



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 14.10.2009
KOM(2009) 545 endelig

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

**De offentlige financers langsigtede holdbarhed i forbindelse med økonomisk
genopretning**

{SEK(2009) 1354}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

De offentlige financers langsigtede holdbarhed i forbindelse med økonomisk genopretning

1. INDLEDNING

1. I denne meddelelse og ledsagerrapporten hertil (*holdbarhedsrapport 2009*) vurderes de offentlige financers holdbarhed i EU-medlemsstaterne. Meddelelsen udgør en ajourføring af meddelelsen og rapporten fra 2006¹, idet Økofin-Rådet i november 2006² anmodede Kommissionen om at udarbejde en ny holdbarhedsrapport, når der foreligger nye fælles fremskrivninger for aldersrelaterede udgifter i 2009. Meddelelsen er udarbejdet på baggrund af overvejelserne om strategier for at komme ud af den økonomiske og finansielle krise og om de konvergerende og koordinerede rammer for reformen af de europæiske økonomier, som er central for 2020-strategien for Europa.
2. I rapporten tages der hensyn til konteksten med den finansielle og økonomiske krise og dens indvirkning på de offentlige finanser på et tidspunkt, hvor de første tegn på stabilisering begynder at vise sig. Så længe genopretningen ikke er holdbar, og de diskretionære foranstaltninger, regeringerne har indført, ikke er ophævet, kan krisens følger for de offentlige finanser ikke fastslås fuldstændigt. I betragtning af krisens store konsekvenser for den offentlige gæld gives der i denne meddelelse imidlertid et rettidigt input på et stadium, hvor, jf. Det Europæiske Råds holdning, "finanspolitikken gradvis skal omlægges med henblik på bæredygtighed" og "det er nødvendigt, at der nu udformes exitstrategier, som gennemføres, så snart genopretningen slår igennem, under hensyntagen til de enkelte landes særlige situation"³.
3. Den periodiske vurdering af den finanspolitiske holdbarhed er i overensstemmelse med den reviderede stabilitets- og vækstpagt, ifølge hvilken de langsigtede spørgsmål bør have en central plads i overvågningen. Medlemsstaterne har for nylig aftalt detaljerede principper for revisionen af de mellemlistede budgetmål for at sikre, at medlemsstaternes budgetmæssige strategier afspejler de faktiske behov på mellemlang sigt ved at tage hensyn til ikke alene gælds niveauer, men også implicite forpligtelser, især omkostninger i forbindelse med aldrende befolkninger, herunder navnlig forventede udgifter til sundhedsvæsen og pension.

¹ "De offentlige financers langsigtede holdbarhed i EU", *European Economy*, 4/2006, og Kommissionens meddelelse – KOM(2006) 574 af 12.10.2006.

² Rådets konklusioner om "De offentlige financers holdbarhed", 7. november 2006.

³ Uformelt møde mellem EU's stats- og regeringschefer, "Vedtagne formuleringer med henblik på G20-topmødet i Pittsburgh", Bruxelles, den 17. september 2009.

2. EN AKUT UDFORDRING EFTER KRISEN

4. **Den europæiske økonomi udviser nu tegn på, at den er ved at gå ind i en genopretningsfase efter en dyb krise.** Takket være effektive og massive politiske tiltag siden efteråret 2008, som er blevet koordineret inden for rammerne af den europæiske økonomiske genopretningsplan⁴, har man undgået en finansiel nedsmeltning og et generelt tillidstab. Usikkerheden er dog fortsat høj, og der er stadig risici for negative feedbacksløjfer mellem finanssektoren og realøkonomien. I betragtning af outputtabene i de foregående kvartaler forventes den økonomiske aktivitet at falde med 4 % dette år, mens væksten i 2010 vil være beskedent.

5. **De finanspolitiske foranstaltninger er med succes blevet rettet mod det hastende behov for at trække økonomien ud af recessionen.** Diskretionære finanspolitiske stimulanser og fri automatisk stabilisering har fungeret som stødpude for den økonomiske aktivitet og bidraget til de nylige tegn på forbedring, men har også ført til en betydelig forringelse af de offentlige finanser. Fra et underskud på 0,8 % af BNP i 2007 – det bedste resultat i 30 år – forventes de offentlige underskud i EU at nå op på gennemsnitligt 6 % af BNP i 2009 og ca. 7 % i 2010. I de tre år op til 2010 er bruttogældskvoten for EU som helhed steget med mere end 20 points. Desuden vil de ekstraordinært store eventualforpligtelser muligvis blive omsat til faktiske omkostninger i de kommende år, selv om nogle af omkostningerne til støtte for banksektoren eventuelt bliver dækket.

