for en betydelig udfordring som følge af en aldrende befolkning. Aldringen har en afgørende virkning på de offentlige udgifter på lang sigt, navnlig på grund af

en betydelig stigning i pensionsudgifterne. For at tackle denne budgetudfordring er det nødvendigt at implementere strukturreformforanstaltninger i EU for at bremse de langsigtede udgiftstrends og for at øge den potentielle vækst, f.eks. ved at hæve beskæftigelsesfrekvenserne eller den effektive tilbagetrækningsalder. Det er endvidere nødvendigt at videreføre budgetkonsolideringen for at skabe finanspolitisk råderum, inden aldringens budgetvirkning slår rigtig igennem. I mangel af reformforanstaltninger og budgetkonsolidering viser analysen, at der både i EU og euroområdet opstår et betydeligt holdbarhedsgab på omkring 3,5 % af BNP, dvs. gabet mellem den strukturelle budgetstilling i 2005 og en holdbar stilling.

Hvis der ikke træffes foranstaltninger for at fylde gabet, viser fremskrivningen, at gælden i forhold til BNP vil ligge over 60 % i de kommende årtier for EU som helhed, og hen imod 2020 vil denne kvote begynde at stige betydeligt og næsten nå op på 200 % af BNP i 2050.

Det var et vigtigt element i reformen af stabilitets- og vækstpacten at skabe mulighed for at tackle den langsigtede politiske udfordring inden for rammerne af tilrettelæggelsen af den mellemfristede budgetpolitik. Mellemfristede budgetmål, der afspejler landespecifikke karakteristika - gælden i forhold til BNP og vækstpotentialet - blev indført som led i den nye stabilitets- og vækstpact.

Et stort flertal af lande har fortsat budgetunderskud, der overstiger deres mellemfristede budgetmål, og de satser på at konsolidere deres offentlige finanser i de næste få år. For at illustrere, hvordan en mellemfristet forbedring af budgetstillingen påvirker den langsigtede holdbarhed, analyseredes et alternativt scenario, hvor det forudsættes, at alle medlemsstater har nået deres mellemfristede budgetmål i 2010. Under denne forudsætning ville holdbarhedsgabene i EU og i euroområdet være omkring 1,5 % af BNP. Med hensyn til implikationerne for gælden i euroområdet viser fremskrivningen en gældskvotepå omkring 80 % af BNP i 2050, hvis de mellemfristede budgetmål nås i 2010, sammenlignet med tæt på 200 % af BNP, hvis budgetstillingen i 2005 forblev uændret. For EU som helhed er gældskvoten fremskrevet til at ligge under 60 % af BNP-referenceværdien indtil begyndelsen af 2040'erne.

Den langsigtede budgetudfordring, der skyldes befolkningens aldring, kan således reduceres, ja faktisk mere end halveres, hvis medlemsstaterne når deres mellemfristede budgetmål i 2010 sammenlignet med budgetsituationen i 2005. Dette illustrerer klart, at finanspolitisk konsolidering over det mellemlange sigt kan bidrage meget betydeligt til at reducere det finanspolitiske holdbarhedsproblem i EU og euroområdet. Konsolidering er dog ikke nok til helt at løse problemet. Hvis ikke den underliggende aldringsinducerede udvikling tackles, vil gældskvoten fortsat udvise en opadgående tendens i de fleste lande frem til 2050.

At sikre finanspolitisk holdbarhed på lang sigt kræver en yderligere budgetkonsolidering, specielt hvis der ikke træffes supplerende reformforanstaltninger, som i forskellig grad kan bremse de betydelige stigninger i aldersrelaterede udgifter på lang sigt i medlemsstaterne. Flere medlemsstater har reformeret deres pensionssystemer i de seneste år, særlig DE, FR og AT og f.eks. IT og SE med tidligere reformer, hvilket viser, at en beslutsom implementering af ofte vanskelige reformtiltag har reduceret den fremskrevne stigning i pensionsudgifterne. De fremskrevne udgiftsstigninger er dog fortsat betydelige i EU. For at garantere, at omfattende pensionsreformer skal blive en varig succes, bør de gennemføres sideløbende med en forlængelse af arbejdslivet, som medfører en større akkumulation af pensionsrettigheder, og på den måde vil reformerne få en positiv virkning på pensionsniveauet i forhold til lønningerne i fremtiden; dette vil imidlertid kræve andre strukturreformer.

