



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.12.2000
COM(2000) 846 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**DE BIJDRAGE VAN DE OPENBARE FINANCIËN AAN DE GROEI EN DE
WERKGELEGENHEID: VERBETERING VAN KWALITEIT EN HOUDBAARHEID**

INHOUD

Samenvatting en voornaamste conclusies	iii
1. Inleiding	8
2. Hoe beïnvloeden de openbare financiën de groei en de werkgelegenheid?	10
2.1. Overzicht van de openbare financiën in de EU aan het begin van de 21e eeuw	10
2.2. Invloed van de overheidsfinanciën op de groei en de werkgelegenheid	15
3. Behoud van gezonde openbare financiën in fase 3 van de EMU.....	18
3.1. Nieuwe budgettaire uitdagingen	18
3.2. Voorbereiding van de lidstaten op de toekomst.....	19
4. Naar meer werkgelegenheidsvriendelijke belasting- en uitkeringsstelsels	23
4.1 Structuur van de belasting- en uitkeringsstelsels in de EU	23
4.2 De toekomst en de reacties van de lidstaten	30
5. Openbare financiën voor de kenniseconomie	38
5.1 Vergelijking van de structuur van de overheidsuitgaven	38
5.2 Fysiek kapitaal (infrastructuur).....	41
5.3 Investeringen in menselijk kapitaal.....	44
5.4 O&O en innovatie	51
6. Houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn.....	53
6.1 Overzicht van de budgettaire implicaties van de vergrijzing	53
6.2 De weg vooruit en het antwoord van de lidstaten.....	63
Bijlage A: Hervorming van belastingstelsels	72
Bijlage B: hervorming van uitkeringsstelsels.....	81
Bijlage C: hervorming van de gezondheidssystemen	88
Bijlage D: Hervorming van de overheidspensioenen.....	98

SAMENVATTING EN VOORNAAMSTE CONCLUSIES

Achtergrond

De Europese Raad van Lissabon van 23-24 maart 2000 heeft de Raad en de Commissie verzocht in het voorjaar van 2001 aan de Europese Raad een rapport voor te leggen waarin de bijdrage van de overheidsfinanciën aan de groei en de werkgelegenheid wordt gezien en waarin op basis van vergelijkbare gegevens en indicatoren wordt beoordeeld of de gepaste concrete maatregelen worden genomen om:

- de belastingdruk op arbeid, vooral ten aanzien van de relatief laagopgeleiden en laagbetaalden, te verlichten en het stimulerende effect van belasting- en uitkeringsstelsels op werkgelegenheid en opleiding te verbeteren;
- overheidsuitgaven om te buigen in de richting van een versterking van het relatieve belang van kapitaalvermeerdering – zowel materieel als menselijk kapitaal – en om onderzoek en ontwikkeling, innovatie en informatietechnologieën te steunen;
- de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te waarborgen, met aandacht voor de verschillende dimensies daarvan, inclusief de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking, een en ander in het licht van het door de Werkgroep-op-hoog-niveau Sociale bescherming op te stellen verslag.

Het verslag van de Commissie en de Raad zal er mede voor zorgen dat de verschillende beleidsmaatregelen die de Europese Raad van Lissabon heeft vastgesteld ten volle rekening houden met de gevolgen ervan voor de openbare financiën.

Op zijn vergadering van 7 november 2000 heeft de ECOFIN Raad een voortgangsverslag¹ onderzocht, dat hij als een goed uitgangspunt beschouwde voor het verslag van de Commissie en de Raad dat aan de Europese Raad van Stockholm moet worden voorgelegd.

Invloed van de openbare financiën op de groei en de werkgelegenheid

De overheidsuitgaven en de belastingen zijn goed voor 40 tot 50 % van de BBP van de lidstaten. De invloed van de overheidsfinanciën op de groei en de werkgelegenheid is niet eenduidig. De regeringen streven veel beleidsdoelstellingen (ter verbetering van de middelenallocatie, de herverdeling, de stabiliteit) na door allerlei beleidsinstrumenten (regelgeving, bestedingen, belastingen), hetgeen onvermijdelijk betekent dat de impact van de openbare financiën op de reële economie veelzijdig en ingewikkeld is. Er bestaat echter brede overeenstemming over drie belangrijke kanalen via welke de openbare financiën de potentiële groei en werkgelegenheid positief kunnen beïnvloeden:

- *accumulatie van productiefactoren.* De overheid draagt rechtstreeks tot de groei en de werkgelegenheid bij door de factoraccumulatie te stimuleren. Investerings in materieel (infrastructuur), menselijk (onderwijs en opleiding) en kenniskapitaal (O&O en innovatie), en in mindere mate de sociale uitgaven, hebben een invloed op de productie op lange termijn en op het groeipotentieel. Indien een uitbreiding van de

¹ ECFIN 586-00-NL, herz. 1.

overheidsinvesteringen evenwel door een verhoging van verstorende belastingen wordt gefinancierd of het begrotingstekort en derhalve de staatsschuld erdoor toeneemt, kan een verdringing van particuliere investeringen het gevolg zijn;

- *stimulansen via belastingen en sociale zekerheid.* Door de invloed die zij op de arbeids-, besparings- en investeringsbesluiten van de particulier en het bedrijfsleven hebben, raken de belasting- en uitkeringsstelsels rechtstreeks aan de werking van de reële economie. De sociale voorzieningen spelen een belangrijke rol in het corrigeren van markttekortkomingen en het verzekeren van sociale cohesie, en via deze kanalen dragen zij bij tot de groei en de werkgelegenheid. Een doeltreffende sociale bescherming kan worden gezien als een "productieve" factor. Gezorgd moet evenwel worden dat de belasting- en uitkeringsstelsels leiden tot hogere participatie- en werkgelegenheidscijfers;
- *stabiel macro-economisch klimaat.* Gezonde openbare financiën dragen bij tot de macro-economische stabiliteit en steunen de monetaire politiek erin de prijzen stabiel te houden bij lage rentevoeten. Beide effecten zijn bevorderlijk voor de particuliere investeringen en besparingen. Gezonde overheidsfinanciën leiden tot verlaging van de overheidsschuld en van de rentelast, waardoor ruimte ontstaat voor een verlaging van verstorende belastingen en/of een uitbreiding van productieve overheidsbestedingen. Ten slotte hebben gezonde overheidsfinanciën ook op lange termijn een effect op de groei en de werkgelegenheid doordat zij de landen in staat stellen het hoofd te bieden aan de zware druk tot verhoging van de overheidsuitgaven, vooral voor pensioenen en gezondheidszorg, in verband met de vergrijzing van de bevolking.

Uitdaging van behoud van gezonde openbare financiën in de EMU

Uit de jongste budgettaire ontwikkelingen blijkt dat de EU op het goede spoor zit. Het doel van het stabiliteits- en groeipact (SGP) van een "begrotingsevenwicht of –overschot" ligt binnen handbereik en de staatsschuld wordt steeds verder verlaagd. Tegelijkertijd worden hervormingen uitgevoerd om de belastingdruk terug te dringen van zijn historisch hoge peil. Dit is een belangrijke verwezenlijking als bedacht wordt dat het tekort voor de EU als geheel zeven jaar geleden nog 6 % van het BBP beliep.

Het beeld is echter niet in alle opzichten gunstig. In de eerste plaats zijn er tekenen van een procyclische versoepeling van de begrotingspolitiek in een tijd waarin de outputgap in de meeste lidstaten positief wordt. Het feit dat de EU als geheel naar verwachting in 2001 nog een structureel tekort zal hebben wijst erop dat sommige lidstaten zich minder budgettaire inspanningen getroosten dan de "reële" aanpassing die hun stabiliteits- of convergentieprogramma inhoudt. Een verdere consolidatie kan nodig zijn willen de lidstaten hun verbintenis naleven het SGP-doel vóór de gestelde termijn te halen.

Met het SGP-doel binnen bereik en tegen een gunstige economische achtergrond stellen zich nieuwe budgettaire prioriteiten. In het verslag wordt aan de hand van een aantal criteria nagegaan of de recente belastinghervormingen een blijvende verlichting van de belastingdruk kunnen bewerkstelligen terwijl de hand wordt gehouden aan de begrotingsdiscipline. Terwijl in de meeste EU-landen belastingverlagingen gewenst zijn, is er ook behoefte aan een overeenkomstige vermindering van de overheidsuitgaven om een verslechtering van het structurele begrotingssaldo te voorkomen. Bovendien kunnen de werkgelegenheids- en groei-effecten van bepaalde belastingverlagingen worden vergroot door ze op te nemen in een algemeen pakket, met gerichte maatregelen ter verlaging van verstorende belastingen en passende hervormingen van de uitkeringsregelingen. De

Commissie verzoekt de lidstaten de criteria voor de beoordeling van belastingverlagingen en de mogelijkheden tot toepassing ervan in het kader van het begrotingscontroleproces op EU-vlak te onderzoeken.

Naar meer werkgelegenheidsvriendelijke belasting- en uitkeringsstelsels

De belastinghervormingen van de laatste jaren waren erop gericht de belastingdruk op arbeid naar beneden te brengen, die in de laatste 30 jaar met een derde is toegenomen. Over het algemeen zijn de belastingstelsels meer werkgelegenheidsvriendelijk gemaakt door de druk op de arbeid te verlichten en de marginale belastingtarieven te verlagen. Toch blijft de totale fiscale en parafiscale druk op de arbeid in veel lidstaten zeer hoog naar internationale normen. Bovendien waren de hervormingsinspanningen zeer ongelijk: in sommige landen was sprake van een algemene aanpak van het belastingstelsel, in andere slechts van een partiële.

In veel landen zijn de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid verlaagd en onlangs ook de inkomstenbelastingen, vooral aan de onderkant van de loonschaal. Hoewel de meeste hervormingen een algemene lastenverlaging tot doel hebben, richten sommige landen zich duidelijk op laagbetaalde gezinnen met kinderen.

De veranderingen in de netto herplaatsingspercentages zijn relatief klein, omdat slechts weinig lidstaten arbeidsgebonden voordelen hebben ontwikkeld om het inkomen van laagbetaalden te verhogen. Het verband tussen de financiële prikkels en de bereidheid van de werklozen om een baan te zoeken hangt in hoge mate af van de uitkeringsvoorwaarden en de wijze waarop de uitkeringsregelingen worden beheerd. Er is een tendens om de voorwaarden strenger te maken en de deelname aan actieve arbeidsmarktprogramma's aldus te bevorderen. De inspanningen om arbeidsmarktmaatregelen van overwegend passief overwegend actief te maken, moeten worden versneld, versterkt en geïntensiveerd.

Openbare financiën voor een kenniseconomie

De tijd is gekomen om de bijdrage van de overheidsfinanciën tot de kenniseconomie te beoordelen, gezien het lopende debat over de "nieuwe economie". Een vergelijking van de overheidsuitgaven in de verschillende landen is echter zeer moeilijk wegens gebrek aan gegevens over de input (vergelijkbare functionele indeling van de bestedingen) en de output van de overheid (doelmatigheid en economische baten van de overheidsuitgaven). Naast deze beperkingen moet bij vergelijkingen rekening worden gehouden met verschillen in de samenstelling van de prikkels voor de particuliere actoren, alsook in de aanbestedingsprocedures, overheidsopdrachten, uitbestedingen en tenslotte belastingen. Door de beperkte beschikbaarheid van gegevens kon helaas slechts gedeeltelijk worden ingegaan op de opdracht van de Europese Raad van Lissabon.

Meer inspanningen zijn nodig om de investeringen te verhogen die de informatiemaatschappij nodig heeft. De overheden moeten ook meer de klemtoon leggen op onderwijs en opleiding om Europese burgers de nodige vaardigheden voor het leven in de informatiemaatschappij te verschaffen, en tegelijkertijd de betrokkenheid van de particuliere sector bij innovatie en O&O stimuleren. Deze inspanningen moeten worden geleverd in het kader van een gezonde begrotingspolitiek, waarbij de vergroting van de kapitaalaccumulatie wordt gefinancierd door herstructurering van de uitgaven en niet door verhoging van de algemene overheidsuitgaven. Bovendien moet de bijstelling van de overheidsbestedingen vergezeld gaan van institutionele en structurele hervormingen waardoor de rol van de

marktmechanismen wordt vergroot en passende stimulansen worden gegeven voor de particuliere accumulatie van materieel en menselijk kapitaal.

Houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn

In de komende decennia zal de bevolking in de EU een geheel andere omvang en leeftijdsopbouw krijgen. Uit recente voorspellingen van Eurostat blijkt dat de beroepsbevolking in de EU (20- tot 64-jarigen) tot 2015 ongeveer stabiel zal blijven op 230 miljoen personen, maar daarna zal afnemen tot 192 miljoen in 2050. Tegelijkertijd zal het aantal ouderen van meer dan 65 jaar toenemen van 61 miljoen in 2000 tot 103 miljoen in 2050. Dit betekent dat de afhankelijkheidsratio (aantal personen van meer dan 65 jaar in percent van de beroepsbevolking) snel zal oplopen van 27% in 2000 tot 53% in 2050.

De vergrijzing van de bevolking zal de druk tot verhoging van de pensioenuitgaven doen toenemen. Uit de langetermijnprognoses van de Werkgroep Vergrijzing van het Comité voor economische politiek blijkt dat de vergrijzing in de meeste lidstaten kan leiden tot een verhoging van de pensioenuitgaven met 3 tot 5% van het BBP. De prognoses wijzen uit dat de verwachte toename van de overheidsuitgaven voor pensioenen trager zal zijn dan de stijging van de afhankelijkheidsratio: dit betekent dat de hervormingen van de jaren '90 al enigszins hebben bijgedragen tot een beperking van de stijging van de pensioenuitgaven die het gevolg is van de vergrijzing. Volgens de beschikbare ramingen zullen ook de uitgaven voor de gezondheidszorg als gevolg van de vergrijzing toenemen met ongeveer 3% van het BBP. De vergrijzing is dus een belangrijke uitdaging voor de houdbaarheid van de openbare financiën, probleem dat vooral acuut zal zijn voor landen die een grote overheidsschuld hebben en hun pensioenen financieren volgens het omslagstelsel.

Door zijn omvang vraagt dit verschijnsel om een algemene aanpak van de budgettaire gevolgen van de vergrijzing. In de eerste plaats moeten de lidstaten de begrotingsconsolidatie voortzetten en de overheidsschuld sneller terugdringen, zodat zij de rentelast verlagen, hetgeen de stijging van de uitgaven ten gevolge van de vergrijzing gedeeltelijk kan compenseren. In de tweede plaats kunnen arbeidsmarkthervormingen die tot een stijging van de werkgelegenheid leiden de negatieve gevolgen van de demografische ontwikkelingen voor de omvang van de beroepsbevolking gedeeltelijk goedmaken. Zoals in het verslag van de Werkgroep-op-hoog-niveau Sociale bescherming werd beklemtoond, moet bijzondere aandacht worden besteed aan verhoging van de participatiegraad van vrouwen en oudere werknemers. Hervormingen zijn nodig om te zorgen dat de belasting- en uitkeringsstelsels stimuleren om op de arbeidsmarkt te blijven en minder gebruik te maken van vervroegde-uittrekingsregelingen, het levenslang leren toegankelijker te maken en het combineren van gezin en beroep te vergemakkelijken, bijvoorbeeld door betaalbare kinderopvang beschikbaar te maken.

Ten slotte zijn ondanks de maatregelen van de laatste jaren verdere hervormingen van de pensioenstelsels nodig. Deze moeten gericht zijn op verhoging van de participatie van oudere werknemers en vrouwen, actuariële rechtvaardigheid met een nauwer verband tussen bijdragen en rechten, en een beter evenwicht tussen de verschillende pijlers van de pensioenstelsels. In veel lidstaten dienen de pensioenen meer op basis van fondsen te worden gefinancierd. De beleidsmaatregelen moeten lang vóór de stijging van de afhankelijkheidsratio worden vastgesteld, zodat iedereen zijn oudedagsvoorzieningen kan aanpassen.

De EU kan een constructieve rol spelen bij het opvangen van de budgettaire gevolgen van de vergrijzing van de bevolking. De Commissie zal de inspanningen ondersteunen om de uitgavenprognoses uit te breiden waarmee de gevolgen van de vergrijzing voor de zorguitgaven en de langetermijnzorg voor ouderen worden gemeten. De Commissie zal ook trachten het onderwerp van de houdbaarheid op lange termijn mee te nemen in het stabiliteits- en groeipact, en de lidstaten moeten ervoor zorgen dat dit onderwerp in hun stabiliteits- of convergentieprogramma in al zijn aspecten wordt behandeld. Tenslotte zal de Commissie de mogelijkheid bestuderen in samenwerking met de lidstaten een Europese longitudinale studie van de vergrijzing op te zetten om de landen te helpen overheidsmaatregelen vast te stellen voor het opvangen van de veranderende behoeften van een vergrijzende bevolking.

1. INLEIDING

De opdracht

De Europese Raad van Lissabon heeft de Raad en de Commissie verzocht in het voorjaar van 2001 aan de Europese Raad een rapport te presenteren waarin de bijdrage van de overheidsfinanciën aan de groei en de werkgelegenheid wordt gezien, en waarin op basis van vergelijkbare gegevens en indicatoren wordt beoordeeld of adequate concrete maatregelen worden genomen om:

- de belastingdruk op arbeid, vooral ten aanzien van de relatief laagopgeleiden en laagbetaalden, te verlichten en het stimulerende effect van belasting- en uitkeringsstelsels op werkgelegenheid en opleiding te verbeteren;
- overheidsuitgaven om te buigen in de richting van een versterking van het relatieve belang van kapitaalvermeerdering - zowel materieel als menselijk kapitaal - en om onderzoek en ontwikkeling, innovatie en informatietechnologieën te steunen;
- de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te waarborgen, met aandacht voor de verschillende dimensies daarvan, inclusief de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking, een en ander in het licht van het door de Werkgroep-op-hoog-niveau Sociale bescherming op te stellen verslag.

Om de opstelling van het verslag van de Commissie en de Raad te bespoedigen, heeft de Raad ECOFIN van 7 november 2000 een voortgangsverslag² van de diensten van de Commissie onderzocht, waarvoor gebruik was gemaakt van het verslag *Openbare Financiën in de EMU-2000* van DG ECFIN³. De Raad acht dit verslag een goed uitgangspunt voor het gezamenlijk verslag van de Raad en de Commissie aan de Europese Raad van Stockholm van voorjaar 2001.

Doel van het verslag van de Commissie en de Raad aan de Europese Raad van Stockholm

Allerhande communautaire instrumenten bevatten al aanbevelingen over aspecten van de overheidsfinanciën. Macro-economische vraagstukken worden behandeld in het kader van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid (GREB) en het stabiliteits- en groeipact (SGP). De structurele aspecten van het belasting- en uitgavenbeleid worden behandeld in de GREB, de werkgelegenheidsrichtsnoeren (WR) en de hervormingen op de product- en factormarkten worden beoordeeld in het kader van het Cardiff-proces. Het verslag van de Commissie en de Raad zal de overheidsfinanciën bekijken op hun invloed op de groei en de werkgelegenheid en er mede voor zorgen dat de overheidsfinanciën hun rol spelen in de verwezenlijking van de nieuwe strategische doelstelling van de EU.

² ECFIN/586/00, herz.1.

³ ECFIN/339/00, mei 2000, gepubliceerd in *European Economy, Reports and Studies*.

Het verslag van de Commissie en de Raad kan ervoor zorgen dat de diverse beleidsmaatregelen die de Europese Raad van Lissabon heeft vastgesteld ten volle rekening houden met de implicaties voor de overheidsfinanciën van beleidsinitiatieven ter verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon. In het proces van hervorming van de belasting- en uitkeringsstelsels en ombuiging van de overheidsfinanciën naar vermeerdering van materieel en menselijk kapitaal is het noodzakelijk dat steeds op geloofwaardige wijze wordt gezorgd voor gezonde en houdbare openbare financiën.

Inhoud van de mededeling

In deel 2 worden, na een kort overzicht van de openbare financiën aan het begin van de eenentwintigste eeuw, de ingewikkelde interacties tussen de openbare financiën en de groei en werkgelegenheid bekeken, hetgeen het analytische kader voor de rest van het verslag levert.

Deel 3 handelt over de behoefte aan *gezonde openbare financiën als voorwaarde voor groei en werkgelegenheid*. Ingegaan wordt op de uitdagingen waarvoor de lidstaten staan in verband met het budgettaire consolidatieproces in fase 3 van de EMU. Nagegaan wordt of de recente maatregelen een duurzame terugdringing van de algemene belastingdruk kunnen bewerkstelligen, waarbij tegelijk de begrotingsdiscipline wordt gehandhaafd.

In deel 4 worden de recente ontwikkelingen naar *meer werkgelegenheidsvriendelijke belasting- en uitkeringsstelsels* behandeld, d.w.z. de vraag of zij de prikkels om te werken, te sparen en te investeren verbeteren. Na een onderzoek van de structuur van de belasting- en uitkeringsstelsels in de EU worden de gevolgen van de recente hervormingen in de lidstaten, vooral ten behoeve van laaggeschoolde en laagbetaalde werknemers, beoordeeld.

In deel 5 wordt *de rol van de openbare financiën bij de bevordering van de kenniseconomie* onderzocht. Dit deel bevat gedetailleerde evaluaties van de openbare investeringen in materieel kapitaal (infrastructuur), menselijk kapitaal, O&O en innovatie.

In deel 6 wordt *de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn* bekeken in het licht van de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking voor de pensioenen en de gezondheidszorg. Dit deel is gebaseerd op prognoses van de Werkgroep Vergrijzing van het Comité voor Economische Politiek, die door de Raad ECOFIN van 7 november 2000 werden onderzocht, en de werkzaamheden van de Werkgroep-op-hoog-niveau Sociale bescherming. Nagegaan wordt of de lidstaten op diverse terreinen passende maatregelen nemen om de budgettaire gevolgen van de vergrijzing op te vangen.

2. HOE BEÏNVLOEDEN DE OPENBARE FINANCIËN DE GROEI EN DE WERKGELEGENHEID?

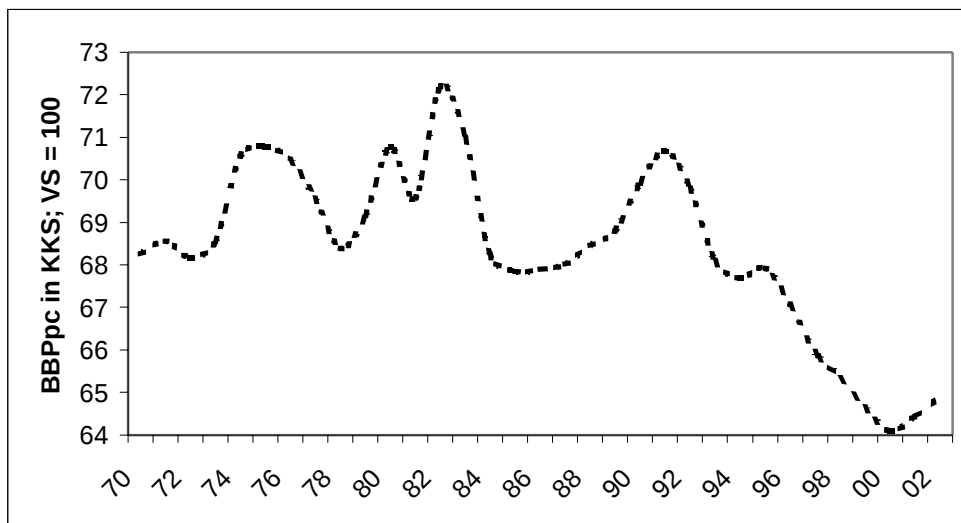
2.1. Overzicht van de openbare financiën in de EU aan het begin van de 21e eeuw

De uitdaging van Lissabon

De Europese Raad van Lissabon van 23-24 maart 2000 heeft de Unie een nieuw strategisch doel gesteld: “... de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden, die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang”. In het bijzonder riep de Raad de Unie op “...arbeidsparticipatie, die ... momenteel gemiddeld 61% bedraagt, voor 2010 zo dicht mogelijk bij 70% te brengen”. In wezen moet de EU haar economisch potentieel ten volle exploiteren om haar burgers een hogere levensstandaard te bieden.

De betekenis van deze uitdaging kan worden ingezien door de ontwikkeling van het BBP per hoofd van de bevolking in de EU en de VS te vergelijken. Na een inhaalperiode vanaf de jaren '50 tot het begin van de jaren '80 fluctueerde het BBP per hoofd van de bevolking in de EU (gemeten in koopkrachtpariteit) tot 1999 rond 70% van het Amerikaanse niveau (zie grafiek 2.1). In de jaren '90 is het verschil in BBP per hoofd van de bevolking echter groter geworden, zodat het BBP per hoofd in de EU thans slechts 65% van het Amerikaanse bedraagt of 9 procentpunt minder dan het toppunt van het begin van de jaren '80.

Grafiek 2.1: BBP per hoofd van de bevolking in de EU en de VS, 1970-2002



Bron: diensten van de Commissie.

Deze ontwikkeling van de levensstandaard wordt verklaard door de lagere groei en werkgelegenheidsresultaten van de EU. De omvang van de EU-economie is sedert het begin van de jaren '70 ongeveer verdubbeld, terwijl het BBP van de VS ruim twee en een half maal zo groot is als in 1970. Voor ogen moet echter worden gehouden dat de verschillen vooral in de jaren '90 zijn ontstaan en tot op zekere hoogte het gevolg kunnen zijn van conjunctuurverschillen. Opvallender nog dan het verschil in groeieresultaten tussen deze twee economieën is de kloof wat betreft banenschepping. Momenteel ligt het aantal

werkenden in de EU in procent van de beroepsbevolking 15 procentpunt lager dan in de VS, terwijl dit percentage in 1970 aan beide zijden van de Atlantische Oceaan vergelijkbaar was.

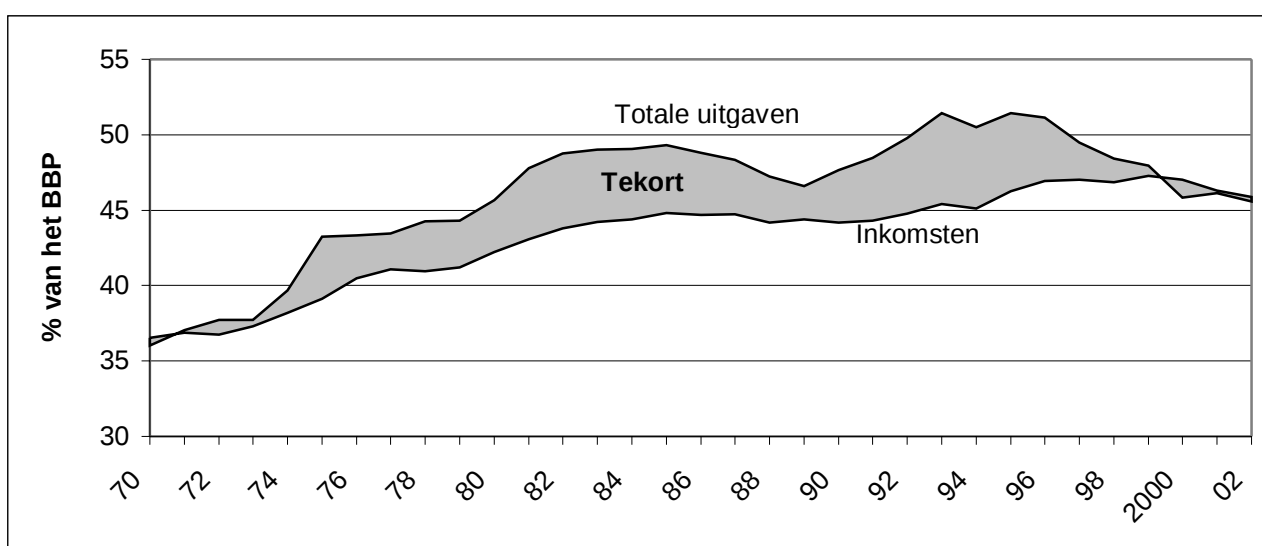
Om deze relatieve achteruitgang te keren, zal de EU al haar middelen moeten mobiliseren. De Europese Raad van Lissabon erkende dat de verwezenlijking van de nieuwe strategische doelstelling vooral van de particuliere sector zal afhangen. Daar de openbare uitgaven en de belastingen 40 tot 50% van het nationale inkomen van de lidstaten belopen, is echter voor de verwezenlijking van dit doel een hoofdrol weggelegd voor de openbare financiën. Deze rol wordt later in dit deel nader bekeken nadat de algemene samenstelling van de openbare financiën in de EU is onderzocht.

Overzicht van de overheidsfinanciën in de EU

De overheid interenieert in de economie om tal van redenen: om openbare goederen te leveren en markttekortkomingen te verhelpen, het inkomen tussen regio's en individuen te herverdelen en de productie in de loop van de economisch cyclus te stabiliseren. Daartoe maakt zij gebruik van een breed gamma van instrumenten, zoals regelgeving, belastingen en overheidsuitgaven. Door hun invloed op de particuliere werk-, spaar- en investeringsbesluiten grijpen de openbare financiën in op de werking van de reële economie. Om de verbanden met groei en werkgelegenheid vast te stellen, is het nuttig een overzicht te geven van de voornaamste kenmerken van de openbare financiën en de economische resultaten in de EU aan het begin van de 21e eeuw.

In de afgelopen dertig jaar zijn de overheidsuitgaven enorm toegenomen: zij bedragen thans bijna de helft van het BBP van de EU (zie grafiek 2.2). In 1970 beliepen de overheidsuitgaven 35% van het BBP, maar in 1993 werd een toppunt van ruim 50% van het BBP bereikt. Sedertdien zijn de totale uitgaven van de overheid iets afgenomen tot ongeveer 46% van het BBP in 2000. De omvang van de openbare sector in de EU blijft echter 13 tot 20 procentpunt van het BBP groter dan in respectievelijk de VS en Japan, waar zich in dezelfde periode een stijging met slechts 4 procentpunt van het BBP heeft voorgedaan.

Grafiek 2.2. Overheidssector: uitgaven, inkomsten en financieringssaldo in de EU, 1970-2002

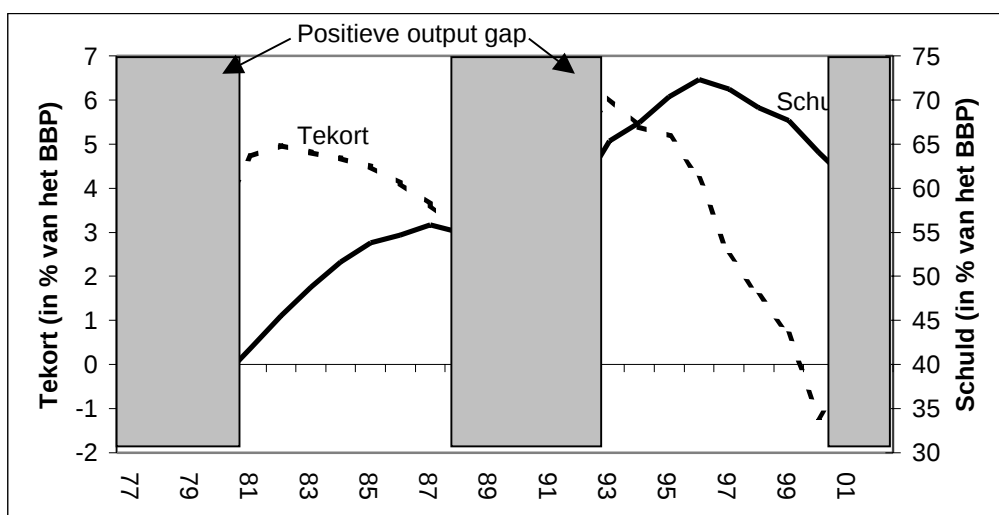


Bron: diensten van de Commissie.

De uitbreiding van de omvang van de openbare sector tot het begin van de jaren '90 ging gepaard met grote en aanhoudende tekorten (zie grafiek 2.2). Vrijwel zonder uitzondering beliep het gemiddelde begrotingstekort in de EU als geheel meer dan 3% van het BBP vanaf 1975, met een historisch hoogtepunt van 6% in 1993. Dit contrasteert met de ontwikkeling in de VS en Japan, waar hoge en aanhoudende begrotingstekorten minder vaak zijn voorgekomen.

Wegens deze duidelijk onhoudbare begrotingstekorten en ter voorbereiding op de EMU door naleving van de convergentiecriteria van Maastricht hebben de beleidsmakers vanaf 1992-93 tot een krachtige ombuiging besloten (zie grafiek 2.3.). Tussen 1993 en 1999 is het begrotingstekort in de EU als geheel met 5 procentpunt afgenomen. Sommige lidstaten hebben een spectaculaire verbetering van de begrotingsresultaten tot stand gebracht, zodat eind 1999 geen enkel EU-land nog een buitensporig tekort had, hetgeen betekent dat de tekorten thans ver onder de referentiewaarde van 3% liggen die in het Verdrag van Maastricht was vastgesteld.

Grafiek 2.3. Begrotingsonevenwichtigheden in de EU, 1977-2002



Bron: diensten van de Commissie.