6. **De offentlige finansers holdbarhed på længere sigt må ikke glemmes.** Stigningerne i gæld og underskud er i sig selv ret imponerende, men befolkningsaldringens forventede følger for de offentlige finanser kan blive mange gange værre end krisens konsekvenser. Krisens og den forventede befolkningsudviklings finanspolitiske omkostninger forstærker hinanden og gør finanspolitisk holdbarhed til en akut udfordring. De disponible prognoser viser, at hvis der ikke udfoldes en ambitiøs indsats for at gennemføre strukturreformer og konsolidere de offentlige finanser, vil udgifterne til renter af gæld og offentlige pensioner, ligesom til sundhedssystemet og langtidspleje, stige drastisk i de kommende årtier.

3. HVORDAN VURDERES DE OFFENTLIGE FINANSERS LANGSIGTEDE HOLDBARHED

7. **Holdbarhed relaterer til en regerings evne til at bære sin finansielle gældsbyrde fremover. Der er ikke fastlagt nogen øvre grænse for holdbare gælds niveauer.** Grænserne for holdbarhed er forskellige mellem lande og i tid. Evnen til at honorere en stor gæld afhænger bl.a. af de finansielle markeders udviklingstrin, formodede risici og tillid til en regerings kapacitet til at gennemføre strukturreformer og konsolidere underskud. Den afhænger også af, hvor stor den generelle risikoaversion er, og om der er investeringsalternativer til statsobligationer. Lande, som har høje gældskvoter – og store eksterne uligevægte eller eventualforpligtelser - er særlig udsatte for markedsturbulens såsom ændringer af rentesatser og rentemarginaler i en tid med skiftende økonomiske perspektiver.

⁴ "En europæisk økonomisk genopretningsplan", meddelelse fra Kommissionen til Det Europæiske Råd – KOM(2008) 800 af 26.11.2008.

8. **En exceptionel forøgelse af den offentlige gæld bringer ikke nødvendigvis holdbarheden i fare.** En ekspansiv finanspolitik i en krisesituation skader ikke holdbarheden, så længe de foranstaltninger, regeringen træffer, er midlertidige og udfases, når genopretningen er sikret. Derimod er der risici forbundet med høje underskuds strukturelle beskaffenhed, bl.a. fordi krisen uden en passende strukturreformstrategi kan få varige følger for output og potentiel vækst, som falder sammen med den vedvarende nedgang i BNP-væksten og udgiftsstigningen som følge af den demografiske udvikling.
9. **En finanspolitik er ikke holdbar, hvis den indebærer en for stor akkumulation af offentlig gæld i tidens løb** – nu eller i nær fremtid – og stadig større gældsbetjening. Holdbarhed forudsætter, at man undgår en for stor stigning i de offentlige forpligtelser (som vil være en byrde for fremtidige generationer), samtidig med at det sikres, at staten kan tilbyde de nødvendige offentlige tjenesteydelser, herunder det nødvendige sikkerhedsnet i krisetider, og justere sine politikker for at imødegå nye udfordringer.
10. For at analysere om de offentlige finanser er holdbare på grundlag af de aktuelle politikker, er det derfor nødvendigt med et langsigtet perspektiv. Vurderingen er baseret på langsigtede prognoser⁵ for de offentlige udgifter, indtægter og underskud, hvor der tages hensyn til udgiftsudløsende elementer som f.eks. befolkningsudvikling og gældsakkumulation. For at måle hvilke holdbarhedsrisici, medlemsstaternes offentlige finanser er konfronteret med, bruges det anerkendte koncept "holdbarhedsgab". Denne indikator måler, hvor meget beskatningen eller udgifterne skal justeres *nu og på varig vis* for at sikre, at den offentlige gæld holdes inden for håndterlige grænser i prognoseperioden. Hvis der skal foretages en fuldstændig vurdering, kræves det imidlertid også, at der tages hensyn til en række andre indikatorer som f.eks. den nuværende gæld, eventualforpligtelser, statsejede aktiver, skattetrykket, den forudsatte udvikling i de gennemsnitlige pensioner og de private bidragsfinansierede pensionsordningers funktion, udviklingen i holdbarhedsindikatoren, hvis der ikke træffes nogen foranstaltninger, samt en eventuel styrkelse af den sociale beskyttelse i nogle lande.
11. Det kan undgås, at gældskvoterne stiger i de kommende årtier, og der kan og bør træffes politikforanstaltninger for at komme ud af gældsspiralen. De langsigtede scenarier – baseret på en uændret politik, og derfor uden hensyntagen til foranstaltninger, som regeringerne eventuelt overvejer, men endnu ikke har truffet – i ledsagerrapporten viser en konstant stigning i gældskvoten i de kommende årtier. Disse scenarier gør det muligt at vurdere, hvilke risici medlemsstaterne er konfronteret med, men de er ikke uundgåelige. Scenarier baseret på uændret politik er almindelige for vurderinger af langsigtet holdbarhed, men er ikke realistiske prognoser for noget land. Disse scenarier er nyttige til at illustrere omfanget af de politiktiltag, der er nødvendige for at sikre holdbare offentlige finanser, og til at vise, hvad resultatet bliver, hvis der ikke træffes nogen foranstaltninger. Denne fremgangsmåde, der allerede blev benyttet i holdbarhedsrapporten i 2006, blev i november 2006 godkendt af Økofin-Rådet, som konkluderede, at en sådan rapport

