



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 21.12.2000
KOM(2000) 846 endelig

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

**DE OFFENTLIGE FINANSERS BIDRAG TIL VÆKST OG BESKÆFTIGELSE:
BEDRE KVALITET OG HOLDBARHED**

INDHOLDSFORTEGNELSE

Resumé og hovedkonklusioner	iv
1. Indledning	9
2. Hvordan påvirkes vækst og beskæftigelse af de offentlige finanser?	11
2.1. De offentlige finanser i EU ved begyndelsen af det 21. århundrede - et overblik.....	11
2.2. De offentlige finansers indflydelse på vækst og beskæftigelse	15
3. Fastholdelse af sunde offentlige finanser i tredje fase af ØMU.....	18
3.1. Nye budgetpolitiske udfordringer	18
3.2. Vejen fremad og medlemsstaternes respons.....	19
4. Udvikling af mere beskæftigelsesfremmende skatte- og socialsikringssystemer	22
4.1. Skatte- og socialsikringssystemernes struktur i EU	22
4.2. Vejen fremad og medlemsstaternes respons.....	28
5. Offentlige finanser til den videnbaserede økonomi	34
5.1. Sammenligning af strukturen i de offentlige udgifter	34
5.2. Fysisk kapital (infrastrukturer)	37
5.3. Investering i humankapital.....	39
5.4. Forskning og udvikling samt innovation.....	44
6. De offentlige finansers holdbarhed på lang sigt.....	46
6.1. Oversigt over de budgetmæssige konsekvenser af befolkningens aldring	46
6.2. Vejen fremad og medlemsstaternes respons.....	55
Bilag A: Skattereformer	62
BILAG B: reformer af socialsikringssystemerne	70
Bilag C: Reform af sundhedssektoren.....	76
Bilag D: Reform af de offentlige pensionsordninger.....	86

RESUMÉ OG HOVEDKONKLUSIONER

Baggrund

På Det Europæiske Råds møde i Lissabon den 23. og 24. marts 2000 blev Rådet og Kommissionen anmodet om senest i foråret 2001 at forelægge en rapport, der vurderer, hvordan de offentlige finanser har bidraget til vækst og beskæftigelse, og på grundlag af sammenlignelige data og indikatorer vurdere, om der træffes passende konkrete foranstaltninger med henblik på:

- at lette skattetrykket på arbejdskraft, særlig på den forholdsvis lavtkvalificerede og lavtlønnede arbejdskraft, øge beskæftigelses- og uddannelsesincitamenterne i skatte- og socialsikringssystemerne
- at omlægge de offentlige udgifter, således at kapitalakkumulation - omfattende både fysisk og humankapital - tillægges større relativ betydning, samt støtte forskning og udvikling, innovation og informationsteknologier
- at sikre de offentlige finansers bæredygtighed på lang sigt ved at undersøge de forskellige dimensioner, der er involveret, herunder følgerne af befolkningernes stigende gennemsnitsalder, på baggrund af den rapport, der skal udarbejdes af Gruppen på Højt Plan vedrørende Social Beskyttelse.

Denne rapport fra Kommissionen og Rådet vil bidrage til at sikre, at der i forbindelse med de forskellige policy-foranstaltninger, som blev fremhævet på Det Europæiske Råds møde i Lissabon, i fuldt omfang tages hensyn til deres konsekvenser for de offentlige finanser.

Økofin-Rådet gennemgik en situationsrapport¹ på mødet den 7. november 2000, som det fandt velegnet som grundlag for den rapport, som Kommissionen og Rådet skal forelægge Det Europæiske Råd på mødet i Stockholm.

Hvordan de offentlige finanser påvirker vækst og beskæftigelse

De offentlige udgifter og skatter tegner sig for mellem 40% og 50% af medlemsstaternes BNP. Det er ikke ligetil at vurdere de offentlige finansers indflydelse på vækst og beskæftigelse. Regeringerne forfølger mange økonomisk-politiske mål (forbedret ressourceallokering, fordeling, stabilisering) gennem en mangfoldighed af policy instrumenter (regulering, udgifter, skatter), hvilket uundgåeligt betyder, at de offentlige finansers indflydelse på den reale økonomi er mangesidig og kompleks. Ikke desto mindre hersker der almindelig enighed om, at der findes tre hovedkanaler, hvorigennem de offentlige finanser kan styrke den potentielle vækst og beskæftigelse, nemlig følgende:

- *Akkumulation af produktionsfaktorer.* Regeringerne bidrager direkte til vækst og beskæftigelse ved at øge faktorakkumulationen. Investeringer i fysisk kapital (infrastrukturer), humankapital (uddannelse) og videnskapital (forskning og udvikling og innovation) samt i mindre omfang de sociale udgifter påvirker produktionen og vækstpotentialet på lang sigt. Hvis offentlige investeringer imidlertid finansieres via stigende

¹ ECFIN/586/00-EN, rev1.

diskretionære skatter eller forøger underskuddet og dermed den offentlige gæld, er der risiko for en fortrængning af private investeringer.

- *Sikring af de rette incitamenters via skatte- og socialsikringssystemet.* Ved at påvirke privatpersoners og virksomheders beslutninger med hensyn til arbejde, opsparing og investering, har skatte- og socialsikringssystemet indflydelse på realøkonomien. Velfærdssystemet spiller en vigtig rolle for korrigeringen af markedsfejl og for den sociale samhørighed og bidrager herigennem til vækst og beskæftigelse. Effektiv social beskyttelse kan betragtes som en "produktionsfaktor". Det er imidlertid nødvendigt at sikre, at skatte- og socialsikringssystemerne bidrager til at tilvejebringe en højere erhvervs- og beskæftigelsesfrekvens.
- *Tilvejebringelse af et stabilt makroøkonomisk klima.* Sunde offentlige finanser bidrager til makroøkonomisk stabilitet og hjælper pengepolitikken med at fastholde stabile priser og et lavt renteniveau. Begge virkninger er til gavn for de private investeringer og den private opsparing. Ved at mindske den offentlige gæld og dermed rentebyrden giver sunde offentlige finanser plads til at mindske forvridende skatter og/eller forøge de produktive offentlige udgifter. Endelig vil sunde offentlige finanser også øge væksten og beskæftigelsen på lang sigt, idet de hjælper landene med at klare det betydelige pres for at øge de offentlige udgifter til navnlig pensioner og sundhedsvæsen i takt med aldringen af befolkningen.

Fastholdelse af sunde offentlige finanser i ØMU

Den seneste budgetudvikling tyder på, at EU er på rette vej. Stabilitets- og vækstpagtens mål om en budgetsaldo "tæt på balance eller i overskud" er inden for rækkevidde, og den offentlige gæld er på en støt faldende kurs. Samtidig gennemføres der reformer med henblik på at mindske skattetrykket fra historisk høje niveauer. Dette er en imponerende præstation, når man tænker på, at underskuddet i EU som helhed lå på 6% af BNP for blot syv år siden.

Ikke alt er imidlertid lyserødt. For det første er der tegn på en procyklisk lempelse af budgetpolitikken på et tidspunkt, hvor produktionsgabets begynder at blive positivt i de fleste medlemsstater. Det skønnes, at EU som helhed fortsat vil have et strukturelt underskud i 2001, hvilket tyder på, at budgettilpasningen er blevet lempet i nogle medlemsstater sammenlignet med de "reale" budgetkorrigerende indgreb, der er beskrevet i deres stabilitets- og konvergensprogrammer. Der kan være behov for en yderligere konsolidering, hvis medlemsstaterne skal kunne leve op til tilsagnet om at nå stabilitets- og vækstpagtens mål tidligere end forventet.

Med stabilitets- og vækstpagtens mål inden for rækkevidde og et gunstigt økonomisk klima bliver nye budgetpolitiske prioriteringer aktuelle. Med udgangspunkt i en række forskellige kriterier vurderes det i rapporten, om der med de seneste skattereformer kan tilvejebringes en holdbar mindskelse af skattetrykket uden at fravige tilsagnet om finanspolitisk disciplin. Skønt det vil være passende at gennemføre skattenedsættelser i de fleste medlemsstater, synes der at være behov for matchende nedskæringer i de offentlige udgifter for at hindre en forværring af de strukturelle budgetsaldi. Desuden kunne den beskæftigelses- og væksthæmmende virkning af nogle skattenedsættelser forstærkes ved at indsætte dem i en pakke bestående af dels målrettede foranstaltninger beregnet til at mindske de diskretionære skatter, dels passende reformer af socialsikringssystemerne. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til, som led i budgetovervågningsprocessen på EU-plan, at undersøge

relevansen af kriterierne for vurdering af skattnedsættelser og for vurdering af spillerummet for deres gennemførelse.

Indførelse af mere beskæftigelsesfremmende skatte- og socialsikringsystemer

De seneste år har skattereformerne fokuseret på behovet for at mindske beskatningen af arbejdskraft, der i de sidste 30 år er steget med en tredjedel. Alt i alt er der blevet gjort fremskridt i retning af at gøre skattesystemerne mere beskæftigelsesvenlige ved at mindske skattetrykket på arbejdskraft og sænke marginalskatten. I mange medlemsstater er den samlede beskatning af arbejdskraften imidlertid stadig meget høj efter international målestok. Desuden har bestræbelserne på at omlægge skattesystemerne ikke været lige intensive i alle lande, hvoraf nogle er gået mere gennemgribende til værks, mens andre har truffet mere spredte foranstaltninger.

Mange lande har taget skridt til at mindske skatterne, navnlig arbejdsgivernes socialsikringsbidrag, og på det seneste også de personlige indkomstskatter, navnlig i den lave ende af indkomstskalaen. Skønt mange af reformerne omfattede generelle skattnedsættelser, satsede mange lande tydeligvis på skattnedsættelser for lavindkomstfamilier med børn.

Nettokompensationsgraden, dvs. forholdet mellem den samlede nettoindkomst, når en person er henholdsvis arbejdsløs og i arbejde, har kun ændret sig lidt, og kun nogle få medlemsstater har indført ydelser til personer i arbejde for at øge indkomstniveauet blandt lavtlønnede arbejdstagere. Forholdet mellem de finansielle incitament og de lediges vilje til at søge arbejde afhænger i høj grad af vilkårene for modtagelse af sociale ydelser og den måde, hvorpå de sociale ordninger administreres. Der har været tendens til at stramme betingelserne for udbetaling af sociale ydelser for at tilskynde til deltagelse i aktive arbejdsmarkedsprogrammer. Det er nødvendigt at fremskynde, udbygge og intensivere bestræbelserne på at flytte vægten fra passive til aktive arbejdsmarkedspolitikker.

De offentlige financers bidrag til en videnbaseret økonomi

I betragtning af den aktuelle debat om den "ny økonomi" er det nu på tide at vurdere, hvilket bidrag de offentlige finanser kan yde til en videnbaseret økonomi. Det er imidlertid meget vanskeligt at sammenligne de offentlige udgifter på tværs af landene, da der mangler oplysninger om såvel inputtet fra den offentlige sektor (dvs. en sammenlignelig funktionel klassificering af udgifter) som outputtet af udgifterne (effektiviteten og de økonomiske gevinster af udgifterne). Ikke nok med, at der ikke findes tilstrækkelige oplysninger, men sammenligninger skal også tage hensyn til forskelle i incitamenterne for private aktører, udbudsprocedurer, offentlig indkøb, outsourcing og beskatning. Da mængden af oplysninger er begrænset, har det desværre kun været muligt delvis at efterkomme anmodningen fra Det Europæiske Råd i Lissabon.

Der må gøres en større indsats for at øge de investeringer, der er nødvendige for udviklingen af informationssamfundet. Regeringerne må også lægge større vægt på undervisning og uddannelse for at udstyre de europæiske borgere med de færdigheder, der er nødvendige for et informationssamfund, og de må samtidig tilskynde den private sektor til at deltage i innovation samt forsknings- og udviklingsaktiviteter. Denne indsats skal finde sted inden for rammerne af sunde finanspolitikker, hvor forøgelsen af kapitalakkumuleringen finansieres via en omfordeling af udgifterne og ikke via en forøgelse af de samlede offentlige udgifter. Desuden bør omfordelingen af de offentlige udgifter suppleres med institutionelle og

strukturelle reformer, der kan styrke markedsmekanismernes rolle, og hvordan der indføres passende incitamenter til gavn for de private investeringer i fysisk og humankapital.

De offentlige financers holdbarhed på lang sigt

I de kommende årtier vil der optræde en markant demografisk udvikling i medlemsstaterne i henseende til befolkningens størrelse og gennemsnitsalder. Eurostats seneste befolkningsfremskrivninger viser, at antallet af personer i den arbejdsdygtige alder i EU (personer mellem 20 og 64 år) vil forblive nogenlunde stabilt på 230 millioner personer frem til 2015, hvorefter tallet vil begynde at falde til 192 millioner i 2050. Samtidig vil antallet af ældre personer på over 65 år stige fra 61 millioner i 2000 til 103 millioner i 2050. Det indebærer, at ældreforsørgerbyrden i EU (dvs. andelen af personer på over 65 år opgjort i procent af arbejdsstyrken) vil stige hurtigt fra 27% i 2000 til 53% i 2050.

Den stigende ældrekvote vil føre til krav om stigende offentlige udgifter til pensioner. Langsigtede fremskrivninger foretaget af aldringsarbejdsgruppen under Udvalget for Økonomisk Politik viser, at aldringen af befolkningen kan føre til en stigning i pensionsudgifterne på mellem 3 og 5 procentpoint af BNP i de fleste medlemsstater. Fremskrivningerne viser, at den forventede stigning i de offentlige pensionsudgifter vil ske i et langsommere tempo end stigningen i ældreforsørgerbyrden, hvilket tyder på, at de reformer, der blev gennemført i 1990'erne, rent faktisk har bidraget til at begrænse stigningen i de offentlige pensionsudgifter som følge af den stigende ældrekvote. De foreliggende beregninger tyder på, at udgifterne til sundhedssektoren vil stige med omkring 3 procentpoint af BNP som følge af aldringen af befolkningen. Alt i alt udgør den stigende ældrekvote en stor udfordring for de offentlige financers bæredygtighed, og de mest akutte problemer optræder i lande, der har en stor udestående offentlig gæld, og som finansierer deres pensionsordninger på "pay-as-you-go"-basis.

Fænomenets omfang fordrer en samlet tilgang til de budgetmæssige konsekvenser af den stigende ældrekvote. For det første bør medlemsstaterne konsolidere deres finanser og mindske deres offentlige gæld i et hurtigere tempo, hvorved de vil kunne mindske rentebyrden, som igen vil kunne opveje nogle af de ekstra udgifter, der følger af aldringen af befolkningen. For det andet vil arbejdsmarkedsreformer, der resulterer i en forøgelse af beskæftigelseskvoten, kunne opveje den demografiske udviklings negative følger for arbejdsstyrkens størrelse. Som fremhævet i rapporten fra Gruppen på Højt Plan vedrørende Social Beskyttelse skal der gøres en særlig indsats for at øge erhvervsfrekvensen blandt kvinder og ældre arbejdstagere. Der er behov for reformer for at sikre, at skatte- og socialsikringssystemet tilskynder arbejdstagerne til at forblive på arbejdsmarkedet, for at mindske udnyttelsen af førtidspensionsordninger, for at forbedre adgangen til livslang uddannelse og for at gøre det nemmere at forene arbejds- og familieliv. Hvad det sidste angår, kan der f.eks. være tale om at tilbyde børnepasningsordninger til en overkommelig pris.

Endelig – og trods de foranstaltninger, der er blevet truffet de seneste år – er der behov for yderligere reformer af de offentlige pensionsordninger. Reformerne bør tage sigte på at øge erhvervsfrekvensen blandt ældre arbejdstagere og kvinder, at sikre en bedre aktuariemæssig retfærdighed med en tættere forbindelse mellem bidrag og rettigheder og at tilvejebringe en bedre balance mellem pensionssystemets forskellige søjler. I mange medlemsstater kan bidragsfinansierede pensionsordninger forventes at komme til at spille en større rolle. Den politiske respons bør fastlægges i god tid, før der indtræffer en stigning i ældreforsørgerbyrden, således at borgerne får mulighed for at planlægge deres pensionsforhold.

EU kan spille en konstruktiv rolle ved at bistå medlemsstaterne med at løse de budgetmæssige konsekvenser af den aldrende befolkning. Kommissionen vil deltage i bestræbelserne på at gennemføre langsigtede udgiftsfremskrivninger for at vurdere konsekvenserne af den stigende gennemsnitsalder i befolkningen for udgifterne til sundhedssektoren og til pleje af de ældre. Kommissionen vil også bestræbe sig på at sikre, at spørgsmålet om langsigtet holdbarhed inkorporeres i fuldt omfang i stabilitets- og vækstpakten, og medlemsstaterne bør sørge for, at samme spørgsmål behandles tilbundsående i deres stabilitets- og konvergensprogrammer. Endelig vil Kommissionen undersøge muligheden for, i samarbejde med medlemsstaterne, at gennemføre en europæisk longitudinal aldringsundersøgelse (European Longitudinal Ageing Survey) med henblik på at bistå landene med at udforme offentlige politikker, der kan imødekomme de nye behov hos en aldrende befolkning.

1. INDLEDNING

Mandatet

På sit møde i Lissabon anmodede Det Europæiske Råd Rådet og Kommissionen om senest i foråret 2001 at forelægge en rapport, der vurderer, hvordan de offentlige finanser har bidraget til vækst og beskæftigelse, og på grundlag af sammenlignelige data og indikatorer vurderer, om der træffes passende konkrete foranstaltninger med henblik på:

- at lette skattetrykket på arbejdskraft, særlig på den forholdsvis lavtkvalificerede og lavtlønnede arbejdskraft, øge beskæftigelses- og uddannelsesincitamenterne i skatte- og socialsikringssystemerne
- at omlægge de offentlige udgifter, således at kapitaldannelse - omfattende både fysisk kapital og humankapital - tillægges større relativ betydning, og støtte forskning og udvikling, innovation og informationsteknologier
- at sikre de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt ved at undersøge de forskellige dimensioner, der er omfattet, herunder følgerne af befolkningernes stigende gennemsnitsalder, på baggrund af den rapport, der skal udarbejdes af Gruppen på Højt Plan vedrørende Social Beskyttelse.

Med henblik på at sætte skub i arbejdet med Kommissionens og Rådets rapport gennemgik Økofin-Rådet den 7. november 2000 en situationsrapport² udarbejdet af Kommissionens tjenestegrene, som trækker på en rapport fra DG ECFIN med titlen "*Public finances in EMU - 2000*"³. Økofin-Rådet sluttede, at situationsrapporten dannede et godt udgangspunkt for den rapport, som Kommissionen og Rådet skal forelægge Det Europæiske Råd i Stockholm i foråret 2001.

Formålet med Kommissionens og Rådets rapport til Det Europæiske Råd i Stockholm

En række fællesskabsinstrumenter indeholder allerede henstillinger med hensyn til forskellige aspekter af de offentlige finanser. Såvel de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik som stabilitets- og vækstpagten beskæftiger sig med diverse makroøkonomiske spørgsmål. De strukturelle aspekter af skatte- og udgiftspolitikkerne behandles i de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik og i beskæftigelsesretningslinjerne, mens reformerne på produkt- og faktormarkederne behandles som led i Cardiff-processen. Kommissionens og Rådets rapport fokuserer på det bidrag, som de offentlige finanser kan yde til vækst og beskæftigelse. Det skulle dermed være muligt at sikre, at de kommer til at spille deres fulde rolle i forbindelse med opfyldelsen af EU's nye strategiske mål.

² ECFIN/586/00-EN, rev1.

³ ECFIN/339/00-EN, maj 2000, offentliggjort i *European Economy, Reports and Studies*, nr. 3, 2000.

Kommissionens og Rådets rapport kan bidrage til at sikre, at de forskellige politikforanstaltninger, som Det Europæiske Råd pegede på i Lissabon, tager højde for konsekvenserne for de offentlige finanser af de politiske initiativer, der er nødvendige for at nå de i Lissabon fastsatte mål. I forbindelse med bestræbelserne på at omlægge skatte- og socialsikringsystemerne og de offentlige udgifter for at tilskynde til akkumulation af fysisk og humankapital er det af afgørende betydning, at tilsagnet om sunde og holdbare offentlige finanser fastholdes på troværdig vis til enhver tid.

Oversigt over meddelelsen

I rapportens andet kapitel gennemgås - efter præsentation af nogle stiliserede fakta om de offentlige finanser ved begyndelsen af det 21. århundrede - det komplekse samspil mellem offentlige finanser og økonomisk vækst og beskæftigelse, hvilket vil danne grundlag for analysen i resten af rapporten.

Rapportens tredje kapitel fokuserer på behovet for *sunde offentlige finanser som forudsætning for vækst og beskæftigelse*. Dette kapitel indeholder en vurdering af de udfordringer, som medlemsstaterne står over for i forbindelse med fastholdelsen af budgetkonsolideringen i tredje fase af ØMU. Det vurderes, om de seneste foranstaltninger kan sikre en varig lettelse af det samlede skattetryk og samtidig respektere tilsagnet om budgetdisciplin.

Rapportens fjerde kapitel indeholder en vurdering af de seneste skridt i retning af *mere beskæftigelsesfremmende skatte- og socialsikringsystemer* og ser således nærmere på, om de forøger tilskyndelsen til at arbejde, spare op og investere. Efter en gennemgang af strukturen i skatte-/socialsikringsystemerne i EU vurderes konsekvenserne af medlemsstaternes seneste reformer for især ufaglærte og lavtlønnede arbejdstagere.

I femte kapitel ser rapporten nærmere på *de offentlige finansers rolle i forbindelse med fremme af en videnbaseret økonomi*. Det indeholder en detaljeret analyse af de offentlige investeringer i fysisk kapital (infrastrukturer), humankapital, F&U og innovation.

I rapportens sjette kapitel vurderes *de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt* i lyset af den aldrende befolknings konsekvenser for pensioner og sundhedssektoren. Vurderingen bygger på dels fremskrivningerne foretaget af aldringsarbejdsgruppen under Udvalget for Økonomisk Politik, som Økofin-Rådet behandlede på mødet den 7. november 2000, dels arbejdet i Gruppen på Højt Plan vedrørende Social Beskyttelse. I dette kapitel af rapporten undersøges det, om medlemsstaterne træffer tilstrækkelige foranstaltninger inden for en række politikområder for at tackle de finanspolitiske konsekvenser af den aldrende befolkning.

2. HVORDAN PÅVIRKES VÆKST OG BESKÆFTIGELSE AF DE OFFENTLIGE FINANSER?

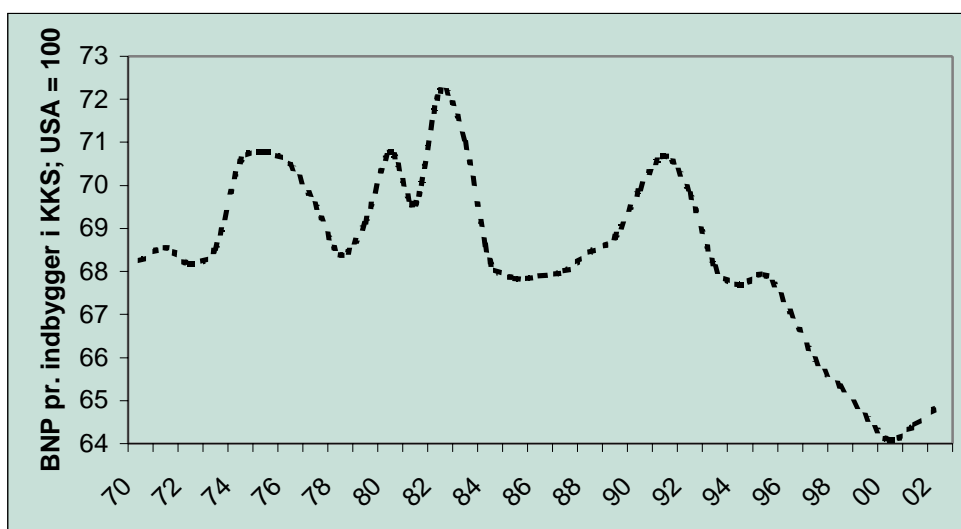
2.1. De offentlige finanser i EU ved begyndelsen af det 21. århundrede - et overblik

Omfanget af udfordringen fra Lissabon

På sit møde i Lissabon den 23.-24. marts 2000 fastsatte Det Europæiske Råd et nyt strategisk mål for EU, nemlig "at blive den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden, en økonomi, der kan skabe en holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed". Det Europæiske Råd opfordrede især EU til "... at øge beskæftigelsesfrekvensen fra gennemsnitligt 61% i dag til så tæt på 70% som muligt senest i 2010". Det gælder for EU om at udnytte sit økonomiske potentiale for at sikre borgerne en højere levestandard.