## *Vurdering af EU-landene*

Budgetvirkningen af en aldrende befolkning er et problem for alle EU-lande, og EU-aggregaterne dækker over store forskelle. Risiciene og hovedårsagerne til risiciene varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Blandt de 25 EU-lande anses alt i alt *seks lande* for at have en *stor risiko*, *ti lande* for at have en *mellemstor risiko* og *ni lande* for at have en *lille risiko*, hvilket stort set bekræfter de vurderinger af stabilitets- og konvergensprogrammerne, der blev foretaget i de første måneder af 2006. De vigtigste karakteristika ved de udfordringer, som landene står overfor, kan sammenfattes således:

- Lande med stor risiko

Landegruppen med stor risiko (CZ, EL, CY, HU, PT og SI) karakteriseres af en meget betydelig stigning i aldersrelaterede udgifter på lang sigt, hvilket understreger, at det er strengt nødvendigt at træffe foranstaltninger, der kan dæmpe dem. CZ, EL, CY, HU og PT har desuden store underskud og i nogle tilfælde også et højt gældsniveau, specielt i Grækenland. Det haster også med den nødvendige budgetkonsolidering for disse lande for at reducere usikkerhedsmomenterne for de offentlige finansers holdbarhed.

- Lande med mellemstor risiko

Mellemgruppen af lande (BE, DE, ES, FR, IE, IT, LU, MT, SK og UK) består af lande med vidt forskellige karakteristika, men der ser ud til at være en forholdsvis klar forskel på: (i) lande, der har betydelige omkostninger som følge af den demografiske aldring, og hvor der kan blive behov for at dæmpe disse omkostninger, men som i øjeblikket har en relativ stærk budgetstilling (ES, IE, LU); og (ii) lande, der har behov for at konsolidere – om end i forskellig grad – deres offentlige finanser på mellemlang sigt, men hvor aldringsomkostningerne er mindre bekymrende, først og fremmest fordi de har gennemført reformer af deres pensionssystemer (SK, IT, DE, FR, UK og MT); i denne gruppe noteres særlig situationen for Italien, hvor det er nødvendigt med en hurtig budgetkonsolidering for at sikre en konstant reduktion af det nuværende meget høje gældsniveau. Belgien kendetegnes ved nogle karakteristika for begge undergrupper; det er således nødvendigt at fastholde en stærk budgetsaldo for at reducere det meget høje gældsniveau og for at neutralisere den store stigning i aldersrelaterede udgifter, som ligger over EU-gennemsnittet. Selv om det nuværende store primære overskud fastholdes over en lang periode, er det ikke tilstrækkeligt til på lang sigt fuldt ud at dække de forholdsvis høje omkostninger, der følger af befolkningens aldring. Foranstaltninger, der bremser de fremskrevne stigninger i pensionsudgifterne, vil uden tvivl bidrage til at formindske risiciene for at sætte holdbarheden over styr.

- Lande med lille risiko

Landene med lille risiko (DK, EE, LV, LT, NL, AT, PL, FI og SE) er generelt kommet længst med at tackle befolkningsaldringsproblemerne, hvilket skyldes en stærk budgetstilling (store overskud, gældsreduktion og/eller formuedannelse) og/eller omfattende pensionsreformer, bl.a. skift til private pensionsordninger. Det betyder ikke, at der ikke er risici for at bringe den langfristede holdbarhed i de offentlige finanser i fare i disse lande. Deres situation skyldes i høj grad den succesfulde gennemførelse af vidtrækkende reformer, der har reduceret den langsigtede budgetvirkning af en aldrende befolkning væsentligt (EE, LV, LT, AT, PL og SE), og fastholdelsen eller, i nogle tilfælde, forbedringen af budgetstillingen. Andre lande med forholdsvis høje fremskrevne aldersrelaterede omkostninger, specielt til pensioner, kan måske også på et eller andet tidspunkt få behov for at overveje strukturreformer for at ændre

den fremskrevne langsigtede budgettendens, hvis den nuværende stærke budgetstilling ikke fastholdes (DK, NL og FI), men den samlede nødvendige tilpasning vil i så fald blive mindre end for landene med mellemstor og stor risiko.

#### **4. SIKRING AF HOLDBARE OFFENTLIGE FINANSER: EN STOR POLITISK UDFORDRING FOR EU**

Analysen viser, at håndteringen af budgetvirkningen af befolkningens aldring er en central politisk udfordring i EU. Den bekræfter, at det er hensigtsmæssigt og nødvendigt at videreføre den trestrengede strategi, der blev besluttet af Det Europæiske Råd i Stockholm i 2001, for at tackle den økonomiske og budgetmæssige udfordring, som skyldes befolkningens aldring, dvs. en hurtig reduktion af gælden, en forøgelse af beskæftigelsesfrekvensen og produktiviteten samt en reform af pensionsordninger og sundhedsvæsen.

For det første er der behov for, at medlemsstaterne hurtigere skaber og fastholder sunde underliggende budgetstillinger, sådan at den offentlige gæld nedbringes i et hurtigt tempo, inden den fulde virkning af aldringen slår igennem. Holdbarhedsanalysen viser nemlig, at konsolidering af de offentlige finanser i overensstemmelse med de mellemfristede budgetmål og fastholdelse af en sådan stilling i høj grad vil bidrage til at lette en del af de langsigtede aldersrelaterede omkostninger i EU og forhindre en hurtig og stærk stigning i gælden i forhold til BNP. Sunde offentlige finanser er endvidere en forudsætning for lave renter og en høj og stabil økonomisk vækst, som igen vil bidrage til at forbedre de offentlige finansers holdbarhed.