⁵ "Rapport om befolkningsaldringen 2009", fælles rapport fra Kommissionen og EPC, *European Economy*, 2, og Kommissionens meddelelse "Konsekvenserne af befolkningsaldringen i EU" – KOM(2009) 180 af 21.4.2009.

burde danne grundlag for vurderingerne af langsigtet holdbarhed inden for rammerne af den årlige gennemgang af stabilitets- og konvergensprogrammerne.

12. Vurderingen af den finanspolitiske holdbarhed på lang sigt er nu en veletableret del af budgetovervågningen i EU. **I en kontekst med krise og genopretning foretages holdbarhedsvurderingen dog med en større usikkerhed end normalt.** På den ene side er det vanskeligt at bedømme den initiale strukturelle budgetstilling i 2009 korrekt. Dette hænger sammen med usikkerheden vedrørende det potentielle output og outputgab, men har også relation til den måde, skatteindtægterne er blevet berørt af krisen, og til den varige eller midlertidige karakter af de støtteforanstaltninger, regeringerne har truffet. Så længe de midlertidige foranstaltninger, der er truffet på baggrund af krisen, ikke er filtreret fra de strukturelle underskud, er risikoen for holdbarheden måske overvurderet. På den anden side kan krisen, hvis der ikke vedtages væksthæmmende reformer, få en langvarig indvirkning på den måde, vores økonomier vokser i løbet af det næste årti; i så tilfælde vil risiciene være undervurderet i de basisindikatorer for holdbarhed, der er brugt i ledsagerrapporten.

4. VURDERING AF HOLDBARHEDEN FOR HVERT ENKELT LAND

13. Problematikken med de offentlige financers langsigtede holdbarhed og de budgetmæssige følger af den aldrende befolkning berører alle EU-medlemsstaterne. Der er imidlertid store variationer mellem medlemsstaterne med hensyn til, hvor stor risiko de er udsat for på lang sigt, og hvad årsagerne til risikoen er. Dette skyldes: i) forskelle i deres initiale budgetstillinger i 2009 for den offentlige sektor, herunder gældsniveauet og det strukturelle underskud; ii) forskelle i finansieringen og omfanget af de sociale beskyttelsessystemer; iii) forskelle i den potentielle vækst som følge af deres relative udviklingsniveauer og forventede demografiske udvikling.
14. På grundlag af de kvantitative holdbarhedsindikatorer⁶ og følsomhedsanalysen af de underliggende antagelser og andre faktorer såsom gæld, statsejede aktiver og pensionsprognoser er der foretaget en generel vurdering af de risici for de offentlige financers langsigtede holdbarhed, som de forskellige medlemsstater kan blive stillet over for⁷. Med udgangspunkt i denne metode og den tilgang, der blev udviklet i meddelelsen i 2006, og i overensstemmelse med meddelelsens indhold, som blev godkendt i Økofin-Rådets konklusioner i november 2006, klassificeres medlemsstaterne i kategorier, afhængigt af graden af langsigtede risici, de er konfronteret med, og de primære årsager til disse risici. Rådet fandt i sine konklusioner også, at den klassificering, der er anvendt i holdbarhedsrapporten, er et vigtigt redskab for vurderingen af de holdbarhedsudfordringer, medlemsstaterne står over for.
15. **Bulgarien, Danmark, Estland, Finland og Sverige** har relativt stærkere budgetstillinger og har gennemført omfattende pensionsreformer i de seneste år.

