



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 29 aprile 2009 (30.04)
(OR. en)**

8818/09

**ECOFIN 284
SOC 254
BUDGET 19
STATIS 49**

NOTA

del: Segretariato generale del Consiglio
al: COREPER/CONSIGLIO

Oggetto: Qualità e sostenibilità delle finanze pubbliche
- Progetto di conclusioni del Consiglio

Si allega per le delegazioni il progetto di conclusioni del Consiglio sulla sostenibilità a lungo termine e la qualità delle finanze pubbliche.

Il testo è stato elaborato dal Comitato di politica economica e avallato dal Comitato economico e finanziario.

**PROGETTO DI CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO SULLA SOSTENIBILITÀ A LUNGO
TERMINE
E LA QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE**

L'attuale crisi economica e finanziaria ha gravato considerevolmente sulle finanze pubbliche e ha comportato un aumento dei disavanzi e dell'indebitamento. Nelle circostanze attuali è quindi particolarmente importante assicurare la sostenibilità a lungo termine e la qualità delle finanze pubbliche. Il Consiglio RILEVA pertanto che occorre proseguire urgentemente nell'attuazione di riforme strutturali per migliorare la sostenibilità e la qualità delle finanze pubbliche. Il miglioramento della sostenibilità a lungo termine e della qualità delle finanze pubbliche, associato ad un solido quadro di governance, costituisce un elemento essenziale della risposta alla recessione, sul quale si può fondare una strategia credibile di uscita dalla crisi e di risanamento del bilancio, e del sostegno alle potenzialità di crescita a lungo termine che potrebbero risentire a lungo dell'effetto negativo della crisi attuale.

Sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche

Richiamandosi alle sue conclusioni del 14 febbraio 2006 sull'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulle spese pubbliche, il Consiglio approva la relazione 2009 sull'invecchiamento della popolazione: proiezioni economiche e di bilancio per gli Stati membri dell'UE a 27 (2008-2060), elaborata dal Comitato di politica economica e dalla Commissione in base ad ipotesi concordate, e ne APPOGGIA i messaggi fondamentali, allegati alle presenti conclusioni. Il Consiglio SI COMPIACE che la Commissione abbia pubblicato la comunicazione relativa alla reazione all'impatto dell'invecchiamento della popolazione nell'UE. Sottolinea che la crisi economica e il conseguente deterioramento delle posizioni di bilancio di partenza potrebbero accentuare la tendenza a lungo termine al rialzo, in relazione al PIL, della spesa indotta dall'invecchiamento. Le attuali prospettive economiche negative a breve-medio termine potrebbero quindi rendere questa sfida ancor più impegnativa.

Il Consiglio SOTTOLINEA le principali constatazioni cui giunge la relazione 2009 sull'invecchiamento della popolazione:

- con le politiche attuali, il notevole declino demografico relativamente alle persone in età lavorativa e la tendenza al ribasso del flusso immigratorio netto nel periodo coperto dalle proiezioni determineranno un calo dell'offerta di manodopera e dell'occupazione, con conseguenze negative sulla crescita potenziale. **Secondo le proiezioni, l'impatto negativo implicito dell'evoluzione demografica sulla crescita potenziale annuale nell'UE supererà l'1% del PIL;**
- l'invecchiamento della popolazione avrà un impatto consistente sul bilancio in quasi tutti gli Stati membri, i cui effetti saranno evidenti già nel prossimo decennio. **In base alle proiezioni**, con le politiche attuali **la spesa pubblica indotta dall'invecchiamento della popolazione aumenterà nell'UE a 27 del 4,7% del PIL da qui al 2060**. Gli aumenti previsti saranno imputabili, per la maggior parte, alla spesa pensionistica, seguita dall'assistenza sanitaria e dall'assistenza a lungo termine;
- **secondo le proiezioni, nel periodo 2007-2060 l'UE a 27 sperimenterà un aumento della spesa pensionistica pubblica pari al 2,4% del PIL**. La situazione è tuttavia variegata negli Stati membri, a causa dei diversi livelli e tempi dell'invecchiamento della popolazione, delle peculiarità dei regimi pensionistici nazionali e della posizione dei vari paesi nel processo di riforma. In alcuni paesi le riforme delle pensioni hanno un impatto positivo evidente sulle proiezioni della spesa pubblica, mentre in altri l'entità delle riforme è ancora insufficiente;
- **secondo le proiezioni**, nell'UE a 27 **la spesa sanitaria pubblica aumenterà dell'1,5% del PIL e la spesa pubblica per l'assistenza a lungo termine dell'1,1% del PIL** nel periodo 2007-2060, **principalmente a causa dell'evoluzione demografica**. La spesa sanitaria potrebbe salire ulteriormente in funzione dell'evoluzione futura degli investimenti in tecnologie.