Omfanget af denne udfordring kan måles ved at sammenligne udviklingen i BNP pr. indbygger i henholdsvis EU og USA. Efter en indhentningsperiode fra 1950'erne til begyndelsen af 1980'erne lå BNP pr. indbygger i EU (målt i købekraftspariteter) på omkring 70% af det amerikanske niveau indtil 1990 (se figur 2.1). Igennem 1990'erne voksede forskellen i det relative BNP pr. indbygger imidlertid, og BNP pr. indbygger i dag i EU udgør kun 65% af niveauet i USA og ligger omkring 9 procentpoint under det højdepunkt, der blev nået i begyndelsen af 1980'erne.

Figur 2.1. BNP pr. indbygger i EU sammenlignet med USA, 1970-2002



Kilde: Kommissionens tjenestegrene.

Denne udvikling i de relative levestandarder skyldes lavere vækst og beskæftigelse i EU end i USA. I grove træk er økonomien i EU i 2000 vokset til det dobbelte af, hvad den var i begyndelsen af 1970'erne, mens USA's BNP er mere end to og en halv gange så stort som i 1970. Man bør imidlertid have in mente, at denne forskel især er opstået i 1990'erne, og at den til en vis grad afspejler konjunkturforskelle. Endnu mere slående end forskellen i vækst mellem de to økonomier er kløften mellem dem i henseende til jobskabelse. Den

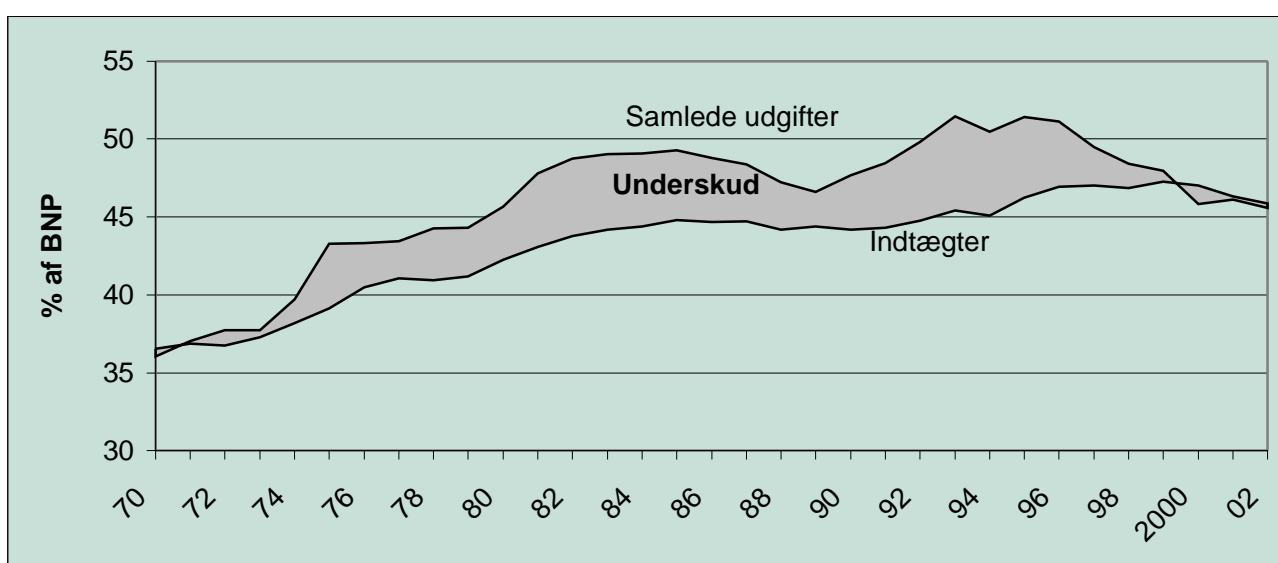
beskæftigede del af befolkningen i EU i procent af arbejdsstyrken ligger i dag 15 procentpoint under niveauet i USA, mens der i 1970 stort set ikke var nogen forskel på beskæftigelsesfrekvensen på de to sider af Atlanten.

For at vende denne udvikling er det nødvendigt at EU mobiliserer alle ressourcer. "*Om det nye strategiske mål kan nås, vil især afhænge af den private sektor*", lød det fra Det Europæiske Råd i Lissabon. De offentlige udgifter og skatter tegner sig for mellem 40% og 50% af nationalindkomsten i medlemsstaterne, så de offentlige finanser har en central rolle at spille i forbindelse med opfyldelsen af det strategiske mål. Denne rolle analyseres mere detaljeret senere i dette kapitel i forlængelse af en vurdering af den overordnede struktur i de offentlige finanser i EU.

Et overblik over de offentlige finanser i EU. Regeringer intervenserer i økonomien af en række forskellige årsager - for at levere offentlige goder, korrigere markedsfejl, fordele indkomst på tværs af regioner og befolkningsgrupper og stabilisere outputtet over det økonomiske konjunkturforløb. Til dette formål benytter de en lang række instrumenter, navnlig regulering, beskatning og offentlige udgifter. Ved at påvirke private aktørers beslutninger med hensyn til arbejde, opsparing og investering påvirker de offentlige finanser realøkonomiens funktionsmåde. For at kunne identificere forbindelserne mellem de offentlige finanser og vækst og beskæftigelse vil det være nyttigt at se nærmere på nogle af de centrale kendetegn ved de offentlige finanser og økonomiske resultater i EU ved begyndelsen af det 21. århundrede.

De seneste 30 år har været kendetegnet ved en ekstraordinær stigning i de offentlige udgifter, som nu tegner sig for næsten halvdelen af EU's BNP (se figur 2.2). De offentlige udgifter beløb sig til 35% af BNP i 1970 og steg derefter konstant, indtil de toppede ved over 50% af BNP i 1993. Siden da er de samlede offentlige udgifter faldet en anelse og udgjorde således omkring 46% af BNP i 2000. Den offentlige sektor i EU er imidlertid fortsat 13 og 20 procentpoint af BNP større end den offentlige sektor i henholdsvis USA og Japan, hvor den voksede med blot 4 procentpoint af BNP i samme periode.

Figur 2.2. Den offentlige sektor: udgifter, indtægter og låntagning i EU, 1970-2002

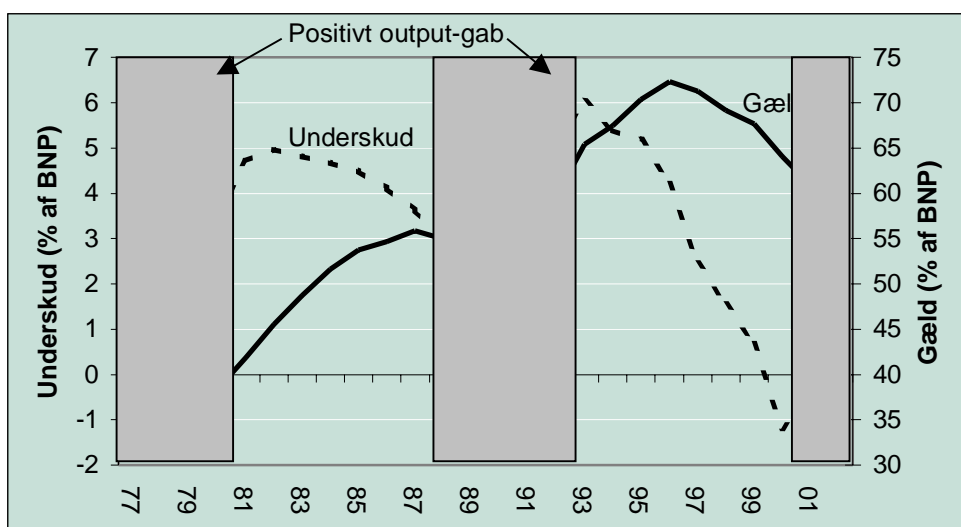


Kilde: Kommissionens tjenestegrene.

Stigningen i den offentlige sektors størrelse frem til begyndelsen af 1990'erne indtraf parallelt med fremkomsten af store og vedvarende underskud (illustreret ved det mørke felt i figur 2.2). Næsten uden undtagelse udgjorde det gennemsnitlige offentlige underskud i EU som helhed over 3% af BNP i årene fra og med 1975, og det nåede et historisk højdepunkt på 6% af BNP i 1993. Denne udvikling står i kontrast til udviklingen i USA og Japan, hvor der langt mindre hyppigt forekom store og vedvarende budgetunderskud.

På baggrund af de klart uholdbare budgetstillinger og med henblik på at forberede sig på ØMU via overholdelse af Maastricht-konvergenskriterierne gennemførte de politiske beslutningstagere en kraftig tilpasning af de offentlige budgetter fra 1992-93 (se figur 2.3). Det offentlige underskud i EU som helhed faldt med 5 procentpoint af BNP mellem 1993 og 1999. På medlemsstatsniveau skete der nogle spektakulære finanspolitiske omvæltninger, som resulterede i, at ingen af medlemsstaterne havde et uforholdsmæssigt stort underskud ved udgangen af 1999. De havde med andre ord alle et underskud på under Maastricht-traktatens referenceværdi på 3%.

Figur 2.3. Budgetuligevægte i EU 1977-2002



Kilde: Kommissionens tjenestegrene.

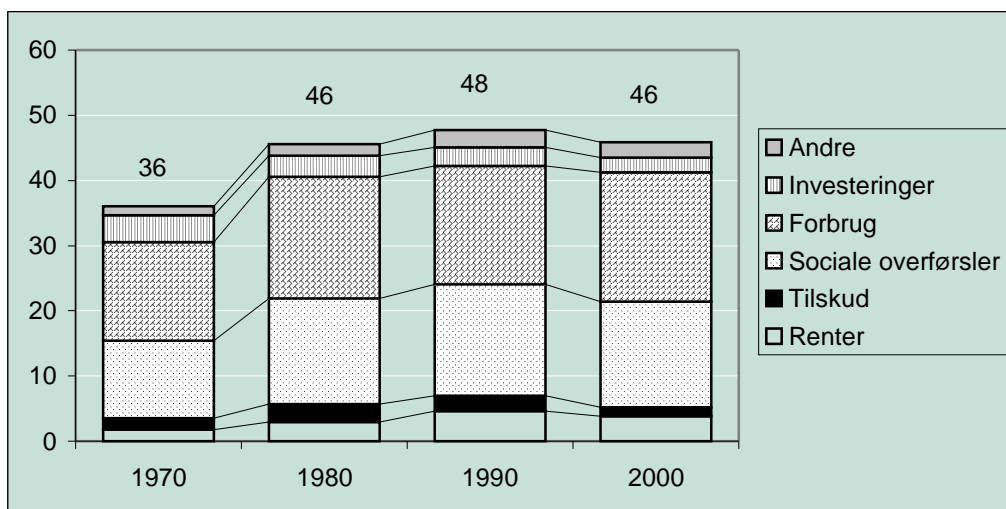
Store og vedvarende underskud førte til en hastig stigning i den offentlige gæld. Den offentlige gælds andel af BNP (gældskvoten) i EU steg fra under 30% i slutningen af 1970'erne til et højdepunkt på 72% i 1996 (se figur 2.3). Siden da er denne udvikling blevet vendt. Den samlede offentlige gæld er imidlertid stadig for stor (64% af BNP i 2000) og udgør over 100% af BNP i tre medlemsstater (B, EL og I).

Tendensen til at føre en procyklisk finanspolitik er et andet kendetegn ved den budgetmæssige adfærd de sidste 30 år. I stedet for at mindske de offentlige underskuds- og gældskvoter i perioder med gunstig økonomisk vækst har regeringerne haft tendens til at gennemføre en diskretionær lempelse af budgetpolitikken (se de mørke felter i figur 2.3, der angiver perioder, hvor den økonomiske aktivitet lå over trenden). Dette har nødvendiggjort stramninger af budgettet i nedgangstider for at forhindre underskuddet og gælden i at løbe

løbsk. Finanspolitikkerne har derved forstærket virkningerne af konjunkturudsvingene på en procyklisk måde og således ikke haft den ønskede stabiliserende effekt.

Når bortses fra investeringer, er der sket en stigning i hver eneste offentlig udgiftskomponent de sidste tredive år. Navnlige gælder det, at rentebetalingerne opgjort som en andel af BNP steg fra under 2% af BNP i 1970 til 4% i 2000. Modsat blev udgifterne til investeringer halveret i samme periode, nemlig fra 4% af BNP i 1970 til 2% i 2000⁴.

Figur 2.4. Strukturen i de offentlige udgifter i EU, 1970-2002

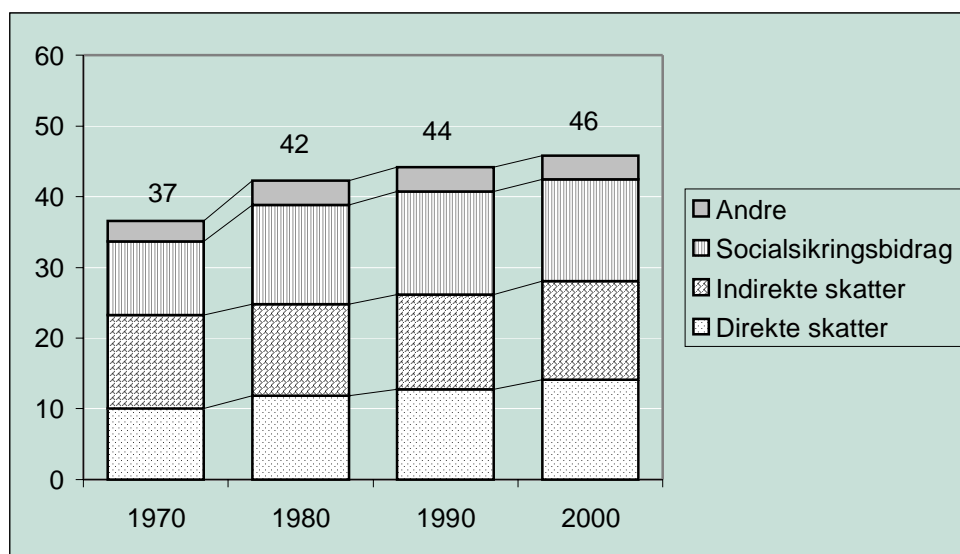


Kilde: Kommissionens tjenestegrene.

Parallelt med denne udvikling i de samlede udgifter er skattetrykket steget konstant de sidste 30 år og toppede i 1999 på 46% af BNP. Det forventes først at begynde at falde fra 2000. Foruden denne stigning i skattetrykket har der fundet et skifte sted i retning af en højere beskatning af arbejdskraft (se figur 2.4). Socialsikringsbidragenes og de direkte skatters andel af de samlede skatteindtægter er steget med 3 procentpoint hver siden 1970. Samtidig er de indirekte skatters andel af det samlede skatteprovenu faldet med 6 procentpoint. Alt i alt tegner beskatningen af arbejdskraft sig for langt hovedparten af stigningen i det samlede skattetryk i de fleste medlemsstater.

⁴ Disse tal er kun relateret til de offentlige udgifter. Der findes imidlertid en række andre virksomheder, der er sig offentligt ejede, offentligt/privat ejede eller privatejede, der har ansvar for tilrådighedsstillelse og/eller forvaltning af netinfrastrukturer (transport, energi, telekommunikation, vand), og som eventuelt modtager støtte fra det offentlige i en eller anden grad og form til enten investeringer (støtte til bygning af infrastrukturer) eller drift (public service-kompensation).

Figur 2.5. Strukturen i de offentlige indtægter i EU, 1970-2000



Kilde: Kommissionens tjenestegrene.

2.2. De offentlige financers indflydelse på vækst og beskæftigelse

Disse tal kunne tyde på, at den hastige vækst i den offentlige sektor, ændringerne i sammensætningen af skatteindtægter og udgifter samt de vedvarende store strukturelle underskud, der har ført til et højt gælds niveau, alle kan have bidraget til den ringe vækst og beskæftigelsesudvikling de seneste årtier. Det er imidlertid ikke ligetil at vurdere de offentlige financers indflydelse på vækst og beskæftigelse, idet regeringerne forfølger mange politiske mål gennem en mangfoldighed af politiske instrumenter, hvilket uundgåeligt betyder, at de offentlige financers indflydelse på den reale økonomi er mangesidig og kompleks.

Desuden har en lang række andre faktorer end lige de offentlige financers indflydelse på væksten og jobskabelsen i det lange løb. Produkt-, kapital- og arbejdsmarkedets funktionsmåde samt den demografiske udvikling spiller også en afgørende rolle. De offentlige financers indflydelse på vækst og beskæftigelse afhænger af samspillet mellem finanspolitikken, den overordnede regulering samt den private sektors reaktion på offentlige indgreb. Hvad angår udgiftsniveauets indflydelse på vækst og beskæftigelse, kan internationale sammenligninger desuden være misvisende. Simple korrelationer på tværs af landene mellem vækst og den offentlige sektors størrelse fører til forholdsvis uklare konklusioner, idet opgaver, der i et land varetages effektivt af den offentlige sektor, måske tilhører den private sfære i andre lande.

Trods komplikationer af denne art indeholder den økonomiske litteratur rigelige beviser på, at de offentlige financer spiller en rolle for vækst og beskæftigelse. De offentlige financer kan styrke den potentielle vækst og beskæftigelse ved (1) at bidrage til akkumulationen af fysisk og humankapital, (2) at sikre de rette incitamenter via skatte- og socialsikringsystemet og (3) at tilvejebringe et stabilt makroøkonomisk klima.

Akkumulering af produktionsfaktorer. Regeringer styrker faktorakkumuleringen direkte ved at investere i fysisk kapital (infrastrukturer), humankapital (uddannelse) og videnskabelig kapital (F&U og innovation). De sociale udgifter spiller også en rolle, navnlig ved at støtte investeringer i humankapital. Offentlige investeringer kan også have en indirekte og positiv virkning for totalfaktorakkumuleringen, hvis de supplerer private investeringer. Eksempelvis kan effektive infrastrukturer på transportområdet, energiområdet og andre områder gøre den private sektors investeringer mere produktive og tiltrække yderligere investeringer. Komplementariteten kan styrkes gennem partnerskaber mellem det private og det offentlige, som gør offentlige investeringer mere effektive ved at tage hensyn til cost/benefit-forhold, og som samtidig sikrer, at der i forbindelse med private investeringsbeslutninger tages hensyn til det sociale afkast.

Det er givet, at offentlige udgifter, der går til kapitalakkumulering, har en positiv effekt på vækst og beskæftigelse. De potentielt vækstforstærkende virkninger af offentlige investeringer kan imidlertid blive opvejet af reaktionen i den private sektor. Hvad der i sidste ende er vigtigt for økonomisk vækst, er ikke offentlig akkumulering af produktionsfaktorer i sig selv, men den samlede (offentlige og private) faktorakkumulering. En forøgelse af de offentlige investeringer vil få en begrænset eller endda negativ indvirkning på væksten, hvis de fortrænger private investeringer. Denne fortrængning eller "crowding-out" kan opstå af flere årsager:

- Det offentlige bør begrænse sig til at levere varer og tjenesteydelser på de områder, hvor det er oplagt for den offentlige sektor at engagere sig, og det offentlige må ikke lægge hindringer i vejen for økonomiske aktiviteter, der bedst varetages af den private sektor. I en række velkendte sager har den offentlige sektors engagement været ledsaget af markedsafskærmende love og et misbrug af enerettigheder, som har forhindret den private sektor i at deltage på optimal vis. Liberaliseringer og privatiseringer har de seneste år transformeret en række sektorer, hvor den offentlige sektors tilstedeværelse tidligere var berettiget, fordi den havde et naturligt monopol. Mange af disse nyligt liberaliserede produkt- og tjenestesektorer er på forkant med den teknologiske udvikling og skaber mange nye arbejdspladser med høj værditilvækst. Behovet for offentlig intervention er imidlertid ikke forsvundet. Navnlig gælder det, at de offentlige myndigheder, gennem regulering, har en vigtig rolle at spille for at sikre, at disse markeder fungerer effektivt ved at forhindre misbrug af dominerende stillinger.
- Offentlige investeringers bidrag til vækst og beskæftigelse afhænger også af, hvordan investeringerne finansieres. Tidligere blev en del af de offentlige udgifter finansieret via underskud, der førte til opbygning af stor offentlig gæld. Dette er et forholdsvis risikofrit aktiv, og som sådan gør det de mere risikable private investeringer mindre tillokkende. En stor gæld presser desuden renten i vejret, hvilket øger kapitalomkostningerne og mindsker antallet af rentable private investeringsprojekter yderligere. En stigende gældsbyrde kan derfor mindske den samlede kapitalakkumulering og forhindre økonomien i at optage nye teknologier i det tempo, der er nødvendigt for at fastholde konkurrenceevnen og skabe flere højproduktivitetsjob.
- Desuden kan fordelene ved offentlige udgifter blive undermineret, hvis de finansieres ved hjælp af forvridende skatter, der modvirker investeringer og jobskabelse (se nedenfor).

Disse overvejelser vedrørende den potentielle fortrængning af private investeringer understreger vigtigheden af at øge den offentlige akkumulation gennem en omlægning af de offentlige udgifter, således som anbefalet af Det Europæiske Råd i Lissabon.

Sikring af de rette incitamenters via skatte- og socialsikringsystemet. Ved at ændre incitamenterne til at arbejde, spare op og investere har skatte- og socialsikringsystemet indflydelse på den private faktorakkumulation og dermed på vækst og beskæftigelse. Socialsikringsystemet bidrager til at korrigere markedsfejl ved at tilbyde borgerne økonomisk sikring mod konsekvenserne af arbejdsløshed, sygdom og alderdom, hvorved systemet fremmer en mere effektiv fordeling af ressourcer. Socialsikringen spiller også en fordelingsrolle, der ved at mindske sociale konflikter også er gavnlig for vækst og beskæftigelse. Et veludformet socialsikringsystem kan forøge den økonomiske effektivitet. Eksempelvis arbejdsløshedsforsikringer og familieydelse samt initiativer, der kan fremme den sociale integration, kan øge erhvervsfrekvensen og udbuddet af arbejdskraft og samtidig forøge samfundets accept af strukturelle reformer.

Disse positive virkninger kan imidlertid blive udlignet af negative virkninger for udbuddet af og efterspørgslen efter arbejdskraft. Eksempelvis kan et betingelsesløst og generøst dagpengesystem med langvarige ydelser, der ikke kombineres med arbejdstilbud og rådighedskontrol, føre til afhængighed af sociale ydelser og ledighedsfælder i den lave ende af lønskalaen. Skønt førtidspensionsordninger sikrer ældre arbejdstagere et sikkerhedsnet i dårlige tider, forhindrer de dem i at trænge ind på arbejdsmarkedet igen i gode tider, eller de tilskynder dem til at forlade arbejdsmarkedet for tidligt. De konkrete erfaringer i Europa og andre steder bekræfter, at reformer af skatte- og socialsikringsystemerne, herunder ændringer af den måde, hvorpå der ydes understøttelse, kan øge erhvervsfrekvensen og beskæftigelseskvoten.

En høj beskatning af arbejdsindkomster i den lave ende af lønskalaen munder, sammen med en stejl skatteprogression og et omfattende tab af indkomstafhængige ydelser, ud i fattigdomsfælder og lavere akkumulation af humankapital. Mens en mindskelse af den generelle beskatning kan få positiv indvirkning på private investeringer, kan der opnås en større effekt ved at målrette skatenedsættelser mod meget forvridende skatter (se kapitel 4). Målrettede skatenedsættelser i den lave ende af produktivitetsskalaen ville øge incitamenterne for virksomhederne til at efterspørge ufaglært arbejdskraft.

En samlet reform af skatte- og socialsikringsystemet er også afgørende for forbedringen af de langsigtede vækstudsigter. Med en samlet approach til reformspørgsmålet kan medlemsstaterne skabe positive virkninger for vækst og udnytte den gensidigt understøttende virkning af ensartede policy-strategier på forskellige områder. Samlede reformer, der tilskynder til deltagelse i arbejdsstyrken og fremmer humankapitaldannelsen, kan også forøge økonomiens innovative potentiale, fremme iværksætterånden og styrke investeringer og innovation anført af den private sektor.