⁶ I holdbarhedsindikatorerne forudsættes det, at aldersrelaterede udgifter (pensioner, sundhedsvæsen, langtidspleje, arbejdsløshed og uddannelse) vil udvikle sig i takt med de demografiske prognoser, og at forholdet mellem BNP og indtægter og andre primære udgifter vil være konstant.

⁷ Ledsagerrapporten indeholder en detaljeret redegørelse for den anvendte metode og de forskellige alternative scenarier.

Krisen er i færd med at forringe de offentlige budgetstillinger og i betydelig grad øge de offentlige gældskvoter i hver af disse lande, men deres strukturelle budgetstilling er fortsat sundere end i de fleste andre EU-lande og udgør derfor en lille risiko på lang sigt. I Bulgarien, Danmark, Estland og Sverige forventes de aldersrelaterede udgifter i de næste årtier at komme til at ligge et godt stykke under EU-gennemsnittet. I Finland er den forventede udgiftsstigning betydelig, og krisens finanspolitiske omkostninger har været store. Men den store beholdning af finansielle aktiver i socialsikringsporteføljen udgør en stødpude, som kan absorbere en forringelse af de offentlige finanser.

16. **Belgien, Tyskland, Frankrig, Italien, Ungarn, Luxembourg, Østrig, Polen og Portugal** er lande med meget forskellige kendetegn med hensyn til initial budgetstilling og aldersrelaterede udgifter. Belgien, Tyskland og Østrig forventes at skulle bære omkostninger i forbindelse med den aldrende befolkning, som kommer tæt på eller over EU-gennemsnittet, men deres initiale budgetstillinger er relativt sunde, forudsat at den kriserelaterede forringelse af de offentlige finanser ikke bliver strukturel. Selv om en konsolidering på mellemlang sigt vil forbedre holdbarhedsindikatorerne, er det absolut nødvendigt at gennemføre reformer for at håndtere problemet med stigende aldersrelaterede omkostninger. For Belgiens vedkommende udgør gældskvoten – som nu igen er på over 10 % af BNP – en byrde og en særlig risiko. Den forventede stigning i aldersrelaterede udgifter i Luxembourg er den højeste i hele EU; risikoen dæmpes imidlertid af den nuværende lave gæld og de betragtelige statsejede finansielle aktiver.
17. I Frankrig, Italien, Ungarn, Polen og Portugal forventes de langsigtede omkostninger i forbindelse med den aldrende befolkning ikke at blive særlig høje. Disse landes initiale budgetstillinger indebærer imidlertid, at finanspolitikken er uholdbar, selv uden at eventuelle aldersrelaterede udgiftsforøgelser tages i betragtning. I alle disse lande har krisen og genopretningsstøtten ført til en meget hurtig forøgelse af gældskvoterne, som hurtigt udligner de positive resultater af konsolideringen i de seneste år. I Polen peger prognoserne i retning af et fald i de aldersrelaterede udgifter på lang sigt på grund af overgangen til finansierede ordninger for pensionsydelse; det forventede udgiftsfald hænger dog også sammen med en betydelig nedskæring af ydelserne. Dette kan rejse spørgsmålet om, hvorvidt pensionsdækningen er hensigtsmæssig, og øge fattigdommen i de ældste aldersgrupper. For Frankrigs vedkommende er det absolut nødvendigt at gennemføre en finanspolitisk konsolidering, når genopretningen når ind i en mere stabil fase, og dette vil udgøre et vigtigt skridt i retning af større holdbarhed. I Portugal har en ny pensionsreform i høj grad medvirket til at forbedre holdbarheden; den strukturelle budgetstilling er dog fortsat meget uafbalanceret. I Italiens tilfælde er det nødvendigt med en hurtig finanspolitisk konsolidering, når genopretningen er på plads, for at sikre en støt nedbringelse af den meget høje gældskvot⁸. Ungarns lave holdbarhedsgab skyldes pensionsreformen og den nylige finanspolitiske konsolidering; det er dog nødvendigt at videreføre de seneste års korrektion af de strukturelle uligevægte for at reducere gælden. Generelt er den langsigtede holdbarhedsrisiko for disse lande mellemstor.

