



Meddelande om långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna

Finansdepartementet

2009-11-18

Dokumentbeteckning

KOM (2009) 545

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet - Långsiktigt
hållbara offentliga finanser för ekonomisk återhämtning

Sammanfattning

I meddelandet, som åtföljs av en utförligare rapport, presenterar kommissionen sin bedömning av den långsiktiga hållbarheten i medlemsstaternas offentliga finanser. I meddelandet gör kommissionen en bedömning av samtliga medlemsstater och delar in dessa i tre kategorier utifrån vilken risk man anser att dessa löper för att få långsiktigt ohållbara offentliga finanser. En av de största riskerna för hållbarheten är den demografiska utvecklingen, dvs. det successiva åldrandet av EU-ländernas befolkningar, vilket kommer att sätta de offentliga finanserna under stor press. Kommissionen pekar på åtgärder inom tre områden som nödvändiga för att möta utmaningen; (1) en minskning av den offentliga skuldsättningen, (2) strukturella reformer för att öka sysselsättningen och (3) reformer i pensionssystemen och systemen för hälsovård. Regeringen har i EU-arbetet pekat på vikten av att förbättra den offentligfinansiella hållbarheten och att åtgärder bör implementeras så snart de ekonomiska förutsättningarna finns.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Sedan 2003 har ett gemensamt arbete pågått mellan kommissionen och medlemsstaterna för att regelbundet presentera prognoser över åldersrelaterade offentliga utgifter. Den första s.k. åldranderapporten presenterades 2006 och bygger på gemensamma antaganden vad gäller metoder för befolkningsprognoser, makroekonomiska antaganden och metoder för att beräkna de demografiberoende utgifterna (pensioner, sjukvård, äldreomsorg, utbildning och arbetslöshetsersättning).¹ Rapporten antogs av Ekofinrådet den 14 februari 2006.² Rådet uppmanade då även kommissionen att presentera en bred och uttömmande bedömning av den långsiktiga hållbarheten i medlemsstaternas offentliga finanser. Med anledning av denna uppmaning presenterade kommissionen den första s.k. hållbarhetsrapporten den 12 oktober 2006.³ Ekofinrådet välkomnade den omfattande hållbarhetsbedömningen och uppmanade kommissionen att presentera en ny rapport om hållbarheten i de offentliga finanserna när nya beräkningar av åldersrelaterade utgifter finns tillgängliga 2009.⁴

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens meddelande ska ses mot bakgrund av rapporten från april 2009 om Europas åldrande befolkningar och den långsiktiga påverkan på de offentliga finanserna som dessa kommer att få på lång sikt.⁵ Meddelandet utgör ett viktigt bidrag till diskussionen om hur medlemsstaterna ska kunna återskapa långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Kommissionen konstaterar i meddelandet att man tagit hänsyn till den finansiella och ekonomiska krisen och dessas tillfälliga påverkan på de

¹ "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 Report no 1/2006.

² Slutsatser Ekofin 14 februari 2006.

³ "The long-term sustainability of public finances in the European union", European Economy no 4/2006, samt kommissionens meddelande KOM(2006)574.

⁴ Slutsatser Ekofin 7 november 2006.

⁵ "2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)", European Economy 2/2009.

offentliga finanserna, liksom den begynnande uppgången i konjunkturen som kan skönjas. Man menar samtidigt att några säkra effekter av krisens påverkan på de offentliga finanserna inte kan utläsas så länge tecknen på uppgång fortfarande inte är så tydliga och de tillfälliga finanspolitiska åtgärderna inte avvecklats. Osäkerheten är därför stor i de slutsatser kommissionen kommer fram till.

Kommissionen menar att de tillfälliga finanspolitiska åtgärderna som vidtagits i syfte att möta krisen varit framgångsrika. Dessa åtgärder har emellertid haft stora negativa effekter på de offentliga finanserna. Man menar dock att dessa effekter inte på långt när är lika stora som de effekter på längre sikt som Europas åldrande befolkningarna kommer att få. Den ökande andelen äldre kommer att ge upphov till höga kostnader under mycket lång tid med utgifter för pensioner, sjukvård och äldreomsorg och därmed sätta de offentliga finanserna under ännu större press än vad som är fallet med den nuvarande, mer kortsiktiga, krisbekämpningen.