Tilvejebringelse af et stabilt makroøkonomisk klima. Makroøkonomiske rammer, der fremmer vækst og beskæftigelse, kræver stærk budgetdisciplin. Hermed menes budgetter, der stort set er i balance over det økonomiske konjunkturforløb, og en lav eller jævnt faldende offentlig gæld. I EU-sammenhæng betyder det en gældskvotepå 60% af BNP.

Budgetdisciplin indvirker på vækst og beskæftigelse via en række direkte og indirekte kanaler.

Hvad de *direkte* kanaler angår, kan sunde offentlige finanser resultere i lavere rentesatser ved at hjælpe pengepolitikken med at fastholde stabile priser. Dette kan forøge de private investeringer, som igen fører til større vækst i kapitalmængden på mellemlang og lang sigt. For det andet vil en nedbringelse af den offentlige gæld mindske rentebyrden og give plads til at mindske fordrejende skatter og/eller forøge de produktive offentlige udgifter. Som beskrevet ovenfor kan begge tiltag fremme faktorakkumuleringen. Den samlede opsparing, som er summen af den private og den offentlige opsparing, er en anden direkte kanal. I det omfang, at en forøgelse af den offentlige opsparing får den samlede opsparing til at vokse, kan ekstra ressourcer blive tilgængelige for produktive investeringer.

Budgetdisciplin har også *indirekte* indvirkning på vækst og beskæftigelse ved at bidrage til makroøkonomisk stabilitet. For det første kan den skabe stabile inflationsforventninger og dermed mindske usikkerheden og forbedre forudsigeligheden for opsparere og investorer i forbindelse med deres langsigtede planlægning. For det andet sikrer budgetdisciplinen, at regeringerne kan tillade de automatiske finanspolitiske stabilisatorer at operere fuldt ud i tilfælde af en økonomisk afmatning og dermed udglatte konjunkturforløbet. Denne evne til at håndtere en økonomisk afmatning er især relevant i ØMU, da budgetpolitikken kan komme til at spille en større rolle for medlemsstaternes evne til at udglatte konjunkturforløbet efter tabet af deres nationale pengepolitiske selvstændighed. Endelig vil balance på de offentlige finanser i dag kunne hjælpe medlemsstaterne med at løse den langsigtede udfordring på budgetfronten, der følger af befolkningens stigende gennemsnitsalder. Lavere offentlig gæld vil mindske rentebyrden og dermed delvis opveje de stigende offentlige udgifter til pensioner og sundhedssektoren. Medmindre de offentlige finanser placeres på et sundt finansielt grundlag med henblik på at håndtere aldringsproblemet, kan beskatningen stige til et uholdbart højt niveau i fremtiden, hvilket vil være til skade for den økonomiske vækst og jobskabelsen.

3. FASTHOLDELSE AF SUNDE OFFENTLIGE FINANSER I TREDJE FASE AF ØMU

3.1. Nye budgetpolitiske udfordringer

I det forudgående kapitel blev der redegjort for det bidrag, som sunde offentlige finanser kan yde til vækst og beskæftigelse både direkte (ved at frigøre ressourcer til ekstra faktorakkumulation i både den offentlige og private sektor) og indirekte (ved at sikre den stabilitet, som opsparende og investorer efterlyser, og ved at ruste medlemsstaterne mod økonomiske chok). Opfyldelse af stabilitets- og vækstpagtens målsætning om budgetsaldi "*tæt på balance eller i overskud*" er en afgørende forudsætning for at kunne nå de mål, der blev sat på Det Europæiske Råds møde i Lissabon.

Medlemsstaterne er gået videre med budgetkonsolideringen i tredje fase af ØMU inden for rammerne af stabilitets- og vækstpagten. Resultaterne i 2000 oversteg forventningerne, idet det offentlige underskud i EU som helhed faldt fra 0,7% af BNP i 1999 til 0,1% af BNP. Skønt dette resultat er positivt, skal faldet i underskuddet hovedsagelig tilskrives stigende indtægter som følge af konjunkturopsvinget og ikke en mindselse af udgifterne. Underskuddet på budgetterne forventes at falde yderligere i de kommende år om end i et langsomt tempo. Med udgangspunkt i stabilitets- og konvergensprogrammerne skulle det faktiske underskud i euroområdet falde til noget nær et balancepunkt i EU som helhed i 2003. Det vil sige, at stabilitets- og vækstpagtens mellemsigtede mål er inden for rækkevidde for samtlige medlemsstater.

Hvis det lykkes at nå og fastholde *stabilitets- og vækstpagtens mål om budgetsaldi tæt på balance eller i overskud*, vil den offentlige gæld kunne reduceres hurtigt. Det vil mindske rentebyrden og give plads til at nedsætte skatterne og kunne delvis opveje stigningen i de offentlige udgifter til pensioner og sundhedsvæsen i takt med aldringen af befolkningen. Desuden vil en lavere offentlig gæld mindske de offentlige finansers sårbarhed over for ændringer i rentesatserne. Det vil især være vigtigt for medlemsstater med gældskvoter på over 100% af BNP. Adskillige medlemsstater har gældskvoter, der stadig ligger tæt på referenceværdien på 60%, hvilket er et godt stykke over det niveau, man tidligere har observeret.

Efterhånden som medlemsstaterne nærmer sig en situation med budgetsaldi i balance, kan der blive bedre plads til at *lette skattetrykket*, hvilket kunne yde et betydeligt bidrag til forøgelsen af den potentielle produktion og beskæftigelse. Denne proces er allerede gået i gang. Det er imidlertid vigtigt at finde den rigtige balance mellem skatteenedsættelser, investeringer i offentlige tjenester og fastholdelsen af den finanspolitiske konsolidering for at opnå en varig lettelse af skattetrykket. Det vil virke mod hensigten at gennemføre skatteenedsættelser nu for blot senere at opdage, at de ikke er holdbare over konjunkturførløbet eller på lang sigt og må vendes under en fremtidig økonomisk konjunkturedgang.

Set ud fra et mere langsigtet perspektiv er det nødvendigt, at medlemsstaterne forbereder sig på de *økonomiske og budgetmæssige følger af den aldrende befolkning*. Som skitseret i kapitel 6 udgør de stigende udgifter til offentlige pensioner og til sundhedssektoren i takt

med aldringen af befolkningen en betydelig risiko for de offentlige financers holdbarhed på lang sigt i mange medlemsstater. Begrebet holdbare offentlige finanser begrænser sig ikke til finansiering af de ekstra udgifter til dækning af den aldrende befolknings behov uden forøgelse af underskud og offentlig gæld. Det omfatter også et behov for, at pensions- og sundhedssystemerne bidrager til en høj beskæftigelse, og et behov for at lette skattetrykket i overensstemmelse med de målsætninger der blev defineret i Lissabon. Det indebærer endvidere, at andre vigtige offentlige udgifter ikke må negligeres, og at der sikres en vis retfærdighed både inden for de enkelte generationer og mellem dem. De budgetmæssige konsekvenser af den stigende ældrekvote kræver en samlet strategi omfattende en nedbringelse af den offentlige gæld, beskæftigelsesfremmende arbejdsmarkedsreformer og omlægninger af de offentlige pensionssystemer. Der byder sig nu en lejlighed til at gennemføre yderligere reformer, før babyboom-generationen begynder at gå på pension fra 2010.

3.2. Vejen frem og medlemsstaternes respons

I de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik i 2000 anerkendes de kort- og mellemsigtede finanspolitiske udfordringer, der er identificeret ovenfor, navnlig behovet for at omlægge udgiftsstrukturen og lette skattetrykket, samtidig med at budgetkonsolideringen styrkes. Resten af dette kapitel vil blive brugt til at undersøge, om medlemsstaterne er på rette vej.

Opfyldelse af stabilitets- og vækstpaktens mål tidligere end forventet

Det forventes, at medlemsstaterne vil opnå bedre resultater i 2001 end dem, der er sat som mål i stabilitets- og konvergensprogrammerne. Prognoserne fra efteråret 2000 opererer med en budgetstilling i balance for EU som helhed i 2001 i stedet for det underskud på 0,7% af BNP, der forventedes i henhold til de opdaterede stabilitets- og konvergensprogrammer for 1999/2000. Man bør imidlertid ikke ud fra disse prognoser konkludere, at medlemsstaterne har overgået de mål, de har sat sig i henhold til stabilitets- og vækstpakten. Det forholder sig nemlig således, at hvis der tages hensyn til, at udgangspositionen i 1999 var bedre end forventet, og at væksten vil blive højere i både 2000 og 2001 end forventet i programmerne, da kunne medlemsstaterne som gennemsnit forventes at overskride stabilitets- og vækstpaktens mål med 0,9% af BNP uden at gribe til yderligere justeringer.

I prognoserne fra efteråret 2000 antydes det således, at budgettilpasningen er blevet lempet i nogle medlemsstater sammenlignet med de "reale" budgetkorrigerende indgreb, der er beskrevet i deres stabilitets- og konvergensprogrammer. Der kan derfor være behov for en yderligere konsolidering, hvis medlemsstaterne skal leve op til de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik, der siger, at medlemsstaterne om nødvendigt skal fortsætte budgetkonsolideringen ud over minimumskravene i stabilitets- og vækstpakten.

Sænkes skatterne på en sund og holdbar måde?

I de opdaterede stabilitets- og konvergensprogrammer for 1999-2000 og i visse erklæringer fremsat som led i forberedelsen af budgetudkastene for 2001 har medlemsstaterne skitseret yderligere planer for, hvordan de agter at lette det samlede skattetryk og ændre deres skattesystemer (se kapitel 4).

I rapporten *Public Finance in EMU – 2000* fra Kommissionens tjenestegrene peges der på fire kriterier for vurderingen af, om det med skattereformerne er muligt at tilvejebringe en

holdbar mindskelse af skattetrykket og samtidig fastholde tilsagnet om finanspolitisk disciplin. Kriterierne er følgende: (1) Medlemsstaterne skal opfylde eller gøre fremskridt i retning af at opfylde det mellemsigtede mål om budgetsaldi "tæt på balance eller i overskud"; (2) reformerne skal tage hensyn til, hvor landet befinder sig i konjunkturforløbet, og de må ikke være procykliske; (3) der skal tages hensyn til omfanget af den offentlige gæld og budgetternes holdbarhed på lang sigt; (4) skattenedsættelser bør være led i en samlet reformpakke. Er disse kriterier opfyldt, vil skattereformerne kunne få varig og positiv indflydelse på væksten og beskæftigelsen.

Det første kriterium indebærer, at *ikke-kompenserede* skattenedsættelser kun vil kunne gennemføres i de medlemsstater, der allerede opfylder målet om en budgetsaldo "tæt på balance eller i overskud". Hvis en medlemsstat ikke har nået dette mål, er det nødvendigt, at der kompenseres eller endda overkompenseres for skattenedsættelser med udgiftsbegrænsninger, således at der fortsat kan gøres fremskridt i retning af at nå stabilitets- og vækstpagtens mål. Trods betydelige fremskridt i retning af at opfylde denne "tæt-på-balance-regel" har nogle medlemsstater stadig lang vej at gå. Ifølge prognoserne forventes det nemlig, at det konjunkturkorrigerede underskud i 2001 fortsat vil ligge på eller over 1% af BNP i seks medlemsstater (D, F, I, A, P, EL).

Det andet kriterium understreger vigtigheden af at undgå en uberettiget strukturel forværring af de offentlige finanser, som kunne hindre de automatiske stabilisatorer i at dæmpe konjunkturvirkningerne. Dette kan vurderes ved at se på ændringerne i den konjunkturkorrigerede primære balance over konjunkturforløbet. Mellem 2000 og 2001 forventes det, at overskuddet på den konjunkturkorrigerede primære balance vil falde fra 3,5% til 3,1% for EU som helhed. Dette kunne afspejle en lempelse af budgetpolitikken på et tidspunkt, hvor produktionsgabets begynder at blive positivt i de fleste medlemsstater.

For at hindre en sådan procyklisk lempelse af budgetpolitikken kan det være nødvendigt at matche skattenedsættelser med tilsvarende udgiftsbegrænsninger. Da den økonomiske og budgetmæssige situation imidlertid varierer mellem medlemsstaterne, skal en yderligere tilpasnings omfang, timing og tempo afstemmes efter nationale forhold. Det kan være nødvendigt for medlemsstater med strukturelle underskud og høje gældskvoter at fokusere på finanspolitisk konsolidering, mens andre medlemsstater vil skulle rette op på utilstrækkelige offentlige investeringer. Medlemsstaterne skal finde frem til, hvilken kombination af investering i offentlige tjenester og skattereform, der bedst vil kunne øge den potentielle produktion og beskæftigelsen. Det er vigtigt at finde den rette balance, som tager ordentligt hensyn til, hvor medlemsstaten befinder sig i konjunkturforløbet, og til de faktorer, der ligger til grund for den konstaterede udvikling.

Det tredje kriterium kræver, at der tages hensyn til den offentlige gældskvotens og budgetternes holdbarhed på lang sigt. Det er oplagt, at medlemsstater med en offentlig gældskvotens, der ligger tæt på eller over 100% af BNP, først og fremmest bør bestræbe sig på nedbringe gælden, før de gennemfører store skattenedsættelser. Men selv medlemsstater med en gældskvotens på eller under 60% af BNP kunne overveje, om det som led i en samlet strategi ikke ville være nyttigt at fremskynde nedbringelsen af gælden for at forberede sig på de stigende omkostninger forbundet med aldringen af befolkningen. Det er ikke ligetil at vurdere skattenedsættelser i lyset af de budgetmæssige konsekvenser af den stigende ældrekvotens. De foreliggende skøn (se kapitel 6) viser, at for næsten alle medlemsstaternes vedkommende risikerer den stigende ældrebyrde at resultere i betydeligt højere offentlige udgifter. Tilliden til de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt vil blive undergravet, hvis de allerede bebudede skattereformer ikke ledsages af en tilsvarende vilje til at afhjælpe de strukturelle ubalancer i finansieringen af pensioner og sundhedssektoren.

Ifølge det fjerde kriterium skal skattereformer være en del af en samlet reformpakke. Det betyder bl.a., at skattnedsættelser bør fokusere på områder, hvor de har en gunstig indvirkning på udbudssiden, og ledsages af reformer af socialsikringssystemerne for at fremme dels tilskyndelsen til at søge arbejde, dels iværksætterånden.

Samlet vurdering

Den seneste budgetudvikling viser med al tydelighed, at EU er på rette spor. Stabilitets- og vækstpagtens mål om budgetsaldi "tæt på balance eller i overskud" er inden for rækkevidde, og den offentlige gæld er støt faldende. Samtidig gennemføres der reformer for at lette det historisk høje skattetryk. Der er dog behov for en yderligere indsats i nogle medlemsstater for at opfylde stabilitets- og vækstpagtens "tæt-på-balance-målsætning", der er risiko for en procyklisk finanspolitisk udvikling, og den offentlige gæld er fortsat høj. Vurderet med udgangspunkt i fire objektive kriterier lader det til, at i de medlemsstater, hvor der er størst behov for at gennemføre skattnedsættelser, vil det være vigtigt at lade disse skattnedsættelser ledsage af begrænsninger i de offentlige udgifter. De hidtidige erfaringer har vist, at hvis skattnedsættelser skal gøres varige (og altså også kunne fastholdes i tilfælde af en økonomisk afmatning), er det nødvendigt at lade dem ledsage af udgiftsreformer, der kan tackle de underliggende årsager til det høje skattetryk. Ved opløbet til ØMU viste medlemsstaterne, at de var i stand til at gennemføre en finanspolitisk konsolidering på et tidspunkt, hvor det økonomiske klima ikke just var gunstigt, og nu må de vise, at de også i gode tider er indstillet på at udvise finanspolitisk ansvarlighed.

4. UDVIKLING AF MERE BESKÆFTIGELSESFREMMENDE SKATTE- OG SOCIALSIKRINGSSYSTEMER

4.1. Skatte- og socialsikringssystemernes struktur i EU

Samspelet mellem skatte- og socialsikringssystemer og arbejdsmarkedet

Nye politikker, der skal få arbejdsmarkedet til at fungere bedre, og den igangværende debat om revision af velfærdssystemerne i Europa er indbyrdes forbundne. Forbindelsen mellem dem er skatte- og socialsikringssystemernes stimulerende indvirkning på de økonomiske aktørers adfærd. En reduktion af skatte- og socialsikringssystemernes demotiverende virkninger anses i vid udstrækning for at være af overordentlig stor betydning for bekæmpelsen af den høje strukturbestemte arbejdsløshed. Der er behov for en bedre balance mellem skatte- og socialsikringssystemernes målsætninger for retfærdighed og effektivitet. I første tilfælde er der tale om at sikre en tilstrækkelig indkomst, for at undgå fænomenet "fattige arbejdstagere", og at forøge indkomstligheden gennem skattefinansierede omfordelingsordninger. I andet tilfælde drejer det sig om behovet for at forøge incitamenterne til, at det kan betale sig at arbejde.

Skatte- og socialsikringssystemerne påvirker udbuddet af arbejdskraft gennem to hovedkanaler. Den første kanal er de sociale ydelsers størrelse i forhold til indkomsterne: dette berører erhvervsfrekvensen og kan medføre den såkaldte "arbejdsløshedsfælde". Den anden kanal er stigningen i den disponible indkomst (under hensyntagen til de samlede virkninger af øget beskatning og inddragelse af indtægtsbestemte sociale ydelser), efterhånden som indtægterne stiger, og dens indvirkning på arbejdsindsatsen eller arbejdstiden (den såkaldte fattigdomsfælde).

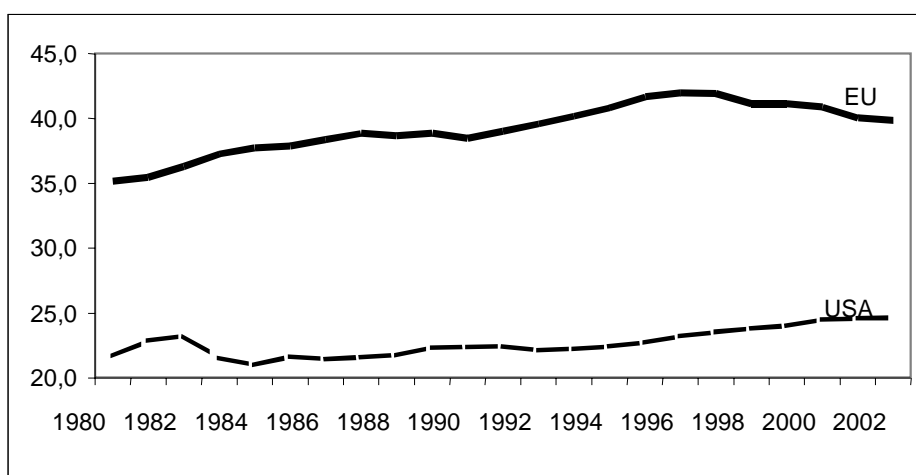
På udbudssiden er det vanskeligt at forudsige nøjagtigt, i hvilket omfang eller i hvilken retning udbuddet af arbejdskraft vil reagere på ændringer i beskatningen. Der er dog meget, der tyder på, at ændringer i beskatningen er af betydning for visse befolkningsgrupper, især ægtepar, hvor den ene ægtefælle ikke arbejder (normalt gifte kvinder), enlige forsørgere og ufaglærte.

På efterspørgselssiden har en skattepolitik, der forøger arbejdsgivernes lønomkostninger, tendens til at begrænse rentabiliteten og konkurrenceevnen, og dermed nedbringe efterspørgslen efter arbejdskraft og beskæftigelsen. Desuden har en skattepolitik, der nedsætter priserne på andre produktionsfaktorer end arbejdskraft i forhold til lønomkostningerne tendens til at ændre den relative faktorintensitet til skade for arbejdskraften. Dette gælder især for ufaglærte, der i højere grad kan erstattes af kapital end faglærte. Derfor må man være særlig opmærksom på beskatningen af ufaglærte, da det er på denne del af arbejdsmarkedet, at der er størst risiko for fattigdoms- eller arbejdsløshedsfælder, når det ikke kan betale sig at arbejde, og da efterspørgslen her er mere omkostningsfølsom.

Øversigt over skatte- og socialsikringsystemerne

Som målt ved den implicitte skatteprocent⁵ på beskæftiget arbejdskraft er den samlede skattebyrde på arbejdskraft i EU vokset konstant i de sidste tredive år. I 1970 udgjorde socialsikringsbidragene og de personlige indkomstskatter på lønindkomster lidt under 30% af de samlede lønomkostninger. Ti år senere, i 1980, var tallet 35%, og det toppede i 1996-1997 med ca. 42%. Siden har den gennemsnitlige skattebyrde på arbejdskraft i EU været faldende og forventes i 2002 at udgøre 40% (figur 4.1). Næsten tre fjerdedele af byrden skyldes socialsikringsbidrag⁶. I USA udgør skattebyrden på ca. 25% og er fordelt ligeligt mellem socialsikringsbidrag og personlige indkomstskatter. Inden for EU ligger de implicitte skatteprocenter i S, B, DK, D og F betydeligt over gennemsnittet, mens de er lave i IRL og UK.

Figur 4.1. Implícitte skatteprocenter på beskæftiget arbejdskraft i EU og USA, 1980-2002



Kilde: Kommissionens tjenestegrene.

Skattetrykket på lavtlønnet arbejdskraft, der er en vigtig faktor for fastlæggelsen af arbejdsløsheden blandt ufaglærte, er også betydeligt højere i EU end i USA (jf. tabel 4.1). Det er kun i IRL, L, og UK, at de gennemsnitlige skatteprocenter på lave og mellemstore lønninger svarer til eller er lavere end i USA. I A, B, DK, D, FIN, F, I og S udgør socialsikringsbidragene og de personlige indkomstskatter mindst 40% af omkostningerne ved en enlig, barnløs arbejdstager med en løn på 67% af gennemsnitslønnen. Størstedelen af et så stort skattetryk på lavtlønnet arbejdskraft skyldes socialsikringsbidrag, mens de personlige indkomstskatter udgør en relativt mindre andel.

⁵ Den implicitte skatteprocent er forholdet mellem beskatningen af beskæftiget arbejdskraft (personlige indkomstskatter på lønindkomster og socialsikringsbidrag) og de samlede lønomkostninger.

⁶ I Europa fastlægges socialsikringsbidragene fortrinsvis efter forsikringsprincipper, da de giver ret til individuel forsikring eller sociale ydelser. I nogle industrilande, som f.eks. USA, finansieres socialsikringen til dels over private midler.

Tabel 4.1. Skattetrykket på lav- og mellemindkomster

(Indkomstskat plus socialsikringsbidrag i 1999 i % af lønomkostninger)

	(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) Enlig med to børn og en løn på 67% af APW (Average wage of production workers (gennemsnitsløn for produktionsarbejdere)).

(2) Ægtepar med to børn og en enkelt indtægt svarende til APW.

(3) Enlig uden børn og en indtægt på 67% af APW.

(4) Ægtepar med to børn og to indtægter svarende til henholdsvis 100% og 67% af APW.

Når det gælder incitamenterne til en forhøjelse af udbuddet af arbejdskraft og især vurderingen af risikoen for fattigdomsfælder er marginalsattesatser⁷ mere relevante end gennemsnitssatser. I perioden 1997-1999 lykkedes det de fleste medlemsstater (undtagen D, L og S) at sænke marginalsatserne på lave og mellemstore indkomster. Nedsættelsen var størst i E, IRL og NL. Ikke desto mindre er marginalsattesatserne fortsat høje, mellem 40% og 50%, eller endnu højere i B, D, DK, FIN, NL. I de fleste medlemsstater er marginalsattesatsen dog lavere end i USA.

⁷ OECD beregner marginalsatserne som den ekstra personlige indkomstskat og de ekstra socialsikringsbidrag, som arbejdstageren skal betale, når bruttolønindkomsten stiger. Der er tale om en kombineret (eksplicit og implicit) marginalsats, da den tager hensyn til inddragelsen af indkomstbestemte børnetilskud og skattelettelser. Dette og andre spørgsmål, der behandles i dette kapitel, er beskrevet mere indgående i notatet til Udvalget for Økonomisk Politik, "Reforms in tax benefit systems in order to create employment incentives" (ECFIN/0590/00-EN).