⁸ Den forventes at nå op på over 116 % af BNP ved udgangen af 2010 – den højeste gældskvot siden indførelsen af euroen.

18. **I Tjekkiet, Cypern, Irland, Grækenland, Spanien, Letland, Litauen, Malta, Nederlandene, Rumænien, Slovenien, Slovakiet og Det Forenede Kongerige** er holdbarhedsgabene alle på over 6 % af BNP; i Irland, Grækenland, Spanien, Slovenien og Det Forenede Kongerige er niveauet over dobbelt så højt. I næsten alle disse lande er holdbarhedsgabet resultatet af en meget stor forventet stigning i aldersrelaterede udgifter, som i de fleste tilfælde forstærkes af store initiale uligevægte, og derfor er de udsat for en højere risiko på lang sigt. Dette tyder på, at de for at fylde deres gab skal gennemføre både ambitiøse konsolideringsprogrammer, som mindsker gælden og underskuddene i de kommende år, og gennemgribende reformer af de sociale beskyttelsessystemer. Dette gælder navnlig Grækenland, som er konfronteret med den næsthøjeste stigning i aldersrelaterede udgifter i hele EU, samtidig med at landets meget høje gældskvote forstærker frygten for en uholdbar situation. Krisens eventuelle videre følger for budgetstillingen og væksten på mellemlang sigt er et alvorligt problem for de fleste af landene med stor risiko – især Irland, Grækenland, Letland, Spanien og Det Forenede Kongerige – for hvem det allerede på mellemlang sigt er en politisk udfordring at undgå en meget hurtig stigning i gældskvoterne.

19. **I mange lande er holdbarheden forringet i forhold til tidligere vurderinger.** Sammenlignet med situationen i 2006 er holdbarhedsgabene større i de fleste lande, og ti lande (Irland, Spanien, Letland, Litauen, Malta, Nederlandene, Østrig, Polen, Slovakiet og Det Forenede Kongerige) befinder sig nu i en højere risikogruppe. I de lande, som krisen har ramt hårdest, er forringelsen af holdbarhedsgabene særlig alvorlig. Ungarn og Portugal er imidlertid takket være deres konsolidering og reformer af pensionssystemet gået fra gruppen af lande med højere risiko til gruppen med mellemstor risiko.

5. **DE OFFENTLIGE FINANSERS HOLDBARHED I FORBINDELSE MED ØKONOMISK GENOPRETNING: POLITISKE UDFORDRINGER**

20. Den kriserelaterede forringelse af de offentlige finanser og den forventede udgiftsstigning som følge af de demografiske ændringer er to vigtige politiske udfordringer. I lyset af den nuværende budgetsituation, de forventede ændringer i befolkningsstrukturen og de langsigtede scenarier for den økonomiske vækst vil den offentlige gæld i mange lande vokse betydeligt. Rentesatserne er i øjeblikket lave, men den kraftige stigning i udstedelsen af statsobligationer vil øge presset på rentesatserne og fortrænge investeringerne, efterhånden som økonomierne kommer ud af krisen. De offentlige finanser, herunder de sociale beskyttelsessystemer, har dæmpet krisens økonomiske og sociale virkninger. Selv om det fortsat er nødvendigt at støtte økonomien og undgå at kvæle et begyndende opsving, bør de foranstaltninger med henblik på at forbedre den finanspolitiske holdbarhed, der er identificeret i medlemsstaternes stabilitets- og konvergensprogrammer, gennemføres på beslutsom vis, så snart forholdene tillader det, for at undgå en alvorligere korrektion på et senere tidspunkt.

21. Tidligere er høje gældskvoter ofte blevet korrigeret af hurtig økonomisk vækst. Men da den demografiske udvikling har en negativ indvirkning på den potentielle vækst, vil det blive stadig vigtigere at gennemføre produktivitetsfremmende reformer. **Nedbringelsen af gældskvoterne skal opnås gennem en kombination af**

finanspolitisk konsolidering og strukturreformer med henblik på at støtte den potentielle vækst.