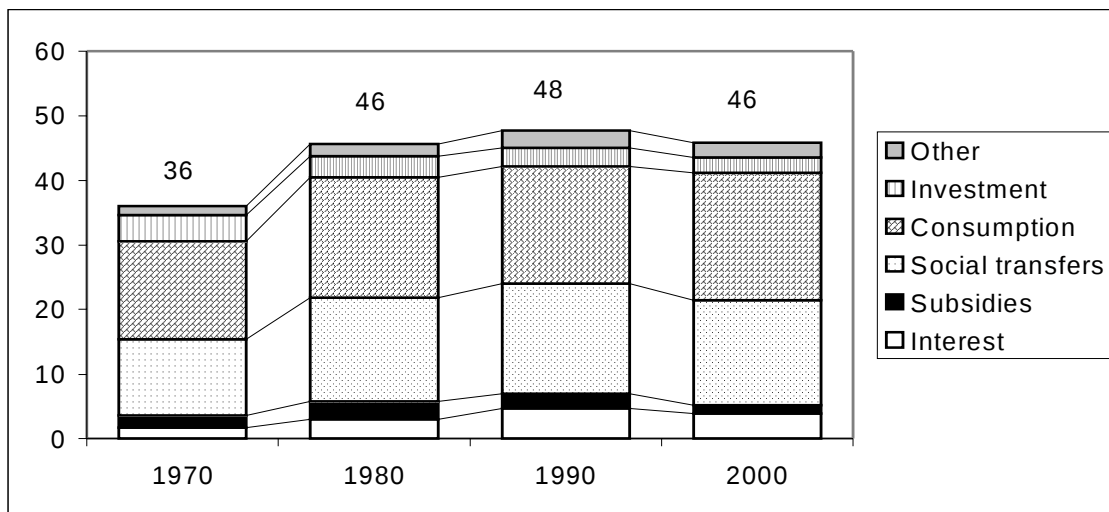
De hoge en aanhoudende tekorten leidden tot een snel toenemende overheidsschuld. De verhouding tussen de overheidsschuld en het BBP steeg van minder dan 30% aan het einde van de jaren '70 tot een toppunt van 72% in 1996 (zie grafiek 2.3). Daarna is de stijgende tendens omgebogen. De overheidsschuld bedroeg in 2000 in totaal 64% van het BBP, hetgeen nog een veel te hoog peil is. In drie lidstaten (B, EL en I) beloopt zij zelfs nog steeds meer dan 100% van het BBP.

Een neiging tot het voeren van een procyclisch begrotingsbeleid is een ander kenmerk van het budgettaire gedrag in de laatste 30 jaar. In plaats van het begrotingstekort en de schuldquote terug te dringen in tijden van economische groei, vertoonden de overheden de neiging tot een discretionaire versoepeling van de begrotingspolitiek (zie de gearceerde streken in grafiek 2.3 die de perioden aangeven waarin de economische activiteit boven de

trend lag). Dit noodzaakte tot budgettaire restricties in minder goede perioden om te voorkomen dat het tekort en de schuld buiten controle zouden geraken. De begrotingspolitiek heeft dus de effecten van de conjunctuurschommelingen procyclisch vergroot en niet het gewenste stabilisatie-effect opgeleverd.

. Behalve de investeringen is elk bestanddeel van de openbare uitgaven in de laatste dertig jaar gestegen. In het bijzonder zijn de rentebetalingen opgelopen van minder dan 2% van het BBP in 1970 tot 4% in 2000. In dezelfde periode zijn de investeringsuitgaven echter gehalveerd van 4% van het BBP in 1970 tot 2% in 2000⁴.

Grafiek 2.4. Samenstelling van de overheidsuitgaven in de EU, 1970-2002



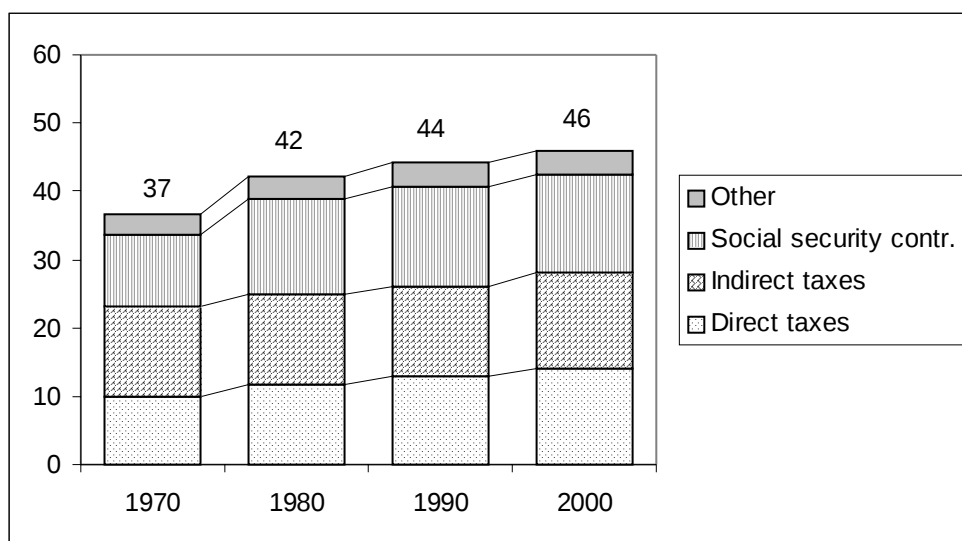
Bron: diensten van de Commissie.

Other: Overige
Investment: Investerings
Consumption: Consumptie
Social transfers: Sociale overdrachten
Subsidies: Subsidies
Interest: Rentebetalingen

Tegelijkertijd is de belastingdruk in de laatste dertig jaar gestaag toegenomen tot een historisch peil van ongeveer 46% van het BBP in 1999. Verwacht wordt dat deze druk eerst vanaf 2000 zal afnemen. Bovendien heeft zich een verschuiving voorgedaan naar een hogere belasting van de arbeid (zie grafiek 2.4). Het aandeel van de sociale bijdragen en dat van de directe belastingen in de totale belastingopbrengsten zijn sedert 1970 met 3 procentpunt gestegen. Tegelijkertijd is het aandeel van de indirecte belastingen in de totale belastingopbrengsten met 6 procentpunt afgenomen. De fiscale en parafiscale druk op de arbeid is in de meeste lidstaten de voornaamste factor van de stijging van de totale belastingdruk.

⁴ Deze cijfers hebben alleen betrekking op de overheidsuitgaven. Er is echter een grotere groep van openbare, particuliere of gemengde bedrijven die zorgen voor de verschaffing en/of het beheer van de netwerkinfrastructuur (vervoer, energie, telecommunicatie, water) en die in verschillende mate en vormen financieel door de overheid worden gesteund, hetzij voor hun investeringen (bv. subsidies voor de aanleg van infrastructuurvoorzieningen) hetzij voor hun exploitatie (bv. vergoeding voor openbare dienstverlening).

Grafiek 2.5. Samenstelling van de overheidsontvangsten in de EU, 1970-2000



Bron: diensten van de Commissie.

Other: Overige

Social security contr.: Sociale bijdragen

Indirect taxes: Indirecte belastingen

Direct taxes: Directe belastingen

2.2. Invloed van de overheidsfinanciën op de groei en de werkgelegenheid

Uit deze samengevatte gegevens zou kunnen worden afgeleid dat de snelle groei van de openbare sector, de veranderingen in de samenstelling van de belastingen en de uitgaven en de aanhoudende grote structurele tekorten en schulden in de laatste decennia tot de ongunstige groei- en werkgelegenheidsresultaten van de EU hebben geleid. De invloed van de overheidsfinanciën op de groei en de werkgelegenheid is echter niet gemakkelijk te beoordelen, want de regeringen streven veel beleidsdoelstellingen na met gebruik van allerlei beleidsinstrumenten, hetgeen onvermijdelijk betekent dat de invloed van de overheidsfinanciën op de reële economie ingewikkeld is en vele aspecten heeft.

Bovendien hebben nog veel andere factoren dan de overheidsfinanciën een invloed op de groei en de werkgelegenheid op lange termijn. Vooral de werking van de product-, de kapitaal- en de arbeidsmarkt en de demografische ontwikkelingen zijn van groot belang. De effecten van de overheidsfinanciën op de groei en de werkgelegenheid zijn afhankelijk van de interactie tussen de begrotingspolitiek, het algemene regelgevingskader en de reacties van de particuliere sector op het overheidsoptreden. Bovendien kunnen internationale vergelijkingen misleidend zijn wanneer het gaat om de weerslag van de overheidsuitgaven op de groei en de werkgelegenheid. Eenvoudige correlaties tussen de groei en de omvang van de overheidssector leveren geen duidelijke conclusies op, terwijl activiteiten die in een bepaald land efficiënt door de overheid worden verzorgd in andere landen tot de particuliere sfeer kunnen behoren.

Ondanks deze complicaties zijn in de economische literatuur veel bewijzen te vinden van de invloed van de overheidsfinanciën op de groei en de werkgelegenheid. De overheidsfinanciën kunnen de potentiële groei en werkgelegenheid bevorderen door (1) bij te dragen aan de vermeerdering van het materiële en het menselijke kapitaal, (2) passende stimulansen te geven via de belasting- en uitkeringsstelsels en (3) een stabiele macro-economische omgeving tot stand te brengen.

Vermeerdering van de productiefactoren. De overheid stimuleert de factoraccumulatie rechtstreeks door te investeren in materieel (infrastructuur), menselijk (onderwijs en opleiding) en kennis (O&O en innovatie)-kapitaal. Sociale uitgaven spelen eveneens een rol, vooral door de investeringen in menselijk kapitaal te ondersteunen. Overheidsinvesteringen kunnen ook indirect een positieve invloed op de totale factoraccumulatie hebben als zij de investeringen van de particuliere sector aanvullen. Zo kan het verschaffen van efficiënte vervoer-, energie- en andere infrastructuur de productiviteit van de investeringen van de particuliere sector verhogen en verdere investeringen aantrekken. Deze complementariteit kan worden versterkt met behulp van public-private partnerships die de efficiency van de publieke sector verhogen en er tegelijkertijd voor zorgen dat het sociale rendement wordt meegenomen in private investeringsbeslissingen. *A priori* hebben overheidsuitgaven voor kapitaalaccumulatie een positief effect op de groei en de werkgelegenheid. De mogelijk groeistimulerende effecten van overheidsinvesteringen kunnen echter teniet worden gedaan door de reacties van de particuliere actoren. Wat uiteindelijk voor de economische groei telt is niet de openbare accumulatie van productiefactoren op zich, maar de totale (openbare en particuliere) factoraccumulatie. Een uitbreiding van de overheidsinvesteringen zal slechts een beperkt of zelfs een negatief effect op de groei hebben als er particuliere investeringen door worden verdrongen. Verdringingseffecten kunnen verschillende oorzaken hebben:

- de openbare voorziening van goederen en diensten moet beperkt blijven tot gevallen waarin overheidsoptreden aangewezen is, en zij mag geen economische activiteiten belemmeren die doeltreffender door de particuliere sector kunnen worden uitgevoerd. Zo zijn gevallen bekend waarin het overheidsoptreden gepaard ging met wetten die de toegang belemmerden en met misbruik van exclusieve rechten, met als gevolg dat een optimale deelname van de particuliere sector onmogelijk was. Door liberalisatie en privatisering zijn in de laatste jaren veranderingen gekomen in sectoren waar overheidsbemoeienis tot dan toe gewettigd was wegens het bestaan van een natuurlijk monopolie. Veel van deze onlangs geliberaliseerde product- en dienstensectoren nemen het voortouw wat betreft de toepassing van nieuwe technologieën en de schepping van banen met een hoge toegevoegde waarde. De behoefte aan overheidsinterventie is echter niet verdwenen. Vooral door regelgeving speelt de overheid een fundamentele rol om te zorgen voor een doeltreffende marktwerking met vermindering van misbruik van machtsposities;
- de bijdrage van de overheidsinvesteringen aan de groei en de werkgelegenheid is ook afhankelijk van de wijze waarop zij worden gefinancierd. In het verleden werden de overheidsuitgaven gedeeltelijk gefinancierd met tekorten, waardoor de staatsschuld sterk kon oplopen. Dit is een relatief risicovrij activum, en als zodanig vermindert het de aantrekkelijkheid van de meer riskante particuliere investeringen. Bovendien oefent een hoge schuld een opwaartse druk uit op de rentevoeten, die door de kapitaalkosten te verhogen het aantal rendabele particuliere investeringsprojecten nog verder doen verminderen. Dit betekent dat oplopende schulden de algemene kapitaalaccumulatie kunnen belemmeren en de economie beletten de nieuwe technologieën voldoende snel in te voeren om de concurrentiepositie en de schepping van productieve banen te ondersteunen;
- bovendien kunnen de baten van de overheidsuitgaven worden ondermijnd als zij worden gefinancierd door verstorende belastingen die de investeringen en de banenschepping ontmoedigen (zie later).

Deze bedenkingen over de potentiële verdringing van particuliere investeringen leiden tot de conclusie dat de kapitaalaccumulatie moet worden verhoogd door herstructurering van de overheidsuitgaven, zoals werd aanbevolen door de Europese Raad van Lissabon.

Stimulansen uitgaande van de belasting- en uitkeringsstelsels. Doordat zij de prikkels om te werken, te sparen en te investeren wijzigen hebben de belasting- en uitkeringsstelsels een invloed op de particuliere factoraccumulatie en dus op de groei en de werkgelegenheid. De sociale zekerheid draagt bij tot het corrigeren van de markttekortkomingen doordat zij tegen werkloosheid en ziekte verzekert en de pensioenen financiert en op die wijze een doelmatigere allocatie van de middelen in de hand werkt. Sociale bescherming heeft ook een herverdelingsrol en kan tot de groei en de werkgelegenheid bijdragen door sociale conflicten te voorkomen. Een goed ontworpen systeem van sociale bescherming en bijstand kan de economische resultaten verhogen. Programma's zoals werkloosheidsuitkeringen en gezinstoelagen, alsook maatregelen ter bevordering van de sociale integratie, kunnen de participatie en het arbeidsaanbod doen toenemen en tegelijkertijd de maatschappelijke aanvaarding van structuurhervormingen bevorderen.

Deze positieve effecten kunnen echter worden gecompenseerd door negatieve effecten op het aanbod van en de vraag naar arbeid. Zo kunnen onvoorwaardelijk genereuze werkloosheidsuitkeringen en een lange uitkeringsduur, indien niet gecombineerd met

arbeidsbemiddeling en toezicht op de beschikbaarheid, leiden tot uitkeringsafhankelijkheid en werkloosheidsvallen aan de onderkant van de loonschaal. Vervroegde-uittrekingsregelingen bieden oudere werknemers een veiligheidsnet in slechte tijden, maar beletten ook hun terugkeer tot de arbeidsmarkt in goede tijden. Uit concrete ervaringen in en buiten Europa blijkt dat hervormingen van de belasting- en uitkeringsstelsels, met inbegrip van de wijze waarop de uitkeringen worden beheerd, de participatie- en werkgelegenheidspercentages kunnen doen stijgen.

Wat de belastingen betreft zijn hoge belastingen aan de onderkant van de loonschaal samen met een sterke belastingprogressie en intrekkingen van inkomensafhankelijke uitkeringen de oorzaak van armoedevallen en een vermindering van de accumulatie van menselijk kapitaal. Verlichting van de totale belastingdruk kan een positieve invloed hebben op de particuliere investeringen, maar een beter resultaat kan worden bereikt door verlaging van sterk verstoringende belastingen (zie deel 4). Gerichtte belastingverlagingen aan de onderkant van de productiviteitsschaal zouden de prikkels voor de aanwerving van ongeschoolde werknemers verbeteren.

Algemene hervormingen van de belasting- en uitkeringsstelsels zijn een ander beslissend element voor de verbetering van de groeivoorzichten op lange termijn. Door een algemene aanpak van de hervormingen kunnen de lidstaten positieve groei-effecten creëren en ten volle gebruik maken van de onderling ondersteunende invloed van consistente beleidsstrategieën op verschillende terreinen. Algemene hervormingen die de participatiegraad en de vorming van menselijk kapitaal stimuleren kunnen ook het innovatiepotentieel van de economie verhogen, de ondernemersgeest bevorderen en de van de particuliere sector uitgaande investerings- en innovatieactiviteit versterken.

Stabiël macro-economisch klimaat. Een voor de groei en de werkgelegenheid bevorderlijk macro-economisch kader vereist een sterke begrotingsdiscipline. Dit houdt in dat de begroting tijdens de economische cyclus min of meer in evenwicht moet blijven en dat de staatsschuld laag moet zijn of gestaag afnemen. In EU-verband betekent dit een schuldquote die minder bedraagt dan de referentiewaarde 60 % van het BBP.

Begrotingsdiscipline heeft een invloed op de groei en de werkgelegenheid via een aantal rechtstreekse en onrechtstreekse wegen.

Wat de *rechtstreekse* wegen betreft kunnen gezonde overheidsfinanciën de monetaire politiek ondersteunen om het prijspeil stabiel te houden en dus tot lagere rentevoeten leiden. Dit is bevorderlijk voor de particuliere investeringen en leidt tot een hogere groei van de kapitaalvoorraad op middellange en lange termijn. Terugdringing van de staatsschuld betekent vermindering van de rentelast en schept ruimte voor verlaging van verstoringende belastingen en/of verhoging van productieve overheidsuitgaven: zoals reeds werd vermeld werken beide acties de factoraccumulatie in de hand. Een andere rechtstreekse weg heeft betrekking op de totale besparingen, dit is de som van de particuliere en de openbare besparingen. Daar een toename van de openbare besparingen de totale nationale besparingen doet stijgen, komen extra middelen beschikbaar voor productieve investeringen.

Begrotingsdiscipline heeft ook *onrechtstreeks* een invloed op de groei en de werkgelegenheid, omdat zij bijdragen tot de macro-economische stabiliteit. In de eerste plaats kan het zorgen voor stabiele inflatoire verwachtingen, waardoor de onzekerheden afnemen en de spaarders en investeerders gemakkelijker op lange termijn kunnen plannen.

In de tweede plaats zorgt het ervoor dat de overheid de automatische begrotingsstabilisatoren ten volle kan laten werken tijdens een economische achteruitgang, waardoor de conjunctuurencyclus minder wisselvallig wordt. Dit is vooral van belang voor de EMU, omdat de begrotingspolitiek wellicht een grotere rol zal krijgen om de landen te helpen de conjunctuurencyclus af te vlakken, gezien hun verlies aan monetaire autonomie. Tenslotte zullen openbare financiën die in evenwicht zijn, ertoe bijdragen dat de landen de budgettaire gevolgen op lange termijn van de vergrijzing van de bevolking kunnen opvangen. Een lagere staatsschuld vermindert de rentelast en compenseert dus gedeeltelijk de grotere overheidsuitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg. Als de openbare financiën geen gezonde financiële basis krijgen om de vergrijzing op te vangen, zullen wellicht in de toekomst onhoudbaar hoge belastingtarieven moeten worden toegepast waardoor de groei en de banenschepping worden afgeremd.

3. BEHOUD VAN GEZONDE OPENBARE FINANCIËN IN FASE 3 VAN DE EMU

3.1. Nieuwe budgettaire uitdagingen

In het vorige deel werd de bijdrage behandeld die gezonde openbare financiën kunnen leveren aan de groei en de werkgelegenheid, zowel rechtstreeks (door middelen vrij te maken voor bijkomende factoraccumulatie door de particuliere en de openbare sector), als onrechtstreeks (door de stabiliteit te leveren die de spaarders en de investeerders nodig hebben en door het vermogen om economische schokken op te vangen te vergroten). Voldoen aan de doelstelling van het stabiliteits- en groeipact (SGP) - een begrotingssituatie die *dicht bij het evenwicht of positief* is - is een essentiële voorwaarde om de doelstellingen van de Europese Raad van Lissabon te bereiken.

De begrotingsconsolidatie is in fase 3 van de EMU voortgezet in het kader van het SGP. De resultaten van 2000 overtreffen de verwachtingen: het begrotingstekort neemt voor de EU als geheel af van 0,7 % van het BBP in 1999 tot 0,1 %. Dit is een positief resultaat, maar het is eerder te danken aan een stijging van de inkomsten als gevolg van de conjuncturele opleving dan aan een verlaging van de uitgaven. Verwacht wordt dat de begrotingstekorten in de komende jaren nog meer zullen worden teruggedrongen, zij het traag. Volgens de stabiliteits- en convergentieprogramma's zal het tekort in de eurozone tegen het jaar 2003 vrijwel volledig verdwenen zijn. Dit betekent dat de middellange termijn doelstelling van het SGP voor alle lidstaten binnen bereik ligt.

Als het ***SGP-doel van een evenwichtige of positieve begroting wordt gehaald***, zal ook de overheidsschuld snel kunnen worden verminderd. Doordat de rentelast dan kleiner wordt, ontstaat ruimte voor belastingverlagingen en kunnen de toekomstige verhogingen van de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg in verband met de vergrijzing gedeeltelijk worden gecompenseerd. Bovendien zal een lagere staatsschuld de kwetsbaarheid van de openbare financiën voor veranderingen van de rentevoeten verminderen. Dit is vooral van belang voor de lidstaten met een schuldquote van meer dan 100 % van het BBP. Verschillende lidstaten hebben nog een schuldquote van dicht bij de referentiewaarde van 60 %, hetgeen meer is dan in het verleden werd vastgesteld.

Naarmate de begrotingen in evenwicht worden gebracht ontstaan er mogelijkheden om de **belastingdruk te verlichten**, hetgeen een belangrijke bijdrage kan leveren aan de verhoging van de potentiële productie en de werkgelegenheid. Dit proces is al gaande. Het is echter van essentieel belang het juiste evenwicht te vinden tussen belastingverminderingen, investeringen in openbare diensten en aanhoudende begrotingsconsolidatie, om een duurzame verlichting van de belastingdruk te bereiken. Het zou een averechts effect sorteren de belastingen onmiddellijk te verlagen om later te ontdekken dat de verlagingen niet kunnen worden volgehouden tijdens de cyclus of op lange termijn en verplicht te zijn ze om te buigen tijdens een volgende economische terugval.

Op langere termijn dienen de lidstaten zich voor te bereiden op de **economische en budgettaire gevolgen van de vergrijzing van de bevolking**. Zoals in hoofdstuk 6 wordt beschreven, betekent de verhoging van de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg in verband met de vergrijzing in veel lidstaten op lange termijn een groot risico voor de houdbaarheid van de openbare financiën. Het begrip houdbare overheidsfinanciën is niet beperkt tot de financiering van bijkomende leeftijdsgebonden uitgaven zonder verhoging van het begrotingstekort en de overheidsschuld. Het houdt ook in dat de pensioen- en zorgstelsels bevorderlijk moeten zijn voor de werkgelegenheid, dat de belastingdruk moet worden verlaagd overeenkomstig de doelstellingen van Lissabon, dat andere essentiële overheidsuitgaven niet in het gedrang mogen worden gebracht en dat wordt gelet op de billijkheid binnen en tussen de generaties. Om de budgettaire gevolgen van de vergrijzing op te vangen is een algemene hervormingsstrategie nodig ter verlaging van de staatsschuld, verhoging van de werkgelegenheid en verbetering van het pensioenstelsel. De mogelijkheden zijn aanwezig om verdere hervormingen in te voeren vóór de pensionering van de babyboomgeneratie na 2010.

3.2. Voorbereiding van de lidstaten op de toekomst

In de globale richtsnoeren voor het economisch beleid 2000 worden de hierboven genoemde budgettaire uitdagingen voor de korte en de middellange termijn erkend, voornamelijk de behoefte aan herstructurering van de uitgaven, verlichting van de belastingdruk en bevordering van de begrotingsconsolidatie. Hierna wordt bekeken of de lidstaten aan deze eisen zullen kunnen voldoen.

Vervroegde verwezenlijking van het SGP-doel

Van de lidstaten wordt verwacht dat zij in 2001 betere resultaten zullen behalen dan is vastgesteld in de stabiliteits- en convergentieprogramma's. Volgens de najaarsprognoses 2000 zal de begroting voor van de EU als geheel in 2001 in evenwicht zijn, terwijl in de geactualiseerde stabiliteits- en convergentieprogramma's is uitgegaan van een tekort van 0,7 % van het BBP. Hieruit mag niet worden geconcludeerd dat de lidstaten hun SGP-doelen hebben overtroffen. Als rekening wordt gehouden met de beter dan verwachte uitgangspositie in 1999 en het feit dat de groei zowel in 2000 als in 2001 hoger zal zijn dan in de programma's is aangenomen, zullen de lidstaten het SGP-doel gemiddeld met 0,9 % van het BBP overtreffen zonder bijkomende aanpassingsinspanningen.

Op deze basis wekt de "Herfstvoorspelling van het jaar 2000" de indruk dat sommige lidstaten minder budgettaire aanpassingen hebben uitgevoerd dan de "reële" inspanning die hun stabiliteits- of convergentieprogramma inhoudt. Dit betekent dat een verdere consolidatie nodig kan zijn willen de lidstaten zoals bepaald in de globale richtsnoeren voor het economisch beleid de minimumeisen van het stabiliteits- en groeipact overtreffen.

Worden de belastingen op een veilige en houdbare wijze verlaagd ?

In de geactualiseerde stabiliteits- en convergentieprogramma's 1999-2000, alsook in de specifieke mededelingen in het kader van de ontwerpbegrotingen 2001, hebben de lidstaten verdere plannen ontvouwd om de algemene belastingdruk te verlichten en hun belastingstelsel te hervormen (zie hoofdstuk 4).

In het verslag van de Commissie over "*Openbare financiën in de EMU – 2000*" worden vier criteria genoemd om te beoordelen of de belastinghervormingen een duurzame verlaging van de belastingdruk kunnen bewerkstelligen terwijl onverkort de hand wordt gehouden aan de begrotingsdiscipline: (1) de lidstaten moeten voldoen aan, of vorderingen maken naar, de middellangetermijndoelstelling van "begrotingsevenwicht of –overschot"; (2) de hervormingen moeten rekening houden met de conjunctuurtoestand en zij mogen niet procyclisch zijn; (3) rekening moet worden gehouden met de hoogte van de staatsschuld en de houdbaarheid van de begroting op lange termijn; en (4) belastingverlagingen moeten onderdeel zijn van een algemeen hervormingspakket. Naleving van deze criteria zal ertoe bijdragen dat de belastinghervormingen een blijvende en positieve invloed hebben op de groei en de werkgelegenheid.

Het eerste criterium houdt in dat *ongecompenseerde* belastingverlagingen alleen te overwegen vallen in lidstaten die reeds voldoen aan de middellangetermijndoelstelling van "begrotingsevenwicht of –overschot". Is dit niet het geval, dan moeten de belastingverlagingen worden gecompenseerd of zelfs overtroffen door besnoeiingen, zodat de vooruitgang naar het SGP-doel aanhoudt. Hoewel al aanzienlijke vorderingen zijn gemaakt bij de naleving van de evenwichtsregel, hebben sommige landen nog veel weg af te leggen. In zes lidstaten (D, F, I, A, P, EL) zal het voor de conjunctuur gecorrigeerde tekort in 2001 naar verwachting nog 1% of meer van het BBP bedragen.

Het tweede criterium betreft het vermijden van een ongerechtvaardigde structurele achteruitgang van de openbare financiën waardoor de conjunctuureffecten niet meer kunnen worden verzacht door de automatische stabilisatoren. Hiervoor kan worden gekeken naar de veranderingen in het voor de conjunctuur gecorrigeerde primaire saldo in de loop van de cyclus. Van 2000 op 2001 zal het voor de conjunctuur gecorrigeerde primaire overschot naar verwachting dalen van 3,5 tot 3,1 % voor de EU als geheel. Dit kan wijzen op een versoepeling van de budgettaire politiek in een tijd waarin de outputgap in de meeste lidstaten positief wordt.

Om een dergelijke procyclische versoepeling te voorkomen, moeten belastingverlagingen vergezeld gaan van besnoeiingen op de uitgaven. De economische en budgettaire situatie verschilt echter van land tot land en de draagwijdte, timing en snelheid van verdere

aanpassingen zullen dus op de nationale omstandigheden moeten worden toegesneden. Landen met een structureel tekort en een hoge schuldquote dienen zich te richten op budgettaire consolidatie. Andere lidstaten dienen het tekort aan overheidsinvesteringen om te buigen. Ieder land zal moeten bepalen welke combinatie van investeringen in overheidsdiensten en belastinghervormingen het meest doelmatig is om de potentiële productie en werkgelegenheid te verhogen. Het is van essentieel belang het juiste evenwicht te bereiken waarbij rekening wordt gehouden met de positie in de conjunctuercyclus en de basis waarop de ontwikkelingen plaatsvinden.

Het derde criterium houdt in dat rekening wordt gehouden met de hoogte van de staatsschuld en de houdbaarheid van de begroting op langere termijn. Het is duidelijk dat lidstaten met een schuld van 100 % van het BBP prioriteit moeten geven aan schuldvermindering vooraleer zij grootschalige belastingverlagingen kunnen overwegen. Maar ook lidstaten met een schuld die op of onder de referentiewaarde van 60 % ligt zouden de schuld sneller kunnen terugdringen in het kader van een algemene strategie om zich voor te bereiden op de hogere kosten van de vergrijzing. Het beoordelen van belastingverlagingen in het licht van de budgettaire gevolgen van de vergrijzing is geen eenduidige zaak. Volgens de beschikbare ramingen (zie hoofdstuk 6) kan de vergrijzing, behalve in enkele landen, de overheidsuitgaven aanzienlijk doen toenemen. De geloofwaardigheid van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn zal worden ondermijnd als de reeds aangekondigde belastinghervormingen niet gepaard gaan met een gelijke bereidheid om de structurele onevenwichtigheden in de financiering van de pensioenen en de gezondheidszorg aan te pakken.

Het vierde criterium behelst dat de belastinghervormingen onderdeel moeten zijn van een algemeen hervormingspakket. Dit betekent onder meer dat de belastingverlagingen moeten worden gericht op terreinen waar zij een gunstige invloed hebben op de aanbodzijde en dat zij worden aangevuld met hervormingen van de uitkeringsstelsels om de werkgelegenheid en het ondernemerschap te stimuleren.

Algemene beoordeling

Uit de recente budgettaire ontwikkelingen blijkt duidelijk dat de EU zich op het goede spoor bevindt. Het SGP-doel van "begrotingsevenwicht of –overschot" ligt binnen bereik en de overheidsschuld wordt gestaag teruggedrongen. Tegelijkertijd worden hervormingen uitgevoerd om de belastingdruk aanzienlijk te verlichten. Verdere vooruitgang is echter nodig in sommige lidstaten om te voldoen aan de SGP-doelstelling "dicht bij het evenwicht", er is een risico van procyclisch begrotingsbeleid en de overheidsschuld blijft hoog. Op basis van de vier objectieve criteria moeten belastingverlagingen in lidstaten waar zij het meest gewenst zijn gepaard gaan met besnoeiingen op de overheidsuitgaven. Uit de ervaring blijkt dat belastingverlagingen slechts duurzaam kunnen zijn (en dus niet moeten worden omgebogen wanneer de economie achteruitgaat), als zij vergezeld gaan van uitgavenhervormingen waarmee de achterliggende oorzaken van de hoge belastingdruk rechtstreeks worden aangepakt. In de aanloopfase naar de EMU, waarin de economische omstandigheden minder dan gunstig waren, hebben de lidstaten bewezen dat zij in staat zijn

hun begroting te consolideren. Thans moeten zij bewijzen dat zij bereid zijn ook in "goede" tijden een verantwoordelijk budgettair gedrag aan de dag te leggen.

4. NAAR MEER WERKGELEGENHEIDSVRIENDELIJKE BELASTING- EN UITKERINGSSTELSELS

4.1 Structuur van de belasting- en uitkeringsstelsels in de EU

Interactie tussen de belasting- en uitkeringsstelsels en de arbeidsmarkt

Het zoeken naar maatregelen ter verbetering van de werking van de arbeidsmarkt en het lopende debat over de herziening van de sociale zekerheid in Europa zijn met elkaar verbonden. Het verband is de impact van de stimulerende effecten van de belasting- en uitkeringsstelsels op het gedrag van de economische actoren. Vermindering van de negatieve stimulansen van de belasting- en uitkeringsstelsels wordt door de beleidsmakers van het hoogste belang geacht voor het aanpakken van de hoge structurele werkloosheid. Er is behoefte aan een beter evenwicht tussen de billijkheids- en de doelmatigheidsoogmerken van de belasting- en uitkeringsstelsels. Bij de eerste gaat het om het verschaffen, via met belastingen gefinancierde herverdelingsmechanismen, van een passend inkomen om het verschijnsel van "werkende armen" te voorkomen en de inkomensgelijkheid te verbeteren. Bij de tweede gaat het om de behoefte aan meer stimulansen om werken lonend te maken.

De belasting- en uitkeringsstelsels hebben een invloed op het arbeidsaanbod via twee kanalen. Het eerste kanaal is de verhouding tussen uitkeringen en arbeidsinkomen: deze beïnvloedt de participatiebeslissing en kan leiden tot de zogenaamde "werkloosheidsval". Het tweede kanaal is de toename van het beschikbare inkomen (rekening houdend met het gecombineerde effect van verhoogde belasting en intrekking van inkomensafhankelijke uitkeringen) naarmate het inkomen stijgt en de invloed daarvan op de arbeidsinspanning of het aantal gewerkte uren (de zogenaamde "armoedeval").