Skatternes forvridende virkninger afhænger i høj grad af deres samspil med socialsikringsystemerne. I mange lande er børnetilskud og andre ydelser indtægtsbestemte. Efterhånden som indkomsten stiger, nedtrappes ydelserne, og dette svarer til en ekstra skat, der kan forhøje marginalsatsen meget kraftigt og derved afskrække folk fra at gøre en ekstra arbejdsindsats.

De samlede offentlige udgifter til socialsikring udtrykt i procent af BNP er faldet i de fleste medlemsstater siden 1993, fortrinsvis den andel af ydelserne, der udbetales til personer i den erhvervsaktive alder. Et sådant fald kan skyldes en række forskellige faktorer, herunder den normale konjunkturudvikling i den økonomiske vækst og arbejdsløsheden og i mindre grad socialsikringsreformer.

I 1997 udgjorde de samlede overførsler ca. 19% af BNP i EU som helhed. Det var kun i lande med lavere indkomster (EL, E, IRL, P), at de samlede overførslers andel af BNP lå betydeligt under gennemsnittet (tabel 4.2). Generelt går en fjerdedel af de sociale overførsler til personer i den erhvervsaktive alder i form af invalidepension, arbejdsløshedsunderstøttelse og social bistand. Af disse tre former for ydelser er den sidste dog forholdsvis beskedent. Arbejdsløshedsunderstøttelse udgjorde over 3% af BNP i B, DK, NL og FIN. Invalidepension på over 3% af BNP forekommer kun i NL og FIN.

Tabel 4.2. Sociale overførsler i EU, 1993-1997 (% af BNP)

	Samlede overførsler			Overf. til pers. i den erhvervsaktive alder (1)		Invalidepension		Arbejdsløshedsunderstøttelse	
	1997	Ændring 1993-97	Ændring 1997-99 (2)	1997	Ændring 1993-97	1997	Ændring 1993-97	1997	Ændring 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	-	-	-0,2	-	-	-	-	-	-
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
UK	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

Kilde: Eurostat, Det europæiske system af integrerede

(1) Herunder arbejdsløshedsunderstøttelse + invalidepension + social bistand

(2) Kilde: Ameco, GD ECFIN, Europa-Kommissionen

(3) Vægtet med andelen af BNP i faste priser i 1997, bortset fra L

Arbejdsløshedsunderstøttelsens størrelse og varighed i forhold til lønindkomsterne er af betydning for beslutningen om at tage arbejde, i det omfang beskæftigelsessøgende har

noget valg. Nettokompensationsgraden⁸ for lavtlønnede er forholdsvis høj i flere lande (jf. tabel 4.3), og dette kan medføre arbejdsløshedsfælder⁹. For børnefamilier udgør understøttelsen i den første arbejdsløsheds måned 80% eller mere af arbejdsindkomsterne i otte lande (DK, FIN, NL, S, L, P, F og UK). Nettokompensationsgraden efter fem års arbejdsløshed ligger meget tæt på tallet for den første måned. I nogle lande (FIN, NL, S, L, UK og I) er den endda højere i den første måned, og det er kun i EL (og F), at den er markant lavere. For enlige er nettokompensationsgraden noget lavere end for børnefamilier, og den falder hurtigere, hvis de bliver ved med at være arbejdsløse.

De økonomiske incitamenter til at tage et lavtlønnet arbejde eller et deltidsjob er ret små i de fleste lande. I 1997 var den ekstrairndtægt, der blev opslugt af skatter, når en person fra at være arbejdsløs og på understøttelse fik et deltidsjob (en 40% arbejdsindsats), meget høj i de fleste lande: over 100% i halvdelen af landene (L, P, A, FIN, D, B, EL) og 80-90% i de øvrige (undtagen Frankrig: 70%). Skatternes og de sociale ydelsers påvirkning af husstandsindkomsterne afhænger desuden af familiesammensætningen. I de fleste lande er der større incitamenter for biforsørgeren til at tage arbejde, hvis hovedforsørgeren arbejder, end til at modtage arbejdsløshedsunderstøttelse. Men selv i det tilfælde, hvor hovedforsørgeren arbejder, vil ca. 50% af indkomststigningen blive opslugt af skatter i B, DK og D.

⁸ Nettokompensationsgraden angiver forholdet mellem indkomsten for en person, der er henholdsvis i arbejde og arbejdsløs, hvor der tages højde for indkomstafhængige ydelser og skatter, der betales i begge situationer. Den defineres som forholdet mellem den disponible indkomst stammende fra sociale ydelser i tilfælde af arbejdsløshed og den disponible indkomst stammende fra lønindtægter.

⁹ Det skal bemærkes, at arbejdsrelaterede omkostninger (såsom transport og børnepasning) og andre faktorer, der ikke er indbefattet i kompensationsgraden, også nedsætter den faktiske løn og gør det mindre attraktivt at arbejde.

Tabel 4.3. Nettokompensationsgrad for arbejdsløse betragtet på et lavtløsniveau (67% af APW) i 1997

	Ægtepar, 2 børn, 1. arbejdsløsheds- hedsmåned	Enlig, 1. arbejdsløsheds- hedsmåned	Ægtepar, 2 børn, 60. arbejdsløsheds- hedsmåned	Enlig, 60. arbejdsløsheds- hedsmåned
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

Kilde: OECD: "Benefit Systems and Work Incentives", Paris, 1999

4.2. Vejen frem og medlemsstaternes respons

Fællesskabets henstillinger

Arbejdsløshedsproblemet har stået højt på EU's politiske dagsorden siden Kommissionens hvidbog om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse i 1993. I de overordnede retningslinjer

for de økonomiske politikker er medlemsstaterne siden 1998 blevet opfordret til (i) at revidere og tilpasse skatte- og socialsikringssystemerne for at sikre, at de aktivt støtter beskæftigelsesmulighederne og jobskabelsen, og (ii) at nedbringe den samlede skattebyrde og især skattebyrden på lavtlønnede i forbindelse med en fortsat skattemæssig konsolidering, dvs. gennem nedsættelse af udgifterne eller omlægning til miljø-, energi- eller forbrugsafgifter. Disse henstillinger har også været medtaget i retningslinjerne for beskæftigelsen siden 1998, især retningslinjerne 4 og 14. Også *meddelelsen om en samordnet strategi for modernisering af socialsikringen* fastslår, at der er behov for reformer for at sikre, at det kan betale sig at arbejde.

Sådanne politiske henstillinger er blevet anset for nødvendige af følgende årsager:

- finansieringen af stigende offentlige udgifter, herunder til socialsikringssystemerne, har medført et for højt skattetryk, navnlig på arbejdskraft, og derfor bidraget til at bremse vækst og beskæftigelse
- de betydeligt lavere skatte- og socialsikringsbyrder i andre lande, som f.eks. USA (hvilket afspejler lavere offentlige udgifter udtrykt i % af BNP og højere private udgifter til social sikring)
- tilsvarende skatteændringer på vej i andre lande, hvilket har udløst skattekonkurrence i og uden for EU
- omdirigering af efterspørgsel efter og udbud af arbejdskraft til den sorte økonomi, f.eks. for at undgå det høje skattetryk og de store socialsikringsbidrag
- den voksende opmærksomhed på, at skatte- og socialsikringssystemerne i EU mindsker de lavtlønnedes incitament til at arbejde.

Især sidstnævnte faktor og den brede erkendelse af, at det skal kunne betale sig at arbejde, forklarer, hvorfor et af reformernes mange kendetegn har været (og fortsat bør være) sænkning af beskattningen på arbejdskraft, især på ufaglærte. Der er også en voksende forståelse for, at skattereformerne, i hvert fald i nærmeste fremtid, bør fokusere mere på at forbedre udbuddet af arbejdskraft, da der er behov for en væsentlig stigning i erhvervsfrekvensen og beskæftigelsesgraden i betragtning af befolkningsaldringen. For at undgå urimelige forvridninger på produktmarkederne og navnlig forstyrrelser af det indre markeds funktion skal sådanne reformer gennemføres i overensstemmelse med EU's statsstøtteregele.

En nedsættelse af skattebyrden på både kapital og arbejdskraft forventes at forbedre akkumulationen af såvel fysisk som humankapital samt øge erhvervsfrekvensen og efterspørgslen efter arbejdskraft. Generel nedsættelse af de personlige indkomstskatter kan bidrage til løntilbageholdenhed ved at mindske skattebyrden på arbejdskraft. Desuden kan reformer, der tager sigte på at mindske indkomstskatternes progression, i en række medlemsstater øge incitamenterne til at komme ud på arbejdsmarkedet for personer med de største husstandsindtægter. Dette kan især få indflydelse på, om erhvervsaktive personers højtuddannede ægtefæller, for det meste kvinder, søger ud på arbejdsmarkedet. Endvidere vil skattelettelse i den nedre del af lønskalaen mindske risikoen for arbejdsløshed og fattigdomsfælder. De vil få positive virkninger for efterspørgslen efter mindre produktive arbejdstagere, så længe skattelettelse i praksis kommer virksomhederne til gode.

Nedsættelsen af skatterne på arbejdskraft vil også bidrage til, at det kan betale sig at arbejde, da lønnen efter skat hermed bliver højere.

Til illustration af de forskellige skatte- og socialsikringsreformers potentielle virkninger for økonomien, blev der i rapporten "*Public Finances in EMU – 2000*" foretaget en række simuleringer for EU på grundlag af Kommissionens QUEST-model. Disse simuleringer er sammenfattet i boks 1. Alt i alt kan skattelettelser have betydelige virkninger for produktion, investeringer og beskæftigelse, men for at sikre, at de bliver varige, er det nødvendigt samtidig at gennemføre kompenserende udgiftsreformer. Det er også vigtigt, at skattenedsættelserne gennemføres som led i omfattende økonomiske reformer, for at de gavnlige virkninger ved omdirigering af skattebyrden fra arbejdskraften til andre skattegrundlag forbedres.

Simulering af skattereformernes langsigtede virkninger for BNP, beskæftigelse og investeringer

Ifølge analysen i "*Public Finances in EMU -2000*" afhænger skattelettelsernes virkninger af, om de ledsages af nedskæringer i udgifterne (jf. tabel 4.4). En skattelettelse, **der opvejes fuldstændig af en nedskæring i det offentlige forbrug**, vil kunne få positive økonomiske virkninger på længere sigt. Afhængigt af, hvilken type skattereform der gennemføres, vil en skattenedsættelse af størrelsesordenen 1% af BNP kunne øge BNP med mellem 0,5 og 0,8% efter 10 år. Beskæftigelsen kan blive mellem 0,5 og 1% højere, og investeringerne vil blive stimuleret. Den økonomiske ekspansion vil også medføre et fald i de offentlige underskud på omkring 0,5% af BNP efter 10 år. En skattelettelse, **der ikke opvejes af udgiftsnedskæringer**, vil dog forøge budgetunderskuddet med ca. 0,75% af BNP. Dette betyder, at skattereformer kun er selvfinansierende for omkring en fjerdedels vedkommende.

Virkningerne for beskæftigelsen vil blive større, hvis skattelettelsen rettes mod arbejdskraften. Ved en sænkning af **skattebyrden for arbejdsindkomster på 1% af BNP, der opvejes af en nedskæring i det offentlige forbrug**, vil de langsigtede virkninger for beskæftigelsen være på 1% (1,5 millioner job). Dette står i modsætning til den 0,5% stigning, der opnås ved generelle skattelettelser. Dette resultat skal dog fortolkes forsigtigt, da det i høj grad afhænger af det anvendte socialsikringsystem. Generelt set er virkningerne for beskæftigelsen større, hvis den accepterede mindsteløn er konstant i faste priser, end hvis arbejdsløshedsunderstøttelsen er knyttet til nettolønningerne. I første tilfælde kommer skattelettelsen delvis virksomhederne til gode i form af lavere lønomkostninger. Som følge heraf stiger beskæftigelsen, uden at nettolønningerne nedsættes.

I overensstemmelse med retningslinjerne for beskæftigelsen kan beskatningen af arbejdskraft også nedsættes på en anden måde, nemlig ved en **omlægning fra indkomstskatter til indirekte skatter**, såsom afgifter på forbrug, energi og forurening¹⁰. Forbrugsafgifter er mindre forvriddende end indkomstskatter, fordi de pålægges alle produktionsfaktorer og ikke kun arbejdskraft. En forbrugsafgift på miljøskadelige produkter vil bidrage til at mindske en eksisterende forvriddning. De positive virkninger er dog ikke direkte, da virkningerne af en skatteomlægning fra indkomster til forbrug i høj grad afhænger af socialsikringsystemet og især af **de ledsagende politikker over for modtagere af overførselsindkomster og arbejdsløshedsunderstøttelse**. Alt i alt er nøgleproblemet, om skatteomlægningen kommer virksomhederne til gode og medfører en nedsættelse af bruttolønningerne. Dette afhænger igen af, om de sociale ydelser ændres, således at de giver kompensation for momsens indvirkning på forbrugerpriserne. En nedsættelse af indkomstskatterne med 1% af BNP kombineret med en forhøjelse af momsatsen vil øge beskæftigelsen med næsten 0,7% på lang sigt, hvis modtagerne af overførselsindkomster ikke får kompensation for deres indtægtstab. Hvis de derimod får fuld kompensation for momsforhøjelsen, vil virkningerne for beskæftigelsen være det halve.

¹⁰ Omlægning fra indkomstskat til energiafgifter forventes undertiden at give "dobbelt udbytte", nemlig ved samtidig at nedbringe forureningen og arbejdsløsheden. Ved at omdirigere skatterne til forbrug forventer man at skabe positive virkninger for beskæftigelsen.

Tabel 4.4. De langsigtede virkninger for BNP, beskæftigelse og investeringer af skatteenedsættelser svarende til 1% af BNP

Skatteeksperiment	BNP	Arbejds- kraft	Investe- ringer
(1) Nedsættelse af indkomstskatten, selskabsskatten og momsens *)	0,54	0,54	1,28
(2) Nedsættelse udelukkende af indkomst- og selskabsskatten *	0,65	0,57	1,88
(3) Nedsættelse udelukkende af indkomstskatten (*)	0,81	0,97	1,24
(4) Skatteomlægning fra indkomstskat til moms (**) (uden kompensation til modtagere af overførselsindkomster)	0,66	0,82	0,73
(5) Skatteomlægning fra indkomstskat til moms (***) (med kompensation til modtagere af overførselsindkomster)	0,37	0,48	0,32

(*) Simuleringerne i række (1) – (3) foretages på grundlag af den antagelse, at arbejdsløshedsunderstøttelsen holdes konstant i faste forbrugspriser, dvs. at det antages, at den accepterede mindsteløn holder sig konstant. I dette tilfælde kommer nedsættelsen af indkomstskatten delvis virksomhederne til gode i form af lavere lønomkostninger. Ud fra den antagelse, at arbejdsløshedsunderstøttelsen er knyttet til nettolønningerne, vil en indkomstskattereform ikke eller kun i mindre omfang få indvirkning på produktionen i faste priser og på beskæftigelsen.

(**) Ved eksperimentet i række (4) antages det, at arbejdsløse (og andre på overførselsindkomster) ikke får kompensation for stigningen i forbrugerpriserne, dvs. at reservationslønnen forventes at falde med et beløb, der svarer til stigningen i forbrugerpriserne.

(***) Arbejdsløse (og andre på overførselsindkomster) får kompensation for stigningen i forbrugerpriserne.

Hovedtrækkene i medlemsstaternes skattereformer

Medlemsstaterne har i deres ajourførte stabilitets- og konvergensprogrammer, i de nationale handlingsplaner for beskæftigelsen og i nyere meddelelser i forbindelse med budgetplanerne for 2001 anført, at de vil nedsætte den samlede skattebyrde og omlægge deres skattesystemer. Disse initiativer er sammen med en række reformer, der allerede har været anvendt de sidste tre år, kort gengivet i bilag A. Selv om reformerne varierer i omfang og indhold nedsætter de fleste medlemsstater den samlede skattebyrde ved især at nedsætte den personlige indkomstskat og selskabsskatten. En række lande har dog også nedsat socialsikringsbidragene i de senere år.

Bilag A tyder på, at alle EU's skattepolitikker går i retning af en nedsættelse af skattebyrden på arbejdskraft. De fleste medlemsstater har allerede gennemført, og andre har netop bebudet, nedskæringer i de personlige indkomstskatter (nedsættelse af marginalskatte, forhøjelse af både børnetilskud og den skattefrie bundgrænse) og nedskæringer i både arbejdsgivernes og arbejdstagernes socialsikringsbidrag. Nogle af disse initiativer er generelle skatteenedsættelser ((D, EL, F, I, NL). Mange består i en sænkning af marginalskatte ved indkomstskalaens øvre og nedre grænse (D, IRL), eller for alle indkomstgrupper (NL, F, L, EL, E, FIN, S, I). Reformene omfatter også højere børnetilskud og højere bundgrænser for indkomstskat (UK, I, E), således at færre lønmodtagere betaler skat. I nogle tilfælde (UK, NL) er børnetilskuddene blevet ændret til skattelettelse. I andre medlemsstater tager skatteenedsættelserne i højere grad sigte på at lette skattetrykket for lav- og mellemindkomstgrupperne (B, DK, EL, A, IRL, og UK).

Nedskæringer i socialsikringsbidragene tager i højere grad sigte på arbejdsgiverne end på arbejdstagerne i de fleste medlemsstater (B, EL, E, F, IRL, I, NL, FIN). Nogle medlemsstater giver arbejdsgiverne skattefradrag, hvis de opretter nye arbejdspladser (I, P,

EL) eller ansætter unge (B), langtidsarbejdsløse eller lavtlønnede (FIN, NL, S). I UK ydes der tilskud til arbejdsgivere, der ansætter unge, som ikke tidligere har været beskæftiget.

Omlægningen af de personlige indkomstskatter nedbringer også byrden på kapital, om end i mindre omfang end på arbejdskraft, fordi der også betales personlig indkomstskat af kapitalindkomster. Desuden vedrører de foranstaltninger, som mange medlemsstater har truffet, også selskabsindkomster. I de fleste medlemsstater nedsættes kapitalskatterne gennem en nedsættelse af selskabsbeskatningen og kapitalvindingskatterne¹¹. I andre lande er reformerne mere begrænsede og tager sigte på at få kapitalmarkederne til at fungere bedre og at skabe incitamenter for risikovillig kapital, venturekapital og immateriel kapital.

På grund af det voksende pres som følge af liberaliseringen af vare-, tjeneste- og kapitalmarkederne står medlemsstaterne over for en stadig større skattekonkurrence. Selv om det ser ud til, at reformerne især tager sigte på at få kapitalmarkederne til at fungere bedre, kan skattekonkurrencen også have været en drivkraft bag nedsættelsen af kapitalskatterne. Da der ikke findes nogen skattekoordinering på EU-plan, kan de begrænsninger, som skattekonkurrencen medfører, fortsat, på mellemlang sigt, være en hindring for, at medlemsstaternes skattereformer rettes mod de områder, hvor de ville være mest gavnlige for væksten og beskæftigelsen. Vedtagelse af den foreslåede skattepakke for opsparings- og virksomhedsbeskatning vil bidrage til at udvide skattegrundlaget og muliggøre skattnedsættelser i fremtiden.

Med hensyn til de indirekte skatter har der hidtil været bebudet ret spredte foranstaltninger. Bortset fra I og NL, hvor der er bebudet generelle momsforhøjelser, berører ændringerne i de indirekte skatter i andre medlemsstater kun en lille andel af det samlede skattegrundlag (f.eks. nedsættelse af moms på visse arbejdskraftintensive sektorer). Omlægningen af skattesystemet fra beskatning af arbejdskraft til andre beskatningsgrundlag, såsom forbrug, har derfor været meget begrænset.

Hovedtrækkene i medlemsstaternes socialsikringsreformer

De nyeste socialsikringsreformer er anført i bilag B. Ved reformerne af ordningerne for arbejdsløshedsunderstøttelse er der hovedsagelig tale om strengere krav til understøttelsesberettigelse og en bedre forvaltning af ordningerne. Ingen lande har i den senere tid nedsat understøttelsens størrelse eller varighed, (DK er en undtagelse, men dog stadig et af de lande med den længste varighed). Der har kunnet spores en vis tendens til en forhøjelse af de beskæftigelsesrelaterede ydelser, såsom målrettede løntilskud, skattelettelser og/eller ydelser til arbejdsgivere, der ansætter en arbejdsløs. Disse reformer underbygger tilsyneladende aktive arbejdsmarkedsprogrammer. De er dog hovedsagelig blevet gennemført ved, at der udbetales supplerende ydelser, hvis den arbejdsløse beslutter at tage et job eller at påbegynde en uddannelse på arbejdsmarkedet. Foranstaltningerne indebærer blandt andet fortsat udbetaling af arbejdsløshedsunderstøttelse under uddannelse eller reintegration på arbejdsmarkedet og udbetaling af ydelser eller andre løntilskud til arbejdsgivere, der ansætter arbejdsløse (B, D, E, NL, P, FIN, S, UK). Nogle lande (B, P, A, FIN) har også bestræbt sig på at fremme deltidsbeskæftigelse af arbejdsløse, især ved at lempe betingelserne for arbejdsløshedsunderstøttelse til deltidsansatte.

¹¹ Det skal dog bemærkes, at FIN har forhøjet selskabsskatterne i år.

Selv om der er en vis tendens til at øge anvendelsen af beskæftigelsesrelaterede ydelser (B, F, IRL, UK), har overgangen fra passive til aktive foranstaltninger været begrænset. De passive ydelser er fortsat betydelige, og særligt er der ikke indført beskæftigelsesbetingede ydelser i større omfang. Desuden ser det ud til, at mange reformer, især til fordel for unge og langtidsarbejdsløse, kun midlertidigt bidrager til at fremme beskæftigelsen. Det er for tidligt at afgøre, om dette er tilstrækkeligt til at holde disse mennesker permanent beskæftigede eller i hvert fald længe efter den periode, hvor de ekstra ydelser er udbetalt.

Efter en lang periode, hvor førtidspensionering var normalt, har de fleste medlemsstater (B, DK, D, F, I, NL, A, FIN, S, UK) ændret ordningerne for at få ældre arbejdstagere til at blive på arbejdsmarkedet. En af de anvendte metoder i denne forbindelse har også været at stramme reglerne for understøttelsesberettigelse og at gøre førtidspensionering mindre attraktiv (B, DK, F, I).

Ved en fortolkning af de ændringer, der er beskrevet i bilag B, må man være opmærksom på, at landenes udgangspositioner og reformer, der ikke er så nært knyttet til arbejdsmarkedet, ikke er taget i betragtning i tabellen. Der kan derfor ikke drages afgørende konklusioner med hensyn til reformbestræbelserne. Desuden tager det lang tid at gennemføre en omfattende reformstrategi, og resultaterne kan først ses efter en årrække. Erfaringerne i nogle medlemsstater (f.eks. DK, NL) viser, at arbejdsløsheden kan nedbringes væsentligt gennem langsigtede reformstrategier.

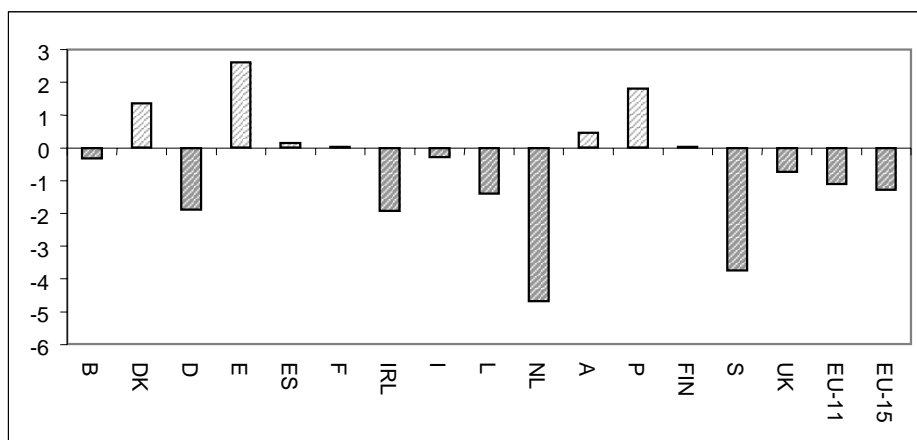
Samlet vurdering

Alt i alt betegner de skattereformer, der er gennemført i de sidste tre år, et skridt i den rigtige retning. Mange medlemsstater har gjort fremskridt med hensyn til at gøre skattessystemet mere beskæftigelsesfremmende, nedsætte skattebyrden på arbejdskraft og sænke marginalskatterne. Den samlede beskatning af arbejdskraften er dog fortsat meget høj i mange medlemsstater målt med internationale standarder. Desuden har medlemsstaternes reformbestræbelser været meget uensartede. Nogle lande har foretaget en mere gennemgribende reform, medens andre kun har ændret deres skattesystemer delvis.