22. **Det er muligt at undgå en hurtig og uholdbar forøgelse af den offentlige gæld i de kommende årtier.** Strategien for forberedelserne til de økonomiske konsekvenser af de demografiske ændringer har været på plads siden Det Europæiske Råd i Stockholm i 2001. Denne strategi omfatter i) nedbringelse af underskud og gæld, ii) forøgelse af beskæftigelsen og iii) reformer af de sociale beskyttelsessystemer. Den har vist sig at være nyttig og gælder fortsat. Krisen har dog skabt en makroøkonomisk situation, som har ændret konteksten, strategiens gennemførelsesmuligheder og de forskellige komponenters relative vægt og nødvendiggjort en hurtig gennemførelse. Før krisen var strategiens tre komponenter valgfrie muligheder, som landene kunne vælge imellem, men nu er de alle tre absolut nødvendige for de fleste EU-lande.
23. Den første komponent i den holdbarhedsfokuserede strategi vedrører behovet for at nedbringe gælden ved at opnå og opretholde sunde underliggende budgetbalancer. I tiåret forud for krisen blev der i adskillige lande gennemført en ambitiøs og vellykket konsolidering. De medlemsstater, som nåede deres mellemfristede mål i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagten, formåede at nedbringe deres gældskvoter betydeligt og forbedrede dermed deres holdbarhedsindikatorer. Dette gav dem et nyt råderum til at gennemføre en kontracyklisk ekspansiv politik, da krisen kulminerede i andet halvår af 2008.
24. Hvis den offentlige gæld skal gøres holdbar, er det ikke nok at overvinde den nuværende økonomiske og finansielle krise uden at gennemføre en beslutsom finanspolitisk konsolidering. En række prognoser, der er baseret på vækstscenarier med en tilbagevenden til den langsigtede kurs før krisen, viser, at bruttogældskvoten for EU som helhed vil kunne nå op på 100 % allerede i 2014 og vil fortsætte med at vokse, hvis der ikke gennemføres en konsolidering. En konsolideringsindsats på 0,5 % af BNP om året, indtil medlemsstaternes mellemfristede målsætninger er nået⁹, vil kun stabilisere gældskvoten på ca. 100 % af BNP, hvis det tager tid, før væksten når tilbage til den tendens, der var gældende før krisen. Så selv om den finanspolitiske støtte skal opretholdes, indtil genopretningen er sikret, skal finanspolitikkerne gradvis fokusere mere på holdbarhed.
25. En hurtig nedbringelse af gældskvoten vil også afhænge af en velordnet afståelse af akkumulerede aktiver til støtte for finanssektoren og af en effektiv forvaltning af eventualforpligtelser¹⁰. En korrekt tilbagetrækning af den offentlige sektors støtteforanstaltninger til fordel for finanssektoren skal forene behovet for at sikre finansiell stabilitet med målet om på mellemlang sigt igen at opnå en bæredygtig sektor og et velfungerende konkurrencebaseret marked, samtidig med at skatteydernes interesser beskyttes i overensstemmelse med statsstøttepolitikken.
26. **Strategiens anden komponent vedrører øget beskæftigelse.** En række strukturreformer, navnlig med sigte på at forbedre arbejdsmarkedernes funktion, har

⁹ Det er målet for konsolideringstempoet i stabilitets- og vækstpagten.

¹⁰ Garantier for obligationer og lån, der er udstedt af banker, særlige selskaber (*special purpose vehicles* - "bad banks") og andre.

bidraget til at forhøje beskæftigelsesfrekvensen blandt ældre arbejdstagere og kvinder og til at øge vækstpotentialet. Stigningen i beskæftigelsesfrekvenserne før krisen var et vigtigt skridt hen imod holdbarhed, idet den modvirkede nogle af de følger, som en reduktion af antallet af personer i den arbejdsdygtige alder ville have for væksten. På nuværende tidspunkt, hvor beskæftigelsen er faldende, og arbejdsløsheden vokser, må det undgås, at den konjunkturbetingede arbejdsløshed får varig karakter, at langtidsledigheden øges, og at erhvervsfrekvensen falder. Der er bred konsensus om et sæt europæiske principper¹¹ med henblik på at afbøde krisens virkninger, opnå en varig genopretning og bidrage til den potentielle vækst i et længere perspektiv: det er vigtigt at prioritere foranstaltninger, som tager sigte på at nedbringe tilpasningsomkostningerne og optrappe overgangene på arbejdsmarkedet. **Politikkerne bør være i synergi med de sociale mål om at støtte indkomsterne for de vanskeligst stillede borgere, hvilket i sig selv vil bidrage til at stimulere den samlede efterspørgsel.** Kortsigtede politikker med henblik på at imødegå krisen bør ikke stride imod langsigtede reformstrategier, herunder gennemførelsen af flexicurity-principperne under Lissabonstrategien. Medlemsstaterne bør især afholde sig fra at bruge politikker som f.eks. førtidspensioneringsordninger for at mindske virkningerne af højere arbejdsløshed og industriel omstrukturering. I landene i euroområdet bør arbejdsmarkedspolitikkerne gennem deres indvirkning på enhedslønomkostningerne også lette strukturtilpasningen, navnlig for at tage fat om de betydelige forskelle i konkurrenceevnen udadtil.