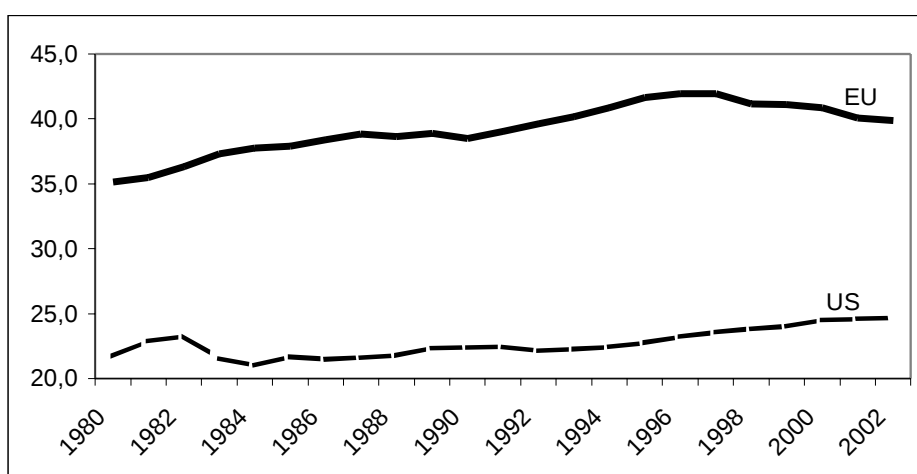
Het is moeilijk de draagwijdte en richting van de reactie van het arbeidsaanbod op belastingveranderingen te voorspellen. Het is echter duidelijk dat belastingveranderingen van belang zijn voor bepaalde groepen, vooral gezinnen waarin een van de echtgenoten niet werkt (meestal de vrouw), eenoudergezinnen en laaggeschoolden.

Aan de vraagzijde hebben belastingmaatregelen waardoor de arbeidskosten voor de werkgever toenemen meestal een daling van de rentabiliteit en het concurrentievermogen tot gevolg en dus van de vraag naar arbeid en de werkgelegenheid. Voorts zullen belastingmaatregelen waardoor andere productiefactoren goedkoper worden de relatieve factorintensiteiten wijzigen ten nadele van de arbeid. Dit geldt vooral voor de laaggeschoolden, want de substitutie door kapitaal is voor hen hoger dan voor geschoolde arbeiders. Dit is de reden waarom vooral aandacht moet worden besteed aan de hoogte van de belasting op laaggeschoolden; in dit segment van de arbeidsmarkt is het risico op "armoedevallen" of "werkloosheidsvallen" groter omdat werken voor hen niet altijd lonend is en de vraag naar hun diensten meer wordt bepaald door de kosten.

Overzicht van de belasting- en uitkeringsstelsels

Gemeten met de impliciete tarieven⁵ is de totale fiscale en parafiscale druk op de arbeid in de EU in de laatste dertig jaar gestaag toegenomen. In 1970 bedroegen de sociale zekerheidsbijdragen en de inkomensbelastingen iets minder dan 30% van de totale arbeidskosten. Tien jaar later, in 1980, was dit al 35% en in 1996-97 werd een toppunt van ongeveer 42% bereikt. Sedertdien is de gemiddelde druk op de arbeid in de EU afgenomen; voor 2002 wordt 40% voorspeld (zie grafiek 4.1). Bijna drie vierde van de druk bestaat uit sociale zekerheidsbijdragen (SZB)⁶. In de VS bedraagt de druk op de arbeid ongeveer 25%, gelijkelijk verdeeld tussen SZB en inkomensbelastingen. Binnen de EU liggen de impliciete heffingstarieven aanzienlijk boven het gemiddelde in S, B, DK, D en F en zijn zij het laagst in IRL en het VK.

Grafiek 4.1. Impliciete heffingen op de arbeid in de EU en de VS, 1980-2002



Bron: diensten van de Commissie.

De belastingdruk op de laagbetaalden, een belangrijke factor voor de werkloosheid van de laaggeschoolden, ligt ook veel hoger in de EU dan in de VS (zie tabel 4.1). Slechts in IRL, L en het VK is het gemiddelde heffingspercentage op de lage en de gemiddelde lonen hetzelfde of kleiner dan in de VS. In A, B, DK, D, FIN, F, I en S belopen de sociale zekerheidsbijdragen en de inkomensbelasting 40% of meer van de kosten van een ongehuwde werknemer zonder kinderen die 67% van het gemiddelde loon verdient. De hoge druk op de laagbetaalden bestaat vooral uit sociale zekerheidsbijdragen en het aandeel van de inkomensbelasting is relatief gering.

⁵ Het impliciete tarief is de verhouding tussen de belasting op tewerkgestelde arbeid (personele inkomstenbelasting en sociale zekerheidspremies) en totale arbeidskosten.

⁶ In Europa worden deze vooral bepaald door verzekeringsbeginselen, want zij geven recht op individuele verzekeringen of uitkeringen. In sommige industrielanden, zoals de VS, wordt de sociale zekerheid gedeeltelijk particulier gefinancierd..

Tabel 4.1. Lastendruk op lage en gemiddelde lonen

	(1)	(2)	(3)	(4)
B	34.9	41.3	51.2	52.4
DK	14.6	31.0	40.9	40.9
D	31.1	34.5	47.0	47.0
EL	34.3	36.8	35.2	36.5
E	28.4	30.3	32.6	36.2
F	31.5	38.8	40.4	43.5
IRL	-5.2	19.9	21.5	24.7
I	28.2	37.4	44.2	44.7
L	4.7	11.4	30.0	27.9
NL	21.8	34.2	40.3	41.1
A	19.0	31.8	41.7	43.7
P	22.0	26.0	30.3	32.1
FIN	27.6	40.3	43.3	45.4
S	40.9	44.5	48.8	49.7
UK	14.2	23.8	26.2	25.5
US	12.6	24.5	29.3	29.8
JAP	14.7	14.7	18.3	18.4

(1) alleenstaande met twee kinderen, die 67% van het APW verdient (gemiddeld loon van productiemedewerkers)

(2) echtpaar met twee kinderen en een kostwinner op APW niveau.

(3) alleenstaande zonder kind die 67% verdient van het APW.

(4) echtpaar met twee kinderen, tweeverdieners met de inkomsten verdeeld onder de partners op

100% en 67% van het APW.

Uit het oogpunt van de prikkels om het arbeidsaanbod te verhogen en vooral voor de beoordeling van de risico's op "armoedevallen" zijn de marginale belastingtarieven relevanter dan de gemiddelde tarieven⁷. In de periode 1997-99 zijn de meeste lidstaten (behalve D, L en S) erin geslaagd de marginale belastingtarieven op de lage en de gemiddelde lonen te verlagen. De verlaging was het grootst in E, IRL en NL. De marginale tarieven blijven evenwel hoog, van 40 tot 50% en zelfs nog meer, in B, D, DK, FIN en NL. In de meeste lidstaten is het marginale belastingtarief echter lager dan in de VS.

De verstorende effecten van de belastingen zijn in hoge mate afhankelijk van hun interactie met de uitkeringsstelsels. In veel landen zijn de gezinsbijslagen en andere uitkeringen afhankelijk van het inkomen. Als het inkomen stijgt, worden de uitkeringen verlaagd, hetgeen overeenkomt met een extra belasting waardoor het marginale belastingtarief tot een peil kan oplopen dat ontmoedigend is voor extra werkinspanningen.

De totale overheidsuitgaven voor de sociale bescherming zijn in procent van het BBP in de meeste lidstaten sedert 1993 afgenomen, hoofdzakelijk via het aandeel van de uitkeringen aan de leden van de beroepsbevolking. Deze afname kan aan verschillende factoren worden toegeschreven, zoals de normale conjuncturele ontwikkeling van de economische groei en de werkloosheid en in mindere mate aan hervormingen van de uitkeringen.

In 1997 beliepen de totale transfers ongeveer 19% van het BBP in de EU als geheel. Slechts in de landen met een lager inkomen (EL, E, IRL, P) lag het aandeel van de totale transfers in het BBP ver onder het gemiddelde (zie tabel 4.2). Algemeen gezien gaat een vierde van de sociale transfers naar leden van de beroepsbevolking in de vorm van arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids- en bijstandsuitkeringen. De laatste zijn vrij marginaal. De werkloosheidsuitkeringen zijn goed voor ruim 3% van het BBP in B, DK, NL en FIN. Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor meer dan 3% van het BBP worden alleen gevonden in NL en FIN.

⁷ De OESO berekent het marginale belastingtarief als de bijkomende inkomensbelasting en werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid bij een verhoging van het brutoloon. Dit is een gecombineerd (expliciet en impliciet) marginaal tarief, want rekening wordt gehouden met de intrekking van inkomensafhankelijke toeslagen en heffingskortingen. Voor nadere bijzonderheden hierover en andere vraagstukken die in dit hoofdstuk aan de orde komen, zie de mededeling aan het CEP over hervormingen van de belasting- en uitkeringsstelsels om werkgelegenheidsprikkels te scheppen, ECFIN/0590/00.

Tabel 4.2. Sociale transfers in de EU, 1993-1997 (in % van het BBP)

	Alle transfers			Transfers aan beroepsbevolking (1)		Arbeidsomroepbaarheid		Werkloosheid	
	1997	Verandering 1993-97	Verandering 1997-99 (2)	1997	Verandering 1993-97	1997	Verandering 1993-97	1997	Verandering 1993-97
B	20,0	-1,2	-0,4	5,4	-0,7	1,5	-0,3	3,3	-0,4
DK	18,9	-1,1	-1,1	6,8	-2,1	2,3	0,1	3,5	-2,0
D	20,0	0,6	-0,3	4,6	-0,1	1,6	0,1	2,4	-0,3
EL	15,2	0,7	0,1	1,7	-0,1	1,2	-0,1	0,5	0,0
E	15,0	-2,3	-0,8	4,2	-2,3	1,5	-0,1	2,7	-2,2
F	19,8	0,2	-0,3	3,7	-0,3	1,0	-0,1	2,3	-0,3
IRL	10,3	-2,3	-0,6	3,7	-0,6	0,8	0,0	2,6	-0,7
I	19,4	0,9	0,1	1,9	-0,4	1,5	-0,2	0,4	-0,2
L	n.a.	n.a.	-0,2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
NL	21,0	-2,9	-1,2	7,4	-1,2	4,1	-0,7	3,2	0,2
A	19,8	-0,6	-0,5	3,3	0,3	2,0	0,4	1,2	-0,1
P	12,7	0,7	0,1	3,4	-0,1	2,3	-0,2	1,0	0,0
FIN	19,6	-4,3	-1,9	7,4	-2,5	3,4	-0,9	3,5	-1,6
S	19,6	-3,5	-0,7	6,2	-1,2	2,6	-0,4	2,9	-0,8
VK	17,8	-1,3	-1,0	3,7	-0,8	2,8	0,0	0,9	-0,8
EU-15 (3)	18,8	-0,4	-0,5	4,0	-0,6	1,8	-0,1	1,9	-0,5

Bron: Eurostat, databank sociale bescherming, ESSPROS

(1) Werkloosheid + arbeidsongeschiktheid + bijstand.

(2) Bron: Ameco, DG ECFIN, Europese Commissie.

(3) Gewogen met reëel aandeel in BBP 1997, excl. L.

De verhouding tussen het niveau en de duur van de werkloosheidsuitkeringen en de inkomens is van belang voor de mate waarin vacatures worden ingevuld, aangezien werkzoekenden daardoor enige keuze hebben. Het netto herplaatsingspercentage⁸ voor laagbetaalden is relatief hoog in sommige landen (zie tabel 4.3) en dit kan leiden tot werkloosheidsvallen⁹. In het geval van gezinnen met kinderen bedraagt het inkomen in de eerste maand werkloosheid 80% of meer van het daarvoor verdiende inkomen in acht landen (DK, FIN, NL, S, L, P, F en VK). Het netto herplaatsingspercentage na vijf jaar werkloosheid blijft dicht bij dat van de eerste maand. In sommige landen (FIN, NL, S, L, VK en I) is het zelfs hoger dan in de eerste maand en slechts in EL (en F) veel lager. Voor alleenstaanden is het netto herplaatsingspercentage iets lager dan voor gezinnen met kinderen en daalt het veel sneller als zij werkloos blijven.

⁸ De netto herplaatsingspercentages beschrijven de relatie tussen inkomen zonder en met werk, rekening houdend met het effect van inkomensafhankelijke uitkeringen en belastingen in beide situaties. Het wordt gedefinieerd als de verhouding tussen beschikbaar inkomen gebaseerd op de uitkering in geval van werkloosheid en op het verdiende beschikbare inkomen in geval van tewerkstelling.

⁹ Opgemerkt moet worden dat met het werk verbonden kosten (zoals vervoer en kinderopvang) en andere factoren die niet in het herplaatsingspercentage zijn verwerkt, eveneens het nettoloon verminderen en minder lonend maken.

De economische prikkels om laagbetaalde of deeltijdse banen te aanvaarden zijn in de meeste landen vrij gering. In 1997 was het bedrag van de inkomensstijging dat werd “wegbelast” wanneer de werkloze overschakelde op een deeltijdbaan (van 40%) in de meeste landen zeer hoog: meer dan 100% in de helft van de landen (L, P, A, FIN, D, B, EL) en 80-90% in de rest (behalve Frankrijk: 70%). Bovendien verschillen de effecten die de belastingen en de uitkeringen op het gezinsinkomen hebben naar gelang van de gezinskenmerken. In de meeste landen zijn de prikkels voor de tweede verdiener om een baan te aanvaarden hoger wanneer de voornaamste verdiener werkt dan wanneer hij/zij een werkloosheidsuitkering geniet. Maar zelfs wanneer de voornaamste verdiener werkt, wordt 50% van de inkomensstijging wegbelast in B, DK en D.

Tabel 4.3 Netto herplaatsingspercentage van werklozen op laag loonniveau (67% van GPW) in 1997

	Echtpaar met twee kinderen, eerste werkloze maand	Alleenstaande, eerste werkloze maand	Echtpaar met twee kinderen, 60ste werkloze maand	Alleenstaande, 60ste werkloze maand
B	75	84	79	61
DK	95	89	92	67
D	74	69	61	75
EL	48	55	5	0
E	78	70	61	35
F	86	83	60	55
IRL	73	45	73	45
I	52	36	75	39
L	87	82	91	67
NL	90	92	94	84
A	79	57	76	54
P	86	87	86	61
FIN	94	72	100	79
S	90	77	100	84
UK	83	73	95	73
US	51	59	61	10

Bron: OESO: "Benefit Systems and Work Incentives", Parijs, 1999

4.2 De toekomst en de reacties van de lidstaten

Aanbevelingen van de Gemeenschap

Het werkloosheidsprobleem staat hoog op de politieke agenda van de EU sinds de Commissie het *Witboek over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid* van 1993 aannam. In de GREB is de lidstaten sedert 1998 verzocht: (i) de belasting- en uitkeringsstelsels te herzien en aan te passen om ervoor te zorgen dat zij de inzetbaarheid en de banenschepping actief ondersteunen, en (ii) de totale belastingdruk en vooral de druk op de laagbetaalden te verlichten, en tegelijk de begrotingsconsolidatie voort te zetten, door verlaging van de uitgaven of verschuivingen naar milieu-, energie- of verbruiksbelastingen. Deze aanbevelingen zijn sedert 1998 ook opgenomen in de werkgelegenheidsrichtsnoeren, met name de richtsnoeren 4 en 14. Ook in de *Mededeling over een gezamenlijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming* wordt gevraagd om hervormingen teneinde werken lonend te maken.

Dergelijke beleidsaanbevelingen werden noodzakelijk geacht wegens:

- het financieren van toegenomen openbare uitgaven, waaronder sociale zekerheidssystemen, heeft bijgedragen aan een buitensporige belastingdruk, vooral op arbeid, en daarom, aan lagere groei en werkgelegenheid;
- het veel lagere peil van belastingen en sociale bijdragen in andere landen, zoals de VS (waar ook de overheidsuitgaven in procent van het BBP lager zijn en private uitgaven voor sociale zekerheid hoger);
- de veranderingen die in andere landen gaande zijn en waardoor belastingconcurrentie in en buiten de EU is ontstaan;
- de verlegging van de vraag naar en het aanbod van arbeid naar de informele economie, bijvoorbeeld, om te ontsnappen aan de hoge druk van belastingen en sociale zekerheidsbijdragen;
- het groeiende besef dat de belasting- en uitkeringsstelsels in de EU negatieve stimulansen geven aan personen met een laag inkomensverwervingspotentieel.

Met name deze laatste factor en het algemene inzicht dat werken lonend moet worden gemaakt verklaren waarom een kenmerk van veel van de hervormingen de verlaging van de belasting op de arbeid, en vooral op de lonen van laaggeschoolden, is geweest (en moet blijven). Ook neemt het inzicht toe dat de belastinghervormingen, althans in de nabije toekomst, meer moeten worden gericht op verbetering van de arbeidsaanbodrespons, gezien de behoefte aan een sterke verhoging van de participatie- en de werkgelegenheidsgraad in verband met de vergrijzing van de bevolking. Met het oog op het vermijden van onevenwichtigheden in markten en, in het bijzonder, het functioneren van de Interne Markt, moeten zulke hervormingen worden toegepast volgens de Gemeenschaps regelgeving betreffende staatsteun.

Verlaging van de belastingdruk op kapitaal zowel als arbeid zal naar verwachting de accumulatie van materieel en menselijk kapitaal, de participatie en de vraag naar arbeid stimuleren. Algemene verlagingen van de personenbelastingen kunnen bijdragen tot loonmatiging doordat zij de loonwrig verkleinen. Bovendien zullen de hervormingen ter vermindering van de belastingprogressie de stimulansen voor de bovenkant van de

gezinsinkomenschaal verhogen om aan de arbeidsmarkt deel te nemen. Dit kan vooral gevolgen hebben voor hooggeschoolde tweede verdieners, en dus vooral voor de vrouwen. Bovendien zullen de verlagingen die op de onderkant van de loonschaal gericht zijn de risico's van werkloosheids- en armoedevallen verkleinen. Zij zullen een positief effect hebben op de vraag naar arbeiders met een lage productiviteit, zolang de belastingverlagingen effectief worden doorgegeven aan de bedrijven. De verlaging van de belastingen op de arbeid zal er ook toe bijdragen dat werken lonend wordt doordat de nettolonen stijgen.

Om de potentiële effecten van diverse belasting- en uitkeringshervormingen op de economie te illustreren, worden in het verslag *Openbare financiën in de EMU-2000* enkele simulaties voor de EU gegeven waarvoor gebruik is gemaakt van het QUEST-model van de diensten van de Commissie. Deze simulaties worden samengevat in inzet 1. Alles samen genomen kunnen belastingverlagingen een aanzienlijk effect hebben op de productie, de investeringen en de werkgelegenheid. Om de duurzaamheid daarvan te verzekeren, moeten zij echter vergezeld gaan van compenserende uitgavenhervormingen. Ook moeten de belastingverlagingen plaatsvinden in het kader van algemene economische hervormingen, om de gunstige effecten van een verschuiving van de belastingdruk van de arbeid naar andere belastinggrondslagen te verhogen.

Gesimuleerde langetermijneffecten van belastinghervormingen op BBP, werkgelegenheid en investeringen

Volgens de analyse in *Openbare Financiën in de EMU-2000* zijn de effecten van belastingverlagingen ervan afhankelijk of zij al dan niet gepaard gaan met besnoeiingen op de uitgaven (zie tabel 4.4). Een belastingverlaging die **volledig door een vermindering van het overheidsverbruik** wordt gecompenseerd zal op langere termijn waarschijnlijk een positieve economische invloed hebben. Al naar het soort belastinghervorming kan een verlaging van de belastingen in de orde van grootte van 1% van het BBP het BBP na 10 jaar doen toenemen met 0,5 tot 0,8%. De werkgelegenheid kan toenemen met 0,5 tot 1% en ook de investeringsactiviteit zal worden gestimuleerd. De economische expansie zal tevens leiden tot een daling van het begrotingstekort met ongeveer 0,5% van het BBP na 10 jaar. Een belastingverlaging **die niet gepaard gaat met compenserende besnoeiingen** zal het begrotingstekort evenwel met ongeveer 0,75% van het BBP doen toenemen. Dit betekent dat de belastinghervormingen zich slechts voor ongeveer een vierde zelf financieren.

De invloed op de werkgelegenheid zal groter zijn als de belastingverlaging wordt gericht op de arbeid. Op langere termijn heeft een verlichting met 1% van het BBP van de **belastingdruk op het arbeidsinkomen welke door een verlaging van het overheidsverbruik wordt gecompenseerd** een invloed van 1% op de werkgelegenheid (1,5 miljoen banen). Dit staat in contrast met de stijging van 0,5% die wordt verkregen door algemene belastingverminderingen. Het resultaat moet echter met het nodige voorbehoud worden geïnterpreteerd, want het wordt sterk bepaald door de veronderstelde uitkeringsregel. Over het algemeen zijn de werkgelegenheidseffecten groter als het vervangingsinkomen reëel constant is dan wanneer de werkloosheidsuitkering afhankelijk is van het nettoloon. In het eerste geval wordt de belastingverlaging gedeeltelijk doorgegeven aan de ondernemingen in de vorm van lagere loonkosten. Resultaat is een toename van de werkgelegenheid zonder verlaging van de nettolonen.

Een andere strategie om de belastingen op de arbeid overeenkomstig de werkgelegenheidsrichtsnoeren te verlichten, is een **verschuiving van de belastingen van arbeidsinkomen naar indirecte belastingen**, zoals belastingen op verbruik, energie en vervuulende activiteiten¹⁰. Verbruiksbelastingen zijn minder verstorend dan arbeidsinkomenbelastingen omdat zij door alle productiefactoren worden gedragen en niet alleen door de arbeid. In het geval van een verbruiksbelasting op goederen die schadelijk zijn voor het milieu zal de belasting een bestaande verstoring helpen verminderen. De positieve effecten zijn echter niet eenduidig, want de impact van een belastingverschuiving van arbeid naar consumptie is in hoge mate afhankelijk van het uitkeringsstelsel en vooral van de **begeleidende maatregelen ten behoeve van de ontvangers van sociale transfers en werkloosheidsuitkeringen**. Alles wel beschouwd is de hoofdvraag of de belastingverschuiving wordt doorgegeven aan het bedrijfsleven en leidt tot een verlaging van het brutoloon. Dit hangt op zijn beurt af van de vraag of de uitkeringen veranderen om de invloed van de BTW op de consumptieprijzen te compenseren. Een verlaging van de belastingen op de arbeid met 1% van het BBP met een gelijktijdige verhoging van de BTW zal de werkgelegenheid op lange termijn doen toenemen met bijna 0,7%, indien het inkomensverlies van de ontvangers van transfers niet wordt goedgemaakt. Als de ontvangers van transfers volledig worden vergoed voor de verhoging van de BTW, is het werkgelegenheidseffect slechts half zo groot.

¹⁰

Van belastingverschuivingen van arbeid naar energie wordt vaak een “dubbel dividend” verwacht: gelijktijdige vermindering van verontreiniging en werkloosheid. Van verschuivingen naar het verbruik worden positieve werkgelegenheidseffecten verwacht.

Tabel 4.4. Langetermijneffecten van belastinghervormingen op BBP, werkgelegenheid en investeringen (1% van BBP)

Belastingexperiment	BBP	Werk- gelegenheid	Investe- ringen
(1) Verlaging van inkomens- en vennootschapsbelastingen en BTW (*)	.54	.54	1.28
(2) Verlaging van inkomens- en vennootschapsbelastingen alleen (*)	.65	.57	1.88
(3) Verlaging van inkomensbelastingen alleen (*)	.81	.97	1.24
(4) Belastingverschuiving van arbeid naar BTW (**) (zonder vergoeding voor ontvangers van transfers)	.66	.82	.73
(5) Belastingverschuiving van arbeid naar BTW (***) (met vergoeding voor ontvangers van transfers)	.37	.48	.32
(*) De simulaties (1)-(3) zijn uitgevoerd met als veronderstelling dat de werkloosheidsuitkeringen constant worden gehouden in reële verbruikstermen, d.w.z. dat het vervangingsinkomen constant blijft. In dit geval wordt de verlaging van de belasting op de arbeid gedeeltelijk doorgegeven aan het bedrijfsleven in de vorm van lagere loonkosten. Als de werkloosheidsuitkeringen afhankelijk zijn van de nettolonen, zullen de reële productie- en werkgelegenheidseffecten van een hervorming van de belastingen op de arbeid minder groot zijn en zelfs uitblijven. (**) Experiment (4) veronderstelt dat de werklozen (en andere ontvangers van transfers) niet worden vergoed voor de stijging van de consumptieprijzen, hetgeen betekent dat het vervangingsinkomen daalt met een bedrag dat overeenkomt met de stijging van de consumptieprijzen. (***) Werklozen (en andere ontvangers van uitkeringen) worden gecompenseerd voor de stijging van de consumptieprijzen.			

Voornaamste kenmerken van de belastinghervormingen in de lidstaten

In de bijwerking van de stabiliteits- en convergentieprogramma's, de nationale werkgelegenheidsprogramma's en de meer recente bekendmakingen in het kader van de begrotingsplannen voor 2001 hebben de lidstaten te kennen gegeven dat zij de algemene belastingdruk willen verlichten en hun belastingstelsel hervormen. Deze voorstellen en enkele hervormingen van de laatste drie jaren worden samengevat in bijlage A. De hervormingen verschillen in omvang en bereik, maar de meeste lidstaten verlichten de totale belastingdruk vooral door verlagingen van de directe belastingen op personen en bedrijven. Verschillende landen hebben in de laatste jaren echter ook de bijdragen voor de sociale zekerheid verlaagd.

Uit bijlage A blijkt dat het belastingbeleid overall in de EU gericht is op verlichting van de belastingdruk op de arbeid. De meeste lidstaten hebben al verlagingen van de inkomensbelastingen (vermindering van marginale tarieven, verhoging van gezinsbijslagen en optrekking van vrijgesteld minimuminkomen) en reducties van de werkgevers- en de werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid ten uitvoer gelegd en andere hebben dergelijke initiatieven aangekondigd. Sommige van de initiatieven zijn duidelijk algemene belastingmaatregelen (D, ES, F, I, NL). Vele bestaan in een verlaging van de marginale belastingtarieven aan de boven- en de onderkant van de inkomensschaal (D, IRL) en soms voor alle loongroepen (NL, F, L, ES, FIN, S, I). De hervormingen voorzien ook in hogere gezinsbijslagen en drempelwaarden voor de inkomensbelasting (VK, I, ES), zodat minder loontrekkenden belasting betalen. In sommige gevallen (VK, NL) zijn de gezinsbijslagen omgezet in heffingskortingen. In andere lidstaten zijn de maatregelen kennelijk meer gericht op verlichting van de belastingdruk op de onderste helft van de inkomensverdeling (B, DK, EL, A, IRL en VK).

In de meeste lidstaten zijn de verlagingen van de sociale bijdragen meer gericht op de werkgevers dan op de werknemers (B, EL, ES, F, IRL, I, NL, FIN). Sommige lidstaten verlenen de werkgevers kortingen om nieuwe banen te scheppen (I, P, EL) of meer bepaald voor de aanwerving van jonge werknemers (B), langdurig werklozen en laagbetaalden (FIN, NL, S). In het VK ontvangen werkgevers een subsidie wanneer zij jonge werklozen aanwerven.

Hervormingen van de personenbelasting leiden ook tot een vermindering van de last op het kapitaal, zij het minder dan op de arbeid, omdat personenbelastingen ook worden betaald op kapitaalinkomsten. Bovendien hebben de maatregelen in veel lidstaten ook betrekking op de vennootschapsinkomsten. In de meeste lidstaten worden de kapitaalbelastingen verlaagd door een vermindering van de vennootschapsbelasting en de belasting op kapitaalwinsten¹¹. In andere landen zijn de hervormingen meer beperkt en gericht op verbetering van de werking van de kapitaalmarkten en het stimuleren van risico-, durf- en immaterieel kapitaal.

Onder de groeiende druk van de liberalisatie van de goederen-, diensten- en kapitaalmarkten worden de lidstaten thans geconfronteerd met een toenemende belastingconcurrentie. Hoewel verbetering van de werking van de kapitaalmarkten een belangrijk doel van de hervormingen schijnt te zijn, kan belastingconcurrentie ook een drijvende kracht zijn geweest achter de verlaging van de belastingen op kapitaal. Bij gebrek aan fiscale coördinatie op EU niveau kunnen de beperkingen die het gevolg zijn van belastingconcurrentie op middellange termijn een rem op het richten van de belastinghervormingen op terreinen waar zij het gunstigst zouden zijn voor de groei en de werkgelegenheid, blijven. De goedkeuring van het voorgestelde pakket van belastingen op besparingen en ondernemingen zal de belastinggrondslag verruimen en toekomstige verlagingen van de belastingtarieven mogelijk maken.

Wat de indirecte belastingen betreft zijn de aangekondigde maatregelen nog vrij sporadisch. Afgezien van I en NL, waar algemene verhogingen van de BTW-tarieven zijn aangekondigd, hebben de veranderingen in de indirecte belastingen van andere lidstaten slechts betrekking op een klein deel van de totale belastinggrondslag (b.v. verlaging van de BTW op bepaalde arbeidsintensieve sectoren). De verschuiving van belastingen op de arbeid naar andere belastinggrondslagen zoals het verbruik is dus zeer beperkt gebleven.

Voornaamste kenmerken van de hervormingen van de sociale zekerheid in de lidstaten

De meest recente hervormingen van de uitkeringsstelsels worden beschreven in bijlage B. De hervormingen van de werkloosheidsstelsels hebben vooral betrekking op controle van de gerechtigdheidseisen en verbetering van de wijze waarop de regelingen worden beheerd. Geen enkel land heeft de laatste tijd de hoogte of de duur van de uitkeringen verminderd (met uitzondering van DK, waar de duur echter nog steeds een van de langste is). Er is een neiging tot verhoging van de werkgelegenheidsafhankelijke voordelen, zoals gerichte loonsubsidies, heffingskortingen en/of overdracht van uitkeringen aan werkgevers die werklozen aanwerven. Deze hervormingen schijnen de actieve arbeidsmarktprogramma's te ondersteunen. Zij komen echter vooral neer op het geven van bijkomende voordelen als een werkloze een baan of een arbeidsmarktopleiding aanvaardt. De maatregelen omvatten het dóórlopen van de werkloosheidsuitkeringen tijdens de opleiding, herplaatsingsregelingen en het overdragen van uitkeringen, of het verlenen van andere loonsubsidies aan werkgevers

¹¹ Vermeld moet echter worden dat FIN dit jaar de vennootschapsbelasting heeft verhoogd.

die werklozen aanwerven (B, D, E, NL, P, FIN, S, VK). Sommige landen (B, P, A, FIN) trachten ook deeltijdarbeid aan te moedigen, vooral door middel van soepelere voorwaarden voor deeltijdse werkloosheidsuitkeringen.

Hoewel er een tendens is om meer gebruik te maken van werkgelegenheidsafhankelijke voordelen (B, F, IRL, VK), is de verschuiving van passieve naar actieve maatregelen beperkt gebleven. De passieve uitkeringen blijven belangrijk en met name de invoering van werkgebonden voordelen op grote schaal heeft niet plaatsgevonden. Bovendien schijnen veel hervormingen, vooral ten behoeve van jonge en langdurige werklozen, slechts tijdelijk meer arbeidsprikkelers te verschaffen. Het valt af te wachten of dit voldoende is om dergelijke personen blijvend actief te houden of althans nog lang na de periode waarin de extra premies werden betaald.

Na een lange periode waarin vervroegde uittreding de norm was, hebben de meeste lidstaten (B, DK, D, F, I, NL, A, FIN, S, VK) besloten de regelingen te hervormen om oudere werknemers ertoe aan te zetten hun carrière te verlengen. Daartoe zijn ook de gerechtigdheidsvoorwaarden strenger en vervroegde uittreding minder aantrekkelijk gemaakt (B, DK, F, I).

Bij de interpretatie van de in bijlage B beschreven veranderingen moet voor ogen worden gehouden dat in de tabel geen rekening is gehouden met de uitgangshouding van de landen en met hervormingen die minder verband houden met de werking van de arbeidsmarkt. Definitieve conclusies over de hervormingsinspanningen zijn dus niet mogelijk. Bovendien vergt de tenuitvoerlegging van een algemene hervormingsstrategie veel tijd en kunnen de resultaten eerst na enkele jaren worden beoordeeld. Uit de ervaring van sommige lidstaten (bijvoorbeeld DK, NL) blijkt dat de werkloosheid sterk kan worden teruggedrongen door een hervormingsstrategie voor de lange termijn.

Algemene beoordeling

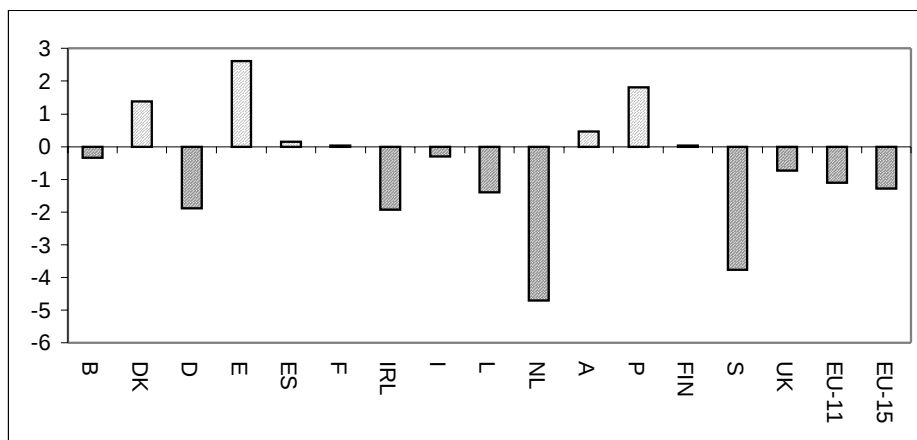
Over het algemeen gaan de belastinghervormingen van de laatste drie jaren in de goede richting. Veel lidstaten hebben het belastingstelsel werkgelegenheidsvriendelijker gemaakt door de belastingdruk op de arbeid en de marginale belastingtarieven te verlagen. De totale druk op de arbeid blijft echter in veel lidstaten naar internationale normen zeer hoog. Ook hebben niet alle lidstaten dezelfde hervormingsinspanningen geleverd. Sommige lidstaten hebben een meer algemene aanpak gevolgd en andere hebben het belastingstelsel slechts geleidelijk hervormd.