For det andet er der behov for at øge beskæftigelsesfrekvensen, særlig for kvinder og ældre arbejdstagere, ligesom der bør overvejes hensigtsmæssige tiltag for at forbedre udbuddet og udnyttelsen af arbejdskraften. Analysen i rapporten viser, at det ville bidrage betydeligt til finanspolitisk holdbarhed, hvis beskæftigelsesfrekvensen øgedes mere end fremskrevet. I mange lande kunne man virkelig opnå væsentlige fordele ved at reducere strukturarbejdsløsheden yderligere. En succesfuld gennemførelse af sådanne foranstaltninger og en forøgelse af produktiviteten i overensstemmelse med målsætningerne i Lissabonstrategien ville ydermere øge de potentielle BNP-vækstrater, forbedre den fremtidige levestandard og give bedre muligheder for budgetmæssige omlægninger i fremtiden. Herudover viser de fælles langsigtede fremskrivninger, at der kan blive tale om nogle begrænsede budgetbesparelser som følge af en fremskrevet reduktion i uddannelsesudgifterne til en aldrende befolkning. I betragtning af behovet for at øge produktiviteten i fremtiden kunne medlemsstaterne overveje at anvende disse besparelser til at modernisere deres uddannelsessystemer, herunder fremme af livslang læring, investere i at hæve uddannelsesniveaet og forbedre uddannelsessystemernes virkemåde på linje med hensigtserklæringen fra Lissabon om at bygge en videnbaseret økonomi og et videnbaseret samfund.

For det tredje bør medlemsstaterne overveje hensigtsmæssige reformer af pensionssystemer, sundhedsvæsen og langtidsplejeordninger for at gøre dem finansielt levedygtige med en aldrende befolkning, samtidig med at de centrale politiske målsætninger om at tilbyde tilstrækkelige og tilgængelige løsninger fastholdes. De seneste pensionsreformer i omkring halvdelen af EU-15-landene og i flere af de nye medlemsstater har reduceret budgetvirkningen af den demografiske aldring og bidrager til at hæve den effektive tilbagetrækningsalder. Faktisk viser analysen, at de seneste pensionsreformer, f.eks. i

Tyskland, Frankrig og Østrig og tidligere reformer i Italien og Sverige, har bidraget betydeligt til at forbedre de offentlige financers holdbarhed. Der er endvidere ingen tvivl om, at det er velfærdssøgende at øge beskæftigelsen; det styrker pensionssystemernes finansielle holdbarhed, udskyder stigningen i udgifterne, øger bidragene til pensionsordningerne og kan skabe yderligere budgetbesparelser. Det er desuden meget vigtigt at øge beskæftigelsesfrekvensen, specielt for ældre arbejdstagere, i de lande, hvor fremskrivningerne viser et betydeligt fald i dækningsgraden, dvs. de gennemsnitlige pensioner i forhold til BNP pr. arbejdstager, da det reducerer risikoen for utilstrækkelige pensioner i fremtiden. I de seneste pensionsreformer har nogle medlemsstater indført en kobling mellem middellevetiden ved tilbagetrækning og pensionsydelse, og disse foranstaltninger ser ud til at skabe en bedre fordeling af den demografiske risiko. Det skaber et vigtigt incitament til at forlænge arbejdslivet. Holdbarhedsanalysen viser desuden, at der kan opnås betydelige budgetbesparelser på sundhedsudgifterne, hvis den fremskrevne stigning i middellevetiden på lang sigt ledsages af en stigning i den forventede levetid med godt helbred og en forbedring af sundhedstilstanden. Iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af befolkningens sundhedstilstand kan således bidrage til at begrænse omkostningerne i forbindelse med den demografiske aldring og forbedre de offentlige financers holdbarhed.

Udover en målbevidst konsolidering af de offentlige finanser på mellemlang sigt i retning af de mellemfristede budgetmål og/eller fastholdelse af en budgetstilling, som begrænser de risikofaktorer, der kan true holdbarheden, er der behov for en resolut indsats for at forbedre EU-økonomiernes virkemåde og tilpasse de offentlige systemer til bedre at kunne klare de store udfordringer i fremtiden. Politikken bag denne trestrengede strategi er en integrerende del af Lissabon-strategien, da en forøgelse af beskæftigelsesfrekvenserne og sunde makro- og mikroøkonomiske politikker bidrager til økonomisk vækst og velstand. Den mest hensigtsmæssige kombination af økonomisk-politiske tiltag på disse tre områder vil afhænge af de specifikke årsager til holdbarhedsproblemet og de enkelte medlemsstaters politiske prioriteter.

\* \* \*