27. En vigtig erfaring fra tidligere finanskriser er, at en krise sandsynligvis får negative følger for den potentielle vækst, og at der er behov for strukturtilpasninger, reallokeringer og innovation til at imødegå den. Strukturreformer spiller derfor en afgørende rolle i den overordnede strategi for at bringe økonomierne tilbage til en holdbar vækst- og budgetsituation. Reformprogrammerne med henblik på at øge vækstpotentialet bør afpasses efter de specifikke forhold i hvert enkelt land og bør ikke kun omfatte ovennævnte foranstaltninger til at forbedre arbejdsmarkedene og øge erhvervsfrekvensen, men også en fuld udnyttelse af det indre marked, reformer for at forbedre funktionen i EU's videnstrekant (uddannelse – forskning og udvikling - innovation), som bidrager til den teknologiske udvikling og produktivitetsvæksten, samt en indsats i relation til grønne teknologier.
28. **Reformer af de sociale beskyttelsessystemer – strategiens tredje komponent – er nødvendige.** For mange medlemsstater er de primære overskud, der kræves til at mindske gælden og sikre en fuldstændig forudgående finansiering af aldersrelaterede omkostninger, urealistisk store. Disse primære overskud ligger langt over de niveauer, der hidtil er registreret i EU-landene, og vil skulle opretholdes i meget lang tid.
29. **Det vigtigste politiske redskab til at sikre holdbarhed er reformer af pensions- og sundhedssystemerne.** Hvad angår pensioner, er der adskillige reformmuligheder, som er gennemført eller under overvejelse i mange lande. De omfatter ændringer af reglerne om akkumulation af pensionsrettigheder, etablering af bedre sammenhæng mellem de bidrag, der betales i den erhvervsaktive del af livet, og pensionerne, forhøjelse af den lovpligtige pensionsalder, stramning af pensionskravene og

¹¹ "Fremdrift i den europæiske genopretning", Kommissionens meddelelse til forårsmødet i Det Europæiske Råd – KOM(2009) 114 af 4.3.2009.

afskaffelse af incitamenterne for førtidspensionering. I mange lande er de fremtidige pensionister blevet tilskyndet til at supplere deres pensioner fra det offentlige med deres egne opsparinger og midler fra private pensionsfonde. Udviklingen på finansmarkederne under krisen har imidlertid vist, at der er store risici forbundet med at lade en stor del af pensionsydelse overgå til ordninger finansieret af den private sektor, og det har mindsket den politiske og sociale støtte til at gennemføre reformer, som lader en stor del af pensionerne være underlagt markedsudsving. Kommissionen vil sammen med Rådet og medlemsstaterne arbejde videre på at uddrage de erfaringer, der er gjort med finansierede ordninger og målgrupper, for at sikre passende og holdbare private pensionsydelser. Hvert land vil skulle fastslå, hvilke reformer der bedst passer til dets specifikke forhold og sociale præferencer, og det vil være bedst, hvis der opnås konsensus om reformernes gennemførelse. **En forhøjelse af den effektive pensionsalder, som afspejler den forøgede levetid, er på tale i mange medlemsstater og bør overvejes i bredere sammenhæng.** En forhøjelse af den lovpligtige og effektive pensionsalder vil ud over at give offentlige besparelser på mellemlang og lang sigt bidrage til at øge arbejdsstyrken og bremse en nedgang i det potentielle output. Desuden vil en forlængelse af arbejdslivet og den dertil knyttede akkumulation af pensionsrettigheder få positiv indvirkning på pensionisternes indkomst.