Zoals uit grafiek 4.2 blijkt, is de druk op de arbeid in de meeste lidstaten verlicht door de reeds uitgevoerde of geplande belastinghervormingen. Volgens de najaarsprognoses 2000 van de Commissie zal het impliciete belastingtarief op de arbeid met meer dan 1 procentpunt dalen in de EU als geheel alsook in de eurozone. Zeer grote verlagingen worden verwacht voor D, IRL, L en NK¹². De tot dusver uitgevoerde of aangekondigde hervormingen hebben vooral betrekking op de directe belastingen, welke normaal aanzienlijke verstoringen hebben.

¹²

De veranderingen in de grafiek moeten voorzichtig worden geïnterpreteerd, want zij zijn wellicht niet alleen toe te schrijven aan de structurele veranderingen in de belastingdruk op de arbeid die het gevolg zullen zijn van de belastinghervormingen, maar ook aan conjuncturele ontwikkelingen, die onafhankelijk zijn van dergelijke hervormingen.

Grafiek 4.2. Veranderingen in impliciete belastingtarieven op arbeid, 1998-2002 (kks)

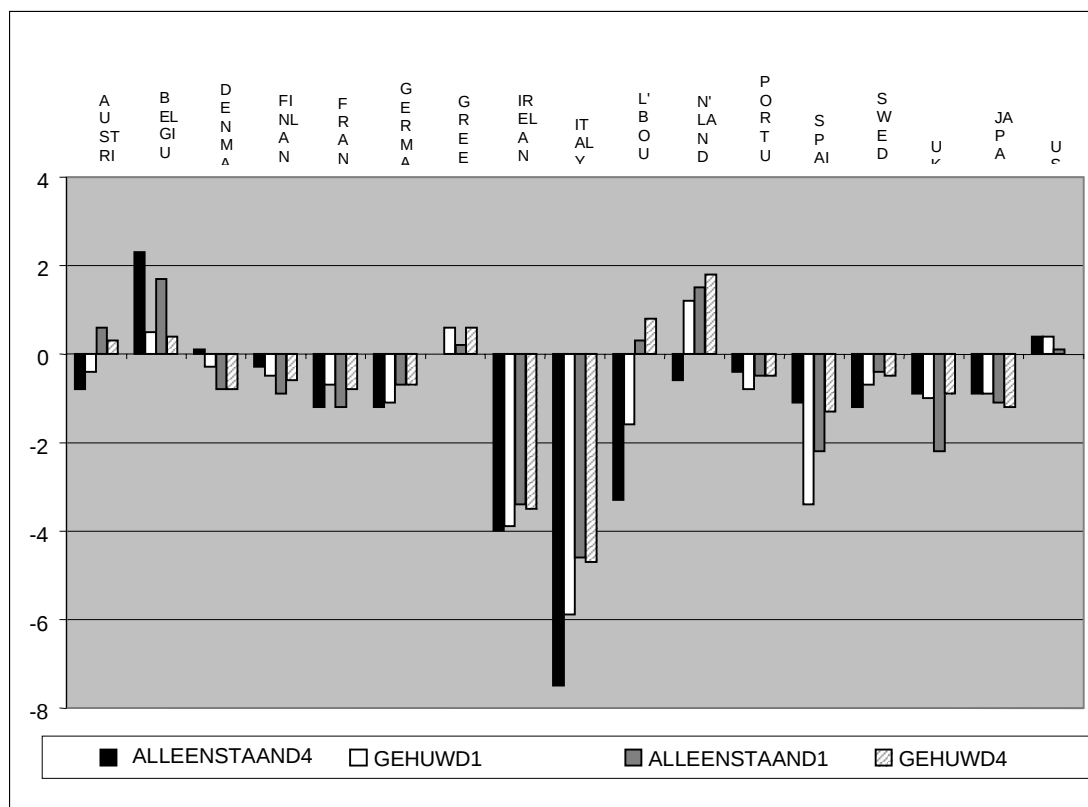


Bron: diensten van de Commissie.

Wat de belastingdruk voor de laagbetaalden betreft kunnen de effecten van de hervormingen al worden waargenomen in de ontwikkeling van de belastingdruk tussen 1997 en 1999 (zie grafiek 4.3). Behalve in B en NL, waar de belastingen op de gemiddelde en lage lonen iets zijn gestegen, is de belastingdruk overal in de EU verlicht. Dit is vooral het geval in IRL, I en E. Verdere verlagingen aan de onderkant van de loonschaal worden verwacht als gevolg van meer recente belastingmaatregelen, vooral in Frankrijk, Duitsland, Italië en Nederland. Alles welbeschouwd mag nog steeds worden gezegd dat de verlichting van de belastingdruk op de arbeid in de meeste landen eerder algemeen dan gericht is geweest.

Wat de uitkeringsstelsels betreft zijn de inspanningen om de arbeidsprikkels te verbeteren meer op de uitkeringsvoorwaarden gericht dan op de netto herplaatsingspercentages, waar de veranderingen relatief gering zijn en geen duidelijk patroon van gerichte maatregelen waar te nemen valt. In de meeste landen worden aan werklozen nog steeds weinig economische prikkels gegeven om een laagbetaalde baan te aanvaarden. Er is een tendens om de arbeidsverbonden uitkeringen te verhogen en aldus de actieve arbeidsmarktprogramma's te ondersteunen. In toenemende mate neet de nadruk op actief arbeidsmarktbeleid toe, zoals in het Joint Employment Report wordt aangetoond, maar deze inspanningen om arbeidsmarktmaatregelen van overwegend passief overwegend actief te maken, moeten worden versneld, versterkt en geïntensiveerd.

Grafiek 4.3. Verandering in gemiddeld belastingtarief op lage lonen, 1997-1999



Bron: OESO, Taxing Wages 1998-1999.

5. OPENBARE FINANCIËN VOOR DE KENNISECONOMIE

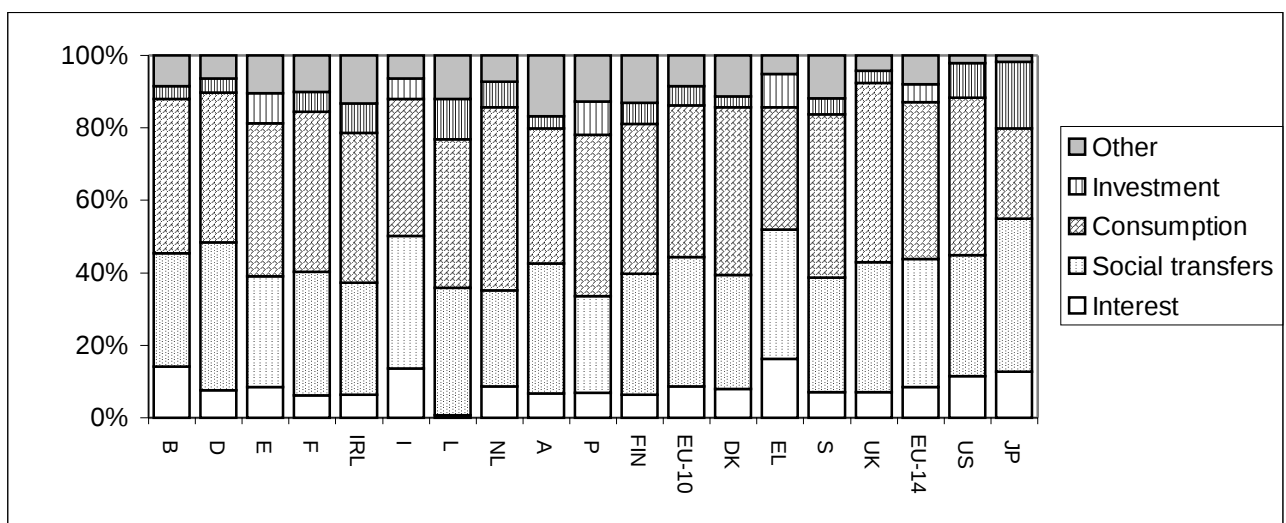
5.1 Vergelijking van de structuur van de overheidsuitgaven

Aanzienlijke verschillen in de structuur van de overheidsuitgaven tussen de lidstaten

De overheidsuitgaven vormen tussen 40% en 50% van het BBP van de lidstaten. Het totale aandeel van de overheidsuitgaven in het BBP varieert aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. Het gaat van ongeveer 50% van het BBP in B, DK, F, A en S, tot minder dan 40% van het BBP in IRL en het VK. Met 31% van het BBP is de omvang van de overheidssector in de VS echter veel geringer dan in om het even welke lidstaat.

In de meeste lidstaten vormt het overheidsverbruik bijna de helft van de totale overheidsuitgaven, terwijl de sociale overdrachten ongeveer een kwart ervan uitmaken (zie grafiek 5.1). Er bestaan significante verschillen tussen de landen met betrekking tot de respectieve aandelen van de overheidsinvesteringen en de rentebetalingen. Het aandeel van de overheidsinvesteringen in de totale uitgaven is het hoogst in EL, E, IRL, P en L. Het aandeel van de over de schuld betaalde rente in de totale overheidsuitgaven is relatief hoog in B, I en EL.

Grafiek 5.1 *Structuur van de overheidsuitgaven, 2000*



Bron: Diensten van de Commissie

Other: overige

Investment: investeringen

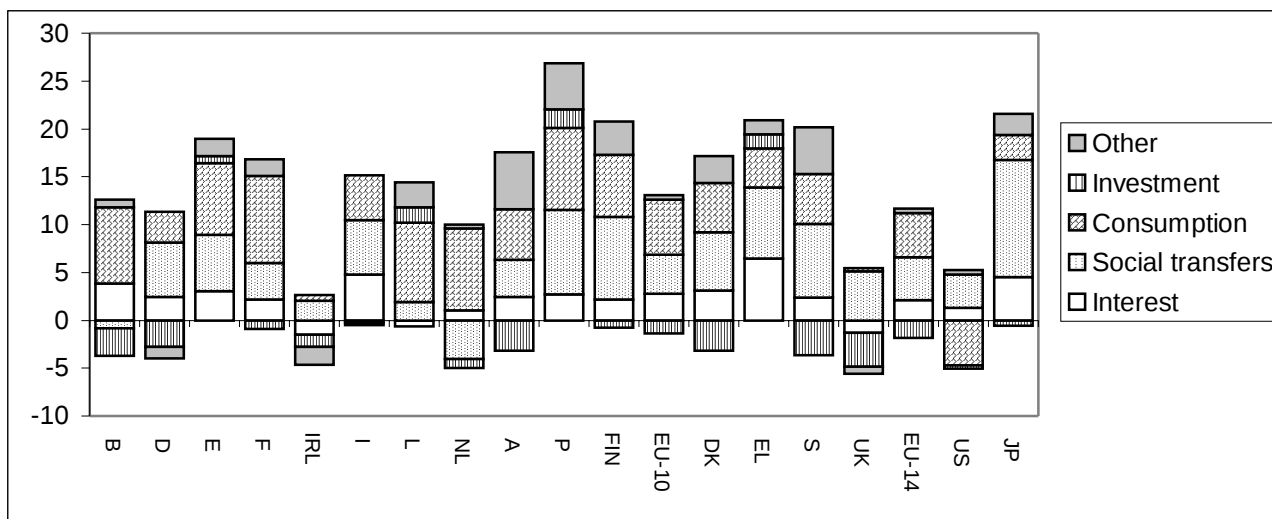
Consumption: verbruik

Social transfers: sociale overdrachten

Interest: rente

Bijna alle componenten van de overheidsuitgaven in het BBP zijn tussen 1970 en 2000 in omvang toegenomen (zie grafiek 5.2), behalve de overheidsinvesteringen. In de meeste landen maken de rentebetalingen en de sociale overdrachten de helft van de tussen 1970 en 2000 waargenomen totale stijging van de overheidsuitgaven uit

Grafiek 5.2. Veranderingen in de componenten van de overheidsuitgaven, 1970-2000 (in % van het BBP)



Bron: Diensten van de Commissie

Other: overige

Investment: investeringen

Consumption: verbruik

Social transfers: sociale overdrachten

Interest: rente

Moeilijkheden bij de vergelijking van de overheidsuitgaven van de verschillende lidstaten

In de Europese Raad van Lissabon ging de aandacht vooral uit naar de overheidsuitgaven die de meest directe bijdrage tot groei en werkgelegenheid leveren, vooral die welke het strategische doel van een ontwikkeling in de richting van een kenniseconomie ondersteunen. De Europese Raad vroeg om op grond van vergelijkbare gegevens en indicatoren te beoordelen of er adequate concrete maatregelen worden genomen om de overheidsuitgaven te heroriënteren teneinde het relatieve belang van de accumulatie van - zowel fysiek als menselijk - kapitaal te verhogen en om onderzoek en ontwikkeling, innovatie en informatietechnologieën te ondersteunen.

Hiertoe wordt in de rest van dit hoofdstuk ingegaan op de inspanningen van de lidstaten om de overheidsuitgaven te heroriënteren in de richting van de accumulatie van zowel fysiek als menselijk kapitaal en om onderzoek en ontwikkeling, innovatie en informatietechnologieën te ondersteunen. Een dergelijk onderzoek komt op het juiste moment gezien de lopende discussie over de zogenoemde “nieuwe” economie.

Dit hoofdstuk is op soortgelijke wijze opgezet als de andere hoofdstukken in de mededeling. Elke afdeling begint met een aantal gestileerde feiten betreffende de overheidsuitgaven voor de uitgavenpost in kwestie. Waar mogelijk wordt beoordeeld wat de impact van deze uitgaven is en of er maatregelen worden genomen om middelen te heroriënteren naar deze prioritaire sectoren.

Er zijn echter belangrijke moeilijkheden verbonden aan vergelijkingen tussen de verschillende landen en de gegevens moeten voorzichtig worden geïnterpreteerd. Anders dan in de andere hoofdstukken van deze mededeling is er een ernstig gebrek aan geschikte gegevens betreffende zowel de input van de overheidssector (d.w.z. een vergelijkbare functionele classificatie van de uitgaven) als de output (de doeltreffendheid en de economische baten van dergelijke uitgaven). Het is ook moeilijk gebleken gedetailleerde informatie te verkrijgen over recente maatregelen van lidstaten. Derhalve is het in dit stadium voor de Commissie niet haalbaar om volledig in te gaan op het verzoek van de Raad van Lissabon en zullen in de toekomst verdere werkzaamheden vereist zijn.

Bij vergelijkingen van de overheidsuitgaven moeten ook de institutionele verschillen tussen de landen in aanmerking worden genomen, inclusief de verdeling van het geheel van de productiefactoren over de openbare en de particuliere sector. Wat uiteindelijk telt voor de groei, is de totale kapitaalaccumulatie en niet alleen het geheel van het overheidskapitaal. Voor het bevorderen van de “nieuwe” economie is het bieden van een goede stimulerende structuur voor particuliere actoren minstens even belangrijk als directe overheidsinterventie¹³. Wat dit betreft moeten uitgaven in de vorm van staatssteun nauwkeurig beheerst worden om er voor te zorgen dat het de noodzakelijke herstructurering van beschermde ondernemingen niet vertraagt. Tevens moet rekening worden gehouden met de verschillen tussen de lidstaten op het gebied van aanbestedingsprocedures, overheidsopdrachten, outsourcing en belastingen. Helaas is een grondige evaluatie van dergelijke factoren aan de hand van de beschikbare gegevens niet mogelijk.

Ondanks deze beperkingen is een grotere inspanning vereist om de investeringen te verhogen die nodig zijn om de ontwikkeling van de informatiemaatschappij te bevorderen. De overheden moeten ook meer nadruk leggen op onderwijs en opleiding om de Europese burgers te voorzien van de voor een informatiemaatschappij vereiste bekwaamheden, terwijl tegelijkertijd de betrokkenheid van de particuliere sector bij innovatie en O&O-activiteiten moet worden bevorderd.

Een dergelijke inspanning moet kaderen in een gezond begrotingsbeleid teneinde de belastingdruk op een neerwaarts pad te houden en de landen in staat te stellen zich voor te

¹³

Dit lijkt bijzonder relevant waar het gaat om investeringen in vaste telecominfrastructuur. Een dergelijke infrastructuur wordt ofwel volledig door particuliere exploitanten gefinancierd, ofwel door bedrijven waarin de Staat deelneemt, maar waarvan de investeringen aan de privésector en niet aan de overheidssector worden toegerekend. Met name alle investeringen in mobiele infrastructuur zijn particuliere investeringen. Bovendien zijn exploitanten van mobiele systemen voor vergunningen voor mobiele systemen van de derde generatie een bron van overheidsinkomsten geweest.

bereiden op de vergrijzing van de bevolking. Om de doelstellingen van de Europese Raad van Lissabon te bereiken, moeten maatregelen om de kapitaalaccumulatie te bevorderen, hun beslag krijgen via een herstructurering van de uitgaven, en niet een verhoging van de totale uitgaven. Voorts moet de herstructurering van de overheidsuitgaven worden aangevuld met institutionele en structurele hervormingen om de overheidsuitgaven te optimaliseren, de rol van de marktmechanismen te bevorderen en adequate stimulansen in te voeren teneinde de accumulatie van fysiek en menselijk kapitaal door de particuliere sector te bevorderen. Tot op zekere hoogte is de snellere technische vooruitgang in de VS te danken aan het feit dat Amerikaanse ondernemingen meer aan onderzoek en ontwikkeling doen. Nagegaan moet worden of de belastingstelsels in de EU voldoende bevorderlijk zijn voor investeringen in immaterieel kapitaal, zodat Europa met de VS kan concurreren in de hightechsector.

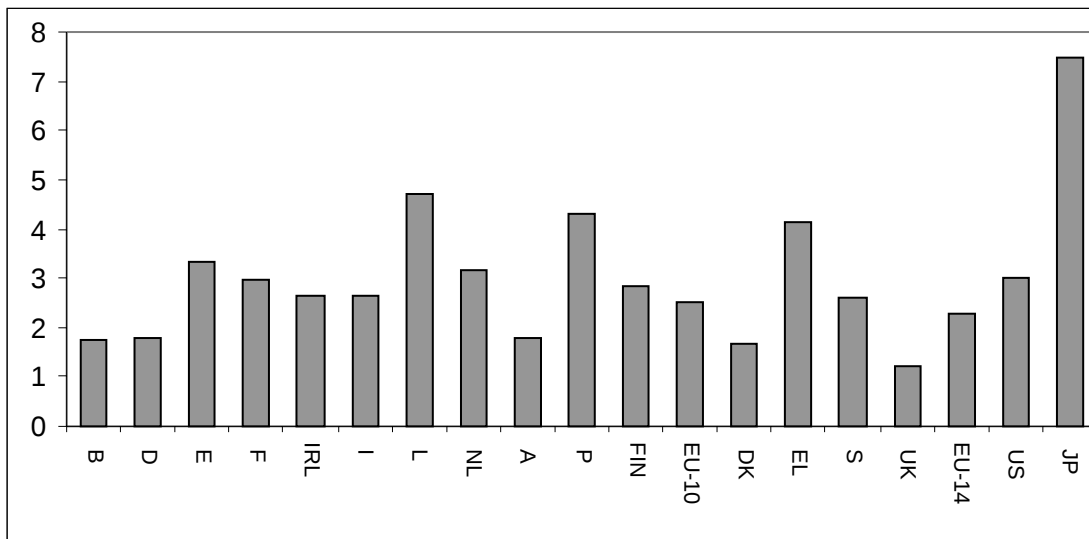
Het is door een evenwichtige combinatie van herstructurering van de uitgaven, fiscale beleidsmaatregelen en structurele hervormingen dat de EU het hoofd kan bieden aan de uitdaging die de nieuwe economische, technologische en institutionele omgeving met zich brengt.

5.2 Fysiek kapitaal (infrastructuur)

Ondanks de sterke toename van de totale overheidsuitgaven gedurende de laatste 40 jaar is het aandeel van de overheidsinvesteringen in het BBP gedaald van meer dan 4% in de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig tot minder dan 2% aan het einde van de jaren negentig. In 2000 zal naar verwachting een laagtepunt van 1,8% van het BBP worden bereikt. Volgens de prognoses van de Commissie zal het aandeel van de overheidsinvesteringen in het BBP tegen 2002 rond 2½% liggen.

Achter de totalen voor de EU gaan een aantal belangrijke verschillen tussen de lidstaten schuil. De laatste 30 jaar zijn de overheidsinvesteringen belangrijk gestegen in L, P en EL, terwijl vrij aanzienlijke dalingen zijn geregistreerd in B, D, A, DK, S en het VK. Dit contrasteert met de VS, waar het aandeel stabiel is gebleven en met 3% van het BBP hoger blijft dan het EU-gemiddelde (grafiek 5.3). In E, F, L, NL, P en EL is het aandeel van de overheidsinvesteringen in het BBP vergelijkbaar met of hoger dan in de VS, terwijl in B, D, A, DK en vooral het VK de overheidsinvesteringen minder dan 2% van het BBP vormen.

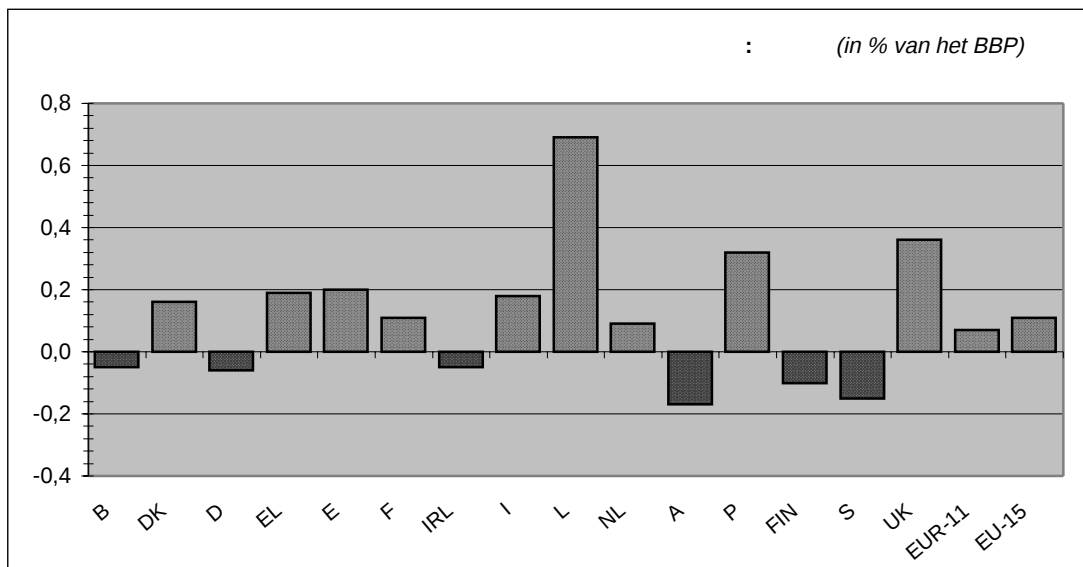
Grafiek 5.3. Aandeel van de overheidsinvesteringen in het BBP, 2000.



Bron: diensten van de Commissie

Volgens de prognoses van de Commissie zullen de wijzigingen in het niveau van de overheidsinvesteringen tussen 1999 en 2002 beperkt zijn (grafiek 5.4). L is een opmerkelijke uitzondering. Andere aanmerkelijke stijgingen worden verwacht voor het VK en in de drie inhaallanden, P, EL en E (tot dichtbij 4% van het BBP). Verminderingen van weliswaar beperktere omvang worden verwacht voor A, D en B tot een relatief laag peil. Verminderingen van het aandeel van de overheidsinvesteringen in het BBP worden ook verwacht in FIN, S en IRL, maar zij zullen boven het EU-gemiddelde blijven.

Grafiek 5.4. Verwachte veranderingen in de overheidsinvesteringen 1999-2002



Deze veranderingen in de overheidsinvesteringen moeten echter voorzichtig worden geïnterpreteerd. De registratie van de overheidsinvesteringen leidt wellicht hoe langer hoe meer tot een vertekend beeld doordat de overheden hun investeringsbeslissingen tegenwoordig meer marktgericht nemen. Deze benadering werd ingegeven door het streven

naar grotere doeltreffendheid en “value for money”. Dit heeft geleid tot een verhoogd gebruik van marktmechanismen bij overheidsactiviteiten, de privatisering van commercieel levensvatbare operaties en een meer directe betrokkenheid van de particuliere sector bij de productie en verlening van openbare diensten.

De overheden hebben getracht de efficiency en de managementcontrole te verhogen door bij hun operaties gebruik te maken van marktmechanismen. Dit kan gebeuren door middel van interne facturering, gerichte begrotingen en vergoedingen op basis van marktprijzen. Deze methoden worden niet alleen in overheidsondernemingen gebruikt, maar ook bij het runnen van overheidsdiensten in het algemeen. Een meer marktgerichte aanpak is ook zichtbaar in de wijze waarop grote infrastructuurprojecten soms worden beheerd via op commerciële basis opererende overheids- of semi-overheidsondernemingen.

De efficiency zou nog verder kunnen worden verhoogd door de communautaire regels inzake overheidsopdrachten effectief toe te passen, hetgeen zou leiden tot een concurrentiële markt voor overheidsopdrachten op EU-niveau. Hoewel de landen steeds meer onder druk komen te staan om de markten voor overheidsopdrachten te liberaliseren, wijst het momenteel geringe aandeel van de grensoverschrijdende transacties binnen de EU op dergelijke markten erop dat er in deze sector nog veel moet gebeuren. Hoewel het percentage zich in de jaren negentig positief heeft ontwikkeld, komen de in het Publicatieblad bekendgemaakte overheidsopdrachten overeen met minder dan 2% van het BBP¹⁴. Een volledige effectieve openstelling van dergelijke markten zou bijdragen tot een optimalisering van de overheidsuitgaven voor infrastructuurvoorzieningen.

Een belangrijk element dat in aanmerking moet worden genomen bij de beoordeling van de cijfers van de nationale rekeningen betreffende overheidsinvesteringen, is het groeiende aantal partnerschappen tussen de overheid en de privé-sector. Dit zijn institutionele regelingen om de productie van openbare diensten uit te besteden. Aldus kunnen de overheden zich meer concentreren op de kwaliteitsaspecten van de verleende dienst. Deze aanpak heeft in de financiële administratie tot gevolg dat de directe aanloopinvesteringen van de overheid lager worden doordat investeringen die totnogtoe in de nationale rekeningen onder de overheidsuitgaven zouden zijn opgenomen, nu worden geboekt als de aankoop van door het particuliere bedrijfsleven verstrekte diensten. Wanneer de overheid de dienst aankoopt, wordt dit geregistreerd onder de lopende uitgaven, zodat de herhaalde aankoop van diensten over een aantal jaren een substituuut is voor overheidsuitgaven voor aanloopinvesteringen.

Tenslotte moet bij de beoordeling en vergelijking van de ontwikkelingen op het gebied van de overheidsuitgaven voor ogen worden gehouden dat stijgende overheidsuitgaven in infrastructuur niet altijd groeibevorderend behoeven te zijn, aangezien de infrastructuurvoorraad onderworpen kan zijn aan de wet van de afnemende meeropbrengst. In de rijkste economieën zijn vele van de fundamentele investeringsbehoeften in de traditionele overheidssectoren vervuld, en zouden verdere verhogingen verspilling kunnen zijn¹⁵. Dit betekent dat de sectorale en functionele samenstelling van de overheidsuitgaven

¹⁴ Het percentage ligt ver onder de werkelijke omvang van de markten voor overheidsopdrachten, waarbij het niet alleen gaat om overheidsinvesteringen, maar ook om het grootste deel van het lopende overheidsverbruik.

¹⁵ Wegens de veroudering van de bestaande infrastructuur en de noodzaak deze operationeel te houden, zullen echter waarschijnlijk overheidsinvesteringen nodig blijven. Bovendien kan zelfs in hoog

een belangrijke factor is die in overweging moet worden genomen. Helaas is de informatie op dit gebied bijna onbestaand en, voor zover beschikbaar, fragmentarisch en moeilijk te vergelijken. Verdere inspanningen zijn nodig om te beoordelen in hoeverre de lidstaten zijn opgewassen tegen de toekomstige druk op de overheidsinvesteringen in verband met:

- de grootschalige invoering van informatietechnologieën, waartoe een verbetering van de netwerken vereist is;
- de integratie van milieu-overwegingen. De infrastructuur zal moeten worden aangepast aan nieuwe vereisten en vooral om minder energie te verbruiken teneinde de doelstellingen van Kyoto te halen: hiertoe zal meer moeten worden geïnvesteerd in andere wijzen van vervoer dan het wegvervoer en de luchtvaart;
- de uitbreiding, en de noodzaak de oost-west- en de noord-zuid-dimensie van de netwerken te versterken.

5.3 Investerings in menselijk kapitaal

Hoewel ingedeeld onder de lopende uitgaven, vormt onderwijs een directe bijdrage van de openbare financiën tot de accumulatie van menselijk kapitaal. Een verhoging van de investeringen in menselijke hulpbronnen is ook van cruciaal belang om een gelijkmatige overgang naar de kenniseconomie en -maatschappij te bevorderen. In de werkgelegenheidsrichtsnoeren werd immers prioriteit toegekend aan de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen, waarbij het erom ging eenieder toegang te geven tot onderwijs en opleiding en veelomvattende strategieën voor levenslang leren te bevorderen. De Europese Raad van Lissabon heeft duidelijke doelstellingen vastgesteld voor de verhoging van de jaarlijkse investeringen per hoofd in menselijke hulpbronnen en de lidstaten worden verzocht nationale doelstellingen vast te stellen.

Een gedetailleerde diagnose van de accumulatie van menselijk kapitaal door de overheid zou moeten gebeuren op basis van een functionele indeling van de overheidsuitgaven, die, zoals hierboven opgemerkt, niet direct beschikbaar is.

In de EU is het onderwijs van oudsher door de overheid gefinancierd. De overheidsuitgaven voor alle niveaus van onderwijs vormden in 1997 in de EU gemiddeld 5% van het BBP (tabel 5.1). De totale overheidsuitgaven voor onderwijs als percentage van het BBP zijn per lidstaat vrij stabiel gebleven gedurende de beschouwde periode¹⁶, maar uit de gegevens blijken een aantal significante verschillen tussen de lidstaten. In 1997 staan DK en S bovenaan en EL onderaan. FIN en A liggen ook ruim boven het gemiddelde. De overige lidstaten wijken niet significant van het EU-gemiddelde af, vooral indien men het kleuteronderwijs niet meerekent.

ontwikkelde landen groei als zodanig aanvullende investeringen vereisen ter voorkoming van knelpunten die verdere groei in de weg kunnen staan.

¹⁶

De totalen voor 1997 zijn niet geheel vergelijkbaar met vorige jaren omdat de BBP-cijfers voor 1997 zijn verzameld volgens ESER95. Bovendien wijzen OESO-cijfers erop dat het aandeel van de uitgaven in het BBP tussen 1990 en 1996 is toegenomen.

Tabel 5.1. Overheidsuitgaven voor onderwijs (in % van het BBP)*

				1997				
	Totaal 1995	Totaal 1996	Kleuteronderwijs + Niet toegewezen	Basis-onderwijs	Middelbaar onderwijs	Hoger onderwijs	Totaal	
B (1)	n.a.	n.a.	0,7	1,2	2,7	1,2	5,7	
DK	8,0	8,8	1,2	1,8	3,2	1,8	8,0	
D (2)	4,8	4,7	0,6	:	3,0	1,1	4,7	
EL (3)	2,9	3,1	:	1,1	1,3	0,8	3,2	
E	4,9	4,8	0,3	1,2	2,2	0,9	4,6	
F	6,0	6,0	0,7	1,2	3,0	1,1	6,0	
IRL	5,2	5,0	0,1	1,6	2,0	1,3	4,9	
I	4,7	4,9	0,5	1,1	2,2	0,7	4,5	
L	4,4	4,3	0,0	1,9	2,1	0,2	4,1	
NL	5,2	5,3	0,4	1,2	1,9	1,4	4,8	
A	5,6	6,5	0,6	1,3	2,9	1,7	6,4	
P	5,8	5,7	0,6	1,7	2,4	1,0	5,7	
FIN	7,3	7,4	0,8	1,6	2,3	2,0	6,7	
S	7,8	8,0	0,5	2,1	3,2	2,1	7,9	
UK	5,2	5,1	0,4	1,1	2,1	1,1	4,7	
EU-15	5,2	5,3	0,5	0,9	2,5	1,1	5,0	

* Inclusief openbare instellingen en van de overheid afhankelijke particul. instellingen

Bron: Eurostat, UOE data collection.