Som det fremgår af figur 4.2 medfører de gennemførte eller planlagte skattereformer, at skattebyrden på arbejdskraft er ved at falde i de fleste medlemsstater. På grundlag af Kommissionens prognoser fra efteråret 2000 forventes de implicite skatteprocenter på beskæftiget arbejdskraft at falde med over 1 procentpoint i EU som helhed og i euroområdet. Der er planlagt temmelig store nedsættelser i D, IRL, L og NL¹². De hidtil indførte eller bebudede reformer vedrører fortrinsvis direkte skatter, der typisk har store forvridende virkninger.

¹² De ændringer, der fremgår af figuren, skal fortolkes med forsigtighed, fordi de måske ikke kun afspejler strukturændringer i skattebyrden på arbejdskraft, som skyldes skattereformer, men også konjunkturændringer, som er uafhængige af sådanne reformer.

Figur 4.2. Ændringer i de implicitte skatteprocenter på beskæftiget arbejdskraft, 1998-2000 (pps)

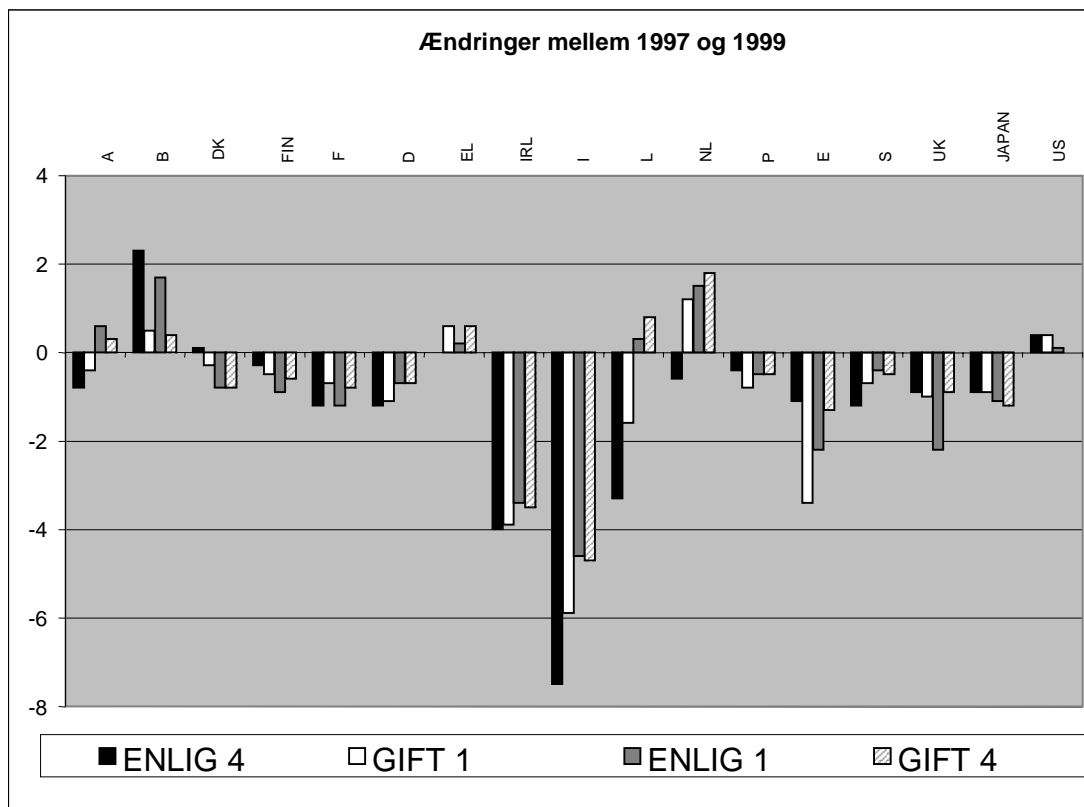


Kilde: Kommissionens tjenestegrene (GD TAXUD).

Hvad angår skattebyrden på lavtlønnede, viser udviklingen i skattebyrden for lavtlønnet arbejdskraft fra 1997-1999, at reformerne hurtigt har virket (figur 4.3). Skattebyrden blev nedsat i hele EU, undtagen B og NL, hvor skatterne på de gennemsnitlige og de lave lønninger steg en smule. Skatterne er især nedsat betydeligt i IRL, I og E. Der forventes yderligere nedskæringer i den lave ende af lønskalaen som følge af de seneste skattenedsættelser, især i F, D, I og NL. Alt i alt må det siges, at nedsættelsen af skatterne på arbejdskraft i de fleste lande har været mere generel end målrettet.

Hvad socialsikringssystemerne angår, har bestræbelserne på at øge arbejdslysten været mere fokuseret på retten til understøttelse end på nettokompensationsgraden, hvor ændringerne har været forholdsvis små og uden noget klart målrettet mønster. I de fleste lande er der stadig kun få økonomiske incitamerter for arbejdsløse til at søge lavtlønnede job. Der har været en vis tendens til at øge de beskæftigelsesrelaterede ydelser og derved støtte aktive arbejdsmarkedsprogrammer. Som påvist i den fælles rapport om beskæftigelsen er der blevet lagt stigende vægt på aktive arbejdsmarkedspolitikker, men det er nødvendigt at fremskynde, udvide og intensivere bestræbelserne på at flytte vægten bort fra passive politikker.

Figur 4.3. Ændringer i de gennemsnitlige skatteprocenter på lave lønninger, 1997-1999



Kilde: OECD, Taxing wages 1998-1999.

5. OFFENTLIGE FINANSER TIL DEN VIDENBASEREDE ØKONOMI

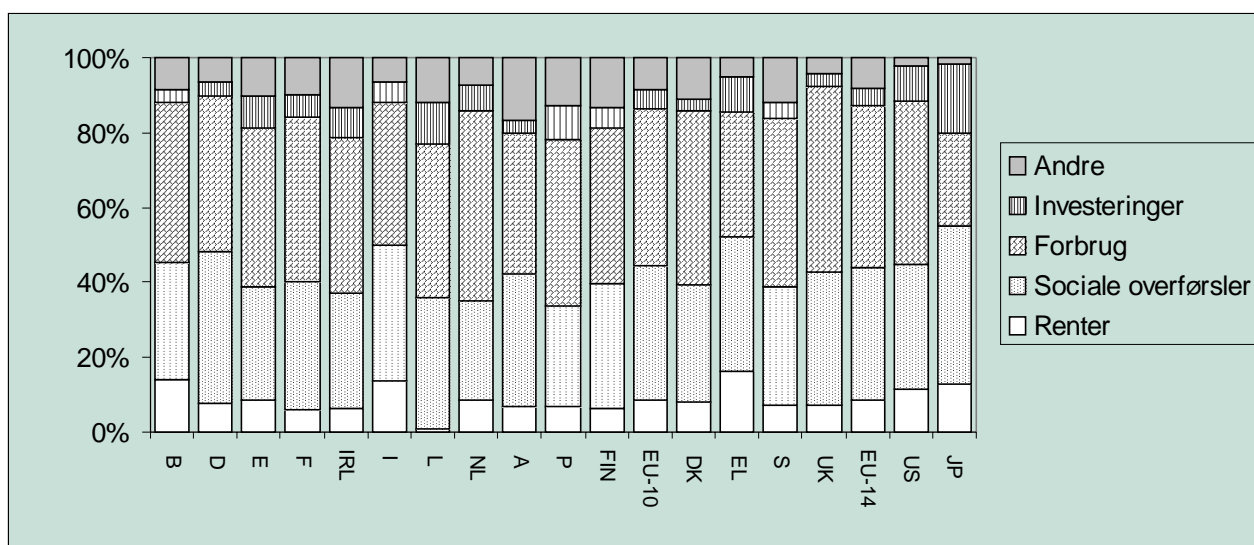
5.1. Sammenligning af strukturen i de offentlige udgifter

Betydelige forskelle mellem strukturen i de forskellige medlemsstaters offentlige udgifter

De offentlige udgifter tegner sig for mellem 40% og 50% af medlemsstaternes BNP. De offentlige udgifters samlede andel af BNP varierer betydeligt medlemsstaterne imellem. Den svinger fra omtrent 50% af BNP i B, DK, F, A, og S til under 40% af BNP i IRL og UK. I USA, hvor den offentlige sektor er betydeligt mindre end i en hvilken som helst af medlemsstaterne, tegner de offentlige udgifter sig for kun 31% af BNP.

I de fleste medlemsstater tegner det offentlige forbrug sig for næsten halvdelen af de samlede offentlige udgifter, mens de sociale overførsler tegner sig for næsten en fjerdedel (se figur 5.1). Der registreres betydelige forskelle landene imellem for så vidt angår de offentlige investeringers og rentebetalingers andel af de samlede offentlige udgifter. De offentlige investeringers andel af de samlede offentlige udgifter er størst i EL, E, IRL, P og L. Rentebetalingerens andel af de samlede offentlige udgifter er forholdsvis stor i B, I og EL.

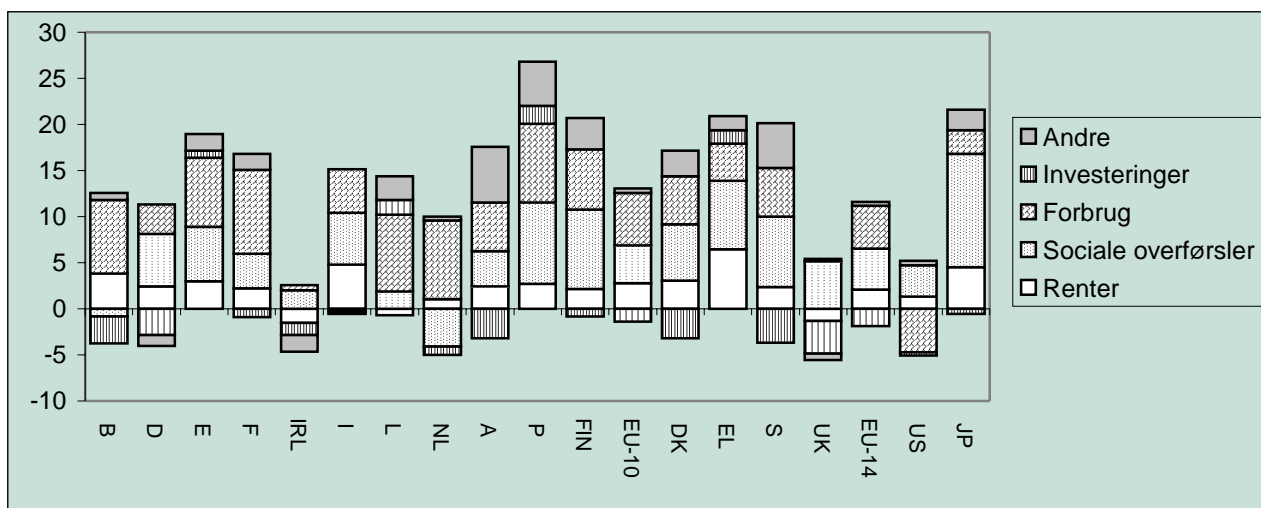
Figur 5.1. Strukturen i de offentlige udgifter, 2000



Kilde: Kommissionens tjenestegrene.

Næsten hver eneste offentlig udgiftskomponents andel af BNP steg mellem 1970 og 2000 (se figur 5.2). Offentlige investeringer udgør en undtagelse. I mange lande tegner rentebetalinger og sociale overførsler sig for næsten halvdelen af den samlede stigning i de offentlige udgifter mellem 1970 og 2000.

Figur 5.2. Ændringer i de offentlige udgiftskomponenter, 1970-2000 (% af BNP)



Kilde: Kommissionens tjenestegrene.

Problemerne forbundet med at sammenligne de offentlige udgifter i de forskellige medlemsstater

Det Europæiske Råd i Lissabon fokuserede på de offentlige udgifter, der yder det mest direkte bidrag til vækst og beskæftigelse, navnlig dem, der understøtter det strategiske mål om gradvist at skabe en videnbaseret økonomi. Det Europæiske Råd anmodede således om en rapport, der på grundlag af sammenlignelige data og indikatorer vurderer, om der træffes passende konkrete foranstaltninger med henblik på dels at omlægge de offentlige udgifter, således at kapitalakkumulation - omfattende både fysisk og humankapital - tillægges større relativ betydning, dels at støtte forskning og udvikling, innovation og informationsteknologier.

Resten af dette kapitel vil derfor blive brugt til at undersøge medlemsstaternes bestræbelser på at omlægge de offentlige udgifter i retning af kapitalakkumulation (både fysisk og humankapital) og støtte til forskning og udvikling, innovation og informationsteknologier. En sådan undersøgelse trænger sig på i betragtning af den aktuelle debat om den såkaldte "ny økonomi".

Der er imidlertid mange vanskeligheder forbundet med at foretage sammenligninger landene imellem, så der skal udvises varsomhed ved fortolkning af de forskellige data. I modsætning til de øvrige kapitler i denne meddelelse er dette kapitel kendetegnet ved en alvorlig mangel på data om såvel inputtet fra den offentlige sektor (dvs. en sammenlignelig funktionel klassificering af udgifter) som outputtet af udgifterne (effektiviteten og de økonomiske gevinster af udgifterne). Det har også vist sig at være vanskeligt at få detaljerede oplysninger medlemsstaternes seneste foranstaltninger. Derfor er det ikke på nuværende tidspunkt muligt at efterkomme anmodningen fra Det Europæiske Råd i Lissabon i fuldt omfang, og der er behov for at arbejde videre med sagen.

Sammenligninger af offentlige udgifter skal også tage hensyn til de institutionelle forskelle mellem medlemsstaterne, herunder fordelingen af den samlede faktorakkumulation mellem den offentlige og private sektor. Det, der i sidste ende tæller for væksten, er den samlede snarere end blot den offentlige kapitalakkumulation. Med henblik på at fremme den "ny

økonomi" er ordentlige incitamenter for private aktører mindst lige så vigtige som direkte offentlig intervention¹³. Det er nødvendigt at føre nøje kontrol med offentlige udgifter i form af statsstøtte for at sikre, at den fornødne omstrukturering ikke forsinkes, og at virksomhederne ikke beskyttes mod virkningerne af markedsudviklingen. Der skal også tages højde for forskellene mellem medlemsstaterne i henseende til udbudsprocedurer, offentlig indkøb, outsourcing og beskatning. Med de foreliggende data er det desværre ikke muligt at foretage en tilbundsående vurdering af sådanne faktorer.

Uanset disse begrænsninger må der gøres en større indsats for at øge de investeringer, der er nødvendige for at fremme udviklingen af informationssamfundet. Regeringerne må også lægge større vægt på undervisning og uddannelse for at udstyre borgerne med de færdigheder, der er nødvendige for et informationssamfund, og de må samtidig tilskynde den private sektor til at deltage i innovation samt forsknings- og udviklingsaktiviteter.

Sådanne bestræbelser skal foregå inden for rammerne af sunde finanspolitikker for at sikre et vedvarende fald i skattetrykket og for at sætte medlemsstaterne i stand til at forberede sig på konsekvenserne af den stigende ældrebyrde. For at nå de mål, der blev sat af Det Europæiske Råd i Lissabon, er det nødvendigt, at forøgelsen af kapitalakkumuleringen finansieres via udgiftsreformer og ikke via en forøgelse af de samlede offentlige udgifter. Desuden bør udgiftsreformer suppleres af institutionelle og strukturelle reformer for at optimere effekten af de offentlige udgifter, styrke markedsmekanismernes rolle og indføre passende incitamenter til gavn for den private akkumulation af fysisk og humankapital. Til en vis grad kan den hurtige teknologiske udvikling i USA tilskrives de amerikanske virksomheders store indsats inden for forskning og udvikling. Det er nødvendigt at undersøge, om skattesystemerne i EU er tilstrækkeligt fremmende for investeringer i immateriel kapital, således at Europa kan konkurrere med USA inden for den højteknologiske sektor.

Det er via en afbalanceret kombination af udgiftsreformer, skattepolitikker og strukturelle reformer, at EU vil være i stand til at møde de udfordringer, der følger med den nye økonomiske, teknologiske og institutionelle udvikling.

5.2. Fysisk kapital (infrastrukturer)

Trods den store stigning i de samlede offentlige udgifter de sidste 40 år faldt de offentlige investeringers andel af BNP fra over 4% i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne til under 2% i slutningen af 1990'erne. I 2000 forventes de at udgøre blot 1,8% af BNP. Ifølge Kommissionens beregninger forventes de offentlige investeringers andel af BNP at stige til omkring 2,5% af BNP i 2002.

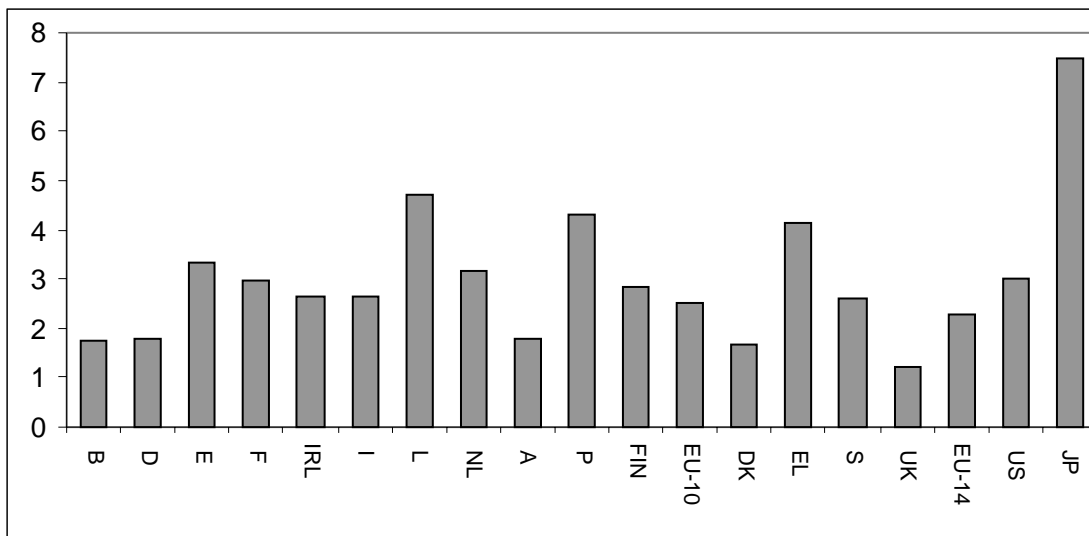
Aggregerede tal for EU afslører nogle betydelige forskelle mellem medlemsstaterne. I løbet af de sidste 30 år er de offentlige investeringer steget markant i L, P og EL, mens de er faldet forholdsvis meget i B, D, A, DK, S og UK. Dette står i kontrast til udviklingen i USA, hvor den offentlige investeringskvote har været stabil og med sine 3% af BNP fortsat ligger over EU-gennemsnittet (figur 5.3). I E, F, L, NL, P og EL ligger den offentlige

¹³

Det synes især at være tilfældet i forbindelse med investeringer i faste tele-infrastrukturer. Sådanne infrastrukturer finansieres enten 100% af private operatører eller af virksomheder, som staten er medejer af, men hvis investeringer klassificeres som private og ikke offentlige. Navnlig gælder det, at alle investeringer i mobilnet er private investeringer. Desuden har mobiloperatørernes køb af tredjegerationslicenser været en kilde til offentlige indtægter.

investeringskvote på samme niveau som eller over den amerikanske, mens den i B, D, A, DK og navnlig UK ligger under 2% af BNP.

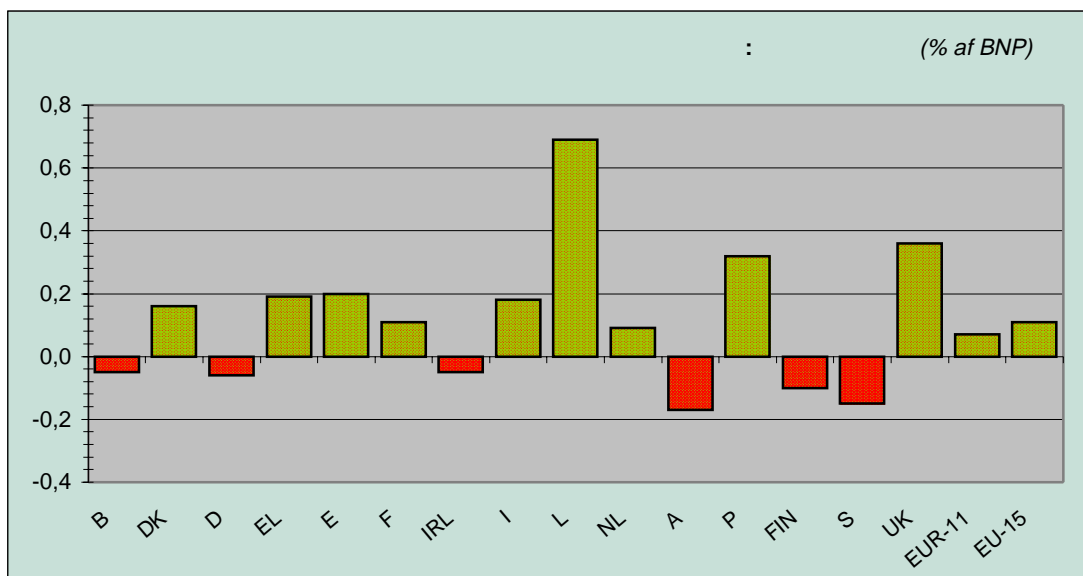
Figur 5.3. Offentlige investeringers andel af BNP, 2000.



Kilde: Kommissionens tjenestegrene.

Med udgangspunkt i Kommissionens prognoser forventes der kun begrænsede ændringer i det offentlige investeringsniveau mellem 1999 og 2002 (figur 5.4). Luxembourg er en bemærkelsesværdig undtagelse. Der forventes også kendelige stigninger i UK og de tre "indhentningslande" P, EL og E (til et niveau tæt på 4% af BNP). Der forventes et fald, om end af mindre størrelsesorden, i A, D og B til hvad der må betegnes som et forholdsvis lavt offentligt investeringsniveau. Der forventes også et fald i den offentlige investeringskvote i FIN, S og IRL, men i disse lande vil kvoten fortsat ligge over EU-gennemsnittet.

Figur 5.4. Forventede ændringer i de offentlige investeringer, 1999-2002



Disse ændringer i det offentlige investeringsniveau skal imidlertid fortolkes med forsigtighed. Der kan forekomme en stigende skævhed i registreringen af offentlige investeringer som følge af, at den offentlige sektor, når den træffer beslutning om investeringer, nu anlægger en anden og mere markedsorienteret approach. Denne tilgang har baggrund i et ønske om større effektivitet og mere værdi for pengene. Den har ført til stigende brug af markedsmekanismer i de offentlige aktiviteter, privatisering af kommercielt rentable aktiviteter og en mere direkte inddragelse af den private sektor i fremstillingen og leveringen af offentlige tjenester.

Regeringerne har bestræbt sig på at forøge effektiviteten og forbedre styringen ved at markedsorientere de offentlige aktiviteter. Blandt de anvendte metoder kan nævnes intern afregning, opstilling af budgetmål og markedsorienterede gebyrer. Disse metoder anvendes ikke blot i offentlige virksomheder, men også som led i forvaltningen af offentlige organer generelt. Den mere markedsorienterede tilgang afspejler sig også i den måde, hvorpå store infrastrukturprojekter undertiden styres gennem virksomheder, der er helt eller delvist ejet af staten, og som opererer på et kommercielt grundlag.

Der kunne opnås ekstra effektivitetsgevinster ved i fuldt omfang at gøre brug af EU's regler for offentlige indkøb og dermed bidrage til at skabe et EU-dækkende og konkurrencepræget marked for offentlige indkøb. Skønt medlemsstaterne kommer under større og større pres for at liberalisere markederne for offentlige indkøb, tyder det nuværende ringe omfang af grænseoverskridende transaktioner på disse markeder inden for EU på, at der stadig er behov for en betydelig indsats på dette område. Selv om tallet har været stigende i 1990'erne, svarer værdien af de offentlige indkøb, der offentliggøres i De Europæiske Fællesskabers Tidende, til under 2% af BNP¹⁴. En fuldstændig liberalisering af disse markeder ville bidrage til at optimere de offentlige udgifter til infrastrukturer.