30. **Den forventede langsigtede stigning i sundhedsudgifterne er stor og udgør i sig selv en risiko for holdbarheden.** I betragtning af de komplekse og næsten uforudsigelige mekanismer for fremskridt inden for medicinsk teknologi, som har tegnet sig for en betydelig del af udgiftsstigningen, undervurderes de fremtidige udgifter måske tilmed i prognoserne. Desuden har nogle lande behov for at forbedre kvantiteten og kvaliteten af sundhedsydelser og udvide dækningen af offentlig langtidspleje for de ældre, hvilket kan lægge yderligere pres på de offentlige finanser. En reform af sundhedssystemet har mange dimensioner, og derfor er det nødvendigt at overveje adskillige komplekse spørgsmål vedrørende mulighederne for at gøre sundhedssystemet mere effektivt; ressourcer til forebyggende og kurativ medicin, opretholdelse af en passende arbejdsstyrke i sundhedssektoren, fordeling af den finansielle byrde mellem patienter, den offentlige sektor og private forsikringselskaber, konkurrencen mellem udbydere af sundhedspleje, effektiv vurdering og forvaltning af teknologi, der skal fremme effektiviteten og sikre ydelser af høj kvalitet, samtidig med at omkostningerne rationaliseres, eller etiske spørgsmål som adgangen til dyre behandlingsformer.
31. **Eftersom de offentlige ressourcer er knappe, er det nødvendigt at øge de offentlige finansers kvalitet.** En modernisering af de offentlige tjenesteydelser og en reduktion af ikke-produktive udgifter bidrager til at bremse udgiftsforøgelserne, frigør ressourcer til investering i væksthæmmende områder som f.eks. uddannelse, forskning og innovation og andre politiske målsætninger (sociale, miljømæssige og sundhedsmæssige) og styrker incitamenterne til at øge den økonomiske produktionskapacitet. Ved en finanspolitisk konsolidering gennem tilvejebringelse af yderligere indtægter bør der tages hensyn til incitamentsvirkninger, effektivitet og konkurrenceevne, og konsolideringen bør fokusere på de foranstaltninger, der har mindst forvridende virkninger, navnlig for erhvervsfrekvens og kapitalakkumulation, samtidig med at den bidrager til at nå andre mål (f.eks. grønne afgifter).

6. KONKLUSION

32. De disponible langsigtede prognoser viser, at hvis der ikke gøres en ambitiøs indsats for at konsolidere de offentlige finanser og gennemføre strukturreformer, vil udgifterne til renter af gæld og pensioner og til sundhedssystemet og langtidspleje stige uholdbart i de kommende årtier. **Stigende offentlige udgifter og udsigten til en stadig større gæld vil være en hindring for en holdbar og varig genopretning og en afbalanceret økonomisk vækst.**
33. **Vellykkede ekspansive finanspolitikker, der skal modvirke recessionen, og langsigtet finanspolitisk holdbarhed er ikke uforenelige størrelser.** Finanspolitiske foranstaltninger, der skal øge tilliden og støtte efterspørgslen, kan kun lykkes, hvis markederne og offentligheden opfatter dem som midlertidige og forenelige med langsigtet holdbarhed. Den finanspolitiske støtte vil ellers, hvis de økonomiske aktører forventer en varig gældsstigning, miste sin effektivitet og kan virke mod hensigten, især når krisens kulmination er overstået, og genopretningen begynder.
34. Erfaringerne viser, at kriserne ved at understrege det hastende behov for strukturreformer udgør en anledning, som regeringerne kan benytte til at foretage afgørende gennembrud i strukturreformerne. Finanspolitiske exitstrategier med henblik på at opnå ambitiøse og realistiske målsætninger på mellemlang sigt skal udarbejdes nu, og de skal gennemføres på koordineret vis, så snart genopretningen slår igennem under hensyntagen til de enkelte landes særlige situation. Hvis medlemsstaterne skal støtte de fornødne reformer og forstærke troværdigheden af den finanspolitiske tilpasning - som uundgåeligt vil strække sig over en række år – kan det vise sig nødvendigt for dem at udbygge deres egne stabilitetsfremmende institutionelle ordninger. I forhold til stabilitets- og vækstpagten bør gældsholdbarheden få en fremtrædende og eksplicit plads i overvågningsprocedurerne.
35. Det er på baggrund af holdbarhedsudfordringen og behovet for at støtte den begyndende genopretning, at Kommissionen har anbefalet en korrektion af uligevægte i de lande, som i øjeblikket har et uforholdsmæssigt stort underskud. Det er også i dette perspektiv, at medlemsstaterne bør fastlægge ambitiøse og realistiske mål i deres stabilitets- og konvergensprogrammer. Det forventes, at der heri vil blive lagt særlig vægt på strategier, som fokuserer på holdbarhed.