(1) De gegevens voor B zijn voor 1994

(2) De gegevens voor D hebben betrekking op het basis- en mid. onderwijs tezamen.

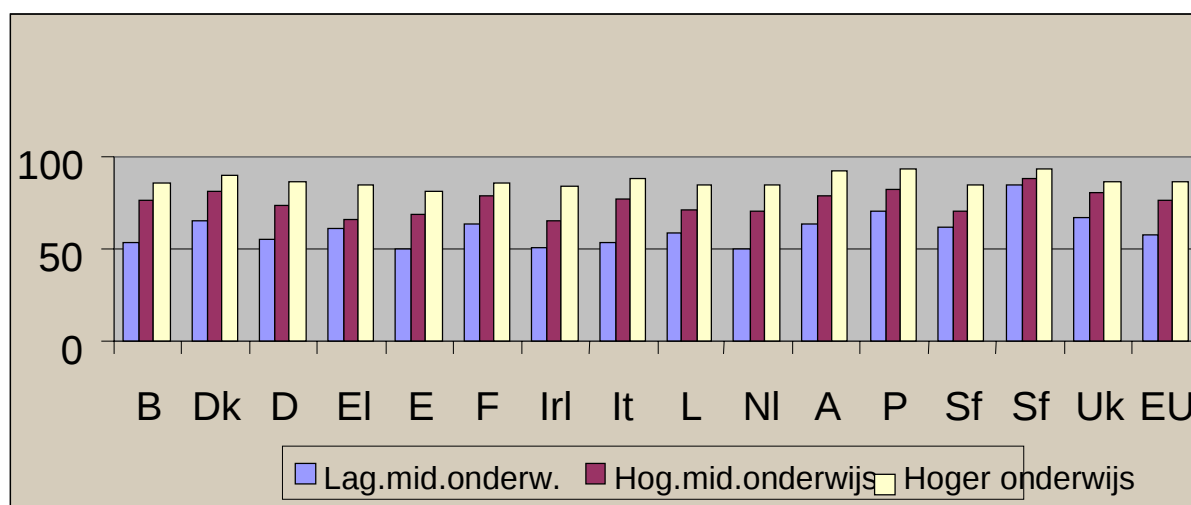
(3) De gegevens voor EL hebben betrekking op het kleuter- en basisonderwijs tezamen.

Wat de verschillende onderwijsniveaus betreft, beliepen de overheidsuitgaven in de EU in 1997 voor zowel basis- als hoger onderwijs ongeveer 1% van het BBP, terwijl die voor middelbaar onderwijs 2,5% van het BBP bedroegen; in tabel 5.1 ziet men dat er grote verschillen tussen de lidstaten bestaan.

De overheden moeten meer nadruk leggen op onderwijs en opleiding om de Europese burgers te voorzien van de vereiste kennis en bekwaamheden om zich te kunnen aanpassen aan de snel veranderende leef-, leer- en werkomgeving. Initiatieven op dit gebied zijn onder meer de werkgelegenheidsrichtsnoeren, het memorandum over levenslang leren, de communautaire actieprogramma's Leonardo en Socrates alsmede strategieën voor banen in de informatiemaatschappij. De werkgelegenheidsrichtsnoeren (13, 14 en 16) nodigen Lidstaten uit doelen te stellen voor per capita investeringen in menselijke kapitaal.

De Commissie heeft een stap in deze richting gezet bij het lanceren van het eEurope initiatief in 1999 en het eLearning initiatief in 2000. De Lidstaten hebben besloten hun politiek op het gebied van onderwijstechniek te harmoniseren en ervaringen uit te wisselen. ELearning heeft tot doel dit te steunen en de aanpassing van onderwijs en trainingprogramma's in Europa te bespoedigen.

Grafiek 5.5: Arbeidsparticipatie (%) naar opleidingsniveau in 1995 (personen in de leeftijd van 30 tot 59 jaar)



Bron: Labour Force Survey, Eurostat.

De gegevens over het onderwijsniveau illustreren de enorme inspanning die de lidstaten zich de laatste 25 jaar hebben getroost om de voorraad menselijk kapitaal te vergroten. In 1996 hadden 44% van de EU-burgers in de leeftijd van 30 tot 34 jaar hoger middelbaar onderwijs gevolgd, in vergelijking met slechts 30% van de 55- tot 59-jarigen, die 25 jaar eerder onderwijs genoten. Evenzo had in de leeftijdsklasse 30-34 21% een hoger-onderwijsdiploma, in vergelijking met slechts 13% in de leeftijdsklasse 55-59. Bovendien ligt het onderwijsniveau van vrouwen in de leeftijdsklasse 30-34 zeer dicht bij dat van mannen, terwijl het in de leeftijdsklasse 55-59 veel lager is dan dat van mannen.

Accumulatie van menselijk kapitaal vergroot ook in sterke mate de kansen op werk. Hogere niveaus van onderwijs en alfabetisme verbeteren de vooruitzichten van de burgers op de arbeidsmarkt. Zoals blijkt uit grafiek 5.5, schijnt er een positieve correlatie te bestaan tussen onderwijsniveau en werk. Evenzo kan worden aangetoond dat er een direct verband bestaat tussen geschat alfabetisme en onderwijsniveau enerzijds en werkloosheid, kwetsbaarheid voor werkloosheid en bezoldiging anderzijds.

De toekomstige uitdagingen vragen om een grondige evaluatie van de rol van de overheden bij de bevordering van de accumulatie van menselijk kapitaal. Met betrekking tot de verstrekking van onderwijs twijfelt niemand aan de noodzaak van overheidsinterventie, maar wel is een bezinning op de grenzen van de interventie nodig. Over het geheel genomen lijkt er een brede consensus te bestaan dat kosteloos en verplicht basis- en middelbaar onderwijs nodig is maar men kan zich vragen stellen over de directe en kosteloze

verstrekking van hoger onderwijs. Overheidsfinanciering van post-secundair onderwijs kan leiden tot inefficiënties, vooral in het geval van kosteloze verstrekking. Dientengevolge kan er een gebrek aan overeenstemming zijn tussen de beschikbare studierichtingen, de mogelijkheden op de arbeidsmarkt en de voorkeur van de studenten.

Het verhelpen van een dergelijk gebrek aan overeenstemming impliceert niet een terugtrekking van de overheidssector of lagere overheidsuitgaven, maar veeleer een verandering van de manier waarop het overheidsgeld wordt besteed en van de vorm van het overheidsoptreden. Sommige landen voeren nieuwe financieringsmethoden in de vorm van lesgeld en leningen in plaats van kosteloze onderwijsverstrekking en beurzen. Dergelijke stelsels beogen tegelijkertijd het gedrag van de studenten te beïnvloeden om de uitgaven te optimaliseren, terwijl er tevens voor wordt gezorgd dat de deelneming van gezinnen met een laag inkomen niet wordt ontmoedigd.

Onderwijs is echter niet het enige middel om de accumulatie van menselijk kapitaal te vergroten. Voortdurende vorming binnen de ondernemingen vormt één van de hoofdelementen van de ontwikkeling van het menselijk kapitaal, en is van het grootste belang in tijden van snelle technische vooruitgang. De informatie over opleiding op de arbeidsmarkt, die grotendeels van niet-formele aard is, is fragmentarisch en minder betrouwbaar. Overheidssteun wordt verleend door directe financiering van onderwijs en opleiding en via verschillende onder andere fiscale stimulansen aan ondernemingen en individuele personen. Informatie over de particuliere financiering van opleiding op de arbeidsmarkt moet hoofdzakelijk worden afgeleid uit de werkgeversbijdragen voor bedrijfsgebonden opleiding. Volgens ramingen van de uitgaven van de werkgevers in 1993 ging het om slechts 1,6% van de totale loonsom voor de EU-12. Een dergelijke gemiddelde waarde verhuult grote verschillen tussen de lidstaten, van 0,7% in Portugal tot 2,7% in het VK, hetgeen is toe te schrijven aan de uiteenlopende opleidingsintensiteit en kosten per eenheid.

Sindsdien hebben de meeste lidstaten hun inspanning opgevoerd en is opleiding een hoofdelement geworden in de Europese werkgelegenheidsstrategie, zoals uitgewerkt in de werkgelegenheidsrichtsnoeren waar beroepsopleiding en een brede aanpak van levenslang leren een hoofddoel vormen. Deze inspanningen worden elk jaar geëvalueerd in het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid. Hoewel de verschuiving van een passief naar een actief arbeidsmarktbeleid een realiteit is, zijn verdere inspanningen van zowel de overheid als de privé-sector nodig om levenslang leren en voortdurende verbetering van de beroepsbekwaamheid te bevorderen.

Tabel 5.2. Participatie in onderwijs en opleiding voor de leeftijdsgroep 25-64

	1998	1999
B	4,4	6,9
DK	19,8	19,8
D	5,2	5,3
GR	1,0	~
E	4,1	4,9
F	2,7	2,6
IRL	~	~
I	4,8	5,5
L	5,1	5,3
NL	12,8	13,6
A	~	~
P	3,0	3,2
FIN	16,1	17,6
S	10,9	24,1
UK	11,1	18,5
EU-15	6,0	8,0

Bron: European LFS

Volgens het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2000 werd in de meeste lidstaten in 1999 steeds meer de nadruk gelegd op een actief arbeidsmarktbeleid, terwijl de aantallen geregistreerde werklozen daalden. In deze context blijkt uit de nationale actieplannen voor de werkgelegenheid dat alle lidstaten onderwijs en levenslang leren steeds meer bevorderen. Verscheidene lidstaten wijzen op bestaande tekortkomingen op het gebied van onderwijs en opleiding en erkennen dat de opleidingsvoorzieningen moeten worden aangepast en specifieke maatregelen ter verbetering van de kwalificaties moeten worden genomen. De beschikbare statistieken over deelneming aan opleiding en onderwijs op de arbeidsmarkt geven een nogal teleurstellend beeld. Vooral onder volwassenen (van 25 tot 64 jaar oud) blijft de deelneming in de EU zeer laag, hoewel de laatste jaren een lichte stijging is

opgetreden van 6,5% in 1997 tot 8% in 1999. De deelneming was het hoogst in S, DK en het VK met een gemiddelde van 20,8% in 1999 (zie tabel 5.2). Uit deze gegevens blijkt dat slechts een gering deel van het BBP werd besteed aan opleiding op de arbeidsmarkt. Dergelijke programma's zijn verder ontwikkeld in de Noordse landen, waarvan S en DK hieraan in 1998 respectievelijk 2% en 1,9% besteedden (tabel 5.3.).

Tabel 5.3. Totale actieve uitgaven 1990-1998

	1990	1998
<i>B (1997)</i>	1,21	1,29
<i>DK</i>	1,13	1,89
<i>D</i>	1,04	1,27
<i>GR (1994)</i>	0,36	0,30
<i>E</i>	0,85	0,72
<i>F (1997)</i>	0,82	1,37
<i>I (1996)</i>	1,43	1,08
<i>IRL (1996)</i>	1,44	1,66
<i>L (1997)</i>	0,30	0,31
<i>NL</i>	1,28	1,76
<i>A</i>	0,31	0,44
<i>*P</i>	0,62	0,87
<i>FIN</i>	1,01	1,23
<i>S</i>	1,68	2,01
<i>**UK</i>	0,61	0,37

* De totale actieve uitgaven voor Portugal hebben betrekking op de periode vanaf 1997

** Voor Zweden heeft het cijfer voor 1990 betrekking op 1990-1991

** Voor het VK heeft het cijfer voor 1990 betrekking op 1990-1991, en dat voor 1998 op 1997-1998

Bron: OESO, Labour Market Expenditures, 1999.

5.4 O&O en innovatie

De overheidsuitgaven voor onderzoek en ontwikkeling (O&O) worden evenals die voor onderwijs ingedeeld onder de lopende uitgaven, terwijl zij in werkelijkheid bijdragen tot de accumulatie van kapitaal in de vorm van kennis, alsmede tot productieprocessen en productie.

Tabel 5.4 bevat cijfers over de R&D uitgevoerd door de overheid als percentage van het BBP (kolom II) en als percentage van de totale overheidsuitgaven (kolom III). Voor het aan O&O bestede percentage van de overheidsuitgaven heeft de EU een flinke achterstand op de VS, namelijk 1,7% in vergelijking met 2,9%. De hoeveelheid O&O uitgevoerd door de overheid als percentage van het BBP is echter min of meer in dezelfde orde van grootte, hoewel de kredieten op de overheidsbegroting de laatste tien jaar in de EU reël sterker zijn gedaald dan in de VS.

Tabel 5.4 Overheidsuitgaven voor O&O

	I Laatste Jaar	II In % van het BBP	III In % van de overheidsuitgaven	IV Jaarlijkse gemiddelde reële groei in 1990-1999
B	p 1997	0,5	1,36	3.3
DK	e 1998	0,7	1,44	5.4 (1)
D	e 1998	0,7	1,86	-1.2 (2)
EL	1997	0,4	0,80	4.8
E	1998	0,4	1,82	5.3
F	p 1998	0,8	1,96 ^a	-3.1 (3)
IRL	1997	0,4	0,89	8.0
I	p 1998	0,5	1,38	-1.5
NL	1997	0,9	1,88	1.4
A	1993	0,7	1,32	3.4
P	1998	0,4	1,39	8.7
FIN	p 1998	0,9	2,28	6.6 (4)
S	1997	0,9	1,45	-7.2 (4)
UK	1998	0,6	1,85	-1.2
EU	e 1998	0,7	1,73	-0.7 (2)
US	p 1998	0,6	2,90	-0.4
JP	1998	0,7	1,80	5.2

Bron: Europese Commissie, DG Onderzoek "Naar een Europese onderzoekruimte - Wetenschap, technologie en innovatie kerngegevens 2000".

Opmerking: p = prognoses, e = ramingen

(1) 1993-1999; (2) 1991-1999; (3) 1992-1998; (4) 1995-1999; (5) Intramurale overheidsuitgaven aan O&O en hoger onderwijsuitgaven aan O&O; (6) Overheidsbudget allocatie voor O&O (GBAORD) als percentage van algemene overheidsuitgaven; overheidsbudgetallocatie voor O&O (GBAORD).

Desondanks en volgens de mededeling van de Commissie over *Innovatie in een kenniseconomie* (COM(2000)567) zijn de verschillen op het gebied van de particuliere uitgaven voor O&O veel opvallender en relevanter voor de ontwikkeling van de “nieuwe” economie. De inspanning die de industrie zich voor onderzoek getroost, belooft in de EU slechts 60% van die in de VS en de Federale Overheid financiert slechts 13% van de O&O uitgaven van Amerikaanse ondernemingen terwijl in de Europese Unie slechts 9% publiek gefinancierd wordt. De totale onderzoeksinspanning in de VS is bijna 3% van het BBP, terwijl het overeenkomstige cijfer voor de EU onder de 2% ligt.

Per lidstaat beschouwd zijn de overheidsuitgaven voor O&O alleen in F, NL, FIN en S hoger dan in de VS. Het andere uiterste wordt gevormd door landen zoals EL, E, IRL en P, waar de overheidsuitgaven voor O&O minder dan een half procentpunt van het BBP bedragen.

Het belang van innovatie is ondubbelzinnig benadrukt in de Europese Raad van Lissabon in antwoord op de uitdagingen van de mondialisering en de kenniseconomie.

In januari 2000 heeft de Commissie de schepping van een Europese Onderzoeksruimte voorgesteld (COM(2000) 6). The Commissie herinnert aan de het belang van voortdurend onderzoek en technologische ontwikkeling voor economische groei, competitiviteit en werkgelegenheid door de creatie van nieuwe producten, processen en markten en de modernisering van Europese bedrijven.

Opgesteld om sterke samenwerkingsverbanden tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Unie te ontwikkelen, voorzien de voorstellen die de Commissie begin oktober 2000 (COM(2000) 612) heeft gedaan om de Europese Onderzoeksruimte vorm te geven in het volgende: nieuwe instrumenten te gebruiken zoals deelname van de Unie in nationale onderzoeksprogramma's die gezamenlijk worden uitgevoerd, netwerken van voortreffelijkheid and grootschalige gerichte projecten om een kritische massa van bedrevenheid te halen; de acties op Europees niveau voor infrastructuur, mobiliteit en interface tussen onderzoek en innovatie vergoten en diversifiëren; de inspanning van de Unie concentreren op geselecteerde prioriteits thema's en gebieden met een duidelijke Europese toegevoegde waarde.

In de mededeling van de Commissie over *Innovatie in een kenniseconomie* zijn de trends in het Europese innovatiebeleid uitvoerig geëvalueerd en de globale beleidslijnen voor de bevordering van de innovatie in de Unie uiteengezet.

Teneinde een innovatiebevorderende omgeving te bieden, heeft de Commissie gewezen op het belang van het regelgevings-, het bestuursrechtelijke en het financiële kader voor onderzoek en innovatie, en heeft zij tegelijkertijd de nadruk gelegd op de noodzaak de interfaces in het onderzoek- en innovatiestelsel te verbeteren. Aldus zullen de ondernemingen toegang kunnen krijgen tot kennis, bekwaamheden, financiële bankdiensten, adviesbronnen en marktinformatie.

Een dergelijke beleidsstrategie erkent expliciet dat het probleem vooral ligt op het institutionele vlak alsmede bij regelgevingen die de particuliere sector geen adequate stimulansen geven om te innoveren en in O&O te investeren. Zoals hierboven opgemerkt,

ligt de financiering van O&O door de overheid in sommige lidstaten niettemin op een zeer laag peil, terwijl de betrokkenheid van de particuliere sector gemeten naar internationale standaarden verreweg van optimaal is. Bovendien gaan in de meeste lidstaten openbare en particuliere inspanningen hand in hand. Derhalve moeten dergelijke institutionele en structurele hervormingen worden aangevuld met een grotere samenwerking tussen de overheids- en de particuliere sector teneinde te komen tot hogere totale O&O-uitgaven. Het moet onderzocht worden of belastingstelsels in de EU bevordelijk zijn voor investeringen in immaterieel kapitaal zodat Europa kan concurreren met de VS op high-tech terrein.

6. HOUDBAARHEID VAN DE OPENBARE FINANCIËN OP LANGE TERMIJN

6.1 Overzicht van de budgettaire implicaties van de vergrijzing

Vele factoren zullen van invloed zijn op de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn

De Europese Raad van Lissabon verzocht om in het verslag over de bijdrage van de openbare financiën tot de groei en de werkgelegenheid te beoordelen of er concrete maatregelen worden genomen om "*... de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te waarborgen, met aandacht voor de verschillende dimensies daarvan, inclusief de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking, een en ander in het licht van het door de Groep op hoog niveau Sociale bescherming op te stellen verslag*"¹⁷.

In het mandaat wordt erkend dat andere factoren dan de vergrijzing van de bevolking van invloed zijn op de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn. De veranderende gezinsstructuur en de verhoogde participatie van vrouwen bijvoorbeeld zullen van invloed zijn op de overheidsuitgaven en de belastingen. Naarmate de economische integratie voortschrijdt, zal het wegens de belastingconcurrentie voor de overheden tevens steeds moeilijker worden belastingen te heffen op mobiele belastinggrondslagen. In deze mededeling wordt bijzondere aandacht besteed aan de budgettaire gevolgen van de vergrijzing van de bevolking, met name voor de overheidspensioenen en in mindere mate voor de uitgaven op het gebied van gezondheidszorg. Er wordt niet ingegaan op even belangrijke beleidsimplicaties van de vergrijzing van de bevolking, zoals de implicaties voor de adequatie van de sociale-beschermingsstelsels die worden behandeld door de Groep op hoog niveau inzake sociale bescherming.

¹⁵ Als onderdeel van de doelstelling de sociale bescherming te moderniseren, verzocht de Europese Raad van Lissabon "*... de Groep op hoog niveau inzake Sociale bescherming om, rekening houdend met de werkzaamheden van het Comité voor de economische politiek, deze samenwerking te steunen en, als eerste prioriteit, op basis van een mededeling van de Commissie een studie te verrichten naar de toekomstige ontwikkeling van de sociale bescherming, gezien op langere termijn met bijzondere aandacht voor de houdbaarheid van de pensioenstelsels binnen verschillende tijdsbestekken tot 2020 en, zo nodig, tot later*". In december 2000 dient een voortgangsrapport klaar te zijn". De Groep op hoog niveau inzake Sociale bescherming heeft een voortgangsrapport opgesteld over *The future evolution of social protection – pensions* ten behoeve van de Europese Raad van Nice in december 2000 (Raadsdocument 2949/00 van 6.11.00). Dit voortgangsrapport is opgesteld op basis van een recente mededeling van de Commissie *De ontwikkeling van de sociale bescherming op de lange termijn: veilige en houdbare pensioenen* (COM(2000) 622 def.).

Demografische ontwikkelingen

De komende decennia zal de bevolking van de EU-lidstaten blijven veranderen ten gevolge van de aanhoudend lage vruchtbaarheidscijfers die niet langer toereikend zijn voor een natuurlijke vervanging van de bevolking, alsmede de stijgende levensverwachting. Een bijzonder belangrijke factor die het evenwicht tussen de beroepsbevolking en de gepensioneerden beïnvloedt, zal worden gevormd door het feit dat de na de Tweede Wereldoorlog geboren grote massa's de pensioengerechtigde leeftijd zullen bereiken. Uit de geactualiseerde bevolkingsprognoses van Eurostat voor de periode 2000 tot 2050 blijkt dat de beroepsbevolking van de EU (in de leeftijd van 20 tot 64 jaar) tot 2015 min of meer stabiel zal blijven op ongeveer 230 miljoen. Vervolgens zal de beroepsbevolking verminderen tot 224 miljoen tegen 2025 en 192 miljoen tegen 2050. Tegelijkertijd zal het aantal bejaarden van 65 jaar en ouder toenemen van 61 miljoen in 2000 tot 86 miljoen in 2025 en 103 miljoen tegen 2050. De grootste toename zal plaatsvinden onder de hoogbejaarden (85 jaar en ouder), wier aantal bijna zal verdrievoudigen van 7 miljoen in 2000 tot 19 miljoen in 2050.

Over het geheel genomen kan worden verwacht dat de omvang van de totale bevolking na 2020 zal beginnen te dalen (zie tabel 6.1). De totale bevolking van de EU zal volgens de prognoses toenemen van 376 miljoen in 2000 tot 386 miljoen in 2020, waarna zij geleidelijk zal verminderen tot 364 miljoen tegen 2050. Er worden echter belangrijke verschillen tussen de lidstaten verwacht. Sterke dalingen van de bevolking worden geraamd voor I, D en E, terwijl een groei wordt verwacht in F, UK, NL, IRL en P.

Tabel 6.1 Totale bevolking in de EU-lidstaten 2000-2050 (x 1 miljoen)

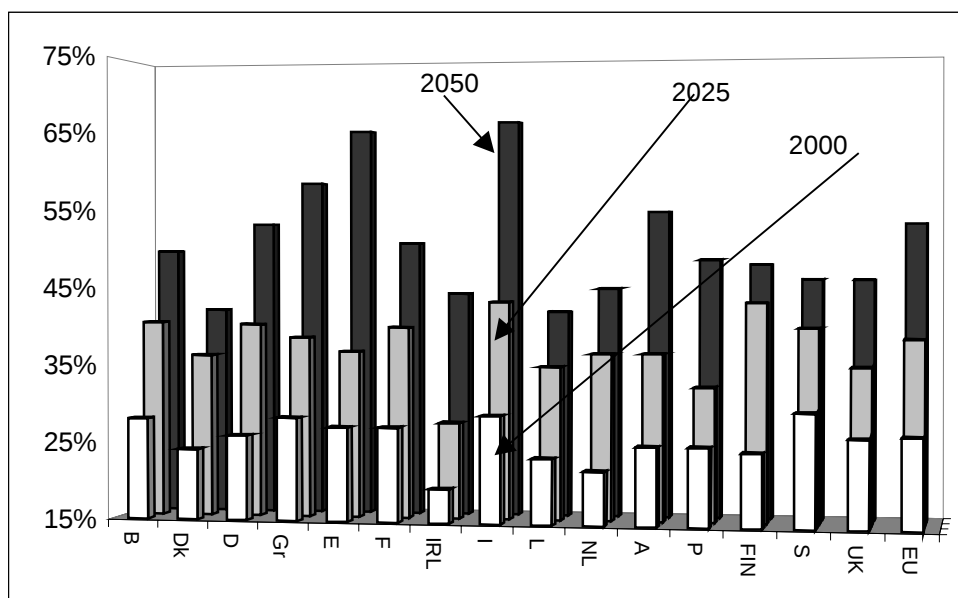
	2000	2010	2020	2030	2040	2050
B	10.2	10.4	10.5	10.5	10.4	10.1
DK	5.3	5.5	5.6	5.6	5.6	5.6
D	82.1	83.4	83.3	82.0	79.6	76.0
EL	10.5	10.8	10.8	10.7	10.6	10.2
E	39.4	39.9	39.5	38.6	37.3	35.1
F	59.2	61.4	62.8	63.7	63.5	62.2
IRL	3.8	4.1	4.4	4.6	4.7	4.8
I	57.6	57.3	56.0	54.0	51.5	48.1
L	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6
NL	15.9	16.7	17.3	17.7	17.9	17.7
A	8.1	8.1	8.2	8.1	7.9	7.6
P	10.0	10.3	10.5	10.7	10.8	10.7
FIN	5.2	5.3	5.3	5.3	5.1	5.0
S	8.9	9.0	9.1	9.3	9.2	9.2
UK	59.5	60.9	62.2	63.2	62.9	61.8
EU-15	376.2	383.4	386.0	384.6	377.6	364.5

Bron: Eurostat, basisscenario

De afhankelijkheidsratio (gedefinieerd als personen boven de 65 jaar als percentage van de beroepsbevolking 20-64 jaar) voor de EU zal snel stijgen van ongeveer 27% in 2000 tot 39% in 2025 en 53% in 2050 (zie grafiek 6.1). Door verhoogde immigratie zou de totale bevolking zich kunnen stabiliseren, maar om een deel van de stijging van de afhankelijkheidsratio te ondervangen, zou een nog nooit eerder gezien (en mogelijk politiek onaanvaardbaar) niveau moeten worden bereikt om de ratio's op of dichtbij hun huidige niveau te houden.

Ook in dit opzicht zijn er grote verschillen tussen de lidstaten. Als uitgangspositie in 2000 heeft IRL met 19% de laagste afhankelijkheidsratio, in vergelijking met ratio's van bijna 30% in B, EL, I en S. De tijdstippen waarop de demografische veranderingen intreden, zijn ook verschillend. Sterke stijgingen van de afhankelijkheidsratio beginnen zich na 2005 voor te doen in D, EL, I, NL en A, en wat later rond 2010 in B, E, F, FIN en S. In de meeste lidstaten zal de ontwikkeling van de afhankelijkheidsratio weer tot stilstand komen rond 2040, terwijl de hoogste ratio's in 2050 worden geraamd voor EL, E en I. De schaal van de veranderingen is indrukwekkend, met stijgingen van de afhankelijkheidsratio's met bijna 40 procentpunten in I en E.

Grafiek 6.1 Afhankelijkheidsratio 2000-2050*



Met demografische prognoses op lange termijn is onzekerheid gemoeid. Demografische prognoses op middellange termijn zijn echter vrij betrouwbaar voor personen die reeds geboren zijn, zoals het geval is met de gepensioneerden van de volgende 30 tot 40 jaar. Vanuit het oogpunt van de openbare financiën zijn er twee specifieke risico's. Ten eerste zal de verwachte stijging van de vruchtbaarheid vanaf de historisch lage niveaus misschien niet optreden, waardoor er de komende decennia minder personen tot de arbeidsmarkt zouden toetreden. Ten tweede zou een belangrijke stijging van de levensverwachting tot boven het niveau van de huidige voorspellingen, ten gevolge van bijvoorbeeld vooruitgang op het gebied van medische technologieën of geneesmiddelen, de afhankelijkheidsratio's verder kunnen doen stijgen en kunnen bijdragen tot de druk op de overheidspensioen- en de gezondheidszorgstelsels. Gezien deze risico's lijkt het noodzakelijk de demografische ontwikkelingen en hun implicaties voor de openbare financiën zorgvuldig te volgen.

Invloed van de vergrijzing op de openbare financiën

Pensioenen¹⁸: De vergrijzing zal leiden tot een daling van de verhouding tussen bijdragenden en gepensioneerden tussen nu en 2050. In de lidstaten is het grootste deel van het inkomen uit pensioenen afkomstig van overheidspensioenstelsels. Er bestaan echter belangrijke verschillen tussen de lidstaten met betrekking tot de aard en de financiering van de overheidspensioenen (zie tabel 6.2). Overheidspensioenen worden gewoonlijk gefinancierd op een pay-as-you-go (PAYG)-basis, d.w.z. zij worden rechtstreeks betaald uit

¹⁸

Het Verdrag bevat een aantal beschermingsmaatregelen die verhinderen dat schulden van een lidstaat op andere EU landen overgaan. In het bijzonder artikel 103 kent de no bail-out regel volgens welke: "de Gemeenschap is niet aansprakelijk voor de verbintenissen van centrale overheden, regionale, lokale of ander overheden, andere publiekrechtelijke lichamen of openbare bedrijven van de lidstaten ..."

de bijdragen van de huidige actieven en werkgevers. In sommige lidstaten vormen de PAYG-pensioenen slechts een minimumpensioen om in de basisbehoeften te voorzien. Het wordt aan de sociale partners of aan individuele werkgevers en werknemers overgelaten om ze aan te vullen met bedrijfs- en particuliere pensioenvoorzieningen, die gewoonlijk volledig door kapitaal zijn gedekt. In andere lidstaten werkt het stelsel van de PAYG-pensioenen op een verzekeringsbasis, waarbij de pensioenen zijn gekoppeld aan het in het verleden verdiende inkomen.

Er zijn grote verschillen in de omvang van de huidige overheidsuitgaven voor overheidspensioenen. Deze uitgaven zijn het hoogst in A en I, waar zij ongeveer 15% van het BBP bedragen, in vergelijking met niveaus van 5% van het BBP in IRL, NL en het VK. In andere lidstaten liggen de uitgaven voor overheidspensioenen in de orde van grootte van 10% van het BBP. Er zijn ook duidelijke verschillen tussen de landen in de omvang van de activa van de pensioenfondsen; zij zijn het hoogst in NL (87% van het BBP), het VK (75%), DK (75%) en IRL (45%). Daarentegen zijn de activa van de pensioenfondsen laag, ver onder 10% van het BBP, in de meeste lidstaten, waaronder de vier grootste economieën van de eurozone.

Voor het maken van begrotingsprognoses op lange termijn moet worden uitgegaan van een aantal hypothesen betreffende variabelen zoals rentetarieven, productiviteitsstijging en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Met behulp van de prognoses moeten weliswaar ernstige budgettaire onevenwichtigheden kunnen worden geïdentificeerd, maar de resultaten moeten voorzichtig worden behandeld. Een verdere moeilijkheid is dat de nationale prognoses gewoonlijk niet vergelijkbaar zijn, doordat zij gebruik maken van verschillende demografische en economische hypothesen in combinatie met verschillende modelspecificaties en definities. Internationale organisaties hebben een aantal van deze problemen overwonnen door gebruik te maken van demografische en economische standaardhypothesen, maar daar staat tegenover dat de institutionele details van de nationale pensioen- en sociale-zekerheidstelsels in de modellen minder nauwkeurig in aanmerking worden genomen.

Tabel 6.2: Overzicht van de pensioenstelsels in de EU-lidstaten

	Verplichte pensioen gerechtigde leeftijd		Indexering	Overheids- pensioenen in % van het BBP 1998 ¹	Activa pensioen- fondsen in % van het BBP 1996 ²
	Man- nen	Vrou- wen			
B	65	61	Prijzen	9.5	4.1
DK	67 ⁸	67	Lonen	11.8	75
D	65	60 ³	Nettolonen	12.4 ⁴	5.8
EL	55/65 ⁵	55/60	Lonen	12.1	12.7
E	65	65	Prijzen	9.6	3.8
F	60	60	Prijzen	12.7	5.6
IRL	65/66	65/66	Discretionair	3.0	45.0
I	65	60	Prijzen	14.2	3.0
L	65	65	Lonen/prijzen	10.6	19.7
NL	65	65	Lonen/prijzen	5.0	87.3
A	65	60	Nettolonen	15.0	1.2
P	65	65	Discretionair	9.8	9.9
FIN	65	65	Lonen/prijzen	11.5	40.8
S	65 ⁶	65	Andere	11.1	32.6
UK	65	60	Prijzen	5.3	74.7

Bron: Verslag van de werkgroep vergrijzing van het Comité voor de economische politiek

Opmerkingen: (1) De definities van de overheidsuitgaven voor pensioenen zijn niet identiek en derhalve niet volledig vergelijkbaar. Voor IRL zijn de cijfers gebaseerd op de sociale-zekerheidsbijdragen. (2) Bron: OESO, behalve DK, waarvoor de cijfers afkomstig zijn van de nationale autoriteiten. In sommige landen maken deze fondsen normaliter geen deel uit van het overheidspensioenstelsel. (3) 65 vanaf 2005. (4) Algemeen wettelijk en bijzonder ambtenarenpensioenstelsel. (5) Overheidssector: ook voor vrouwen. (6) De pensioengerechtigde leeftijd is 61 en flexibel naar boven. Het is een stelsel op basis van opgebouwde rechten, dus elk extra gewerkt jaar leidt tot een overeenkomstige verhoging van de pensioenuitkeringen. Voor het gegarandeerde pensioen is de pensioengerechtigde leeftijd 65. (7) Formule op basis van de nominale groei van het BBP. (8) 65 vanaf 2004.