Le proiezioni a lungo termine forniscono un'indicazione importante dei tempi e dell'entità dei mutamenti economici che, a politiche immutate, risulterebbero dall'invecchiamento della popolazione previsto. Acquisisce quindi importanza ancora maggiore la definizione di politiche in grado di tradursi in cambiamenti positivi, anche in termini d'impatto sulla crescita potenziale. In tale contesto, sia i bilanci sia l'attività economica potrebbero trarre beneficio dalla rimozione degli ostacoli al pieno ricorso alla forza lavoro e dal conseguente calo del tasso di disoccupazione strutturale.

Alla luce dei dati aggiornati sulla spesa indotta dall'invecchiamento della popolazione e vista la situazione economica attuale, il Consiglio RIBADISCE quindi l'impegno a proseguire nell'attuale strategia triplice di risposta alle conseguenze di tale invecchiamento sull'economia e sul bilancio (riduzione più rapida del debito, aumento dei tassi di occupazione e della produttività, riforma dei regimi pensionistici, dei sistemi sanitari e dell'assistenza a lungo termine). Assicurare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche è una sfida di vasta portata che dovrebbe continuare a trovare adeguato riscontro in tutti i settori del coordinamento delle politiche economiche all'interno dell'UE.

Il Consiglio CONFERMA altresì l'impegno a varare ulteriori riforme nel campo delle pensioni e della sanità, riforme strutturali per potenziare l'aumento della produttività e riforme del mercato del lavoro volte a creare più posti di lavoro e ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare scongiurando l'abbandono precoce del mercato del lavoro ed innalzando l'età pensionabile effettiva.

Il Consiglio INVITA la Commissione a tener conto di queste constatazioni nell'analisi e nelle proposte relative al futuro della strategia di Lisbona per il periodo successivo al 2010 e a tenerne presenti le implicazioni in tutte le politiche dell'UE pertinenti, fra cui migrazione, servizi finanziari e mobilità transnazionale dei lavoratori.

Il Consiglio INVITA la Commissione ad effettuare, per inizio autunno 2009, la periodica valutazione globale della sostenibilità delle finanze pubbliche, valendosi del quadro concordato. Il Comitato di politica economica dovrebbe riferire al Consiglio, sulla scorta della valutazione, entro fine 2009. Il Consiglio RICORDA che di questo ciclo di proiezioni a lungo termine si dovrebbe tener conto nel definire gli obiettivi di bilancio a medio termine (OMT), considerando anche le passività implicite dello Stato, e INVITA il Comitato economico e finanziario e la Commissione a concludere i lavori al più presto. Il Consiglio INVITA il Comitato di politica economica ad aggiornare, per l'autunno 2012 o, se ritenuto necessario, prima di tale termine, l'analisi delle implicazioni economiche e di bilancio dell'invecchiamento della popolazione, basandosi su nuove proiezioni demografiche fornite da Eurostat.

Oltre ai lavori ordinari summenzionati, il Consiglio INVITA la Commissione a monitorare intanto, in cooperazione con il Comitato di politica economica, la questione della sostenibilità, al fine di rilevare l'impatto dell'effettiva evoluzione economica e di bilancio.

Qualità delle finanze pubbliche

In un momento in cui il margine di manovra sul bilancio è limitato, la qualità delle finanze pubbliche svolge un ruolo quanto mai importante: essa attiene, in particolare, all'efficacia ed efficienza dei provvedimenti di spesa pubblica, all'assetto dei sistemi delle entrate e alla governance di bilancio. Nelle circostanze attuali riveste importanza particolare analizzare i benefici delle misure volte a far fronte alle sfide a breve e medio termine nell'UE.