Et andet vigtigt element, der skal tages hensyn til ved vurderingen af nationalregnskabstal for offentlige investeringer, er det stigende antal partnerskaber mellem den offentlige og private sektor, der repræsenterer en institutionaliseret udlicitering af produktionen af offentlige tjenester. De gør det muligt for regeringerne at fokusere på kvalitetssiden af den tjeneste, der leveres. Regnskabsmæssigt medfører sådanne partnerskaber en mindskelse af de direkte offentlige investeringer i begyndelsen af perioden, da investeringer, der tidligere ville være blevet registreret i statens regnskaber, nu gennemføres ved at købe tjenester, der udbydes af det private erhvervsliv. Når staten køber den pågældende tjeneste, registreres transaktionen som en løbende udgift, således at på hinanden følgende indkøb af tjenester over flere år erstatter en offentlig investeringsudgift i begyndelsen af perioden.

Endelig er det i forbindelse med en vurdering og sammenligning af udviklingen i de offentlige udgifter vigtigt at huske på, at stigende offentlige investeringer i infrastrukturer ikke nødvendigvis altid bidrager til at øge væksten, idet det aftagende udbyttes lov kan gøre sig gældende på infrastrukturuområdet. I de rigeste økonomier er mange af de grundlæggende investeringer på traditionelle offentlige områder tilendebragt, og nye stigninger i investeringerne kunne være spild¹⁵. Det betyder, at det er vigtigt at tage hensyn til den

¹⁴ Tallet ligger et godt stykke under det faktiske omfang af markederne for offentlige indkøb, som ikke blot omfatter offentlige investeringer, men også hovedparten af den offentlige sektors løbende forbrug.

¹⁵ Forældelsen af infrastrukturer og behovet for at sikre, at de er brugbare, vil dog formentlig kræve vedvarende offentlige investeringer. Desuden kan den økonomiske vækst i sig selv kræve ekstra

sektormæssige og funktionelle sammensætning af offentlige investeringer. Desværre findes der stort set ingen oplysninger herom, og dem, der findes, er spredte og vanskelige at sammenligne. Der er behov for at gøre en ekstra indsats for at vurdere, i hvilket omfang medlemsstaterne er rede til at modstå det fremtidige pres på de offentlige investeringer, der vil opstå som følge af:

- udbredelsen af informationsteknologier, der vil nødvendiggøre en opgradering af netværk
- miljømæssige hensyn. Infrastrukturer vil skulle opfylde nye krav og navnlig forbruge mindre energi for at opfylde Kyoto-målene. Det vil kræve flere investeringer i andre former for transport end vejtransport og lufttransport
- udvidelsen og behovet for at udbygge netværkenes øst/vest-dimension og nord/syd-dimension.

5.3. Investering i humankapital

Skønt det er et område, der klassificeres som en løbende udgift, udgør uddannelse et af de offentlige finansers direkte bidrag til akkumulationen af humankapital. Det er også af afgørende betydning at forøge investeringerne i menneskelige ressourcer for at sikre en glat overgang til den videnbaserede økonomi og det videnbaserede samfund. Et af de prioriterede områder i retningslinjerne for beskæftigelse består således i udvikling af de menneskelige ressourcer, herunder bedre adgang til uddannelse og efteruddannelse for alle og strategier for livslang uddannelse. I Lissabon fastsatte Det Europæiske Råd nogle klare mål med henblik på at forøge de årlige investeringer pr. indbygger i menneskelige ressourcer, og medlemsstaterne blev opfordret til at sætte sig egne nationale mål.

En detaljeret analyse af den offentlige akkumulation af humankapital bør foregå på grundlag af en funktionel fordeling af de offentlige udgifter, der som nævnt ovenfor ikke er umiddelbart tilgængelig.

I EU er uddannelsessektoren traditionelt blevet finansieret af staten. De offentlige ressourcer afsat til alle uddannelsesniveauer udgjorde i gennemsnit 5% af EU's BNP i 1997 (se tabel 5.1). Mens de samlede offentlige udgifter til uddannelse i procent af BNP har tendens til at forblive forholdsvis stabile i de enkelte medlemsstater over en periode¹⁶, vidner tallene om betydelige variationer medlemsstaterne imellem. I 1997 lå DK og S i toppen af skalaen og EL i bunden. FIN og A lå også et godt stykke over gennemsnittet. De øvrige medlemsstater afveg ikke væsentligt fra EU-gennemsnittet, navnlig ikke, hvis førskoleundervisning ikke medregnes.

investeringer i selv de rigeste lande for at hindre, at der opstår flaskehalse, som kunne bremse dens udvikling.

¹⁶ De samlede tal for 1997 kan ikke helt sammenlignes med tallene fra tidligere år, eftersom BNP-tallene for 1997 er samlet i overensstemmelse med ESA95. Desuden viser tal fra OECD, at udgifterne opgjort som en andel af BNP er steget mellem 1990 og 1996.

Tabel 5.1. Offentlige udgifter til uddannelse (% af BNP)*

	I alt 1995	I alt 1996	1997				I alt
			Før-skole + ikke fordelt	Grund-skole	Over-bygning	Videre-gående	
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

* Inkl. offentlige institutioner og private institutioner, der er afhængige af staten.

Kilde: Eurostats UOE-datasamling.

(1) Tallene for B er for 1994.

(2) Tallene for D dækker grundskole og overbygning under ét.

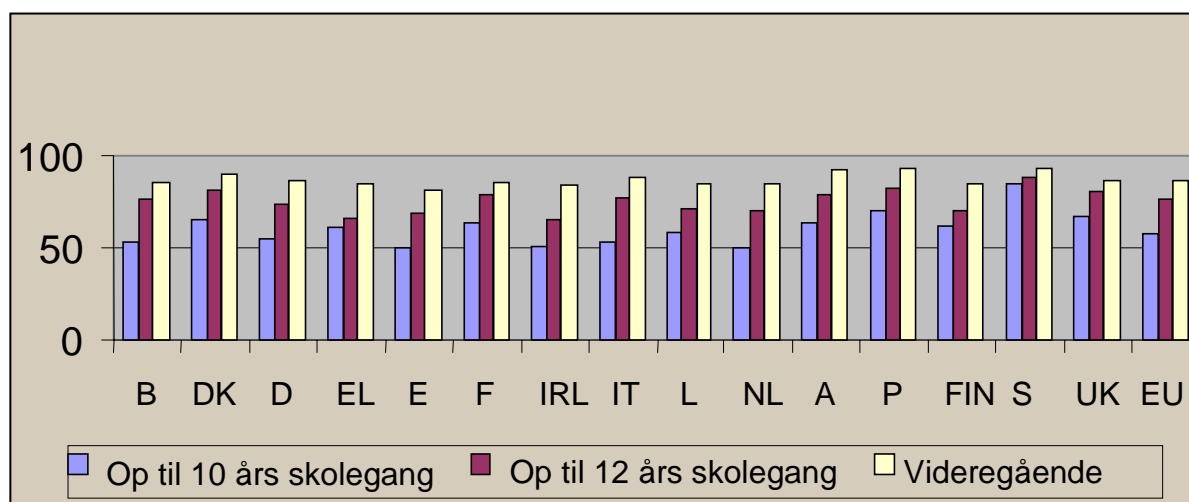
(3) Tallene for EL dækker førskole og grundskole under ét.

De offentlige udgifter til grundskoleundervisning og til videregående uddannelser i EU beløb sig i 1997 til omtrent 1% af BNP, mens udgifterne til overbygningsklasser beløb sig til 2,5% af BNP. Som det fremgår af tabel 5.1, er der store forskelle medlemsstaterne imellem.

Det er vigtigt, at regeringerne lægger større vægt på uddannelse for at udstyre de europæiske borgere med de kundskaber og færdigheder, der er nødvendige for, at de kan tilpasse sig nye livsmønstre og nye indlærings- og arbejdsbetingelser. Der er blevet truffet adskillige initiativer i denne retning, herunder retningslinjerne for beskæftigelse, memorandummet om livslang uddannelse, handlingsprogrammerne Leonardo og Socrates samt meddelelsen om strategier for job i informationssamfundet. I beskæftigelsesretningslinjerne (13, 14 og 16) opfordres medlemsstaterne til at sætte sig særlige mål for forøgelsen af investeringerne pr. indbygger i menneskelige ressourcer.

Kommissionen har allerede taget et skridt i denne retning ved at lancere *e*Europa-initiativet i 1999 og *e*Learning-initiativet i 2000. Medlemsstaterne har besluttet at arbejde sammen om at harmonisere deres politikker på det undervisningsteknologiske område og dele deres erfaringer med hinanden. *e*Learning-initiativet tjener til at støtte og koordinere medlemsstaternes indsats og til at fremskynde tilpasningen af uddannelsessystemerne i Europa.

Figur 5.5. Beskæftigelse (%) efter uddannelsesniveau i 1995 (30-59-årige)



Kilde: Labour Force Survey, Eurostat.

Tallene for befolkningens uddannelsesniveau afslører den store indsats, som medlemsstaterne har gjort de sidste 25 år for at øge den samlede humankapital. I 1996 havde 44% af alle EU-borgere mellem 30 og 34 år mindst 12 års skolegang bag sig, hvilket skal sammenlignes med de blot 30% blandt de 55-59-årige, der blev uddannet 25 år tidligere. Tilsvarende fuldførte 21% af de 30-34-årige en videregående uddannelse sammenlignet med blot 13% blandt de 55-59-årige. Endvidere ligger kvinders uddannelsesniveau meget tæt på mændenes i aldersgruppen 30-34 år, mens det ligger meget lavere end mændenes i aldersgruppen 55-59 år.

Akkumulationen af humankapital forøger også beskæftigelseschancerne betydeligt. Desto højere uddannelse og desto bedre læse- og skrivefærdigheder borgerne har, desto større er deres chancer på arbejdsmarkedet. Som det fremgår af figur 5.5, synes der at være en positiv korrelation mellem uddannelsesniveau og beskæftigelseskvote. Samtidig kan det påvises, at der er en direkte sammenhæng mellem på den ene side det anslåede læse-/skrivefærdighedsniveau og uddannelsesniveau og på den anden side ledighed, sårbarhed over for ledighed og indtægter.

Fremtidens udfordringer kræver en nøje vurdering af regeringernes rolle i forbindelse med akkumulationen af humankapital. Skønt ingen betvivler, at det offentlige har en vigtig rolle at spille på uddannelsesfronten, er der behov for at overveje, hvor grænserne går for det offentliges indblanding. Der synes at herske bred enighed om, at gratis og obligatorisk skoleundervisning er nødvendig, men det er nødvendigt at vurdere det direkte og gratis tilbud om videregående uddannelse i lyset af det potentielle misforhold mellem udbuddet af studier, mulighederne på arbejdsmarkedet og de studerendes præferencer.

Løsningen på sådanne misforhold forudsætter ikke, at det offentlige trækker sig tilbage, eller at de offentlige udgifter reduceres, men snarere at der sker en ændring i den måde, hvorpå de offentlige midler bruges, og i den form som den offentlige intervention antager. Nogle medlemsstater har indført nye finansieringsmodeller, således at de studerende nu skal betale for undervisningen og tilbydes lån i stedet for uddannelsesstøtte. De pågældende

lande forsøger ad denne vej også at påvirke de studerendes studieadfærd for at få det størst mulige udbytte af de offentlige udgifter, og de bestræber sig samtidig på at sikre, at studerende fra lavindkomstfamilier ikke udelukkes.

Uddannelse er imidlertid ikke det eneste middel til at forøge akkumulationen af humankapital. Kontinuerlig efteruddannelse i virksomhederne udgør et af hovedelementerne i udviklingen af humankapitalen og er af altafgørende betydning, når den tekniske udvikling går stærkt. Oplysningerne om arbejdsmarkedsuddannelser, der hovedsagelig omfatter uformelle former for uddannelse, er spredte og mindre troværdige. Den statslige støtte ydes gennem både direkte finansiering af uddannelsesinitiativer og forskellige incitament, herunder skatteincitament, til virksomheder og enkeltpersoner. Det er først og fremmest arbejdsgivernes bidrag til virksomhedsintern efteruddannelse, der kan give et indtryk af omfanget af den private finansiering af arbejdsmarkedsuddannelser. Ifølge beregninger af arbejdsgivernes udgifter til efteruddannelse i 1993 i EU 12 brugte de kun 1,6% af deres samlede lønudgifter til efteruddannelse af deres ansatte. Bag dette gennemsnitstal gemmer der sig store variationer mellem medlemsstaterne - nemlig fra 0,7% i Portugal til 2,7% i UK - som følge af forskelle i uddannelsesintensitet og enhedsomkostninger.

De fleste medlemsstater har forøget deres indsats siden da, og efteruddannelse er blevet et centralt element i EU's beskæftigelsesstrategi, jf. retningslinjerne for beskæftigelse, der har fremme af faglig efteruddannelse og en samlet tilgang til livslang uddannelse som et af sine hovedmål. Deres indsats vurderes årligt i den fælles rapport om beskæftigelsen. Skønt skiftet fra passive til aktive arbejdsmarkedspolitikker er en realitet, er der behov for yderligere bestræbelser på begge sider, dvs. inden for både den offentlige og den private sektor, for at fremme livslang uddannelse og en konstant ajourføring af de faglige kundskaber.

Tabel 5.2. Deltagelse i uddannelsesforanstaltninger for personer mellem 25 og 64 år

	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

Kilde: European LFS.

Ifølge 2000-udgaven af den fælles rapport om beskæftigelsen blev der i 1999 lagt stigende vægt på en aktiv arbejdsmarkedspolitik i de fleste medlemsstater, og antallet af registrerede arbejdsløse faldt. Det fremgår af de nationale beskæftigelsesbehandlingsplaner, at samtlige medlemsstater i stigende grad søger at fremme aktiviteter forbundet med uddannelse og livslang indlæring. Adskillige medlemsstater påpeger, at der eksisterer et uddannelsesunderskud og erkender, at der er behov for at tilpasse udbuddet af efteruddannelse og forbedre arbejdstagernes kvalifikationer. De foreliggende statistikker om deltagelsen i arbejdsmarkedsrelaterede uddannelsesaktiviteter tegner et forholdsvis skuffende billede. Navnlig er deltagelsesprocenten blandt voksne (25-64-årige) fortsat meget lav i EU, skønt den er steget en anelse de seneste år fra 6,5% i 1997 til 8% i 1999. Den højeste deltagelsesprocent finder man i S, DK og UK med et gennemsnit på 20,8% i 1999 (se tabel 5.2). Disse tal viser, at der kun blev afsat en lille del af BNP til arbejdsmarkedsuddannelser. Sådanne programmer er bedre udviklet i de nordiske lande, hvor S og DK afsatte henholdsvis 2% og 1,9% i 1998 (se tabel 5.3).

Tabel 5.3. Samlede udgifter til arbejdsmarkedsuddannelser, 1990-1998 (i % af BNP)

	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

* Tal fra 1997

** 1990 omfatter perioden 1990-1991

*** 1990 omfatter perioden 1990-1991, og 1998 omfatter perioden 1997-1998

Kilde: OECD, Labour Market Expenditures, 1999.

5.4. Forskning og udvikling samt innovation

Som det er tilfældet med uddannelse, klassificeres offentlige udgifter til forskning og udvikling (F&U) som løbende udgifter, skønt de rent faktisk bidrager til kapitalakkumulation i form af viden og til udviklingen af produktionsprocesser og produkter.

Tabel 5.4 indeholder tal for udgifterne til F&U udført af den offentlige sektor opgjort i procent af BNP (kolonne II) og for de offentlige F&U-udgifter opgjort i procent af de samlede offentlige udgifter (kolonne III). EU ligger et godt stykke efter USA med hensyn til F&U-udgifternes andel af de samlede offentlige udgifter (henholdsvis 1,7% og 2,9%). Opgjort i procent af BNP er der dog stort set ingen forskel mellem udgifterne til F&U udført af den offentlige sektor, om end de offentlige budgetbevillinger opgjort i faste priser er faldet mere markant i EU end i USA de seneste ti år.

Tabel 5.4 Offentlige udgifter til F&U

	I Seneste år	II I % af BNP ⁵⁾	III I % af de samlede offentlige udgifter ⁶⁾	IV Gnsntl. årlig stigning i faste priser, 1990-1999 ⁷⁾
B	p 1997	0,5	1,36	3,3
DK	s 1998	0,7	1,44	5,4 ¹⁾
D	s 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	-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	s 1998	0,7	1,73	-0,7²⁾
USA	p 1998	0,6	2,90	-0,4
JP	1998	0,7	1,80	5,2

Kilde: Europa-Kommissionen, GD Forskning: "Mod et europæisk forskningsrum - videnskab, teknologi og innovation, nøgletal for 2000".

Note: p = prognoser, s = skøn

1) 1993-1999; 2) 1991-1999; 3) 1992-1998; 4) 1995-1999; 5) interne offentlige udgifter til F&U + den del af udgifterne til højere uddannelser, der går til F&U; 6) offentlige budgetbevillinger eller udlæg til F&U i % af samlede offentlige udgifter; 7) i offentlige budgetbevillinger eller udlæg til F&U.

I henhold til meddelelsen fra Kommissionen om *innovation i en videnbaseret økonomi* (KOM(2000) 567) er forskellene i de private investeringer i F&U imidlertid langt mere markant og relevant for udviklingen af den "ny økonomi". Industriens forskningsindsats i EU udgør kun 60% af indsatsen i USA, og forbundsregeringen finansierer 13% af de amerikanske virksomheders F&U-udgifter, mens kun 9% af de private F&U-udgifter i EU finansieres af det offentlige. Den samlede forskningsindsats i USA ligger tæt på 3% af BNP, mens det tilsvarende tal i EU ligger under 2%.

Med hensyn til situationen i de enkelte medlemsstater er det kun i F, NL, FIN og S, at de offentlige udgifter til F&U er højere end i USA. I den modsatte ende af skalaen finder man lande som EL, E, IRL og P, hvor de offentlige udgifter til F&U udgør mindre end et halvt procentpoint af BNP.

Det blev klart fremhævet på Det Europæiske Råds møde i Lissabon, at innovation er vigtig som svar på de udfordringer, som globaliseringen og den videnbaserede økonomi stiller.

I januar 2000 stillede Kommissionen forslag om oprettelse af *et europæisk forskningsrum* (KOM(2000) 6). Kommissionen erindrede om, at en konstant forskningsindsats og teknologisk udvikling spiller en vigtig rolle for økonomisk vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse via udviklingen af nye produkter, processer og markeder og via moderniseringen af virksomhederne i Europa.

Udarbejdet med det formål at skabe stærke partnerskaber mellem medlemsstaterne og mellem dem og Unionen peges der i retningslinjerne for realisering af det europæiske forskningsrum (KOM(2000) 612), som Kommissionen fremlagde i begyndelsen af oktober 2000, navnlig på følgende: udnyttelse af nye instrumenter såsom EU-deltagelse i nationale forskningsprogrammer, der gennemføres i fællesskab, deltagelse i ekspertisenetværk og store målrettede forskningsprojekter, som vil gøre det muligt at opbygge en kritisk masse af kompetence, forøgelse og diversificering af den europæiske indsats i relation til infrastrukturer, mobilitet og grænsefladen mellem forskning og innovation samt samling af EU's indsats om udvalgte og prioriterede temaer og områder med en klar "europæisk merværdi".

Kommissionens meddelelse om *innovation i en videnbaseret økonomi* indeholder en grundig gennemgang af tendenserne i innovationspolitikken i Europa og nogle brede retningslinjer for, hvordan innovationsindsatsen kan styrkes i EU.

Med henblik på at skabe et gunstigt klima for innovation har Kommissionen fremhævet relevansen af det lovgivningsmæssige, administrative og finansielle klima for forskning og innovation, og den har påpeget behovet for at forbedre grænsefladerne i forsknings- og innovationssystemet. Det vil give virksomhederne adgang til viden, knowhow, finansiel støtte, rådgivning og markedsinformation.

Ved at anlægge en sådan policy-strategi anerkendes det eksplicit, at hovedproblemet skyldes institutionelle og lovgivningsmæssige rammer, der ikke tilskynder den private sektor til at innovere og investere i forskning og udvikling. Som tidligere nævnt er den offentligt finansierede forskning og udvikling ikke desto mindre meget begrænset i nogle medlemsstater, og den private sektors bidrag er langt fra optimalt efter internationale standarder. I de fleste lande går de offentlige og private bestræbelser desuden hånd i hånd. Derfor bør de institutionelle og strukturelle reformer ledsages af et udbygget samarbejde mellem den offentlige og den private sektor for at styrke den samlede indsats på forsknings- og udviklingsområdet. Der er behov for at undersøge, om skattesystemerne i EU er fremmende for investeringer i immateriel kapital, således at Europa kan konkurrere med USA inden for den højteknologiske sektor.

6. DE OFFENTLIGE FINANSERS HOLDBARHED PÅ LANG SIGT

6.1. Oversigt over de budgetmæssige konsekvenser af befolkningens aldring

Mange faktorer vil påvirke de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt

Det Europæiske Råd i Lissabon anmodede om, at der udarbejdes en rapport, der vurderer, hvordan de offentlige finanser har bidraget til vækst og beskæftigelse, og om, at der træffes passende konkrete foranstaltninger med henblik på *“...at sikre de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt ved at undersøge de forskellige dimensioner, der er involveret, herunder følgerne af befolkningernes stigende gennemsnitsalder, på baggrund af den rapport, der skal udarbejdes af Gruppen på Højt Plan vedrørende Social Beskyttelse”*¹⁷.

Mandatet tager udgangspunkt i, at andre faktorer end befolkningens aldring har betydning for de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt. For eksempel vil ændringer i husholdningsstrukturene og en øget erhvervsfrekvens for kvinder påvirke de offentlige udgifter og beskatningen. Efterhånden som den økonomiske integration intensiveres, vil regeringerne sikkert i højere og højere grad finde det vanskeligt at øge skatteindtægterne på mobile skattegrundlag som følge af skattekonkurrence. Denne meddelelse fokuserer på budgetvirkningen af befolkningens aldring, specielt på de offentlige pensioner og i mindre grad på sundhedsudgifterne. Den behandler ikke andre lige så vigtige konsekvenser af befolkningens aldring som sådan, f.eks. implikationerne for de sociale beskyttelsessystemers tilstrækkelighed, der undersøges af Gruppen på Højt Plan vedrørende Social Beskyttelse.

Demografisk udvikling

I de kommende årtier vil befolkningen i EU-medlemsstaterne fortsat ændres som følge af fortsatte tendenser til en lav fertilitet, der ikke længere sikrer en naturlig befolkningstilvækst, og som følge af en stigende middellevetid. En særlig betydelig faktor, der påvirker balancen mellem den del af befolkningen, der er i den arbejdsdygtige alder, og den del, der er gået på pension, er det forhold, at de store årgange efter anden verdenskrig når pensionsalderen. De opdaterede befolkningsfremskrivninger fra Eurostat for perioden 2000 til 2050 viser, at EU's arbejdsstyrke (20- til 64-årige) stort set vil forblive stabil på omkring 230 millioner frem til 2015. Derefter vil den falde til 224 millioner i 2025 og 192 millioner i 2050. Antallet af ældre personer på 65 år og derover vil samtidig stige fra 61 millioner i 2000 til 86 millioner i 2025 og 103 millioner i 2050. Den største stigning vil finde sted blandt de meget gamle (personer på 85 år og derover), idet antallet af personer i denne gruppe næsten vil blive tredobbelt fra 7 millioner i 2000 til 19 millioner i 2050.

¹⁷

Som led i målsætningen om at modernisere den sociale beskyttelse opfordrede Det Europæiske Råd i Lissabon Rådet til *“... at give Gruppen på Højt Plan vedrørende Social Beskyttelse mandat til under hensyn til det arbejde, der udføres i Udvalget for Økonomisk Politik, at støtte dette samarbejde og som højeste prioritet på grundlag af en meddelelse fra Kommissionen at udarbejde en undersøgelse af, hvordan den sociale beskyttelse vil udvikle sig på lang sigt med særlig vægt på holdbarheden af pensionsordningerne inden for de forskellige tidsrammer i årene indtil 2020 og eventuelt derefter. Der bør foreligge en situationsrapport senest i december 2000”*. Gruppen på Højt Plan vedrørende Social Beskyttelse udarbejdede en situationsrapport om *Den fremtidige udvikling i den sociale beskyttelse - pensioner* for Det Europæiske Råd i Nice i december 2000 (Rådets dokument 2949/00 af 6.11.2000). Denne situationsrapport blev udarbejdet på grundlag af Kommissionens meddelelse *Den fremtidige udvikling for den sociale beskyttelse på lang sigt: Sikre og bæredygtige pensioner* (KOM(2000) 622 endelig).