Deze afweging tussen vergelijkbaarheid/transparantie deed het Comité voor de economische politiek besluiten tot een nieuwe aanpak in een verslag over de budgettaire implicaties van de vergrijzing, dat door de Raad ECOFIN werd besproken op 7 november 2000.¹⁹ De

¹⁹

Report of the impact of ageing populations on public pension systems, EPC/ECFIN/581/00-EN. De werkzaamheden van het Comité voor de economische politiek verlopen parallel met werkzaamheden in de OESO (Werkgroep 1). De demografische en economische hypothesen zijn opgesteld in samenwerking met het Secretariaat van de OESO omwille van de consistentie.

nationale autoriteiten werden verzocht hun nationale modellen te bezigen met gebruikmaking van demografische en economische standaardhypothese van EUROSTAT. Deze hypothesen bieden enige flexibiliteit om specifieke nationale omstandigheden in aanmerking te nemen.²⁰ Onderstaande resultaten zijn strikt genomen niet vergelijkbaar, maar vormen niettemin een belangrijke vooruitgang waar het gaat om de opstelling van vrijwel vergelijkbare ramingen van pensioenprognoses op lange termijn.

Het uitgangspunt was een zogenoemd “scenario lopend beleid”, dat ten doel had prognoses van de pensioenuitgaven op te stellen op basis van reeds vastgestelde wetgeving. Er zijn ook diverse gevoeligheidstests en beleidssimulaties uitgevoerd, die uitvoerig uiteengezet worden in het verslag van het Comité voor de economische politiek.

Tabel 6.3 *Prognoses pensioenuitgaven 2000-2050 (in % van het BBP, vóór belasting)*²¹

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Verandering 2000-topjaar
B	9.3	8.7	9.0	10.4	12.5	13.0	12.6	3.7
DK	10.2	11.3	12.7	14.0	14.7	13.9	13.2	4.5 ²²
D	10.3	9.8	9.5	10.6	13.2	14.4	14.6	4.3
EL	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
E	9.4	9.2	9.3	10.2	12.9	16.3	17.7	8.3
F	12.1	12.2	13.1	15.0	16.0	15.8	N.A.	3.9
IRL	4.6	4.5	5.0	6.7	7.6	8.3	9.0	4.4
I	14.2	14.1	14.3	14.9	15.9	15.7	13.9	1.7
L	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
NL	7.9	8.3	9.1	11.1	13.1	14.1	13.6	6.2
A	14.5	14.4	14.8	15.7	17.6	17.0	15.1	3.1
P	9.8	10.8	12.0	14.4	16.0	15.8	14.2	6.2
FIN	11.3	10.9	11.6	14.0	15.7	16.0	16.0	4.7
S	9.0	8.8	9.2	10.2	10.7	10.7	10.0	1.7

²⁰ Zo was de participatiegraad gebaseerd op IAO-prognoses, maar de aanpassingen naar 2010 toe weerspiegelden ook verschillen tussen de landen op het gebied van hervormingen van het arbeidsmarktbeleid en wettelijk geregelde hervormingen van sociale instellingen. De werkloosheid wordt geacht tegen 2005 tot haar structurele niveau te dalen zoals gedefinieerd door de OESO, en wordt tot 2050 op dat niveau gehouden. Dit niveau kon echter worden aangepast om reeds ingevoerde hervormingen van de arbeidsmarkt te weerspiegelen, mits de aanpassing niet groter was dan een derde van het geraamde structurele werkloosheidspeil in 2005. De arbeidsproductiviteit zal naar verwachting convergeren tot 1,75% per jaar tussen 2020 en 2030.

²¹ De ramingen voor Griekenland en Luxemburg zullen in januari 2001 door de nationale autoriteiten worden verstrekt.

²² Exclusief het aanvullende stelsel met semi-kapitaaldekking, ATP, bedraagt de stijging ten opzichte van 2000 in het topjaar voor Denemarken slechts 3,1% van het BBP.

UK	5.1	4.9	4.7	4.4	4.7	4.4	3.9	0.0
Bron: Verslag van de werkgroep vergrijzing van het Comité voor de economische politiek								

Uit de simulaties blijkt dat de pensioenuitgaven van de overheid als percentage van het BBP de komende decennia sterk zullen stijgen in alle lidstaten, behalve het VK. De omvang en het tijdstip van de uitgavenstijgingen verschillen echter van lidstaat tot lidstaat. Volgens de prognoses zullen slechts twee lidstaten hun uitgaven voor overheidspensioenen in de periode van 2000 tot 2050 met minder dan 2% van het BBP verhogen, namelijk I en S.

In de meeste gevallen zullen de effecten van de vergrijzing de pensioenuitgaven met ongeveer 3 tot 5% van het BBP doen oplopen, namelijk B (3,7%), DK (4,5%), D (4,3%), F (3,9%), IRL (4,4%), A (3,1%) en FIN (4,7%).

Een nog hogere opwaartse druk op de uitgaven voor overheidspensioenen wordt geraamd voor P, NL (6,2% van het BBP) en vooral E (een toename met 8,2% van het BBP over de prognoseperiode). Wat het tijdstip betreft, zullen de uitgaven voor overheidspensioenen in DK, F, I, A, P en S rond 2030 hun hoogtepunt bereiken. Het hoogtepunt zal rond 2040 worden bereikt in B, NL en FIN, en in de overige landen rond 2050. In het algemeen zij voorts opgemerkt dat, hoewel de geraamde stijging van de overheidsuitgaven een grote uitdaging is, deze onder de verwachte toename van de afhankelijkheidsratio's blijft. Dit wijst erop dat de in de jaren negentig ondernomen hervormingen enig succes hebben gehad waar het gaat om het effect van de vergrijzing op de overheidspensioenstelsels.

Naast de omvang van de stijging van de uitgaven voor overheidspensioenen moeten echter nog andere factoren in aanmerking worden genomen. Er moet ook rekening worden gehouden met het beginpeil van de uitgaven voor overheidspensioenen, dat in 2000 varieert van ongeveer 5% van het BBP in IRL en UK tot meer dan 14% van het BBP in I en A. Ook moet worden gekeken naar de belastingen op inkomsten uit pensioenen, d.w.z. de netto-overheidsuitgaven voor pensioenen. Een andere belangrijke factor is dat de bijdragen aan pensioenstelsels met kapitaaldekking, zoals in NL, gewoonlijk aftrekbaar zijn, d.w.z. dat de belasting wordt uitgesteld totdat de pensioenen worden uitbetaald. Dit betekent dat de gestegen uitgaven voor overheidspensioenen in dergelijke landen zullen worden gecompenseerd door verhoogde belastingopbrengsten over inkomsten uit pensioenen met kapitaaldekking.

Gezondheidszorg: Gemiddeld bedragen de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg in de EU iets meer dan 6% van het BBP, dat is ongeveer drie kwart van de totale uitgaven voor gezondheidszorg. Zij vormen een belangrijke component van alle overheidsuitgaven, en staan centraal in de discussie over de budgettaire implicaties van de vergrijzing.

Uit studies over het patroon van deze uitgavencategorie voor verschillende leeftijdsgroepen blijkt dat, naarmate mensen ouder worden, zij in het algemeen meer uitgeven aan gezondheidszorg. In feite hebben de profielen van de gemiddelde uitgaven voor gezondheidszorg voor personen van verschillende leeftijdsgroepen in het algemeen een U-vorm, met hoge uitgaven voor kinderen en bejaarden. De verwachte toename van het aantal bejaarden geeft derhalve aanleiding tot bezorgdheid over stijgende uitgaven voor gezondheidszorg.

Het meten van het effect van demografische veranderingen op de totale uitgaven voor gezondheidszorg is echter niet zo eenvoudig als op het eerste gezicht zou lijken. Sommige

recente studies wijzen erop dat, naarmate de levensverwachting (alsmede het aantal bejaarden) in de toekomst stijgt, de mensen een groter aantal jaren in goede gezondheid zullen genieten dan de vorige generaties. Dit betekent dat, hoewel er in de toekomst steeds meer bejaarden zullen zijn, dit wellicht niet zal leiden tot een evenredige stijging van de uitgaven voor gezondheidszorg. Bovendien wordt een belangrijk deel van de diensten op het gebied van gezondheidszorg in de laatste levensmaanden vóór de dood verbruikt, en bestaat er derhalve geen rechtstreeks verband met de leeftijd.

De laatste drie decennia was de vergrijzing geen belangrijke drijvende kracht achter de stijging van de uitgaven voor gezondheidszorg in de lidstaten. Zoals uiteengezet in bijlage C, blijkt uit studies van de OESO over de ontwikkeling van de uitgaven voor gezondheidszorg tussen de jaren zestig en de jaren negentig dat de volgende factoren belangrijker waren: verhoogde dekking van de door de overheid verstrekte gezondheidszorg of ziekteverzekering; toegenomen vraag naar/verbruik van gezondheidszorg bij toegenomen welvaart; alsmede factoren aan de aanbodzijde, zoals het toegenomen gebruik van nieuwe en duurdere technologie, en hogere inflatie van de prijzen van geneeskundige verstrekkingen dan de algemene prijsinflatie. Er bestaat weinig consensus over de vraag of deze factoren in de toekomst belangrijk zullen blijven. Andere factoren zouden ook een rol kunnen gaan spelen bij de toename van de vraag naar openbare verstrekking van gezondheidszorg, zoals kleinere gezinnen ten gevolge van de verhoogde participatie van vrouwen aan het arbeidsproces. Anderzijds zou een verhoogd besef van het verband tussen het gedrag van individuen en hun gezondheidstoestand of, belangrijker nog, het effect van eerdere hervormingen in de gezondheidszorgsector de opwaartse druk op de uitgaven in deze sector kunnen afremmen.

Het bestaan van een groot aantal verschillende factoren die van invloed zijn op de uitgaven voor gezondheidszorg, compliceert in belangrijke mate het maken van prognoses over de toekomstige uitgaventrends en het voorspellen van de specifieke rol van demografische veranderingen.

Ook de aard van de gezondheidszorgstelsels is een complicerende factor bij de opstelling van uitgavenprognoses voor verschillende landen. Gezondheidszorgstelsels zijn door hun aard uitermate complex en hun structuur kan van land tot land aanzienlijk variëren. De gedetailleerde organisatiestructuur van de gezondheidszorgstelsels, en de prikkels die zij creëren voor verschillende soorten actoren, kunnen echter bijzonder belangrijk zijn voor het bepalen van de vraag- en aanbodfactoren die de uitgaven beïnvloeden. Daardoor kunnen gelijksoortige trends in de geneeskundige technologie of in de prijzen van geneeskundige verstrekkingen zeer verschillende implicaties hebben voor de ontwikkeling van de uitgaven voor gezondheidszorg in verschillende lidstaten.

Ondanks deze problemen zijn er reeds enkele pogingen gedaan om een prognose te maken van de uitgaven voor gezondheidszorg. De OESO raamt dat de directe gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg zullen bestaan in een stijging van 3 % van het BBP in de EU en in Japan en 2 % in de VS. Verscheidene lidstaten hebben getracht de toekomstige stijgingen van de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg in verband met de vergrijzing te kwantificeren. Zij komen uit op een stijging van de overheidsuitgaven in de orde van grootte van 2-3 % van het BBP. Over het geheel genomen bestaat er derhalve overeenstemming over dat de uitgaven voor gezondheidszorg zullen stijgen, maar er is nog discussie over de omvang van de stijging. Er is dus behoefte aan effectieve kostenbeperkende maatregelen, waarvan men een overzicht vindt in bijlage C.

Een belangrijk aspect van de budgettaire gevolgen van de vergrijzing is de langdurige zorg voor bejaarden. Dit type uitgaven zal een van de hoofdoorzaken zijn van de stijging van de overheidsuitgaven ten gevolge van de vergrijzing. In vele lidstaten maakt langdurige zorg echter formeel geen deel meer uit van de sector gezondheidszorg – deze uitgaven worden dikwijls gedekt door sociale budgetten. Prognoses van de uitgaven voor gezondheidszorg waarin dit type zorg niet is opgenomen, zullen waarschijnlijk het effect van de vergrijzing op de totale overheidsuitgaven ernstig onderschatten.

Onderwijs: Een eventuele daling van de overheidsuitgaven voor onderwijs wegens het kleinere aantal jongeren zal vermoedelijk bescheiden in omvang zijn, en waarschijnlijk veel geringer dan de stijgingen van de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg. Hogere uitgaven per hoofd zullen wellicht vereist zijn om de investeringen in menselijk kapitaal te verhogen en levenslang leren te bevorderen, waardoor oudere werknemers in het arbeidsproces kunnen terugkeren of blijven.

Algemene beoordeling van de implicaties voor de openbare financiën

Hoewel bovenstaande prognoses voorzichtig moeten worden geïnterpreteerd, kan het gecombineerde effect van de vergrijzing op enerzijds de overheidspensioenstelsels en anderzijds de openbare gezondheidszorg zonder verdere hervormingen bestaan in een stijging van de overheidsuitgaven met 5 tot 8 procentpunten van het BBP in de meeste lidstaten, en mogelijk grotere bedragen bij minder gunstige scenario's. Hoewel deze druk over verscheidene decennia gespreid zal zijn, is dit niettemin een grote uitdaging voor de houdbaarheid van de openbare financiën. De uitdaging van de vergrijzing voor de begroting is vooral acuut in landen met een hoge uitstaande overheidsschuld en PAYG-pensioenstelsels.

Uiteraard zouden dergelijke grote uitgavenstijgingen niet kunnen worden gefinancierd door de structurele tekorten en de overheidsschuld hoog te laten oplopen. Een terugkeer naar grote structurele tekorten zou de op de weg naar de EMU nagestreefde begrotingsconsolidatie ondermijnen en strijdig zijn met het stabiliteits- en groeipact. Onhoudbare openbare financiën zouden de tenuitvoerlegging van het ene monetaire beleid door de ECB bemoeilijken en het vertrouwen in het EMU-proces ondermijnen, hetgeen mogelijk zou resulteren in hogere rentetarieven dan anders het geval zou zijn geweest.

Eenvoudigweg zorgen voor aanvullende financiering voor de hogere uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg kan in strijd zijn met de conclusies van de Europese Raad van Lissabon. Zo zou een *verhoging van de bijdragen aan de overheidspensioenstelsels* (die in vele lidstaten reeds zeer hoog zijn) de wig tussen loonkosten en nettolonen verbreden, en ontradend werken voor het in dienst nemen van werknemers en het deelnemen aan de arbeidsmarkt. Bovendien zouden de onevenwichtigheden tussen de generaties hierdoor groter worden. Evenzo zou een *verhoging van de totale belastingdruk* een remmende invloed kunnen hebben op de werkgelegenheid en de investeringen, waardoor de houdbaarheid van de openbare financiën op termijn slechter in plaats van beter zou kunnen worden. Tenslotte zou *besnoeien op andere essentiële overheidsuitgavencategorieën* zoals infrastructuur, onderwijs en opleiding, informatietechnologie en O&O contraproductief kunnen zijn, aangezien dergelijke uitgaven bijdragen tot de verhoging van de potentiële productie van de EU.

Terwijl de druk toeneemt om de leeftijdsgebonden uitgaven te verhogen, kan tegelijkertijd de economische integratie de mobiele belastinggrondslagen "uithollen", d.w.z.

belastingconcurrentie. De overheden krijgen het wellicht steeds moeilijker om een hogere belastingdruk te bevorderen om de gestegen leeftijdsgebonden uitgaven te financieren. Als alternatief zullen de overheden wellicht de belastingdruk moeten verleggen van de mobiele belastinggrondslagen (d.i. op kapitaal) naar immobiele belastinggrondslagen (d.i. arbeid), een ontwikkeling die de werking van de arbeidsmarkt zou kunnen verstoren.

6.2 De weg vooruit en het antwoord van de lidstaten

Een veelomvattend hervormingsproces is nodig om het hoofd te bieden aan deze uitdagingen. In het kader hiervan moeten stappen worden genomen om de openbare financiën verder te consolideren vóór 2010, wanneer de budgettaire gevolgen van de vergrijzing optreden, moeten arbeidsmarktmaatregelen worden genomen om de werkgelegenheid uit te breiden en de participatiegraad te verhogen, vooral onder oudere werknemers, en moeten hervormingen worden ingevoerd om de overheidspensioenen een gezonde financiële grondslag te geven. De beleidsmaatregelen moeten ruim vóór de stijging van de afhankelijkheidsratio's worden vastgesteld, zodat de mensen hun oude-dagsvoorziening dienovereenkomstig kunnen aanpassen.

Verdere consolidatie van de openbare financiën

De lidstaten moeten van het huidige gunstige economische klimaat profiteren om de begroting verder te consolideren en de overheidsschuld sneller terug te dringen. Aldus zullen zij de veranderende demografische situatie tegemoet kunnen treden met een kleinere overheidsschuld en een lagere rentelast. Illustratieve berekeningen in tabel 6.4 laten zien wat er in 2010 en 2020 met de overheidsschuld zou gebeuren als de lidstaten vasthouden aan de in hun stabiliteits- of convergentieprogramma 1999/2000 vastgestelde middellange-termijndoelstellingen voor 2003²³. Hieruit blijkt duidelijk dat, als de landen vasthouden aan de middellange-termijndoelstelling, zij hun schuld belangrijk zullen kunnen verminderen en een daling van de rentelast in het verschiet ligt: dit zou de extra budgettaire kosten van de vergrijzing gedeeltelijk dekken. Dit effect is bijzonder sterk voor landen met een hoge schuld. Indien zij hun begrotingssituatie in overeenstemming met de doelstellingen voor 2003 houden, zal hun rentelast tegen 2020 met ongeveer 3 procentpunten van het BBP zijn gedaald.

Een verdere duurzame verbetering van het structurele saldo die deze doelstellingen met 1 procentpunt van het BBP overschrijdt, zou in de meeste lidstaten tegen 2010 en 2020 een verdere vermindering van de overheidsschuld met ongeveer 12 procentpunten van het BBP met zich brengen. Alle landen zouden onder de Maastricht-norm van 60 % liggen en in het geval van de noordse landen zou de schuld omslaan in vermogen. De nieuwe schuldniveaus impliceren een extra daling van de rentelast met 0,4 % van het BBP tegen 2010 en 0,6 % van het BBP tegen 2020. In alle landen zou de rentelast meer dan 1 % van het BBP lager zijn dan in 2000, en in acht lidstaten zou de vermindering meer dan 3 % van het BBP bedragen. Deze belangrijke besparingen illustreren de bijdrage die een sterke begrotingsdiscipline kan leveren tot het anticiperen op de budgettaire gevolgen van de

²³

Verscheidene lidstaten hebben hun geactualiseerde stabiliteits- of convergentieprogramma voor 2000/2001 reeds ingediend. De middellange-termijndoelstellingen in de tabel zijn echter niet dienovereenkomstig gewijzigd. In het verslag van de Commissie aan de Raad zal een herziene tabel met de doelstellingen van de programma's 2000/2001 van alle landen kunnen worden opgenomen. Deze berekeningen zijn gebaseerd op een verondersteld verschil tussen groei en rente van ongeveer 2,25%, hetgeen dicht bij de lange-termijnoplossing van het model QUEST van de Commissie ligt.

vergrijzing van de bevolking. In het licht van bovenstaande prognoses zullen de potentiële besparingen de extra leeftijdsgebonden uitgaven waarschijnlijk niet volledig compenseren.

Tabel 6.4. Anticiperen op de vergrijzing: verlaging van de rentelast (in % van het BBP)

	"Middellange- termijn- doelstellingen"	Schuld - quote (tekort: +; overschot: -)	Middellange- termijndoelstellingen				Middellange- termijndoelstellingen - 1%			
			Schuld-	Veran- dering	Schuld-	Veran- dering	Schuld-	Veran- dering	Schuld-	Veran- dering
			Quote	v.d. rente- last	quote	v.d. rente- last	quote	v.d. rente- last	quote	v.d. rente- last
			2000	2010	2020		2010		2020	
B	-0.2	112	69	-2.1	44	-3.4	63	-2.5	31	-4.1
DK	-2.5	50	12	-1.9	-12	-3.1	5	-2.2	-25	-3.8
D	0.5	61	40	-1.0	26	-1.7	33	-1.4	14	-2.4
EL	-0.2	103	64	-2.0	38	-3.3	58	-2.3	26	-3.9
E	-0.2	63	37	-1.3	22	-2.1	30	-1.6	9	-2.7
F	0.5	59	43	-0.8	32	-1.4	36	-1.2	19	-2.0
IRL	-2.6	46	1	-2.3	-20	-3.3	-6	-2.6	-33	-3.9
I	0.1	112	73	-1.9	48	-3.2	66	-2.3	36	-3.8
NL	1.1	62	38	-1.2	29	-1.6	31	-1.6	17	-2.3
A	1.3	64	52	-0.6	45	-0.9	45	-0.9	32	-1.6
P	0.3	57	41	-0.8	28	-1.5	34	-1.2	16	-2.1
FIN	-4.7	43	-7	-2.5	-45	-4.4	-14	-2.9	-57	-5.0
S	-2.0	59	20	-2.0	-3	-3.1	13	-2.3	-16	-3.7
UK	0.3	44	24	-1.0	18	-1.3	17	-1.3	5	-1.9

De middellange-termijndoelstellingen komen overeen met de in de stabiliteits- en convergentieprogramma's 1999 geraamde begrotingssaldi in 2003 (EL, F, A & S: in 2002).

Bron: Diensten van de Commissie.

Hervormingen om de arbeidsparticipatie te verhogen

Een verhoging van de arbeidsparticipatie zou het negatieve effect van de demografische ontwikkelingen op de omvang van de actieve beroepsbevolking helpen compenseren. Vanuit het oogpunt van de openbare financiën bezien, zouden hierdoor de opbrengsten van de inkomstenbelasting en de bijdragen voor de PAYG-pensioenen stijgen, de uitgaven voor overheidspensioenen en andere uitkeringen dalen, en de totale productie stijgen. Om deze redenen werd in de recente mededeling van de Commissie over veilige en houdbare pensioenen en in het verslag van de Groep op hoog niveau inzake sociale bescherming de aandacht gevestigd op de noodzaak de totale arbeidsparticipatie te verhogen, vooral voor

wat betreft oudere werknemers, als hoofdonderdeel van de strategie om het hoofd te bieden aan de vergrijzing van de bevolking.

In het verslag wordt ertoe opgeroepen het volledige potentieel van de samenleving te mobiliseren, zoals voorgesteld in de Europese Raad van Lissabon, hetgeen een energieke hervorming van het economische, het sociale en het arbeidsmarktbeleid impliceert.

Een essentieel vraagstuk voor het financiële evenwicht van de pensioenstelsels is de vervroegde uittreding van oudere werknemers uit de arbeidsmarkt. Thans is in de meeste lidstaten de effectieve pensioengerechtigde leeftijd veel lager dan de pensioengerechtigde leeftijd waarin de verplichte pensioenstelsels voorzien. Dit leidt tot een snelle daling van de arbeidsparticipatie vanaf 55 jaar in de meeste lidstaten (zie tabel 6.5). Een van de voornaamste redenen voor deze trend was het slechte ouderenbeleid op de arbeidsmarkten, waarbij regelingen voor vervroegde uittreding werden gebruikt om overtollige arbeidskrachten te laten afvloeien. Er zijn duidelijke aanwijzingen in de EU-lidstaten dat in de pensioenstelsels verwerkte stimulansen, te zamen met pakketten voor vervroegde uittreding (zie hoofdstuk 4.1), ertoe hebben geleid dat de effectieve pensioengerechtigde leeftijd veel lager is geworden dan de verplichte pensioengerechtigde leeftijd. Er zijn hervormingen nodig om weer te komen tot neutraliteit in de pensioneringsvoorwaarden.

Tabel 6.5: Arbeidsparticipatie naar leeftijdsgroep in 1999

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU15
50-54	60.3	80.4	73.4	60.1	57.2	74.1	62.1	57.2	64.6	70.2	72.7	71.4	78.9	84.2	75.9	69.2
55-59	36.9	70.9	55.1	47.4	44.8	46.8	50.5	36.6	38.2	49.6	41	59.1	54.6	77.8	62.1	50.7
60-64	12.9	34	19.6	30.4	24.7	10.1	35.9	17.9	12.9	18.6	11.7	43.6	22.2	47.9	35.6	22.3
65-69	3.8	6.2	5	11.5	3.9	2.1	14.3	6.2	onbe- kend	5.2	4.9	24.8	4.4	10.7	11.6	6.5

Bron: Survey on work forces – Eurostat, Overgenomen uit het verslag van de Groep op hoog niveau inzake sociale bescherming

Om de effectieve pensioengerechtigde leeftijd te verhogen teneinde te komen tot een hogere arbeidsparticipatie in oudere leeftijdsgroepen, zijn allerlei maatregelen vereist. Het zal noodzakelijk zijn vervroegde-uittredingsregelingen te ontmoedigen (behalve indien gerechtvaardigd, bijvoorbeeld wegens gevaarlijk of zwaar werk) en de kansen voor oudere werknemers op de arbeidsmarkten te verbeteren. Enerzijds moeten de belemmeringen en ontradende factoren voor langer werken worden opgeheven. Anderzijds moeten oudere werknemers gelijke toegang hebben tot levenslang leren en bijscholing en moet voor aantrekkelijke werkomstandigheden worden gezorgd, en tevens moeten zij toegang hebben tot gerichte actieve arbeidsmarktmaatregelen op de algemene arbeidsmarkt. Om pensioenstelsels werkgelegenheidsvriendelijk te maken, moet de toegang tot vervroegde uittreding worden beperkt, moeten meer flexibele regels voor de overgang naar de pensionering worden ingevoerd, en moet ervoor worden gezorgd dat het arbeidsmarktbeleid voor oudere werknemers echt actief wordt gemaakt. Middelen die tot dusverre zijn gebruikt

om de werknemers te doen uittreden uit de arbeidsmarkten, moeten in plaats daarvan worden aangewend om ze aan het werk te houden of hun wederintreding te bevorderen.

In vele lidstaten vormt een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen een andere weg om de verhouding actieven/gepensioneerden te verbeteren. Hiertoe moeten echter beroepsleven en gezinsleven beter verenigbaar worden gemaakt, onder meer door te zorgen voor betaalbare kinderopvang. Het gebrek aan ondersteunende diensten voor gezinnen vormt een belemmering voor vrouwen om op de arbeidsmarkt te blijven. Het kan ook leiden tot een daling van de vruchtbaarheidcijfers, waardoor het probleem van de vergrijzing op lange termijn verergert.

Het verslag van de werkgroep vergrijzing van het Comité voor de economische politiek bevat elementen die de noodzaak illustreren de arbeidsparticipatie te verhogen om het budgettaire effect van de vergrijzing van de bevolking op te vangen. De pensioenprognoses werden opgesteld op basis van een macro-economisch scenario dat beantwoordt aan de conclusies van de Europese Raad van Lissabon, die de EU opriep “... *de arbeidsparticipatie, die momenteel gemiddeld 61% bedraagt, voor 2010 zo dicht mogelijk bij 70% te brengen en de arbeidsparticipatie van vrouwen, die momenteel 51% bedraagt, voor 2010 tot méér dan 60% te verhogen.*”²⁴ De uitkomsten van deze prognoses volgens het zogenoemde “Lissabon-scenario” wijzen uit dat de pensioenuitgaven in sommige landen (P, DK, UK, S en F) lager zouden liggen dan volgens tabel 6.3 op basis van een “scenario bij lopend beleid”. Om een hogere arbeidsparticipatie te bereiken, zullen adequate beleidsmaatregelen nodig zijn en op zichzelf kan dit de economische en budgettaire gevolgen van de vergrijzing niet volledig compenseren. In vele lidstaten zijn wellicht ook bepaalde aanpassingen in de pensioen/bijdrageformule van de overheidspensioenstelsels nodig.

²⁴

De hypothesen waren dat de participatiegraad voor zowel mannen als vrouwen geleidelijk zou convergeren tot 83% tegen 2045, dat de werkloosheid onder mannen en vrouwen zou convergeren tot 4% tegen 2045, waarbij de prognoses voor de beroepsbevolking waren ontleend aan het door EUROSTAT verstrekte hoge scenario, alsmede dat de productiviteit en de productiviteitsstijging van de verschillende Europese landen zou convergeren en dat tegen 2050 hetzelfde niveau en dezelfde stijging als in de VS zouden worden bereikt.

Hervorming van de overheidspensioenstelsels

In vele lidstaten zijn reeds verscheidene jaren hervormingen gaande. Hoofdzakelijk betrof het wijzigingen van de regels inzake pensioengerechtigdheid, bijdragen en uitkeringen, en werden de overheidspensioenstelsels minder “royaal”. Tegelijkertijd kwam er meer ruimte voor particuliere pensioenvoorzieningen, waarvan de ontwikkeling werd aangemoedigd door beleidsmaatregelen zoals het verlenen van belastingvrijstellingen over de bijdragen, het verplicht stellen van particuliere voorzieningen en het aanmoedigen van de sociale partners om overeenkomsten over bedrijfspensioenvoorzieningen te sluiten. Bijlage D bevat een overzicht van de hervormingen van de pensioenstelsels die momenteel gaande zijn op nationaal niveau. De voortgang is ongelijk van lidstaat tot lidstaat en in verscheidene landen zijn de onderhandelingen in een beslissende fase gekomen. Een aantal gemeenschappelijke kenmerken van het hervormingsproces kunnen evenwel worden onderkend:

- in de meeste lidstaten wordt de pensioengerechtigde leeftijd voor mannen en vrouwen geleidelijk gelijkgetrokken, en in sommige gevallen is de verplichte pensioengerechtigde leeftijd verhoogd, hoewel minder succes werd geboekt bij de verhoging van de effectieve pensioengerechtigde leeftijd;
- in sommige landen zijn de pensioenen minder royaal geworden door de verhoging van het aantal jaren waarvan wordt uitgegaan om de opgebouwde pensioenrechten vast te stellen (d.w.z. pensioenuitkering op basis van het gedurende het gehele leven verdiende loon in plaats van het eindloon), de wijziging van de opbouwfactor, de verhoging van het verplichte aantal gewerkte jaren om maximumpensioenrechten te verkrijgen, en de indexering van de pensioenen door ze te koppelen aan de prijsinflatie in plaats van aan de nettolonen;
- tevens zijn wijzigingen ingevoerd om de actuariële billijkheid van de pensioenen te verbeteren, d.w.z. een nauwere relatie tussen bijdragen en rechten tot stand te brengen;
- in sommige lidstaten (UK, NL, IRL en DK) vervullen pensioenstelsels met kapitaaldekking een relatief belangrijke rol bij de verstrekking van een inkomen aan oudere mensen. In andere lidstaten worden maatregelen bestudeerd om de ontwikkeling van particuliere pensioenvoorzieningen aan te moedigen.

Deze hervormingen hebben de houdbaarheid van de overheidspensioenstelsels ongetwijfeld verbeterd. Zoals hierboven uiteengezet, zullen de uitgaven voor overheidspensioenen naar verwachting de komende decennia in vele lidstaten nog aanzienlijk stijgen, en derhalve zullen verdere hervormingen nodig zijn. Bij de hervormingen moet rekening worden gehouden met de verwachtingen van mensen die wellicht gedurende verscheidene tientallen jaren bijdragen hebben betaald, en is een brede consensus vereist om te voorkomen dat toekomstige regeringen de door hun voorgangers uitgevoerde hervormingen weer ongedaan maken.

Er bestaat een brede consensus over de behoefte aan een veelomvattende benadering van de problematiek van de pensioenvoorzieningen. De verantwoordelijkheid van de beleidsmakers blijft niet beperkt tot een PAYG-stelsel van de eerste pijler. Het overheidsbeleid is ook van invloed op de ontwikkeling van bedrijfspensioenregelingen van de tweede pijler die een verband leggen met het loon dat iemand gedurende zijn actieve leven heeft verdiend, en particuliere besparingen van de derde pijler. Bovendien moet men bedenken dat de

levensstandaard van bejaarden ook wordt bepaald door het beleid in andere sectoren zoals huisvesting, gezondheidszorg en langdurige zorg of de verstrekking van kosteloze of gesubsidieerde diensten (vervoer, cultuur, enz.).

In een groot aantal EU-lidstaten zullen pensioenvoorzieningen met kapitaaldekking naar verwachting belangrijker worden in het licht van de vergrijzing van de bevolking. Nu het noodzakelijk wordt de groei van de overheidsuitgaven voor pensioenen om te buigen, kan de bevordering van bedrijfs- en particuliere pensioenen ertoe bijdragen een toereikend inkomen na de pensionering te verzekeren. Een overgang naar hogere kapitaaldekking kan de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn verbeteren, en een belangrijke bijdrage tot de ontwikkeling van de kapitaalmarkten in de EU leveren. Dit maakt het belangrijk wettelijke regelingen tot stand te brengen die hoge normen garanderen, zodat aanvullende pensioenstelsels voor velen toegankelijk zijn en goed zijn aangepast aan de behoeften van steeds mobielere arbeidskrachten. De EU vervult een rol in dit proces met de goedkeuring in oktober 2000 van een voorstel voor een richtlijn betreffende de werkzaamheden van instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening²⁵. Verdere maatregelen zijn vereist om de nationale regels betreffende de belasting van aanvullende pensioenproducten te coördineren. De uit aanvullende pensioenstelsels voortvloeiende belemmeringen voor de mobiliteit van de werknemers worden bestudeerd in het Europees Pensioenforum.