Att bedöma den offentligfinansiella hållbarheten innebär att bedöma hur regeringarna i EU förmår att finansiera de åtaganden som följer av dagens välfärdssystem. En finanspolitik som innebär en överdriven skuldsättning över tiden bedöms inte som långsiktigt hållbar. Samtidigt menar kommissionen att en ökning av skuldsättningen inte nödvändigtvis innebär att hållbarheten riskeras så länge ökningen är temporär, som t.ex. nu är fallet med tillfällig krisbekämpning, och att åtgärder fasas ut när uppgången i ekonomin bedöms som självbärande.

Kommissionen anger att hållbarhet mäts med indikatorer som visar hur mycket inkomsterna behöver anpassas för att klara av de prognostiserade utgifterna med en hanterbar skuldsättning. Kommissionen placerar medlemsstaterna i tre grupper utifrån risken för ohållbara offentliga finanser. Sverige hamnar i den bästa av tre grupper, den med låg risk, vilket är oförändrat sedan tidigare bedömningar. Tretton länder bedöms ha stor risk för långsiktigt icke hållbara offentliga finanser, medan nio länder bedöms ha medelstor risk. Jämfört med motsvarande rapport från 2006 har tio länder bedömts med högre risk än tidigare.

Kommissionen pekar på några av de åtgärder man ser som nödvändiga för att medlemsstaterna ska nå långsiktigt hållbara offentliga finanser. Många av länderna har en stor förväntad ökning i åldersrelaterade kostnader och för att dessa länder ska nå hållbarhet i de offentliga finanserna kräver detta (1) ambitiösa program för minskad skuldsättning, men även (2) strukturella reformer för att öka sysselsättningen, liksom (3) genomgripande reformer

som kan minska de offentliga utgifterna med anledning av åldrandet – såsom reformer av pensionssystem och system för äldreomsorg. I avsaknad av liknande åtgärder kommer många länder att tvingas till ohållbara ökningar av äldreomsorgsutgifter och skuldsättning.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet innehåller inte några lagförslag och någon bedömning av den möjliga påverkan på en svensk reglering är ej tillämplig.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Eftersom meddelandet inte innehåller några konkreta förslag är någon konsekvensanalys ej tillämplig.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar meddelandet och den åtföljande rapporten. Det är en viktig rapport som tydligt visar vilka konsekvenserna kan bli för enskilda medlemsstater och för EU om inga åtgärder vidtas för att möta bl.a. utmaningen från EU:s åldrande befolkningar. Att återskapa långsiktigt hållbara offentliga finanser i EU:s medlemsstater är en förutsättning för långsiktig tillväxt i EU.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

I de diskussioner som förts bl.a. i rådsstrukturen finns två grupperingar. En del medlemsstater har varit kritiska till meddelandet och den åtföljande rapporten. Vad dessa framför allt invänt mot är den metod som kommissionen använt vid beräkning av indikatorerna för hållbarhet. Två brister har framförts, dels att kommissionen i meddelandet och rapporten antar ett scenario där medlemsstaterna inte vidtar några åtgärder över huvud taget för att rätta till situationen (s.k. ”no policy change”) vilket överskattar de dåliga resultaten och riskerar att tolkas som prognoser snarare än scenarier (eftersom kommissionen inte tagit hänsyn till konsolideringsplaner som redan beslutats av medlemsstaterna). En annan invändning som framförts är att det är den initiala budgetpositionen som driver resultaten, snarare än de finanspolitiska konsekvenserna av den demografiska förändringen. En konsekvens härav är att även detta överskattar de negativa resultaten. Andra medlemsstater har försvarat metoden med motiveringen att den ger en bra indikation på hur det ser ut.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Förutom kommissionen (som står bakom rapporten) är institutionernas ståndpunkter inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte sänts på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt då det inte handlar om ett förslag till beslut. Ekofinrådet antar slutsatser om meddelandet och den åtföljande rapporten, med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt då det inte handlar om ett förslag till beslut.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ekofinrådet antog den 10 november slutsatser om meddelandet och rapporten vari man bl.a. uppmanar kommissionen att tillsammans med medlemsstaterna se över metoderna för att bedöma den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna i tid för nästa hållbarhetsrapport. Normalt presenteras dessa rapporter vart tredje år.

4.2 Fackuttryck/termer

-