Il Consiglio SOTTOLINEA l'importanza della qualità delle finanze pubbliche nel quadro della strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione. INVITA quindi il Comitato di politica economica e la Commissione a proseguire i lavori per migliorare la misurazione della qualità delle finanze pubbliche nel quadro della strategia di Lisbona per il periodo successivo al 2010. Occorre valutare come un'analisi più sistematica dell'efficacia e dell'efficienza sia della spesa (anche a livello comunitario) sia dei sistemi delle entrate e della governance di bilancio rilevanti per lo sviluppo di una migliore gestione dei risultati settoriali, l'assegnazione delle risorse e l'evoluzione politica possano concorrere alla definizione di politiche che promuovano la crescita e l'occupazione.

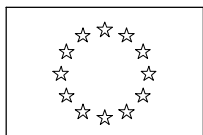
Il Consiglio SOTTOLINEA l'importanza d'includere indicazioni coerenti sulla qualità delle misure di finanza pubblica nei programmi di stabilità e di convergenza -in linea con il codice di condotta- e, se del caso, anche nei programmi nazionali di riforma. Si tratta in particolare di misure intese a migliorare il controllo sulla spesa, di riforme fiscali e di iniziative con buon rapporto costo-benefici. Gli Stati membri sono altresì invitati ad aggiornare ogni anno i questionari della Commissione relativi alle modifiche del quadro di governance di bilancio e la Commissione è invitata a riferire periodicamente i risultati.

Richiamandosi alle conclusioni del 14 maggio 2008 sull'efficienza ed efficacia della spesa sociale, il Consiglio INVITA il Comitato di politica economica ad approfondire la valutazione del legame fra regime fiscale e regime previdenziale e dell'efficienza della spesa sociale.

Il Consiglio RILEVA i progressi compiuti dallo scorso maggio nella valutazione dell'efficienza della spesa pubblica in R&S. Data la crisi economica attuale e visti gli stretti margini per misure di bilancio, l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica in R&S acquisiscono importanza maggiore. Il Consiglio SOTTOLINEA che vi è ancora ampio margine per aumentare ulteriormente l'efficacia e l'efficienza della spesa in R&S. INVITA il Comitato di politica economica e la Commissione a riflettere su un approccio politico più integrato per quanto riguarda R&S, istruzione a tutti i livelli ed innovazione e, in particolare, ad approfondire l'analisi dell'efficacia ed efficienza della spesa pubblica in tali comparti politici nel quadro di un approccio settoriale. Resta estremamente utile, in questo contesto, lo scambio di esperienze e di informazioni fra gli Stati membri.

Il Consiglio APPREZZA i progressi compiuti con la comunicazione di dati del secondo livello per quanto riguarda la spesa pubblica in base alla classificazione delle funzioni delle amministrazioni pubbliche (COFOG II), che è importante ai fini dell'analisi delle tendenze nella composizione della spesa pubblica. Il Consiglio INVITA la Commissione e gli Stati membri a continuare a migliorare la disponibilità di tali dati, rispettare i piani di comunicazione, migliorare la qualità dei dati ed ampliare la serie temporale. Il Consiglio RACCOMANDA infine che, nel quadro della prossima revisione del sistema di trasmissione ESA 95, siano obbligatoriamente comunicati alcuni dati selezionati del secondo livello COFOG.

Letter from the Chairman of the Economic Policy Committee to the President of the Ecofin Council regarding the 2009 Ageing Report.



ECONOMIC POLICY COMMITTEE

THE PRESIDENT

Brussels, 28 April 2009

ECFIN/EPC(2009)D/1316

Report on the Impact of ageing populations on public spending

Dear Mr. President,

In response to the mandate of the Ecofin Council to the Economic Policy Committee in 2006, please find attached a report on the impact of ageing populations on public spending for all EU Member States ("Ageing Report") for endorsement at the Ecofin Council on 5 May 2009.

The Committee has also, together with the Economic and Financial Committee, prepared draft Council conclusions on long-term sustainability and quality of public finances. I attach in annex a note on "assuring better quality of public finances against the background of the financial and economic crisis" endorsed by the EPC with a view to providing information on quality of public finance issues as background for the discussion on the Council conclusions.