De bijdrage op EU-niveau

Uit de vergrijzing van de bevolking vloeien allerlei sociale, economische en budgettaire uitdagingen voort. In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de budgettaire effecten van de vergrijzing voor de overheidspensioenen en in mindere mate de uitgaven voor gezondheidszorg. De maatregelen met het oog op de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn moeten deel uitmaken van een uitgebreid hervormingspakket volgens de door de Europese Raad van Lissabon vastgestelde krachtlijnen.

Als eerste stap heeft de Raad ECOFIN de werkgroep van het Comité voor de economische politiek verzocht haar analyse uit te breiden tot het effect van de vergrijzing op de gezondheidszorg. De Commissie zal actief aan deze werkzaamheden deelnemen. Tegelijkertijd zullen in de Groep op hoog niveau inzake sociale bescherming de werkzaamheden worden voortgezet volgens de krachtlijnen die zijn voorgesteld in de mededeling van de Commissie en het voortgangsverslag van de Groep aan de Europese Raad van Nice.

Ten tweede illustreren de werkzaamheden van het Comité voor de economische politiek de verscheidenheid aan mogelijke benaderingen wanneer het erom gaat de effecten van de vergrijzing te analyseren. Allerlei modellen (bijvoorbeeld CGE-modellen, generationele rekeningen) en indicatoren zijn beschikbaar, en de prognoses verschillen volgens de periodes die zij bestrijken. Sommige lidstaten stellen geregeld verslagen over de pensioenuitgaven op en dienen deze in bij de wetgevende lichamen, terwijl andere dit slechts op een ad hoc-basis doen. De Commissie stelt voor een gedachtenwisseling op gang te brengen over de methodologieën die worden gebruikt om de toekomstige ontwikkeling van de pensioen- en andere leeftijdsgebonden uitgaven te simuleren.

²⁵

COM(2000)507 van 11 oktober 2000.

Ten derde zouden, zoals voorgesteld in de mededeling van de Commissie van 11 oktober 2000 over houdbare pensioenen, de Europese statistische enquêtes kunnen worden gebruikt om onder andere na te gaan in hoeverre het publiek zich bewust is van de problematiek rond de modernisering van de sociale-beschermingsstelsels en welke verwachtingen er leven.

Ten vierde heeft de bovenstaande analyse geïllustreerd dat aanvullende pensioenstelsels wellicht belangrijker zullen worden nu de overheidspensioenstelsels worden aangepast in het licht van de druk op de begroting ten gevolge van de vergrijzing. Hieruit blijkt hoe noodzakelijk het is de voorgestelde richtlijn betreffende de werkzaamheden van instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening snel goed te keuren.

Voorts moet men zich bezinnen op de vraag op welke wijze duurzaamheid zou kunnen worden ingevoerd in het stabiliteits- en groeipact. De globale richtsnoeren voor het economisch beleid en de adviezen van de Raad over de stabiliteits- en convergentieprogramma's bevatten reeds algemene aanbevelingen met betrekking tot de noodzaak zich voor te bereiden op de toekomstige last voor de begroting die uit de demografische ontwikkelingen zal voortvloeien. Gezien de schaal van de besproken uitdagingen en de potentieel grote grensoverschrijdende spillover-effecten in de EMU moeten de implicaties van de vergrijzing voor de openbare financiën wellicht meer systematisch op Europees niveau worden behandeld. In zijn verslag aan de Europese Raad van Helsinki over de coördinatie van het economisch beleid vroeg de Raad ECOFIN om *“meer onderdelen van de overheidsfinanciën onder de stabiliteits- en convergentieprogramma's te doen vallen en meer nadruk te leggen op kwesties in verband met de duurzaamheid op middellange tot langere termijn”*. Het is nu tijd om deze conclusie ten uitvoer te leggen. De lidstaten worden verzocht in toekomstige stabiliteits- en convergentieprogramma's een afdeling over de duurzaamheid van de openbare financiën op lange termijn op te nemen. Hierin dient de algemene strategie van de regering ten aanzien van de budgettaire gevolgen van de vergrijzing van de bevolking te worden uiteengezet en moeten begrotingsprognoses op lange termijn worden gegeven.

Tenslotte zal de Commissie de mogelijkheid bestuderen in samenwerking met de lidstaten een Europese longitudinale studie van de vergrijzing op te zetten²⁶. Een dergelijke enquête zou belangrijke gegevens opleveren die nodig zijn voor het uitstippelen van effectieve beleidsmaatregelen op gebieden zoals gezondheidszorg- en sociale-beschermingsstelsels die voorzien in de veranderende behoeften van een vergrijzende bevolking. Het nut van longitudinale vergrijzingsenquêtes is reeds aangetoond door de “Health and Retirement Survey” in de VS en de “English Longitudinal Ageing Survey (ELSA)”. Er zouden grote voordelen verbonden zijn aan het organiseren van een longitudinale vergrijzingsenquête op Europees niveau, namelijk zowel kostenbesparingen als de verzekering dat de gegevens van hoge kwaliteit en vergelijkbaar voor de verschillende landen zijn. Bovendien zou dit een belangrijke stap zijn in het kader van de bevordering van het door de Europese Raad van

²⁶

Een dergelijke enquête zou zich richten tot een representatieve steekproef van oudere mensen, van bijvoorbeeld boven 50 jaar, en gegevens behelzen over gezondheid en economische status (zoals inkomen, genoten onderwijs, werk, pensioenrechten, enz.) alsmede informatie over sociale ondersteuning (hulp binnen het gezin, overdracht van middelen, enz.).

Lissabon bepleite proces van open coördinatie op basis van vergelijkbare gegevens en indicatoren.

BIJLAGE A: HERVORMING VAN BELASTINGSTELSELS

	Socialezekerheidsbijdragen	Inkomstenbelasting	Vennootschaps- en vermogensbelasting	Verbruiksbelasting	Overige (energie, milieu)
B	Verlaging van de SZB, met name voor de laagstbetaalden, in 2000 (forfaitaire verlaging van de door werkgevers en werknemers betaalde bijdragen). Aanpassing van de regeling voor bedienden aan die voor arbeiders.	Vanaf 1999 is opnieuw een volledige indexatie van belastingschijven ingevoerd. De crisisheffing zal in 2004 worden afgeschaft.		Verlaging van de BTW op arbeidsintensieve diensten.	
DK	De tijdelijke bijdrage aan ATP (Arbeidsmarkt aanvullend pensioen), die 1 % van de loonsom bedroeg, is vanaf 1999 permanent geworden. Verhoogde bijdrage aan vervroegde uittreedingsregeling.	Progressieve verlaging van de marginale belastingtarieven, met name voor de lage en middeninkomens (1999-2002). Voor de lage inkomens worden de marginale belastingtarieven verlaagd met maximaal 8 procentpunten.	In de begroting voor 2001 is een voorstel opgenomen inzake de verlaging van de vennootschapsbelasting (van 32 % tot 30 %). Vereenvoudiging van de belastingregels inzake het aandelenbezit van particulieren. Invoering van een belasting van 5 % op de opbrengst van het aandelenkapitaal van pensioenfondsen. Vermindering van de belastingaftrek voor rentebetalingen (1999-2001).		Verhoging van de energiebelasting in 1999-2000.

D	Verlaging van de SZB aan het pensioenstelsel met 1 pp. tussen 1998 en 2000.	Verlaging van de inkomstenbelasting over de gehele linie: minimum marginaal tarief van 22,9 % (2000) tot 15 % (2005); maximum van 51 % (2000) tot 42 % (2005). Het vrijgestelde minimuminkomen zal worden verhoogd.	Verlaging van de vennootschapsbelasting tot 25 % (van 40 % en 30 % voor respectievelijk niet-uitgekeerde en uitgekeerde winst), vanaf 2001. Geen belasting op vermogenswinst bij verkoop van deelnemingen tussen ondernemingen (vanaf 2002).		De in 1999 ingevoerde milieubelasting zal geleidelijk worden verhoogd om de verlaging van de SZB te financieren..
----------	---	---	---	--	---

	Socialezekerheidsbijdragen	Inkomstenbelasting	Vennootschaps- en vermogensbelasting	Verbruiksbelasting	Overige (energie, milieu)
GR	Verlaging van de SZB van de werkgevers (50 %) voor nieuw personeel.	Verhoging van de belastingaftrek en van de kinderaftrek, afschaffing van de objectieve criteria voor zelfstandigen.	Belastingverlichting voor risicokapitaal. Verlaging van de belastingtarieven voor personenvennootschappen. De renteopbrengst van vennootschapsobligaties worden op dezelfde wijze belast als de renteopbrengst van overheidsobligaties.	Verlaging van de BTW op arbeidsintensieve diensten. Verlaagd BTW-tarief op elektriciteit. Aanpassing aan het gemiddelde tarief in de EU van de indirecte belastingen op auto's en stookolie.	

E	Algemene verlaging van de SZB voor vaste arbeidsovereenkomsten (0,2 procentpunt voor werkgevers en 0,05 voor werknemers in 2000). Gerichte verlagingen van de SZB voor nieuwe vaste overeenkomsten sinds 1997.	Grondige hervorming van de inkomstenbelasting in 1999: er werd een nieuw belastingformulier vastgesteld met één enkel belastingtarief; de minimum en maximum marginale belastingtarieven werden respectievelijk met 2 en 8 procentpunten verlaagd. Het begrip “belastbaar inkomen” werd opnieuw gedefinieerd; dit wordt verkregen na aftrek van een belastingvrije voet.	Geen bronbelasting op effecten. Fiscale stimulansen voor risicokapitaal. Verlaging van de bronbelasting op dividend.	Verlaging van de BTW op arbeidsintensieve diensten: kappers en kleine herstellingen aan de woning.	
F²⁷	Verlaging van de werkgeversbijdragen aan de onderkant van de loonschaal (in verband met de verkorting van de werkweek).	Algemene belastingverlaging tussen 2001 en 2003 (0,5 % van het BBP; FRF 22 miljard in 2001). CSG (“contribution sociale généralisée”) en CRDS (“contribution pour le remboursement de la dette sociale”) zullen in de komende drie jaar geleidelijk worden verlaagd voor werknemers die maximaal 1,3 maal het minimumloon verdienen.	Fiscale stimulansen voor pas opgerichte, innoverende ondernemingen. Afschaffing van de extra heffing op ondernemingswinst in 2000. Invoering en uitbreiding van een belasting om de verkorting van de werkweek te financieren. Verlaging van de woningbelasting. Geleidelijke verlaging van de vennootschapsbelasting van 36,6 % tot 33,3 % tussen 2001 en 2003. Voor kleine en middelgrote ondernemingen, verlaging van de vennootschapsbelasting tot 15 % voor de eerste 250 000 FRF van KMO's.	Algemene verlaging van het BTW-tarief (1 procentpunt). Verlaagde BTW-tarieven voor herstellingen en diensten voor huishoudens. Afschaffing van het “vignet” voor andere dan bedrijfsauto's.	Geleidelijke verhoging van milieuheffingen. Verlaging van de accijnzen op aardolieproducten in bepaalde sectoren.

	Sociale zekerheidsbijdragen	Inkomstenbelasting	Vennootschaps- en vermogensbelasting	Verbruiksbelasting	Overige (energie, milieu)
IRL	Vanaf 2000 moet door de werkgevers de "New National Training Fund Levy" worden betaald. Dit wordt gecompenseerd door verlagingen van de werkgeversbijdragen aan de PRSI (pay related social insurance) (van 12 % en 8,5 % tot 11,3 % en 7,8 %).	Verlaging van het standaardtarief (24 tot 22 %) en het hoogste tarief (46 tot 44 %). Verhoging van de bandbreedte voor het standaardtarief. Veralgemening van het standaardtarief en verruiming van de individuele aftrekmogelijkheden.	Verlaging van het standaardtarief van de vennootschapsbelasting van 28 % in 1999 tot 24 % in 2000 en vervolgens tot 12,5 % in 2003. Woningmarkt: invoering van een nieuwe belasting om speculatie tegen te gaan van 2 %.	Verhoging van de indirecte belasting op tabak. Afschaffing van de vervoersbelasting op lucht- en zeereizen naar bestemmingen overzee in 2000.	Verlaging van de accijns op kerosine in 2000.

I	In 1999 is een volledige vrijstelling van SZB ingevoerd voor nieuwe banen in het zuiden. Verlagen van de SZB aan de onderkant van de loonschaal: 0,82 % in 1999, 0,70 % in 2000; voor 2001 worden verdere reducties voorzien.	In het kader van de belastinghervorming van 1998, herziening van de inkomstenbelasting (beperking van de belastingschijven van 7 naar 5, verhoging van het minimumtarief van 10% tot 19 %, verlaging van het maximumtarief van 51% tot 46 %. In 2000, verlaging van het tarief van de tweede schijf van 27 tot 26 %. Verlichting van de belastingdruk op lagere pensioenen. Verhoging van de aftrekmogelijkheden voor armere huishoudens. Aanpassingen van de belastingtarieven en verdere verhogingen van de aftrekposten zijn voor 2001 gepland.	Regionale belasting op productieactiviteiten (IRAP) met een uniform tarief van 4,25 % en duale inkomstenbelasting ("DIT"), beide in het kader van de belastinghervorming van 1998 ingevoerd. "DIT" was oorspronkelijk uitsluitend van toepassing op belastingbetalende ondernemingen; in 2000 werd de regeling ook van toepassing op de verzekeringssector en het bankwezen en werd de tenuitvoerlegging ervan versneld, voor 2001 wordt een verdere uitbreiding naar andere bedrijfssectoren gepland. Reorganisatie van belastingvoorschriften inzake vermogenswinst in 1998, waarbij de belastinggrondslag wordt verruimd en het aantal tarieven wordt teruggebracht tot twee (12,5 % en 27 %); voor 2001 is verdere nuancering gepland.	Naar aanleiding van de belastinghervorming van 1998, verhoging van het minimum-BTW-tarief tot 20 %, afschaffing van het middentarief van 16 %. In 1999 verlaging van de BTW op arbeidsintensieve diensten (woningrenovatie, enz.), maatregel verlengd tot 2000.	Sommige accijnzen werden in 1999 opnieuw ingedeeld als CO2-heffingen. De CO2-heffing werd in 2000 tijdelijk opgeschort. Ook in 2001 is een bevrozing mogelijk.
L		Tussen 2001 en 2002, beperking van het aantal belastingtarieven van 16 naar 14. De marginale tarieven worden met 2 (2001) en 4 procentpunten (2002) verlaagd. Verhoging van het minimum belastbare inkomen.	Verlaging van de effectieve vennootschapsbelasting van 37,5 % tot minder dan 35 % in 2002. Afschaffing van de lokale vennootschapsbelasting.	Verlaging van het BTW-tarief voor sommige arbeidsintensieve diensten.	

	Sociale zekerheidsbijdragen	Inkomstenbelasting	Vennootschaps- en vermogensbelasting	Verbruiksbelasting	Overige (energie, milieu)
NL	Verlaging van de SZB voor werknemers boven de 65.	Verlaging van de directe belasting op alle inkomensschijven in 2001. Het hoogste tarief wordt verlaagd van 60 tot 52 %, het middentarief van 50 % tot 44,2 %, het laagste tarief van 4,5 % tot 2,8 %. Wijzigingen in de belastingschijven. Verhoging van het vrijgestelde minimuminkomen. Verlaging van de werkgelegenheidsheffing (maximaal 803 € voor het minimumloon).	Vermogenswinstbelasting (met een uniform tarief van 30 % op een geraamd rendement van 4 %) zal de bestaande belasting op het nettovermogen in 2001 vervangen. Inkomsten uit substantiële zakelijke belangen zullen tegen 25 % worden belast.	Het normale BTW-tarief zal worden verhoogd van 17,5 % tot 19 %.	Verhoging van de milieuheffingen.

P	Harmonisatie van de SZB voor zelfstandigen en werknemers.	Omzetting van aftrekposten in heffingskortingen (sinds 1999). In de ontwerp-begroting voor 2001: een nieuwe vereenvoudigde regeling voor zelfstandigen; algemene tariefsverlagingen; lagere tarieven voor lage inkomens; het inbare minimuminkomen wordt geconsolideerd; echtgenoten kunnen afzonderlijk worden aangeslagen; gunstiger heffingskortingen voor spaargelden en uitgaven voor huisvesting, gezondheid en onderwijs. Gelijke behandeling voor individuele belasting van vermogenswinst.	Verhoging van vooruitbetalingen van inkomstenbelastingen (van 75 tot 85 %) in 2000. In 2001, verlaging van de belastingtarieven op ondernemingswinst (van 32% in 2000 tot 30% in 2002 en 25% in 2006). Invoering van een vereenvoudigde belastingregeling voor kleine bedrijven (omvang verkopen minder dan 150.000 euro, - 20% belasting). Afschaffing van de dubbele belasting op dividend. Verhoging van de heffingskorting voor investeringen in O&O. Hervorming eigendomsbelasting zal eind 2000 bij het Parlement worden ingediend.	Verlaagde BTW op bepaalde arbeidsintensieve diensten.	Herziening van de subsidieregeling voor hypotheekleningen om de investeringen in woningen bij laagconjunctuur te stimuleren. Hervorming van de milieubelasting zal in het eerste kwartaal van 2001 bij het Parlement worden ingediend.
A	Er is een pensioenhervorming gepland die in 2001 in werking zal treden. Deze zal leiden tot een verhoging met 0,8 % van de pensioenbijdragen van actieve en gepensioneerd ambtenaren.	Verhoging van de kinderbijslag. Verlaging van de belastingtarieven voor lage en middeninkomens.	Steun bij de oprichting van nieuwe bedrijven. Verlaging van de belasting op de overdracht van ondernemingen.	Verhoging van de belasting op tabaksproducten en auto's in 2000. De omzetbelastingregeling met uniform BTW-tarief voor boeren wordt gewijzigd.	

	Socialezekerheidsbijdragen	Inkomstenbelasting	Vennootschaps- en vermogensbelasting	Verbruiksbelasting	Overige (energie, milieu)
FIN	Neerwaartse aanpassing van de werkloosheids- en pensioenbijdragen.	Tarieven zijn sinds 1997 met 1,7 procentpunt verlaagd. Cumulatieve verlagingen in 2000-2001 voor alle inkomensschijven, maar vooral voor de lagere inkomens, door de afschaffing van de belastingschijf voor de laagste inkomens.	Tarieven in 2000 verhoogd van 28 tot 29 %.	Belastingen en rechten op auto's, alcohol en tabak worden wellicht op middellange termijn verlaagd omdat de vrijstellingen op het gebied van handelsbeperkingen in verband met de toetreding tot de EU, ten einde lopen.	Verhoging van energie- en milieuheffingen.
S	Neutrale herziening van de werkgeversbijdragen: verhoging van de pensioenbijdragen met 3,8 procentpunt tot 10,21 %; verhoging van de bijdragen voor ziekteverzekering met 1 procentpunt. Verlaging van de algemene loonbijdragen met 4,95 procentpunt. Verlaging met 25 % van de werknemersbijdragen vanaf 2000.	Verlaging van de tarieven van de inkomstenbelasting aan de onderzijde en in het midden van de inkomensverdeling in 1999. Verhoging van het vrijgestelde minimuminkomen (verwacht wordt dat het aandeel van de loontrekkenden in de nationale belasting zal dalen van 18 tot 15 %). Voor 2001-2002 zijn verdere verlagingen gepland.	Verlaging van vennootschapsbelasting in 2000. De couponbelasting op dividenden aan buitenlandse ondernemingen deels afgeschaft in 2000. Nieuwe belastingverlichting in 2000-2001. Verhoging van de onroerend-goedbelasting in 2001.	Belastingen en rechten op alcohol en tabak zullen worden verlaagd doordat de vrijstellingen in verband met het lidmaatschap van de EU in 2004 verstrijken.	Verhoging van de energieheffing op dieselolie en elektriciteit uit kernenergie in 2000.

VK	Afschaffing van de toetredingsvergoeding voor de NIC (National Insurance Contribution). Verhoging van de drempel waarboven werknemers bijdragen betalen en verlaging van het tarief voor werkgevers met 0,3 % en 0,1 % respectievelijk in 2001 en 2002.	Verhoging van de heffingskorting voor werkende gezinnen, voor kinderen onder de 16 jaar en inkomens-gerelateerde belastingvoordelen vanaf juni 2000. Heffingskorting ten behoeve van de werkgelegenheid (ETC) vanaf 2003. Verlaging van de inkomstenbelasting: het laagste tarief wordt verlaagd van 20 % tot 10 % over de eerste 1.520 £ van het belastbare inkomen. Het basistarief wordt verlaagd van 23 % tot 22 %.	Hervorming van de vermogenwinstbelasting. Permanente fiscale aftrekpost voor het MKB in het eerste jaar van 40 %. Verhoging van het zegelrecht op eigendomsoverdrachten boven de 250.000 £.	5 % reële verhoging van de tabaksaccijns.	Heffing op aggregaten. Invoering van een progressieve motorrijtuigenbelasting voor nieuwe auto's vanaf 2001. Invoering van een klimaatveranderingshoofschelling.
-----------	---	---	---	---	--

BIJLAGE B: HERVORMING VAN UITKERINGSSTELSELS

	Werkloosheidsuitkeringen: regelgeving inzake uitkeringsniveau, duur, gerechtigheid en beschikbaarheid	Stelsels met middelentoets: huisvestingstoelagen, sociale bijstand, kinderbijslag	Oudere werknemers: arbeidsongeschiktheids- en vervroegde uittredingsregelingen	Werkgelegenheidsafhankelijke voordelen	Werkgelegenheidssubsidies
B	Invoering van een uitkering in verband met de deelname van jonge werkzoekenden aan een opleiding (1999). Aanpassing van de voorschriften inzake werkloosheidsuitkeringen		Verhoging van de minimumleeftijd (tot 58 jaar) voor voltijdse vervroegde pensionering en uitbreiding van de deeltijdse vervroegde pensioneringsregelingen (1999).	Invoering van een inkomenssteundrempel voor werkenden krachtens de herinschakelingsregeling (1998). Schepping van de mogelijkheid voor deelnemers aan de	De overdracht van werkloosheidsuitkeringen aan werkgevers ten behoeve van de aanwerving van langdurige en andere werklozen en vrijstelling van het gehele loon van SZB-betalingen (1999).

	om rekening te houden met nieuwe bepalingen inzake tijdelijke werkloosheid en vrijwilligerswerk (1999).			herinschakelingsregeling en jongeren in opleiding om een uitkering te ontvangen uit hoofde van de werkloosheidsverzekering (1998). Het verstrekken van uitkeringen ineens aan langdurig werkloze alleenstaande ouders of de vergoeding van verhuiskosten bij indiensttreding (1999-).	
DK	Verkorting van de duur van een werkloosheidsuitkering van 5 tot 4 jaar (1999). Verscherping van de beschikbaarheidseisen (1999).	Verscherping van de gerechtigheidsvoorwaarden inzake het "gegarandeerd minimuminkomen (sociale bijstand)" voor jongeren onder de 25 (1998). Uitbreiding van het recht en de plicht om alle personen te activeren die sociale bijstand ontvangen (1999).	Wijziging van de vervroegde-uitredingswet zodat deze minder aantrekkelijk wordt voor personen onder de 62 en een versterking van de prikkels om langer aan het werk te blijven door middel van meer flexibele combinaties van pensioen en deeltijdwerk (1999). Minder sterke verlaging van het basispensioen voor gepensioneerden die inkomsten uit beroepsactiviteit hebben (1999).		

	Werkloosheidsuitkeringen: regelgeving inzake uitkeringsniveau, gerechtigheid beschikbaarheid	Stelsels met middelentoets: huisvestingsvergoedingen, sociale bijstand, kinderbijslag	Oudere werknemers: arbeidsongeschiktheid- en vervroegde uittredingsregelingen	Werkgelegenheidsafhankelijke voordelen	Werkgelegenheidssubsidies
D	Werklozen na 6 maanden (i.p.v. na 12 maanden) in aanmerking laten komen voor actieve maatregelen (gesubsidieerde banen) (1999).	Verhoging van kinderbijslag en -aftrek (1999-2001), na een uitspraak van het Constitutionele hof. Verscherping van de middelentoets van deeltijdwerk in het socialezekerheidsstelsel (zogenoemde 630 DM-wet) 1998.	Bevordering van de werkgelegenheid van personen van 55 jaar en ouder tot 5 jaar in de nieuwe deelstaten en regio's met een hoge werkloosheid (1999). Invoering van de "Wet op deeltijdwerk voor ouderen" waardoor oudere werknemers hun arbeidstijd kunnen halveren zonder groot inkomensverlies (2000-).		Sommige projecten omvatten subsidies op het gebied van de sociale bijdragen van werkgevers om de aanwerving van laaggeschoolden te stimuleren.
GR	Uitbreiding van de subsidies tot werklozen boven de 20 jaar ter stimulering van de deelneming aan opleidingen en van het zoeken naar werk in het kader van een programma met een vaste looptijd (1998-2000).				
E		Invoering van ouderschapsverlof met het recht 10 weken over te dragen naar de vader en van regels inzake de beëindiging van de arbeidsovereenkomst om ontslag wegens zwangerschap en wegens verlof omwille van gezinsverzorging te voorkomen (1999).			Bonussen en prikkels voor de aanwerving van werkloze jongeren (onder de 30), ouderen (45 of ouder) of langdurig werklozen (1999).

F			Verscherping van de regelgeving inzake de afvloeiing van oudere werknemers door de boete voor het ontslag van personen boven de 50 te verhogen.	Het scheppen van de mogelijkheid voor werknemers om gedurende de eerste 12 maanden van reguliere arbeid bepaalde uitkeringen te behouden (1998-).	
	Werkloosheidsuitkeringen: regelgeving inzake uitkeringsniveau, gerechtigheid beschikbaarheid	Stelsels met middelentoets: huisvestingstoelagen, sociale bijstand, kinderbijslag	Oudere werknemers: arbeidsongeschiktheids- en vervroegde uittredingsregelingen	Werkgelegenheidsafhankelijke voordelen	Werkgelegenheidssubsidies
IRL		Het behoud van de huur- en hypotheektoeslag ("Rent and Mortgage Supplement") voor deelnemers aan de "Community Employment Scheme", "Back tot Work Allowance Scheme" en "Revenue Job Assist" (1999).		Uitbreiding van de "Back-to-Work"-uitkering tot langdurig werklozen die als zelfstandige aan de slag gaan (1998). Uitbreiding van de "Back to Work"-regeling (zoals reisvergoeding, bonus voor het volgen van een opleiding, 1999).	
I			Versnelde invoering van de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd van 53 tot 57 jaar, met ingang van 2002 in plaats van 2008 (1998-).		
L		Invoering van ouderschapsverlof en verlof om familiale redenen waarbij herintegratie wordt gegarandeerd (1999-).			
NL		Invoering van een regeling om de faciliteiten op het gebied van kinderverzorging uit te breiden (1999).	Invoering van een gezamenlijke kostenregeling voor werkloosheidsuitkeringen voor werknemers die na de leeftijd van 57,5 jaar zijn ontslagen.		Wet reïntegratie arbeidsgehandicapten ter bevordering van de werkgelegenheid van personen met een handicap (1998-).

					Invoering van een premiedifferentiatie voor de eerste 6 maanden van werkloosheidsuitkeringen om tijdelijk werk en seizoenwerk te ontmoedigen.
P	Er is een partiële werkloosheidsuitkering in het leven geroepen om deeltijdwerk te bevorderen (1999).	Benoeming van ontvangers van het gegarandeerde minimuminkomen op vacatures (bij weigering wordt de uitkering stopgezet).	Invoering van een “extra solidariteitsheffing” ter aanvulling van de pensioenen van oudere werknemers.		
	Werkloosheidsuitkeringen: regelgeving inzake uitkeringsniveau, duur, en gerechtigheid beschikbaarheid	Stelsels met middelentoets: huisvestingstoelagen, sociale bijstand, kinderbijslag	Oudere werknemers: arbeidsongeschiktheids- en vervroegde uittredingsregelingen	Werkgelegenheidsafhankelijke voordelen	Werkgelegenheidssubsidies
A	Slechts een gedeelte van het inkomen uit tijdelijk werk kan van de werkloosheidsuitkering/steun worden afgetrokken (1998-).		Invoering van vergoedingen voor oudere werknemers die een deeltijdbaan aanvaarden (2000-2001).		
FIN	Verbetering van de gedeeltelijke werkloosheidsuitkeringen bij het aanvaarden van een deeltijdbaan (1997-). Verscherping van de voorwaarde inzake het arbeidsverleden van 6 maanden tot 10 maanden voor een werkloosheidsuitkering op basis van de sociale zekerheid (1997-).	Wijziging van de regeling inzake sociale bijstand om het minimumloon te verlagen (1998).	Het verstrekken van een gegarandeerd pensioenbedrag bij het aanvaarden van lager betaald werk (1998-). Verlaging van het werkloosheidspensioen met 4 % en verhoging van de leeftijd voor vervroegde pensionering van 58 tot 60 jaar (2000-). Verruiming van de verantwoordelijkheid van de		Het verstrekken van subsidies aan werkgevers om langdurig werklozen aan te werven (1997-).

			werkgever voor de kosten van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidspensioenen (2000-). Verhoging van de leeftijd waarboven oudere langdurig werklozen in aanmerking komen voor uitkeringen gedurende een aanvullende periode van 55 tot 57 jaar (1997-).		
S	Verscherping van de vereisten inzake beroeps- en geografische mobiliteit met betrekking tot de werkloosheidsverzekering (2000-).		Belastingverlagingen voor werkgevers ten belope van 75 % van de loonkosten over 2 jaar bij het aanwerven van personen van 57 jaar of ouder (2000-).		Belastingverlagingen voor werkgevers bij het aanwerven van langdurig werklozen (1999-).

	Werkloosheidsuitkeringen: regelgeving inzake uitkeringsniveau, gerechtigheid beschikbaarheid	Stelsels met middelentoets: huisvestingstoelagen, sociale bijstand, kinderbijslag	Oudere werknemers: arbeidsongeschiktheids- en vervroegde uittredingsregelingen	Werkgelegenheidsafhankelijke voordelen	Werkgelegenheidssubsidies
VK	Het uitkeringsstelsel wordt voorzien van een enquête met betrekking tot werk (ONE, 1999-).	Ondersteuning van het "make work pay"-beleid via het nationale minimumloon (1999). Invoering van een tarief van 10 p/£ van de inkomstenbelasting over de eerste 1 500 £ van het belastbare inkomen (1999).	Het verstrekken van een belastingvrije voet en een interne opleidingssubsidie voor werklozen van 50 jaar of ouder als onderdeel van het "New Deal initiative" (2000-).	Sterkere koppeling van de uitkeringen aan deelname aan "New Deal initiatives" voor nieuwe (18-24) werklozen, arbeidsongeschikten, alleenstaande ouders en echtgenoten van werklozen. Invoering van heffingskortingen voor gezinnen met kinderen en arbeidsongeschikten om bij toetreding tot de arbeidsmarkt een gegarandeerd minimuminkomen te kunnen verstrekken (1999).	Het verstrekken van een subsidie voor de betaling van maximaal 6 maanden loon (en opleidingskosten bij het aanwerven van jonge werklozen) bij het aanwerven van werklozen in het kader van de "New Deal initiatives".

Bronnen: *Gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2000* (28.07.2000), *MISSOC INFO: Evolution of social protection in the Member States of the European Union* (2/99, 2/2000, DG EMPL), *Nationale actieplannen voor de werkgelegenheid 1998, 1999 en 2000*.

BIJLAGE C: HERVORMING VAN DE GEZONDHEIDSSYSTEMEN

Inleiding

Om de algemene ontwikkeling van de overheidsuitgaven te analyseren en de kwaliteit ervan, alsmede de bijdrage die zij leveren tot de groei te evalueren, is het van wezenlijk belang de gezondheidssector te onderzoeken. De verstrekking van gezondheidszorgen in de lidstaten is niet alleen een elementaire overheidsdienst, maar is tevens belangrijk vanuit economisch oogpunt. In 1998 werd volgens cijfers van de OESO in de EU lidstaten in totaal tussen 5,9 % en 10,6 % van het BBP voor de gezondheidszorg uitgegeven. Over de jaren 90 beliep het gemiddelde aandeel van de uitgaven voor gezondheidszorg in het BBP van de lidstaten ongeveer 8 %. De overheidsuitgaven voor de gezondheidszorg vormen een van de belangrijkste uitgavenposten op de staatsbegroting. Het gemiddelde aandeel van de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg in het BBP bedraagt om en bij de 6 %. Bovendien vormen de gezondheidssectoren van de lidstaten over het algemeen een belangrijke bron van werkgelegenheid.

Nationale gezondheidssystemen: gelijkenissen en verschillen

De gezondheidssystemen van de lidstaten zijn onderling zeer verschillend wat de methode van dienstverlening, de financieringswijze van het volledige systeem, en de systemen voor de betaling van ziekenhuizen en artsen betreft. Andere verschillen, die in deze bijlagen niet aan bod komen, betreffen het aanbod van artsen, de poliklinische en tandverzorging, de vrijheid van keuze van de patiënt, en de regelgevingssystemen.

*Financieringssystemen*²⁸: aan de financiering en de verstrekking van gezondheidszorgen liggen in hoofdzaak twee beginselen ten grondslag. Een groep landen heeft gekozen voor de algemene belastingen als belangrijkste financieringsbron terwijl andere landen voornamelijk een beroep doen op de sociale verzekering. Bovendien bestaan in alle EU-landen aanvullende financieringssystemen zoals de vrijwillige ziekteverzekering en de eigen bijdrage van de patiënt.