Alt i alt kan størrelsen af den samlede befolkning forventes at begynde at falde efter 2020, jf. tabel 6.1. Den samlede befolkning i EU skønnes at vokse fra 376 millioner i 2000 til 386 millioner i 2020, hvorefter den gradvis falder til 364 millioner i 2050. Der skønnes imidlertid at blive tale om betydelige forskelle medlemsstaterne imellem. Der regnes med store befolkningsnedgange i I, D og E, mens befolkningen forventes at vokse i F, UK, NL, IRL og P.

Tabel 6.1. Samlet befolkning i EU-medlemsstaterne 2000-2050 (millioner)

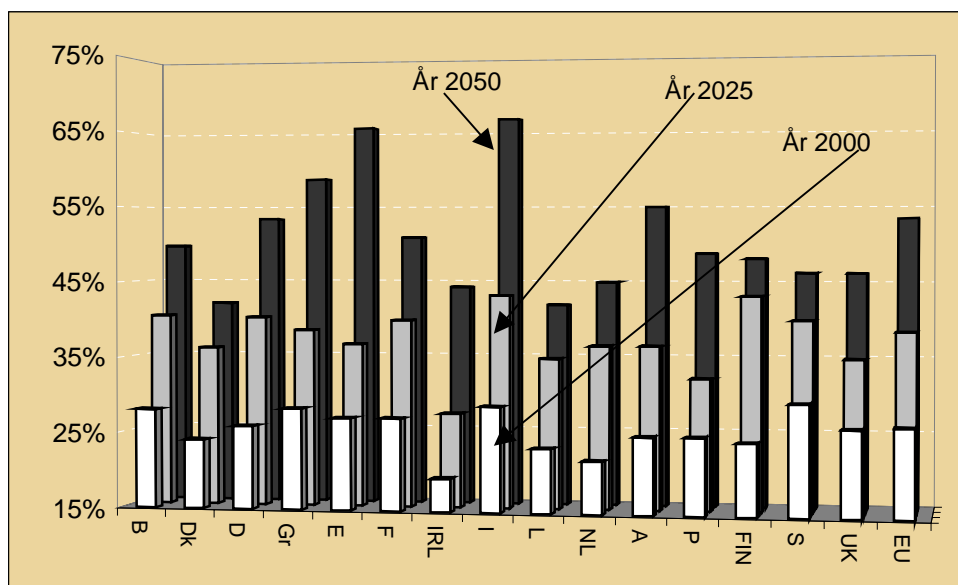
	2000	2010	2020	2030	2040	2050
B	10,2	10,4	10,5	10,5	10,4	10,1
DK	5,3	5,5	5,6	5,6	5,6	5,6
D	82,1	83,4	83,3	82,0	79,6	76,0
EL	10,5	10,8	10,8	10,7	10,6	10,2
E	39,4	39,9	39,5	38,6	37,3	35,1
F	59,2	61,4	62,8	63,7	63,5	62,2
IRL	3,8	4,1	4,4	4,6	4,7	4,8
I	57,6	57,3	56,0	54,0	51,5	48,1
L	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
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

Kilde: Eurostat, baseline scenario.

Ældreforsørgerbyrden (defineret som personer over 65 år i procent af arbejdsstyrken (20- til 64-årige)) vil vokse hurtigt fra omkring 27% i 2000 til 39% i 2025 og til 53% i 2050 i EU, jf. figur 6.1. Øget immigration kunne stabilisere den samlede befolkning, men hvis noget af stigningen i ældrebyrden skulle undgås, skulle immigrationen op på hidtil usete (og muligvis politisk uacceptable) niveauer for at fastholde situationen på eller nær ved det nuværende niveau.

Der er igen store forskelle mellem medlemsstaterne. Med hensyn til udgangspositionen i 2000 har IRL den laveste ældreforsørgerbyrde på 19% sammenlignet med tal tæt på 30% for B, EL, I og S. Tidspunkterne for de demografiske ændringer er også forskellige. Der vil begynde at ske kraftige stigninger i ældreforsørgerbyrden efter 2005 i D, EL, I, NL og A og noget senere omkring 2010 i B, E, F, FIN og S. I de fleste medlemsstater vil ældrebyrden nå et nyt plateau omkring 2040, med den største byrde i 2050 for EL, E og I. Ændringerne er omfattende, idet ældreforsørgerbyrden vil stige med næsten 40 procentpoint i I og E.

Figur 6.1. Ældreforsørgerbyrden 2000-2050*



Der er usikkerhed forbundet med langsigtede demografiske fremskrivninger. Mellemsigtede demografiske fremskrivninger af antallet af pensionister i de kommende 30-40 år er imidlertid forholdsvis pålidelige. Med hensyn til konsekvenserne for de offentlige finanser er der specielt to vigtige forhold, der kan spille ind. For det første kan den forventede stigning i fertiliteten fra det nuværende historisk lave fertilitetsniveau udeblive, hvilket vil medføre en mindre tilgang til arbejdsmarkedet i de kommende årtier. For det andet kunne en betydelig stigning i midllevetiden i forhold til de nuværende forudsigelser - f.eks. som følge af fremskridt i lægevidenskab eller lægemidler - yderligere øge ældreforsørgerbyrden og medføre yderligere pres på de offentlige pensions- og sundhedssystemer. Disse risici viser, at der er behov for nøje at følge den demografiske udvikling og denne udviklings implikationer for de offentlige finanser.

Hvordan befolkningens aldring påvirker de offentlige finanser

Pensioner¹⁸: Aldrende befolkninger medfører, at der mellem 2000 og 2050 vil blive relativt færre bidragydere i forhold til pensionister. De offentlige pensionsordninger tegner sig for den største andel af pensionsindkomsterne i medlemsstaterne. Der er dog betydelige forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til de offentlige pensioners karakter og finansiering, jf. tabel 6.2. De offentlige pensioner finansieres normalt på et "pay-as-you-go" (PAYG)-grundlag, dvs. de betales direkte med bidrag fra den aktuelle arbejdsstyrke og arbejdsgiverne. I nogle medlemsstater giver PAYG-pensionerne kun en minimumspension til at dække de basale behov. Det overlades til arbejdsmarkedsparterne eller de enkelte arbejdsgivere og arbejdstagere at supplere disse pensioner med arbejdsmarkedsorienterede pensioner, der normalt er fuldt opsparingsbaserede. I andre medlemsstater fungerer PAYG-

¹⁸ Traktaten indeholder en række sikkerhedsklausuler, som hindrer, at en medlemsstat kan vælte sine forpligtelser over på andre medlemsstater. Således indeholder artikel 103 bl.a. følgende regel: "Fællesskabet hæfter ikke for og må heller ikke påtage sig forpligtelser indgået af centralregeringer, regionale, lokale eller andre offentlige myndigheder, andre organer inden for den offentlige sektor eller offentlige foretagender i en medlemsstat...".

pensionerne på et forsikringsgrundlag, således at pensionerne er relateret til den tidligere indtjening.

Der er store forskelle i den andel af de løbende offentlige udgifter, der går til offentlige pensioner. Den er størst i A og I, hvor den udgør omkring 15% af BNP, hvilket skal sammenlignes med niveauer på 5% af BNP i IRL, NL og UK. I de andre medlemsstater ligger udgifterne til offentlige pensioner på omkring 10% af BNP. Der er også markante forskelle i størrelsen af pensionsfondsaktiver landene imellem; de er størst i NL (87% af BNP), UK (75%), DK (75%) og IRL (45%). I modsætning hertil er pensionsfondsaktiverne lave - noget under 10% af BNP - i hovedparten af medlemsstaterne, herunder i de fire største økonomier i euroområdet.

For at foretage langsigtede budgetfremskrivninger er det nødvendigt at gøre en række antagelser om variabler såsom rentesatser, produktivitetsvækst og udviklingen på arbejdsmarkedet. Fremskrivningerne kan vise alvorlige budgetuligevægte, men resultaterne bør behandles med forsigtighed. Sagen kompliceres yderligere af, at nationale fremskrivninger sædvanligvis ikke er sammenlignelige, da der gøres forskellige demografiske og økonomiske antagelser og anvendes forskellige modelspecifikationer og definitioner. Internationale organisationer har overvundet nogle af disse problemer ved at benytte standardantagelser om de demografiske og økonomiske variable, men på bekostning af, at de institutionelle detaljer i de nationale pensions- og socialsikringsystemer opfanges mindre nøjagtigt af modellerne.

Tabel 6.2. Oversigt over pensionsordningerne i EU-medlemsstaterne

	Lovbestemt pensionsalder		Indeksring	Offentlige pensioner i % af BNP 1998 ¹	Pensionsfundsaktiver i % af BNP 1996 ²
	Mænd	Kvinder			
B	65	61	Priser	9,5	4,1
DK	67 ⁸	67	Lønninger	11,8	75
D	65	60 ³	Nettolønninger	12,4 ⁴	5,8
EL	55/65 ⁵	55/60	Lønninger	12,1	12,7
E	65	65	Priser	9,6	3,8
F	60	60	Priser	12,7	5,6
IRL	65/66	65/66	Diskretionær	3,0	45,0
I	65	60	Priser	14,2	3,0
L	65	65	Lønninger/priser	10,6	19,7
NL	65	65	Lønninger/priser	5,0	87,3
A	65	60	Nettolønninger	15,0	1,2
P	65	65	Diskretionær	9,8	9,9
FIN	65	65	Lønninger/priser	11,5	40,8
S	65 ⁶	65	Andet	11,1	32,6
UK	65	60	Priser	5,3	74,7

Kilde: Rapport fra aldringsgruppen under Udvalget for Økonomisk Politik.

- Anm.:**
- ¹ Definitionerne af offentlige udgifter til pensioner er ikke identiske og dermed ikke strengt sammenlignelige. For IRL dækker tallene socialsikringsbidrag.
 - ² Kilde: OECD, bortset fra Danmark, hvor oplysningerne stammer fra de nationale myndigheder. I nogle lande er disse fonde normalt ikke en del af det offentlige pensionssystem.
 - ³ Vil blive 65 fra 2005.
 - ⁴ Generel lovbestemt og særlig tjenestemandsoordning.
 - ⁵ Offentlig sektor: det samme for kvinder.
 - ⁶ Pensionsalderen er 61 år og fleksibel opefter. Systemet er bidragsdefineret, så hvert supplerende arbejdsår tilsvarende øger pensionsydelsen. For den garanterede pension er alderskravet 65 år.
 - ⁷ Formel baseret på nominel BNP-vækst.
 - ⁸ 65 år fra 2004.

Denne sammenhæng mellem sammenlignelighed og gennemsigtighed foranledigede Udvalget for Økonomisk Politik til at benytte en ny tilgang i en rapport om de budgetmæssige konsekvenser af befolkningens aldring, som Økofin-Rådet gennemgik den 7. november 2000¹⁹. De nationale myndigheder blev opfordret til at simulere deres nationale

¹⁹ *Report of the impact of ageing populations on public pension systems, EPC/ECFIN/581/00-EN.* Arbejdet i Udvalget for Økonomisk Politik sker sideløbende med en igangværende øvelse i OECD (Working Party 1). De demografiske og økonomiske antagelser blev fastlagt i samarbejde med OECD-sekretariatet for at sikre konsistens mellem de to øvelser.

modeller med EUROSTAT's standardantagelser om de demografiske og økonomiske størrelser. Disse antagelser giver en vis fleksibilitet i håndteringen af særlige nationale omstændigheder²⁰. De resultater, der anføres nedenfor, er ikke strengt sammenlignelige, men er ikke desto mindre udtryk for et betydeligt fremskridt med at producere næsten sammenlignelige estimater for pensionsfremskrivninger på lang sigt.

Udgangspunktet var det såkaldte "scenario baseret på den nuværende politik", der viste fremskrivningen af pensionsudgifterne på grundlag af den lovgivning, der allerede er vedtaget. Der blev også gennemført forskellige følsomhedstests og politiksimulationer, som der redegøres udførligt for i rapporten fra Udvalget for Økonomisk Politik.

Tabel 6.3. Fremskrivninger af pensionsudgifterne 2000-2050 (i % af BNP, før skat)²¹

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Ændring fra 2000 til topår
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	4,5²²
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
UK	5,1	4,9	4,7	4,4	4,7	4,4	3,9	0,0

Kilde: Rapport fra aldringsgruppen under Udvalget for Økonomisk Politik.

Simulationerne viser, at udgifterne til offentlige pensioner som procent af BNP forudses at stige væsentligt i alle medlemsstater i de kommende årtier bortset fra UK. Størrelsen og tidspunktet for stigningerne i udgifterne varierer imidlertid fra medlemsstat til medlemsstat. Kun i to medlemsstater forventes udgifterne til offentlige pensioner at stige med mindre end 2% af BNP i perioden 2000-2050, nemlig i I og S.

²⁰ F.eks. blev erhvervsfrekvenserne baseret på ILO-fremskrivningerne, men tilpasningerne frem til 2010 fik lov til at afspejle de forskelle, der gør sig gældende landene imellem med hensyn til arbejdsmarkedsreformer og reformer af de sociale institutioner. Arbejdsløsheden antages at falde til sit strukturelle niveau i 2005 som defineret af OECD og fastholdt på det niveau til 2050. Dette niveau kan imidlertid tilpasses for at afspejle allerede lovfæstede reformer på arbejdsmarkedet, under forudsætning af, at tilpasningen ikke overstiger en tredjedel af den skønnede strukturarbejdsløshed i 2005. Arbejdsproduktiviteten antages at konvergere mod 1,75% om året mellem 2020 og 2030.

²¹ Skøn for Grækenland og Luxembourg vil blive fremlagt af de nationale myndigheder i januar 2001.

²² For Danmark er stigningen fra 2000 til topåret kun 3,1% af BNP, når der ses bort fra ATP.

I de fleste tilfælde vil følgerne af befolkningsaldringen være, at pensionsudgifterne vil stige med omkring 3-5% af BNP, f.eks. 3,7% i B, 4,5% i DK, 4,3% i D, 3,9% i F, 4,4% i IRL, 3,1% i A og 4,7% i FIN. Der forventes et yderligere pres på de offentlige pensionsudgifter i P og NL (6,2% af BNP), og den største stigning forventes i E (yderligere 8,2% af BNP i prognoseperioden). Hvad tidspunktet angår forventes pensionsudgifterne at toppe i DK, F, I, A, P og S omkring år 2030. Udgifterne forventes at toppe omkring år 2040 i B, NL og FIN og omkring 2050 i de øvrige lande. Det skal ligeledes bemærkes, at selv om den forventede stigning i de offentlige udgifter er en stor udfordring, ligger den under den forventede stigning i ældreforsørgerbyrden. Det viser, at de reformer, der blev iværksat i 1990'erne, i nogen grad har afbødet befolkningsaldringens følger for de offentlige pensionssystemer.

Der skal imidlertid tages højde for andre faktorer end stigningen i de offentlige pensionsudgifter. Sådanne faktorer er f.eks. udgangspunktet for pensionsudgifterne, der i 2000 androg ca. 5% af BNP i IRL og UK og over 14% af BNP i I og A. Det er ligeledes nødvendigt at tage højde for beskatningen af pensionsindtægter, dvs. de offentlige nettoudgifter til pension. En anden relevant faktor er, at indbetalinger til bidragsfinansierede pensionsordninger, f.eks. i NL, normalt er fradragsberettigede, dvs. udskudt indtil ydelserne udbetales. Det betyder, at de øgede udgifter til offentlige pensioner i disse lande vil blive opvejet af et øget skatteprovenu fra indtægter fra bidragsfinansierede pensionsordninger.

Sundhedsudgifter: De gennemsnitlige offentlige udgifter til sundhedsudgifter i EU udgør lidt over 6% af BNP, hvilket er omkring trefjerdedele af de samlede sundhedsudgifter. Det er en meget vigtig del af de samlede offentlige udgifter og centralt placeret i debatten om de budgetmæssige følger af befolkningens aldring.

Analyser af mønstret for sundhedsudgifter for forskellige aldersgrupper viser, at jo ældre folk er, jo flere penge bruger de på sundhedsudgifter. Faktisk er der en tendens til, at kurven for de gennemsnitlige udgifter til sundhed for forskellige aldersgrupper er U-formet, således at barndommen og alderdommen er karakteriseret af høje udgifter. Den forventede stigning i antallet af ældre giver derfor anledning til frygt for stigende sundhedsudgifter.

Det er imidlertid ikke så enkelt at måle følgerne af demografiske ændringer for de samlede sundhedsudgifter, selv om det umiddelbart kunne se sådan ud. De seneste undersøgelser viser, at med den højere middellevetid (samt et større antal ældre) vil befolkningen opleve flere år med godt helbred, end det var tilfældet for de tidligere generationer. Dvs., at selv om antallet af ældre stiger i fremtiden, behøver det ikke at føre til en proportional stigning i sundhedsudgifterne. Endvidere forholder det sig sådan, at en stor del af sundhedsudgifterne præsteres i de sidste måneder før døden indtræder, og de er derfor ikke direkte aldersrelaterede.

I de sidste tre årtier har aldringen ikke været en afgørende faktor for de stigende sundhedsudgifter i medlemstaterne. Som det fremgår af bilag C, viser OECD's undersøgelser af udviklingen i sundhedsudgifterne mellem 1996 og 1990, at følgende faktorer har haft større betydning: øget offentlig dækning af sundhedsudgifter eller sygeforsikring, øget efterspørgsel efter/forbrug af sundhedsudgifter i takt med den øgede velfærd og udbuds faktorer som f.eks. øget anvendelse af ny og dyrere teknologi samt en prisstigning i medicalsektoren over den generelle prisudvikling. Der er delte meninger om, hvorvidt disse faktorer fortsat vil have betydning i fremtiden. Andre faktorer kan ligeledes bidrage til en øget efterspørgsel efter sundhedsudgifter, som f.eks. en øget opsplitning af husholdningerne som følge af en stigning i kvindernes erhvervsfrekvens. Omvendt vil en

større bevidsthed om forholdet mellem menneskers adfærd og deres sundhedstilstand, eller endnu vigtigere, virkningerne af de hidtidige reformer i sundhedssektoren, kunne lægge en dæmper på stigningen i sundhedsudgifterne.

Det forhold, at mange forskellige faktorer ligger til grund for de stigende sundhedsudgifter, gør det i høj grad vanskeligt at udarbejde fremskrivninger for sundhedsudgifternes udvikling og de demografiske ændringers særlige betydning. Udarbejdelse af fremskrivninger for udgifter til sundhedsydelser vanskeliggøres endvidere yderligere af sundhedssystemernes særlige karakteristika. Sundhedssystemerne er i sig selv utrolig indviklede, og sundhedssystemernes struktur kan være meget forskellig fra et land til et andet. Imidlertid kan sundhedssystemernes struktur og de incitamenter, de skaber for forskellige aktører, spille en meget stor rolle for udgiftspresset på udbuds- og efterspørgselssiden. Det vil sige, at de samme tendenser inden for medicinsk teknologi eller medicinpriser kan få meget forskellige følger for udviklingen i sundhedsudgifterne i de forskellige medlemsstater.

På trods af disse vanskeligheder har der allerede været gjort forsøg på at fremskrive sundhedsudgifterne. OECD skønner, at befolkningens aldring direkte vil medføre en stigning i de offentlige sundhedsudgifter på 3% af BNP i EU og Japan og på 2% i USA. Flere medlemsstater har forsøgt at kvantificere den fremtidige stigning i de offentlige sundhedsudgifter som følge af befolkningens aldring. Disse undersøgelser viser en stigning i de offentlige sundhedsudgifter på omkring 2-3% af BNP. Der ser således ud til at være enighed om, at sundhedsudgifterne vil stige, men der er stadig uenighed om, hvor meget de vil stige. Det understreger behovet for effektive omkostningsbegrænsende foranstaltninger, og i bilag C er der opstillet en oversigt over sådanne foranstaltninger.

En vigtig faktor ved vurderingen af de budgetmæssige følger af aldringen er langvarige sundhedsydelser til ældre. Den slags udgifter vil blive en af hovedårsagerne til øgede offentlige udgifter som følge af befolkningens aldring. I mange medlemsstater henhører langvarige sundhedsydelser imidlertid ikke officielt under sundhedssektoren, idet disse udgifter ofte dækkes af de sociale budgetter. Fremskrivninger for sundhedsudgifterne, der ikke tager højde for den slags sundhedsydelser, må formodes i betydeligt omfang at undervurdere betydningen af befolkningens aldring for de samlede sundhedsudgifter.

Uddannelse: Muligheden for et fald i de offentlige udgifter til uddannelse som følge af et fald i antallet af unge må forventes at blive beskeden og formodentlig meget mindre end stigningen i udgifterne til pensioner og sundhedsydelser. Det kan blive nødvendigt med stigende per capita-udgifter for at øge investeringerne i humankapital og fremme livslang uddannelse, der giver ældre arbejdstagere mulighed for at vende tilbage til eller blive på arbejdsmarkedet.

Samlet vurdering af følgerne for de offentlige finanser

Selv om ovenstående fremskrivninger skal fortolkes med forsigtighed, må det forventes, at hvis der ikke gennemføres yderligere reformer, vil de samlede følger af befolkningsaldringen for de offentlige pensions- og sundhedssystemer være en stigning i de offentlige udgifter på mellem 5-8 procentpoint af BNP i de fleste medlemsstater, eventuelt endda mere i mindre gunstige scenarier. Selv om dette pres vil fordele sig over flere årtier, vil det ikke desto mindre være en stor udfordring for de offentlige finansers holdbarhed. Den budgetmæssige udfordring som følge af aldringen vil blive mest akut i de lande, der har en stor offentlig gæld og PAYG-pensionssystemer.

Det er klart, at så store udgiftsstigninger ikke kan finansieres ved at opbygge store strukturelle underskud og offentlig gæld. En tilbagevenden til store strukturelle underskud vil underminere den budgetkonsolideringsindsats, der blev gjort op til ØMU'en, og være i modstrid med stabilitets- og vækstpagten. Uholdbare offentlige finanser vil gøre det vanskeligt for ECB at gennemføre den fælles monetære politik og undergrave tilliden til ØMU-processen, hvilket kan betyde en højere rente, end der ellers ville have været tale om.

At løse problemet ved blot at rejse yderligere midler til at finansiere de stigende pensions- og sundhedsudgifter ville være i modstrid med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Lissabon. *En stigning i bidragene til de offentlige pensionsordninger* (der allerede er meget høje i mange medlemsstater) ville øge gabet mellem lønomkostninger og nettolønninger og fjerne incitamentet til at ansætte og være aktiv på markedsmarkedet. Det ville endvidere skabe mere ubalance mellem generationerne. På samme måde ville *en stigning i den samlede skattebyrde* fjerne incitamentet til at tage arbejde og investere, hvilket på sigt ville forværre snarere end forbedre de offentlige finansers holdbarhed. *En nedskæring af andre vigtige offentlige udgiftsposter*, som f.eks. infrastruktur, uddannelse, informationsteknologi og F&U kunne virke mod hensigten, da sådanne udgifter bidrager til at styrke EU's potentielle produktion.

Samtidig med at der er et stigende pres på de aldersrelaterede udgifter, kan den økonomiske integration udhule det mobile skattegrundlag (skattekonkurrence). Det kan blive stadig vanskeligere for medlemsstaternes regeringer at støtte et øget skattetryk, der er nødvendigt for at finansiere de øgede aldersrelaterede udgifter. Alternativt kan regeringerne blive nødt til at flytte skattebyrden fra mobile skattegrundlag (kapital) til immobile skattegrundlag (arbejdskraft), og en sådan udvikling kan virke forstyrrende på arbejdsmarkedet.