The projections in the Ageing report cover pensions, health care, long-term care, education and unemployment benefits for the period 2008 to 2060. Improvements have been made as regards coverage, projection methodology and commonly agreed assumptions. The EPC considers that the projections provide an even more comparable and robust basis for assessing the sustainability of public finances across Member States.

I would like to draw your attention to some of the main messages of the Report.

- An overriding conclusion is that on the basis of current policies and demographic trends, significant pressures for increased public spending in the medium and long-run remain and need to be addressed. A decline in the working-age population will act as a drag on growth and per capita income. The adverse demographic developments will start to take hold early next decade and are set to be stronger after 2020. They will then lead to lower levels of labour force and employment, while the number of persons benefiting from public budgets will strongly increase. In the baseline scenario, established before the crisis took hold, the average annual potential growth rate for the EU27 is projected to fall from 2.4% in the period 2007-2020, to 1.6% in 2021-2040 and to 1.3% in 2041-2060.

- The impact on public finances of ageing will be substantial in almost all Member States and is expected to become stronger from next decade. On current policies, age-related public expenditures are projected to increase by 4¾ percentage points of GDP by 2060 in EU27; in several Member States the increase is projected to be twice as high. This increase comes from public spending on pensions, health-care and long-term care, while education and unemployment benefit spending could diminish.

– Regarding pensions, demographic changes raise public pension expenditure considerably in the EU, rising by 2½ p.p. of GDP. There is however a large diversity across countries, depending on countries' position in the reform process.

– As for health expenditure, public spending in the EU on health care is projected to rise by some 1.5 p. p. of GDP, and public spending on long-term care is projected to increase by 1 p.p. of GDP mainly on account of demographic developments.

In the Report, due account has been taken – also in terms of quantitative illustrations - of the current economic and financial crisis, which may further aggravate the long-run cost implications of ageing through its negative impact on potential growth. Ample information is provided on what longer-term implications of the crisis could be. In view of the large degree of uncertainty surrounding the current economic outlook, the EPC considers that it would add little value at present to rerun the projections on updated figures. Until new long-term projections are produced, the Commission's sustainability assessment should therefore be based on this baseline scenario. However, in order to assess the magnitude of the risks related to the ongoing crisis, alternative simulation scenarios have been elaborated to complement the baseline scenario. The EPC continues to monitor the relevance of the scenario on which the projections in the Report are based.

All in all, further progress towards sustainable public finances remains a major challenge. The results of the Report reveal that in some countries, there is a need to take due account of future increases in government expenditure, including through modernisation of social expenditure systems. In others, policy actions have been taken, significantly limiting the future increase in government expenditure. A comprehensive assessment of risks to the long-term sustainability of public finances, including the identification of relevant policy responses, will be made in the 2009 update of the Commission's Sustainability Report. Moreover, the growing share of private pensions in overall retirement income underlines the importance of an appropriate regulation of private pension funds and of careful surveillance of their performance for securing adequate retirement incomes.

The projections bring out that, based on current policies, there is a limited window of opportunity during which in view of demographic trends employment growth may still support output growth. The report shows that several Member States have implemented structural reforms in recent years, including reforms of pension systems and of labour markets. While pension reforms will help to mitigate the projected increase in age-related expenditure, labour market reforms can help dampen the effect on potential growth of the decline in the working age population. In this way, policies can contribute to countering the projected reduction in economic growth and its effects on social spending.

Against this background, the commitment to the long-term three-pronged strategy for meeting the economic and budgetary impact of ageing is all the more important, i.e., taking into account the magnitude and the duration of the crises and depending on the situation of each country: (i) again reducing deficit and debt-ratios at a fast pace, (ii) raising employment rates and productivity, (iii) reforming pension, health and long-term care systems. In pursuing these reforms, there is a need to secure core policy goals of access, adequacy and financial viability of social protection systems.

I would like to invite the Council to endorse the budgetary projection results as the basis for assessing the sustainability of public finances in the context of the Stability and Growth Pact and when considering the budgetary impact of ageing in other policy processes at EU level.

Yours sincerely,

[Signed]

Christian Kastrop

Mr Miroslav Kalousek,
President of the Ecofin Council
Rue de la Loi 175
B-1048 Bruxelles