In acht landen (DK, UK, S, IRL, I, FIN, E, P) vormen de algemene belastingen de voornaamste financieringsbron. Geoormerkte belastingen zijn alleen in Italië van aanzienlijk belang. Andere landen doen meer een beroep op het verzekeringssysteem, met name F, NL, D, A en L. Het gaat daarbij om verplichte socialezekerheidssystemen, behalve in Nederland waar er een combinatie van de sociale en de particuliere verzekering bestaat. In België wordt de gezondheidszorg in gelijke mate door de belastingen en de sociale zekerheid gefinancierd. In Griekenland wordt het grootste gedeelte gefinancierd door de eigen bijdragen en de rest uit de algemene belastingen en de sociale zekerheid.

De voorbije 15 jaar hebben de financieringssystemen aanzienlijke wijzigingen ondergaan. In Spanje hebben de algemene belastinginkomsten de socialezekerheidsbijdragen vervangen als belangrijkste financieringsbron. In de meeste landen hebben de vrijwillige ziekteverzekeringen iets aan betekenis gewonnen, en in vele landen werden de eigen bijdragen aanzienlijke verhoogd (B, FIN, S en P).

²⁸

Bron: Mossialos en Le Grand (1999)

Dienstverlening: in het verleden waren de door belastingen gefinancierde systemen gekenmerkt door dienstverleners uit de openbare sector. In die landen is de openbare sector nog steeds de belangrijkste verstrekker van gezondheidszorgen in bepaalde sectoren, zoals de ziekenhuizen, de primaire gezondheidscentra en de ambulancediensten. In veel van deze landen werden evenwel modellen ingevoerd en uitgevoerd voor gecontracteerde diensten, vooral in het VK. Dat betekent dat er een scheiding ontstaat tussen de kopers en de verstrekkers van diensten, met een grotere onafhankelijkheid voor de openbare zorgverstrekkers, en waarbij meer gebruik gemaakt wordt van particuliere en niet-commerciële zorgverstrekkers die op de markt werkzaam zijn. In die zin komt het patroon van zorgverstrekking in de buurt van dat van op verzekeringen gebaseerde systemen.

Betalingssystemen: de ziekenhuisfinanciering in de lidstaten is de voorbije 15 jaar aanzienlijk veranderd. Er is een duidelijke tendens van de open, retrospectieve financiering van ziekenhuisactiviteiten naar het opstellen van prospectieve begrotingen en overeenkomsten tussen de koper en de verstrekker van gezondheidsdiensten. De belangrijkste soorten ziekenhuisfinanciering zijn: prospectieve begrotingen die vooral gebaseerd zijn op historische uitgaven (DK, EL, F); prospectieve begrotingen die gebaseerd zijn op ziekenhuisactiviteiten of -functies (D, IRL, L, NL, P); prospectieve begrotingen gecombineerd met op activiteiten gebaseerde betalingen (B, E, A); op activiteiten gebaseerde betalingen in combinatie met betalingen op basis van gevallen (S, I) en de aankoop van pakketten van ziekenhuisdiensten (UK, FIN). Voorts worden ook de artsen op verschillende manieren betaald: de per capita-betaling, d.w.z. de betaling volgens het aantal patiënten (IRL, I, UK); een salaris (EL, P, FIN en S); en/of de betaling van een ereloon per verstrekking (B, D, F en L). In sommige landen worden deze drie betalingssystemen gecombineerd. De wijze van betaling kan verschillen tussen huisartsen en specialisten; huisartsen ontvangen vaker een per capita-betaling of -salaris, terwijl specialisten dikwijls een ereloon per verstrekking ontvangen.

Ontwikkelingen van de gezondheidsuitgaven

Sinds 1960 zijn de uitgaven voor de gezondheidszorg in de lidstaten over het algemeen gestaag gestegen: het aandeel van de gezondheidsuitgaven in het BBP is in de periode 1960-1990 pakweg verdubbeld. De overheidsuitgaven voor de gezondheidszorg zijn zelfs nog sterker gestegen wegens een grotere dekking van de openbare ziektekostenverzekering.

Volgens recentere gegevens voor de jaren 90 is het aandeel van de totale gezondheidsuitgaven in verhouding tot het BBP in de lidstaten over het algemeen blijven stijgen tot het midden van de jaren 90, zij het trager dan in de vorige jaren. In de tweede helft van de jaren 90 bleef het aandeel van de gezondheidsuitgaven in het BBP echter stabiel, of is dit zelfs gedaald (zie tabel C.1.) Jammer genoeg zijn er sinds 1999 geen vergelijkbare gegevens beschikbaar en kan niet worden vastgesteld of het beleid in het licht van de recente economische opleving is veranderd.

Tabel C.1 Totale gezondheidsuitgaven als aandeel van het BBP

	1990	1993	1996	1998
B	7,4	8,1	8,6	8,8
DK	8,4	8,7	8,3	8,3
D	8,7	9,7	10,6	10,6
EL	7,6	8,3	8,3	8,3
E	6,9	7,6	7,1	7,1
F	8,8	9,7	9,7	9,6
IRL	7	7,8	7,2	6,4
I	8,1	8,6	8,1	8,4
L	6,6	6,7	6,4	5,9
NL	8,8	9,4	8,8	8,6
A	7,2	8,1	8,9	8,2
P	6,4	7,5	7,7	7,8
FIN	7,9	8,3	7,7	6,9
S	8,8	8,9	8,7	8,4
UK	6	6,9	7	6,7
EU*	7,6	8,3	8,2	8,0

* ongewogen gemiddelde

Bron: OESO Health Data 2000

Ook de nominale per capita-gezondheidsuitgaven (in Euro-KKS - zie tabel C.2) kennen een opwaartse trend in de jaren 90. Tussen 1990 en 1998 stegen de nominale per capita-uitgaven; er werden groeicijfers tussen 2,1 % en 9,2 % opgetekend. In Zweden en Finland hebben de uitgaven zich ietwat anders ontwikkeld dan in de andere lidstaten aangezien deze landen hun nominale per capita-gezondheidsuitgaven in het begin van de jaren 90 zagen dalen.

Tabel C.2 Per capita-gezondheidsuitgaven in euro-KKS (nominale prijzen)

	1990	1993	1996	1998	gem. procentuele groei 1991-98
B	1177	1496	1761	1974	6,7
DK	1360	1600	1850	2023	5,1
D	1515	1709	2111	2298	5,4
EL	667	855	1028	1108	6,6
E	769	941	1034	1151	5,2
F	1457	1724	1860	1968	3,9
IRL	752	1040	1223	1377	8,0
I	1246	1429	1560	1691	4,0
L	1402	1750	2011	2099	5,2
NL	1329	1558	1779	1965	5,0
A	1137	1440	1818	1863	6,5
P	581	815	1002	1172	9,2
FIN	1217	1242	1371	1425	2,1
S	1409	1405	1583	1654	2,1
UK	904	1119	1289	1378	5,5
EU*	1128	1342	1552	1676	5,4

* ongewogen gemiddelde

Bron: OESO Health Data 2000

Tabel C. 3 Openbare gezondheidsuitgaven in % van het BBP

	1990	1993	1996	1998
B	6,6	7,2	7,6	7,9
DK	7	7,2	6,8	6,8
D	6,7	7,5	8,3	7,9
EL	4,8	4,8	4,9	4,7
E	5,4	6	5,5	5,4
F	6,7		7,4	7,3
IRL	5	5,7	5,2	4,8
I	6,3	6,3	5,5	5,7
L	6,1	6,2	5,9	5,4
NL	6,1	7	6	6
A	5,3	6	6,3	5,8
P	4,2	4,7	5,1	5,2
FIN	6,4	6,3	5,8	5,3
S	7,9	7,7	7,4	7
UK	5,1	6	5,9	5,6
EU*	6,0	5,9	6,2	6,1

*ongewogen gemiddelde

Bron: OESO Health Data 2000

Tabel C.3 bevat cijfers over de openbare gezondheidsuitgaven als aandeel van het BBP in de jaren 90 en tabel C.4 bevat gegevens over het aandeel van de overheidsuitgaven in de totale uitgaven. In de meeste landen is het aandeel van de overheidssector in de

gezondheidsuitgaven in de jaren 90 gedaald. Deze daling was het meest opmerkelijk in Italië; zij bedroeg 10,1 % tussen 1991 en 1998. In een aantal landen is het aandeel van de overheidssector in de gezondheidsuitgaven echter gestegen - dit geldt onder meer voor Ierland, waar dit tussen 1991 en 1998 met 4,1% gestegen is.

Tabel C.4 Aandeel van de openbare gezondheidsuitgaven in de totale uitgaven (procenten)

	1990	1993	1996	1998
B	88,9	88,7	88,8	89,7
DK	82,6	82,6	82,4	81,9
D	76,2	77,5	78,3	74,6
EL	62,7	58,2	58,7	56,8
E	78,7	79,7	78,5	76,9
F	76,9		76,3	76,4
IRL	71,7	72,8	72,5	75,8
I	78,1	73,1	67,8	68,0
L	93,1	92,9	92,8	92,3
NL	68,7	74,7	67,7	70,4
A	73,5	74,2	70,5	70,5
P	65,5	63,0	66,7	66,9
FIN	80,9	76,1	75,9	76,3
S	89,9	85,7	84,8	83,8
UK	84,2	85,9	83,7	83,7
EU*	78,1	77,5	76,4	76,3

*ongewogen gemiddelde voor EU-14, uitgezonderd F voor 1991-1994

Bron: OESO Health Data 2000

Factoren die de ontwikkeling van de gezondheidsuitgaven beïnvloeden

De voorbije jaren zijn de per capita-gezondheidsuitgaven toegenomen door een aantal factoren aan de aanbod- en de vraagzijde; het is evenwel niet duidelijk of zij ook in de toekomst door dezelfde factoren beïnvloed zullen worden.

Aan de vraagzijde hebben verschillende factoren de ontwikkeling van de gezondheidsuitgaven beïnvloed:

- *stijging van het inkomensniveau*: wanneer het inkomensniveau stijgt, vragen de consumenten om meer gezondheidszorg. Uit empirische analyse blijkt dat voor verschillende landen het inkomensniveau een belangrijke bepalende factor vormt voor het algemene niveau van de per capita-gezondheidszorg. Er bestaat evenwel geen consensus over de inkomenselasticiteit van de gezondheidsuitgaven - in bepaalde studies worden deze groter, in andere kleiner dan 1 geraamd.
- *grotere dekking van de gezondheidszorg*: de voorbije decennia is de omvang van de verplichte-verzekeringsdekking aanzienlijk uitgebreid. Tegen het eind van de vorige eeuw was in bijna alle lidstaten een universele dekking van de gehele bevolking bereikt. Bepaalde soorten behandelingen zijn echter meestal uitgesloten van deze dekking.
- *verouderende bevolking*: wanneer mensen ouder worden hebben zij meer gezondheidszorg nodig. Uit de studies van de uitgaven in het verleden blijkt dat de leeftijd geen bepalende rol heeft gespeeld bij de stijging van de gezondheidsuitgaven

in de vorige eeuw. Volgens bevolkingsprojecties zal dit echter in de eerste helft van deze eeuw veranderen. De invloed van een ouder wordende bevolking op de gezondheidsuitgaven is evenwel niet volledig duidelijk, aangezien in sommige studies wordt gesuggereerd dat wegens de hogere levensverwachting mensen ook meer jaren in goede gezondheid zullen kunnen doorbrengen. De globale invloed van een verouderende bevolking op de overheidsuitgaven zal voor het grootste deel afhangen van de beleidsmaatregelen voor de langdurige verzorging van de bejaarden.

Aan de aanbodzijde beïnvloeden verschillende factoren de ontwikkeling van de gezondheidsuitgaven:

- *Technologische veranderingen:* de vooruitgang van de medische technologieën op het gebied van geneesmiddelen, uitrusting en medische procedures heeft geleid tot een algemene verhoging van de medische kosten. Bepaalde ontwikkelingen werkten kostenbesparend, maar andere hebben geleid tot de invoering van duurdere technologieën (meestal ten voordele van de patiënten), of tot de behandeling van voorheen ongeneeslijke aandoeningen.
- *Door het aanbod veroorzaakte vraag:* in vele gezondheidssystemen van de lidstaten bestond er een buitensporig aanbod van materieel kapitaal zoals bedden. Dit enorme aanbod, in combinatie met onaangepaste betalingssystemen, heeft mogelijk geleid tot het door het aanbod veroorzaakte gebruik van faciliteiten (bijvoorbeeld langere verblijven in het ziekenhuis).
- *Hoge prijsinflatie in de medische sector:* in vele landen was de prijsinflatie in de medische sector constant hoger dan de algemene prijsinflatie, waardoor het aandeel van de gezondheidsuitgaven in het BBP is gestegen. Een hoge prijsinflatie in de medische sector weerspiegelt over het algemeen een laag concurrentieniveau bij de zorgverstrekking.

Kostenbesparende hervormingen²⁹

Sinds het midden van de jaren zeventig is kostenbesparing een centraal thema in het gezondheidsbeleid van de meeste lidstaten. In die periode hebben bijna alle lidstaten maatregelen ingevoerd om de openbare gezondheidsuitgaven direct of indirect in te dijken, maar het zwaartepunt van deze hervormingen is met de tijd aanzienlijk veranderd. Van het midden van de jaren zeventig tot het midden van de jaren tachtig waren de hervormingen gericht op de directe en indirecte controle van de gezondheidsuitgaven. Dit omvatte: controle over de faciliteiten zoals ziekenhuisbedden en -personeel; controle over investeringsbeslissingen op het gebied van kapitaal en technologie; en controle over de toegang tot de medische opleiding.

Van het midden van de jaren tachtig tot het midden van de jaren negentig verschoof het zwaartepunt naar budgetteringsmaatregelen. In het begin werden begrotingsplafonds en -doelstellingen voor verschillende sectoren vastgesteld, maar later werd overgegaan tot het opstellen van begrotingen voor individuele verstrekkers die vaak werden

²⁹

De hiernavolgende informatie over hervormingen komt uit Mossialos E. en J. Le Grand (eds., 1999): "Health Care and Cost Containment in the European Union", *The London School of Economics and Political Science*

gecombineerd met op activiteiten gebaseerde betalingen. Menigmaal werden ook de betalingssystemen voor artsen gewijzigd.

De directe en indirecte controlemaatregelen werden in deze periode voortgezet, maar veranderden in de richting van prijscontroles (farmaceutica, referentieprijssystemen, alternatieve modellen voor de terugbetaling van farmaceutische producten) en het aanmoedigen van alternatieve mogelijkheden voor de ziekenhuisverpleging.

Sinds de jaren tachtig hebben de lidstaten ook gebruik gemaakt van verschuivingen in het budget. Die maatregelen waren vooral gericht op een verdergaande verdeling van de kosten (bijvoorbeeld via de eigen bijdrage) en de vrijwillige ziekteverzekering. Daarenboven werden bepaalde beperkingen ingevoerd ten aanzien van de behandelingen (door het vaststellen van prioriteiten en het beperken van de terugbetaling voor bepaalde diensten zoals de tandverzorging) en de terugbetaling van bepaalde soorten farmaceutische producten. In een aantal landen werd ook gebruik gemaakt van verschuivingen in de staatsbegroting, voornamelijk door de kosten voor de langdurige verzorging van bejaarden te verschuiven naar het budget van de sociale dienstverlening.

Vanaf het midden van de jaren negentig lag de klemtoon van de gezondheidshervormingen op verschuivingen in het budget, rantsoenering en op bewijzen gebaseerde aankoopbeslissingen. Indirecte controlemechanismen zoals de beoordeling van de gezondheidstechnologie en de invoering van beheer- en informatiesystemen worden sinds de jaren negentig eveneens meer gebruikt. De tussen de jaren zeventig en het begin van de jaren negentig uitgevoerde hervormingen³⁰ hebben het enigszins mogelijk gemaakt de globale kosten te beperken. Er is echter onvoldoende informatie voorhanden om de langetermijneffecten van de betrokken maatregelen te beoordelen. Op macroniveau genomen kostenbesparende maatregelen kunnen namelijk ingrijpende gevolgen hebben op de efficiëntie van de zorgverstrekking op microniveau. Het is evenmin mogelijk de gevolgen van de individuele maatregelen te onderscheiden omdat de maatregelen snel werden gevolgd door nieuwe maatregelen, of omdat vele landen hervormingen hebben uitgevoerd in de vorm van een uit afzonderlijke maatregelen bestaand pakket.

Wat het resultaat betreft, lijken de budgetteringsmaatregelen de meest efficiënte manier te zijn geweest om de overheidsuitgaven voor de gezondheidszorg in te perken. In het bijzonder waren deze maatregelen het meest succesvol in landen waar de gezondheidszorg voornamelijk door belastingen wordt gefinancierd en waar er monopsiemacht bestaat omdat er één enkele koper van gezondheidsdiensten is. Bij op verzekeringen gebaseerde systemen werden de kosten daarentegen met meer succes beperkt via de regulering van de vergoedingen van de verstrekkers en door directe controles. Het totale resultaat lijkt echter minder eenvormig en kleiner te zijn dan in de landen met door belastingen gefinancierde systemen.

³⁰

Er bestaat weinig informatie over de meer recente hervormingen. De Commissie heeft de lidstaten verzocht deze informatie te verstrekken.

Overzicht van de hervormingsmaatregelen voor de gezondheidssystemen

MIDDEN JAREN 70/MIDDEN JAREN 80	MIDDEN JAREN 80/MIDDEN JAREN 90	EIND VAN DE JAREN 90
<i>Klemtoon::</i> Directe en indirecte controles <i>Aankoop/verstrekking van diensten:</i> Het openbare geïntegreerde model is dominant in voornamelijk door belastingen gefinancierde systemen (Beveridge-type); het openbare contractmodel is dominant in door verplichte verzekeringen gefinancierde systemen (Bismarck-type). In sommige, op sociale verzekeringen gebaseerde systemen veranderen “betalers” geleidelijk in “kopers”. <i>Verschuivingen in het budget</i> • Het gezamenlijk dragen van kosten is nog van geringe betekenis • Vrijwillige ziekteverzekering is te verwaarlozen, behalve in Nederland, Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk • Slechts een beperkt aantal diensten zijn uitgesloten van terugbetaling, maar kuuroordbehandeling is uitgesloten in Italië. In andere landen worden negatieve lijsten voor geneesmiddelen ingevoerd en bepaalde onderdelen van de tandverzorging niet meer terugbetaald.	<i>Klemtoon:</i> Vaststelling van het budget <i>Aankoop/verstrekking van diensten:</i> Het openbare contractmodel vervangt het openbare geïntegreerde model in Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Dit wordt ook het overheersende model voor de ziekenhuissector in Finland en in Italië. In bepaalde op verzekeringen gebaseerde systemen stellen de kopers budgetten vast voor elk van de onder de tariefafspraken vallende sectoren en onderhandelen zij over de erelonen van artsen, de prijzen en de omvang van de diensten. <i>Verschuivingen in het budget</i> • Aanzienlijke toename van de gezamenlijke betalingen • Vrijwillige ziekteverzekering wint aan belang • Meer geneesmiddelen worden opgenomen in negatieve lijsten en een nog groter aantal wordt receptvrij verkocht • Meer diensten worden uitgesloten van terugbetaling (hoofdzakelijk tandverzorging, esthetische chirurgie, opthalmologische zorgen)	<i>Klemtoon:</i> Verschuivingen in het budget, rantsoenering op bewijzen gebaseerde aankoopbeslissingen <i>Aankoop/verstrekking van diensten:</i> Openbaar contractmodel overheerst in de meeste landen. Het belang van particuliere verzekering, maar niet noodzakelijk particuliere zorgverstrekking, wordt groter. <i>Verschuivingen in het budget</i> • Verhoging van de eigen bijdrage • Meer geneesmiddelen kunnen receptvrij verkregen worden • Vermindering van het aantal personen dat is vrijgesteld van de bijdrage in de kosten (bijvoorbeeld begoed gepensioneerden) • Vermindering van het aantal aandoeningen die zijn vrijgesteld van de bijdrage aan de kosten • Expliciete rantsoeneringsbeslissingen • Vrijwillige ziekteverzekering wint aan belang • Alternatieven voor de ziekenhuisverzorging en langdurige zorgverzekeringen worden verder ontwikkeld maar voornamelijk gefinancierd door particuliere middelen

<i>Vaststelling van het budget</i> • Begrotingsplafonds voor ziekenhuizen (prospectieve globale begrotingen in Frankrijk, historische begrotingen in Denemarken) • Richtbegrotingen voor elke sector waarmee een overeenkomst werd gesloten (Duitsland en Nederland) • Relatieve waardeschalen voor de vergoeding van artsen (Duitsland) of ziekenhuisdiensten (diagnosetesten in België) • Wijziging van de vergoedingssystemen voor artsen (per capita-betalingen in Italië, gesalarieerde huisartsen in Portugal, gesalarieerde specialisten in Ierse ziekenhuizen)	<i>Vaststelling van het budget</i> • Invoering van vaste of richtbegrotingen voor de totale uitgaven of de overheidsuitgaven voor de gezondheidszorg • Sectorale begrotingen voor gezondheidsdiensten, hoofdzakelijk voor ziekenhuizen en geneesmiddelen • Individuele vaste of richtbegrotingen voor artsen (VK, Ierland) • Relatieve waardeschalen voor de vergoeding van artsen (Luxemburg en het systeem van compenserende betalingen afhankelijk van het ereloon en het volume in Frankrijk) • Meer landen voeren de per capita-betaling in voor de vergoeding van eerstelijnsartsen • Betaling op basis van verstrekte diensten wordt ingevoerd in de per capita-systemen ter bevordering van de preventieve geneeskunde (vaccinaties, screening) en de poliklinische chirurgie • Op resultaten gebaseerde vergoedingssystemen voor ziekenhuizen worden ingevoerd in verschillende landen (van het DRG (Diagnosis Related Group)-type of afhankelijk van de activiteit)	• <i>Vaststelling van het budget</i> • Vaste begrotingen vervangen richtbegrotingen • Begrotingen worden gecombineerd met op activiteit gebaseerde betalingen • Sectorale begrotingen worden vervangen door begrotingen voor individuele zorgverstrekkers
<i>Directe en indirecte controles</i> • Controle op het aantal ziekenhuispersoneelsleden (Ierland, Spanje) • Prijscontroles (farmaceutische producten, liggeld in	<i>Directe en indirecte controles</i> • Prijscontrolesystemen voor farmaceutische producten in alle landen behalve Duitsland en het VK • Refentieprijsystemen voor niet-gepatenteerde	<i>Directe en indirecte controles</i> • De beoordeling van medische technologieën speelt een grotere rol bij beslissingen inzake dekking en aankoop • Versterkte controles op investeringen in kapitaal €

ziekenhuizen) • Volumecontroles (bijvoorbeeld maximaal aantal onderwerpen per voorschrift) • Controle op ziekenhuisbedden (in de meeste landen) • Controle op de investeringen in kapitaal en nieuwe technologieën • Stimulansen om alternatieven te ontwikkelen voor de ziekenhuisverzorging (Noord-Europese landen) • Controle op het medisch personeel (numerus clausus in de medische en tandheelkundige faculteiten, controle op de toegang tot de opleidingen voor specialisten) • Profielen van artsen, al dan niet met sancties voor het overmatig voorschrijven van geneesmiddelen	geneesmiddelen in Duitsland, Zweden en Denemarken, en voor alle geneesmiddelen in Nederland en Italië • Meer stimulansen om alternatieven voor de ziekenhuisverzorging te ontwikkelen (hoofdzakelijk in België en Denemarken) • Verdere inkrimping van ziekenhuisbedden • Behandelingsrichtsnoeren voor artsenpraktijken, met financiële sancties (Frankrijk en Oostenrijk) • In verschillende landen worden instellingen voor de beoordeling van technologieën opgericht	nieuwe technologieën • Verdere vermindering van ziekenhuisbedden • Ontwikkeling en gebruik van gesofistikeerde informatiesystemen • Verstrekte controle op het medisch personeel (voornamelijk artsen) • Meer investeringen in de ontwikkeling van managementkwaliteiten
---	---	--

BIJLAGE D: HERVORMING VAN DE OVERHEIDSPENSIOENEN³¹

B	Voortbouwend op de belangrijke hervormingen die in 1997 voor de werknemers van de particuliere sector zijn ingevoerd, bezint de nieuwe regering zich tezamen met de sociale partners op verdere hervormingen om de nodige voorzieningen te treffen voor de werknemers van de overheidssector en de zelfstandigen. Er wordt ook aan gedacht om particulier gefinancierde pensioenen te bevorderen.
DK	De overgang van een stelsel met nauwelijks kapitaaldekking naar een stelsel met een veel hogere mate van kapitaaldekking is reeds enkele jaren gaande. In 1999 werd een tijdelijke bijdrage voor het ATP (aanvullend overheidspensioen op basis van werkgevers- en werknemersbijdragen) ten bedrage van 1% van het gemiddelde loon permanent gemaakt en werden de regels voor vervroegde pensionering strenger gemaakt.
D	De hervorming van het pensioenstelsel staat nog steeds hoog op de politieke agenda. Er is overeenstemming bereikt over een pakket belastinghervormingsmaatregelen waardoor hogere opbrengsten uit energiebelastingen een verlaging van de werkgevers- en de werknemersbijdragen voor de pensioenen deels konden compenseren. Tevens werd overeenstemming bereikt over wijzigingen voor 2000/2001 waarbij verhogingen van de overheidspensioenen worden gekoppeld aan de inflatie in plaats van aan de ontwikkeling van de nettolonen; tijdens de lopende besprekingen over de pensioenhervorming heeft de Bondsregering evenwel aangeboden de stijging van de overheidspensioenen per 1 juli 2001 opnieuw aan de nettolonen te koppelen (correctie voor de stijging van de nettolonen als gevolg van de hervorming van de inkomstenbelasting). De voorgenomen pensioenhervorming heeft ten doel de stijging van de sociale lasten als gevolg van demografische veranderingen te beperken en aldus de pensioenen tot 2030 en daarna op een passend niveau te houden. Verder worden voorbereidingen getroffen voor een aanvullend pensioen op basis van kapitaaldekking. De hervormingen waartoe in 1998 door de voorgaande regering werd besloten en die door de huidige regering werden opgeschort zullen in afwachting van deze hervormingen in werking treden.
EL	Een hervormingsstrategie in twee fasen werd in 1998 aangekondigd. De eerste fase was grotendeels van organisatorische aard, met bijvoorbeeld de invoering van één enkel sociale-zekerheidsnummer. De tweede fase vereist een ingrijpende herziening van de overheidspensioenen, en zou de gelijkgeschakeling van de pensioengerechtigde leeftijd in verschillende pensioenstelsels kunnen inhouden, alsmede de aanpassing van de bijdragen en de pensioengerechtigdheid tot duurzame niveaus, en de invoering van een verplichte beroepspensioenregeling. Men wacht nog op aankondigingen over de tweede fase.
E	In 1997 zijn belangrijke hervormingen ingevoerd (gebaseerd op het Pacto de Toledo van 1995) waardoor de overheidspensioenen op een beter op te brengen niveau zijn gebracht. Verdere

³¹

Het overzicht is gebaseerd op het verslag over de tenuitvoerlegging van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid. Het is nog niet volledig bijgewerkt.

	hervormingen zijn gepland voor 2000. Het zal moeten gaan om maatregelen om de effectieve uittredingsleeftijd te verhogen en vervroegde uittreding te ontmoedigen, en om bijzondere pensioenregelingen (bijvoorbeeld voor zelfstandigen, werknemers in de landbouw). In 1999 ontstond onenigheid tussen de centrale overheid en de regio's over de vraag of de premievrije pensioenen van de regio's sterker zouden moeten stijgen dan het inflatiecijfer. In 2000 is in het kader van de sociale zekerheid een fondsreserve gevormd met het oog op het probleem van de veroudering van de bevolking. Het oorspronkelijke fonds beloopt 0,1% van het BBP en in het aangepaste Spaanse stabiliteitsprogramma wordt een verdere verhoging van deze fondsreserve toegezegd.
F	Na een uitstel van de in 1997 goedgekeurde hervormingen is in 1999 een verslag ingediend als uitgangspunt voor een dialoog tussen de autoriteiten en de sociale partners die thans plaatsvindt. De Eerste minister heeft in maart 2000 globale richtsnoeren voor hervormingen aangekondigd, waaronder een verhoging van de activa van het pensioenreservefonds, de oprichting van een orgaan dat toezicht houdt op de pensioenen ("Conseil d'Orientation des Retraites") en, voor ambtenaren, de mogelijke uitbreiding van de minimum-bijdrageperiode die nodig is om een volledig pensioen te kunnen ontvangen.

IRL	In mei 1998 zette de regering haar plannen voor de oprichting van een volledig ontwikkeld pensioenstelsel uiteen. Als onderdeel van de begroting 1999 zal een jaarlijkse voorziening van 1% van het BBP worden gevormd als kapitaaldekking voor de toekomstige kosten van de overheidspensioenen. Een deel van de opbrengsten van de privatisering van het staatstelecombedrijf zal eveneens in het nationale pensioenreservefonds worden gestort (op te richten in 2000; de wetgeving is in voorbereiding). Een deel van de opbrengsten is ook gebruikt om de toekomstige pensioenverplichtingen van de staat aan personeel van vóór de privatisering af te kopen.
I	In de jaren negentig werd een reeks hervormingen doorgevoerd, waarvan de laatste in 1997 plaatsvond. Hoewel deze hervormingen de stijging van de pensioenuitkeringen ten opzichte van het BBP vergeleken met de voorgaande situatie hebben kunnen afremmen, blijven de uitgaven voor overheidspensioenen hoog waardoor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn zou kunnen worden aangetast. De voornaamste tekortkomingen van het huidige stelsel zijn uitermate lange overgangperiodes en, vanuit actuariel oogpunt, tamelijk genereuze uitkeringen. Bovendien is er nog grote onzekerheid over de toekomstige hervormingen. In 1999 en 2000 vonden geen hervormingen plaats. Voor begin 2001 is een herziening van de parameters van het stelsel gepland.
L	In 1998 zijn hervormingen ingevoerd om de pensioenregeling voor nieuwe ambtenaren in overeenstemming te brengen met die voor de privésector
NL	Nu voor een groot deel van de pensioenen reeds kapitaaldekking bestaat, wordt het effect van de veroudering van de bevolking opgevangen door middel van de vermindering van de overheidsschuld en maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid
A	Uitgebreide pakketten hervormingsmaatregelen zijn in 1993 en meer onlangs in 1998 vastgesteld. Bij de laatste hervorming werd vervroegde uittreding minder aantrekkelijk gemaakt, werden de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een arbeidsongeschiktheidspensioen strenger gemaakt, en werd de pensioenregeling voor ambtenaren in overeenstemming gebracht met de algemene regeling. Tevens is een jaarlijkse aanpassingsformule ingevoerd om het financiële effect van de verhoogde levensverwachting in aanmerking te nemen. De toepassing van deze formule werd echter in 1998 en 1999 opgeschort en deze kwestie moet in 2000 worden geregeld.
P	Een nieuwe raamwet is door het Parlement in juli 2000 goedgekeurd in aansluiting op een in 1998 ingediend Witboek. Deze wet zal binnenkort in werking treden. De vernieuwingen zijn: de pensioengerechtigde leeftijd wordt flexibeler, de pensioenformule wordt veranderd (in plaats van de gebruikmaking van de beste tien van de laatste 15 jaar zal het gehele tijdens het arbeidsleven betaalde premiebedrag in aanmerking worden genomen) waardoor het stelsel veel minder generuus wordt, en het stabilisatiefonds zal worden verhoogd tot bijna 50% van de huidige jaarlijkse pensioenuitkeringen in de particuliere sector. Het fonds omvatte eind 1999 een bedrag aan geaccumuleerde activa ten belope van circa 3% van het BBP.

FIN	In 1999 is tussen de werkgevers- en werknemersorganisaties overeenstemming bereikt over maatregelen om vervroegde uittreding uit te stellen en de deelname aan het arbeidsproces te verlengen. In combinatie met een hoog primair saldo zal dit het gemakkelijker maken de komende jaren het hoofd te bieden aan de hogere uitgaven in verband met de veroudering van de bevolking. Het blijft echter de vraag of de bestaande overheidspensioenregelingen op lange termijn houdbaar zijn, en er zullen waarschijnlijk verdere hervormingen nodig zijn om de onevenwichtigheden aan de bron aan te pakken.
S	De in 1998 goedgekeurde hervormingen worden thans geleidelijk ingevoerd. Deze houden een grotere mate van kapitaaldekking van de pensioenen in. Zij voorzien ook in een nauwer verband tussen de betaalde bijdragen en de ontvangen uitkeringen, d.w.z. dat zij de gehele loopbaan in aanmerking nemen, en voorts zijn de indexeringsclausules aangepast.
UK	In 1999 bekendgemaakte prognoses wijzen uit dat de gevolgen van de verouderende bevolking voor de overheidsfinanciën in het VK betrekkelijk gunstig zijn. Uitgebreide hervormingen zijn eind 1998 voorgesteld en in 1999 goedgekeurd. Zij voorzien in een "minimuminkomensgarantie" en een vervanging van SERPS (aan het inkomen gerelateerde overheidspensioenregeling) door een tweede forfaitair pensioen.