6.2. Vejen frem og medlemsstaternes respons

Det er nødvendigt med en omfattende reformproces for at klare disse udfordringer. Sådanne reformer skal omfatte foranstaltninger til yderligere konsolidering af de offentlige finanser før 2010, når de budgetmæssige følger af befolkningens aldring bliver mærkbare, arbejdsmarkedsforanstaltninger, der tager sigte på at øge beskæftigelseskvoten og erhvervsfrekvensen navnlig for ældre arbejdstagere, og reformer, der tager sigte på at bringe de offentlige pensioner ind på en sund finansiel vej. Sådanne foranstaltninger skal gennemføres i god tid før stigningen i ældreomsørgerbyrden, således at folk får mulighed for at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på deres alderdom.

Yderligere konsolidering af de offentlige finanser

Medlemsstaterne bør udnytte den nuværende gunstige økonomiske konjunktur til at fortsætte budgetkonsolideringen og nedbringe den offentlige gæld i et hurtigere tempo. Det vil betyde, at de, når den demografiske situation ændrer sig, står med en mindre offentlig gæld og en lavere rentebyrde. De vejledende beregninger i tabel 6.4 viser, hvad der vil ske med den offentlige gæld i 2010 og 2020, hvis medlemsstaterne overholder de mellemsigtede mål for 2003, der er fastsat i deres stabilitets- og konvergensprogram for 1999/2000²³. Det

²³

Flere medlemsstater har allerede fremsendt deres ajourførte stabilitets- og konvergensprogrammer for 2000/2001. De mellemsigtede mål i tabellen er imidlertid ikke blevet ændret. Der vil være mulighed for at indsætte en revideret tabel i Kommissionens/Rådets rapport og på den måde indarbejde målene i 2000/2001-programmerne for alle landene. Disse beregninger er baseret på en formodning om en

viser klart, at hvis landene holder sig til det mellemsigtede mål, vil de få mulighed for at nedbringe den offentlige gæld betydeligt og lette rentebyrden, hvilket delvis vil kunne dække de budgetmæssige merudgifter som følge af befolkningens aldring. Dette gælder navnlig for de lande, der har en meget høj gæld. Hvis budgetsituationen fastholdes på målet for 2003, vil det kunne føre til et fald i rentebyrden i 2020 på ca. 3 procentpoint af BNP.

En yderligere varig forbedring af den strukturelle balance med 1% af BNP over dette mål vil betyde et yderligere fald i den offentlige gæld på ca. 12 procentpoint af BNP i 2010 og 2020 i de fleste medlemsstater. I alle lande vil gælden ligge under de 60%, der er foreskrevet i Maastricht-traktaten, og i de nordiske lande vil gælden have vendt sig til et overskud. Det nye gældsniveau medfører et yderligere fald i rentebyrden på 0,4 procentpoint af BNP i 2010 og 0,6 procentpoint af BNP i 2020. I alle lande vil gældsbyrden falde med over 1% af BNP sammenlignet med 2000-niveauet, og i otte medlemsstater vil faldet være på 3 procentpoint af BNP. Disse betydelige besparelser understreger, at en stærk budgetdisciplin kan bidrage til at afbøde de budgetmæssige følger af befolkningens aldring. I lyset af ovenstående fremskrivninger er det imidlertid ikke sandsynligt, at de potentielle besparelser fuldt ud vil kunne opveje yderligere udgifter affødt af befolkningsaldringen.

forskel på 2,25% mellem vækstraten og renten, hvilket ligger tæt på den langsigtede løsning i Kommissionens QUEST-model.

Tabel 6.4. Forebyggelse af konsekvenserne af befolkningens aldring: fald i rentebyrden (i % af BNP)

	"Mellemsigtede mål" (underskud: +; overskud: -)	Gælds-kvotest 2000	Mellemsigtede mål				Mellemsigtede mål - 1%			
			Gælds-kvotest 2020	Ændring i rentebyrden	Gælds-kvotest 2020	Ændring i rentebyrden	Gælds-kvotest 2010	Ændring i rentebyrden	Gælds-kvotest 2020	Ændring i rentebyrden
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 mellemsigte mål svarer til budgetbalancerne i 2003 (EL, F, A og S i 2002), således som det fremgår af stabilitets- og konvergensprogrammerne for 1999.

Kilde: Kommissionens tjenestegrene.

Reformer for at hæve beskæftigelsesniveauet

Stigende beskæftigelseskvoter kunne afhjælpe den demografiske udviklings negative følger for arbejdsstyrkens størrelse. Set fra de offentlige finansers side ville det øge indkomstskatteindtægterne og bidragene til PAYG-pensionerne, nedbringe udgifterne til offentlige pensioner og andre forpligtelser og øge den samlede produktion. I Kommissionens nylige meddelelse om sikre og bæredygtige pensioner og i rapporten fra Arbejdsgruppen på Højt Plan vedrørende Social Beskyttelse blev opmærksomheden derfor henledt på behovet for generelt at øge beskæftigelseskvoterne som et vigtigt led i strategien for at afbøde følgerne af befolkningens aldring. I rapporten opfordres der til fuldt ud at bruge samfundets potentiale som foreslået på Det Europæiske Råd i Lissabon, hvilket betyder gennemgribende reformer af den økonomiske og sociale politik og af arbejdsmarkedspolitikken.

De ældre arbejdstageres tidlige afgang fra arbejdsmarkedet har stor betydning for pensionssystemernes finansielle ligevægt. I de fleste medlemsstater er den faktiske pensionsalder betydeligt lavere end den obligatoriske pensionsalder. Det medfører et brat fald i beskæftigelseskvoten fra det 55. år i de fleste medlemsstater (se tabel 6.5). En af

hovedårsagerne til denne tendens har været en dårlig ledelsespolitik på arbejdsmarkedet, der har betydet, at man i forbindelse med afskedigelser har anvendt førtidspensionsordninger. Det er oplagt, at de incitament, der er i EU-medlemsstaternes pensionssystemer, sammen med førtidspensionsordninger (se kapitel 4.1) har bidraget til at sænke den faktiske pensionsalder til noget under den obligatoriske pensionsalder. Det er nødvendigt med reformer for at gøre disse pensionsincitament neutrale.

Tabel 6.5. Beskæftigelseskvote efter aldersgruppe i 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	n.a.	5,2	4,9	24,8	4,4	10,7	11,6	6,5

Kilde: Survey on work forces - Eurostat, fra rapporten fra Arbejdsgruppen på Højt Plan vedrørende Social Beskyttelse.

Hvis man skal øge den faktiske pensionsalder for at sikre en højere beskæftigelseskvote for ældre arbejdstagere, er det nødvendigt med en række foranstaltninger. Det vil være nødvendigt at fjerne incitamentene til førtidspensionering (bortset fra de tilfælde, hvor det er berettiget på grund af f.eks. farligt eller tungt arbejde) og forbedre ældre arbejdstageres muligheder på arbejdsmarkedet. Hindringer for at blive længere på arbejdsmarkedet skal fjernes. Ældre arbejdstagere skal som alle andre have adgang til livslang uddannelse og ajourføring af deres kvalifikationer. De skal ligeledes kunne bevare attraktive arbejdsbetingelser og have adgang til målrettet aktivering på arbejdsmarkedet generelt. For at sikre at pensionssystemerne i højere grad bliver beskæftigelsesfremmende, vil det være nødvendigt at begrænse adgangen til førtidspensionering og indføre mere fleksible regler for overgangen til pensionering samt sikre, at arbejdsmarkedspolitikken for ældre arbejdstagere bliver virkelig aktiv. Ressourcer, der har været anvendt til at trække arbejdstagere ud af arbejdsmarkedet, bør i stedet anvendes til at fastholde og reintegrere dem på arbejdsmarkedet.

I mange medlemsstater vil en øget erhvervsfrekvens for kvinder være en anden måde til at forbedre forholdet mellem beskæftigede/pensionerede. I den henseende er det imidlertid nødvendigt at lette forholdet mellem arbejdsliv og familieliv ved f.eks. at tilbyde rimelige pasningsordninger for børn. Manglen på sådanne ydelser for familierne holder mange kvinder tilbage fra arbejdsmarkedet. Det kan ligeledes føre til et fald i fertilitetskvotienterne og på den måde forværre aldringsproblematikken på lang sigt.

I rapporten fra arbejdsgruppen under Udvalget for Økonomisk Politik om de finansielle følger af befolkningens aldring understreges behovet for at øge beskæftigelseskvoten for at afhjælpe de budgetmæssige følger af denne aldring. Fremskrivningerne for pensionsudgifterne er foretaget på basis af et makroøkonomisk scenario, der følger konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Lissabon, der opfordrede EU til "... at øge beskæftigelsesfrekvensen fra gennemsnitligt 61% i dag til så tæt på 70% som muligt senest i 2010 og øge antallet af kvinder i beskæftigelse fra gennemsnitligt 51% i dag til over 60% i

år 2010"²⁴. Resultatet af disse fremskrivninger, de såkaldte "Lissabon-scenarier", viser, at pensionsudgifterne i nogle lande (P, DK, UK, S, F) vil ligge under niveauet i tabel 6.3, der er baseret på et scenario, der følger den nuværende politik. Hvis der skal opnås en højere beskæftigelseskvote, vil det kræve gennemførelse af egnede politiske foranstaltninger, og de kan ikke alene opveje de økonomiske og budgetmæssige følger af befolkningens aldring. I mange medlemsstater vil det ligeledes være nødvendigt at foretage nogle tilpasninger af forholdet mellem pensionsydelse og pensionsbidrag i de offentlige pensionssystemer.

Reform af de offentlige pensionsordninger

Reformarbejdet har stået på i mange år i mange medlemsstater. Reformerne har hovedsageligt medført ændringer af reglerne for, hvem der er pensionsberettiget, og reglerne for beregning af bidrag og ydelser. Det har samtidig åbnet op for private pensionsordninger, hvis fremvækst er blevet fremmet gennem økonomisk-politiske foranstaltninger bestående i f.eks. at gøre bidrag til de private ordninger fradragsberettiget, at gøre deltagelse i private pensionsforsikringer obligatorisk og at tilskynde arbejdsmarkedets parter til at indgå aftaler om erhvervspensionsordninger. Bilag D indeholder en oversigt over de pensionsreformer, som er undervejs i medlemsstaterne. Arbejdet skrider ikke lige hurtigt frem i alle medlemsstater, og forhandlingerne befinder sig på et vigtigt stadium i mange lande. Der kan imidlertid peges på en række fælles træk ved reformprocessen i medlemsstaterne:

- De fleste medlemsstater er gradvis ved at indføre samme pensionsalder for mænd og kvinder, og de har i nogle tilfælde hævet den obligatoriske pensionsalder, skønt de har haft mindre held med at hæve den faktiske pensionsalder.
- I nogle lande er de samlede pensionsydelser blevet mindsket ved at forøge antallet af år, på grundlag af hvilke ydelserne beregnes (f.eks. ved at basere pensionsydelser på livsindkomst snarere end på slutløn), ved at ændre optjeningsfaktorerne, ved at ændre antallet af arbejdsår, der kræves for at være berettiget til den maksimale pension, og ved at indeksere pensionsrettigheder efter prisinflationen snarere end nettolønudviklingen.
- Der er også sket forandringer for at øge pensionssystemets aktuarmæssige retfærdighed, dvs. etablere en tættere forbindelse mellem bidrag og ydelser.
- I nogle medlemsstater (UK, NL, IRL, DK) spiller bidragsfinansierede pensionsordninger en forholdsvis vigtig rolle for de ældres indkomster. I andre medlemsstater overvejes det, hvordan man kan fremme udviklingen af private pensionsforsikringer.

Disse reformer har utvivlsomt gjort de offentlige pensionsordninger mere holdbare. Som tidligere nævnt forventes udgifterne til offentlige pensioner dog fortsat at stige betydeligt i mange medlemsstater i de kommende årtier, så der vil være behov for nye reformer. Sådanne reformer skal tage hensyn til forventningerne hos personer, som måske har betalt pensionsbidrag i mange årtier, og de må bygge på bred konsensus for at hindre, at fremtidige regeringer bryder de reformer, som deres forgængere har gennemført.

²⁴

Følgende hypoteser er anvendt: gradvis konvergens henimod 83% i 2045 for mænds og kvinders erhvervsfrekvens og henimod 4% i 2045 for mænds og kvinders arbejdsløshed (fremskrivningerne for den erhvervsaktive befolkning stammer fra Eurostats "højeste" scenario) samt konvergens for produktivitsniveau og produktivitsstigning i de europæiske lande svarende til konvergens for niveau og stigning i USA i 2050.

Der hersker bred enighed om, at der er behov for en samlet tilgang til pensionsspørgsmålet. De politiske beslutningstageres ansvar begrænser sig ikke til PAYG-ordninger under pensionssystemets første søjle. De politiske beslutninger har også indflydelse på udviklingen af erhvervspensionsordninger under anden søjle, der er koblet sammen med, hvad en person har tjent i sin aktive erhvervskarriere, og de private pensionsordninger under tredje søjle. Desuden er det vigtigt at huske på, at ældre personers levestandard også er betinget af den politik, der føres på andre områder, f.eks. på bolig-, sundheds- og plejeområdet. Den er også betinget af, om de kan modtage gratis eller subsidierede ydelser (transport, kultur osv.).

I mange medlemsstater forventes det, at de bidragsfinansierede pensionsordninger vil komme til at spille en større rolle som følge af befolkningens aldring. I takt med det stigende krav om en begrænsning af væksten i de offentlige pensionsudgifter vil udviklingen af arbejdsmarkedsorienterede og personlige pensionsordninger kunne bidrage til at sikre pensionister et rimeligt indkomstniveau. Overgangen til et system, der i højere grad bygger på bidragsfinansiering, kan forbedre de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt og yde et væsentligt bidrag til udviklingen af kapitalmarkeder i EU. Det er derfor vigtigt at få fastlagt nogle retlige rammer, der kan sikre en høj standard, således at supplerende pensionsordninger bliver bredt tilgængelige og tilpasses de behov, der kendetegner en mere og mere mobil arbejdsstyrke. EU spiller en rolle i denne proces og vedtog i oktober 2000 et forslag til direktiv om arbejdsmarkedsorienterede pensionskassers aktiviteter²⁵. Der er behov for yderligere foranstaltninger for at samordne de nationale regler vedrørende beskatning af supplerende pensionsprodukter. Det Europæiske Pensionsforum er i færd med at undersøge hindringerne for arbejdstageres mobilitet som følge af supplerende pensionsordninger.

Indsatsen på EU-plan

Den stigende gennemsnitsalder i befolkningen medfører en række udfordringer af social, økonomisk og budgetmæssig karakter. Dette kapitel har fokuseret på den stigende ældrekvotes budgetmæssige konsekvenser for de offentlige pensioner og, i mindre omfang, udgifterne til sundhedsydelser. De foranstaltninger, der træffes for at sikre de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt, skal være del af en omfattende reformpakke i overensstemmelse med de retningslinjer, der blev fastlagt på Det Europæiske Råds møde i Lissabon.

Som et første skridt har Økofin-Rådet opfordret arbejdsgruppen under Udvalget for Økonomisk Politik til at udvide sin analyse til også at omfatte den stigende ældrekvotes indflydelse på sundhedsvæsenet. Kommissionen vil deltage aktivt i dette arbejde. Samtidig vil arbejdet i Gruppen på Højt Plan vedrørende Social Beskyttelse fortsætte efter de linjer, der er udstukket i Kommissionens meddelelse og i gruppens interimrapport til Det Europæiske Råd i Nice.

For det andet viser arbejdet i Udvalget for Økonomisk Politik, at virkningerne af den stigende ældrekvote kan analyseres på mange forskellige måder. Der findes en lang række modeller (f.eks. CGE-modeller, generationsregnskaber) og indikatorer, og fremskrivningerne afviger fra hinanden, i henseende til den tidshorisont de dækker. I nogle medlemsstater udarbejdes der regelmæssige rapporter om pensionsudgifter, som forelægges de lovgivende

²⁵

KOM(2000) 507 af 11. oktober 2000.

forsamlinger, mens sådanne rapporter kun udarbejdes lejlighedsvist i andre medlemsstater. Kommissionen foreslår, at der iværksættes en meningsudveksling om de metoder, der benyttes til at simulere den fremtidige udvikling i pensionsudgifter og andre aldersrelaterede udgifter.

For det tredje - og som foreslået i Kommissionens meddelelse om bæredygtige pensioner af 11. oktober 2000 - kunne der gennemføres europæiske statistiske undersøgelser for at måle befolkningens kendskab og forventninger til moderniseringen af de sociale beskyttelsesordninger.

For det fjerde har analysen i det foregående illustreret den stigende rolle, som supplerende pensionsordninger kan komme til at spille, efterhånden som de offentlige pensionsordninger justeres for at tage hensyn til det pres, som den stigende ældrekvote vil lægge på de offentlige budgetter. Dette understreger behovet for hurtigt at få vedtaget det foreslåede direktiv om arbejdsmarkedsorienterede pensionskassers aktiviteter.

Der er behov for yderligere overvejelser om, hvordan spørgsmålet om holdbarhed kan indsættes i stabilitets- og vækstpagten. De overordnede retningslinjer for den økonomiske politik og Rådets udtalelser indeholder allerede nogle generelle henstillinger om nødvendigheden af, at medlemsstaterne forbereder sig på det pres, som den demografiske udvikling vil lægge på deres budgetter i fremtiden. Omfanget af de fremtidige udfordringer og de potentielt store afsmittende virkninger på tværs af grænserne i ØMU antyder, at der på EU-plan er behov for en mere systematisk behandling af konsekvenserne af den stigende ældrekvote for de offentlige finanser. I sin rapport til Det Europæiske Råd i Helsingfors udtalte Økofin-Rådet, at den ville se med tilfredshed på "*en udvidelse af rækkevidden af de emner vedrørende offentlige finanser, der er omfattet af [stabilitets- og konvergens]programmerne og på, at der lægges større vægt på holdbarheden på mellem-lang og lang sigt*". Det er nu på tide at gøre noget ved det. Medlemsstaterne enedes om at ville sikre, at de fremtidige stabilitets- og konvergensprogrammer kommer til at indeholde et afsnit om de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt. Heri skitseres regeringens overordnede strategi over for konsekvenserne af den stigende gennemsnitsalder i befolkningen ledsaget af langsigtede budgetfremskrivninger.

Endelig vil Kommissionen undersøge muligheden for, i samarbejde med medlemsstaterne, at gennemføre en europæisk longitudinal aldringsundersøgelse²⁶. En sådan undersøgelse vil give adgang til en række vigtige oplysninger, som er nødvendige for at kunne udforme effektive politikker på områder såsom sundhed og social beskyttelse, der tager højde for de skiftende behov hos en aldrende befolkning. Nyttens af en undersøgelse af denne art er allerede blevet påvist af den amerikanske *Health and Retirement Survey* og den engelske *English Longitudinal Ageing Survey (ELSA)*. Der vil være store fordele forbundet med at gennemføre en longitudinal undersøgelse på europæisk plan, da en sådan undersøgelse både vil være omkostningsbesparende og vil kunne sikre, at oplysningerne er af høj kvalitet og sammenlignelige på tværs af landene. Desuden vil den markere et vigtigt skridt i retning af den åbne koordinationsproces på grundlag af sammenlignelige data og indikatorer, som Det Europæiske Råd gjorde sig til talsmand for på mødet i Lissabon.

²⁶ Denne undersøgelse bør fokusere på et repræsentativt udsnit af ældre personer på f.eks. over 50 år og omfatte oplysninger om helbred, økonomisk status (indkomst, uddannelse, beskæftigelse, pensionsrettigheder osv.) og social støtte (støtte inden for familien, overførsler af aktiver osv.).

BILAG A: SKATTEREFORMER

	Socialsikringsbidrag	Personlige indkomstskatter	Selskabs- og kapitalstatter	Forbrugsafgifter	Andre afgifter (Energiafgifter, miljøafgifter)
B	Nedsættelse af socialsikringsbidragene, især for lavtlønnede i 2000 (engangsreduktion af de socialsikringsbidrag, der betales af arbejdsgiverne og de ansatte). Tilpasning af ordningen for funktionærer til ordningen for arbejdere.	Fra 1999 er der genetableret fuld indeksregulering af skalatrinene. Kriseafgift afskaffes inden 2004.		Momsnedsættelse på arbejdskraftintensive tjenesteydelser.	
DK	Det midlertidige ATP-bidrag, der svarer til en procent af lønsummen, blev gjort permanent med virkning fra 1999. Forhøjet bidrag til førtidspensionsordning.	Gradvis nedsættelse af marginalskatten, især for lav- og mellemindkomstgrupper (1999-2002). For lavtlønsmodtagere nedsættes marginalskatten med op til 8 procentpoints.	Forslag om sænkning af selskabsskatten (fra 32% til 30%) i forbindelse med finansloven fra 2001. Forenkling af beskatningsreglerne for privates aktiebesiddelse. Der er indført en 5% skat på aktieafkast for pensionsfonde. Nedsættelse af skattefradragene for renteudgifter (1999-2001).		Forhøjelse af energiafgifterne i 1999-2000.

	Socialsikringsbidrag	Personlige indkomstskatter	Selskabs- og kapitalstatter	Forbrugsafgifter	Andre afgifter (Energiafgifter, miljøafgifter)
D	Nedsættelse af socialsikringsbidragene til pensions-systemet med et procentpoint fra 1998 til 2000.	Generel nedsættelse af indkomstskatterne: den laveste marginalskattesats nedsættes fra 22,9% (2000) til 15% (2005), og den højeste nedsættes fra 51% (2000) til 42% (2005). Den skattefrie bundgrænse vil blive hævet.	Selskabsskatten nedsættes til 25% (fra 40% og 30% for henholdsvis ikke-udloddet og udloddet overskud) fra 2001. Ingen kapitalvindingsskat ved salg af kapitalandele mellem virksomheder (fra 2002).		Der blev i 1999 indført grønne afgifter, som gradvis vil blive forhøjet for at finansiere nedsættelserne af socialsikringsbidragene.
GR	Nedsættelse af arbejdsgivernes socialsikringsbidrag (50%) for nyansatte.	Forhøjelse af indkomstskattefradragene, øgede skattefradrag for børn, afskaffelse af de skønmæssige kriterier.	Skattelettelse for venturekapital. Nedsættelse af skattesatserne for interessentskaber. Samme beskatning af renteindtægter af virksomhedsobligationer og statsobligationer.	Momsnedsættelse på arbejdskraftintensive tjenesteydelser. Nedsat momssats på elektricitet. Tilpasning af afgifterne på biler og fyringsolie efter gennemsnitssatserne i EU.	
E	Generel nedsættelse af socialsikringsbidragene for fastansatte (0,2 procentpoints for arbejdsgiverne og 0,05 for arbejdstagerne i 2000). Målttede nedsættelser af socialsikringsbidragene for nye fastansatte siden 1997.	Gennemgribende reform af de personlige indkomstskatter i 1999: Der blev indført en ny ensartet skattetarif; de laveste og højeste marginalskattesatser blev nedsat med henholdsvis 2 og 8 procentpoints. Der blev foretaget en ny definition af begrebet skattepligtig indkomst, som man når frem til ved at fratække et skattefrit personfradrag.	Ingen kildeskat på værdipapirer. Skatteincitament for venturekapital. Nedsættelse af kildeskatten på udbytte.	Momsnedsættelse på arbejdskraftintensive tjenesteydelser: frisører og mindre boligreparationer	

	Socialsikringsbidrag	Personlige indkomstskatter	Selskabs- og kapitaler	Forbrugsafgifter	Andre afgifter (Energiafgifter, miljøafgifter)
F	Nedsættelse af arbejdsgivernes socialsikringsbidrag i den lave ende af lønskalaen (kombineret med nedsættelse af den ugentlige arbejdstid).	Generelle skattelettelser fra 2001 til 2003 (0,5% af BNP, 22 mia. FRF i 2001). CSG ("contribution sociale généralisée") og CRDS ("contribution pour le remboursement de la dette sociale") vil gradvis blive nedsat i de kommende tre år for arbejdstagere, der tjener op til 1,3 gange mindstelønnen.	Skatteincitament for nyoprettede innovative virksomheder. Afskaffelse af skattetillægget på virksomhedsoverskud i 2000. Indførelse af en skat til finansiering af nedsættelsen af den ugentlige arbejdstid. Nedsættelse af ejendoms-skatte. Gradvis nedsættelse af selskabsskattesatserne fra 36,6% til 33,3% fra 2001 til 2003. For små og mellemstore virksomheder nedsættes selskabsskatten til 15% af de første 250 000 franc.	General moms-nedsættelse (1 procentpoint). Nedsættelse af moms-satserne på reparationer og tjenester, der udføres for husholdningerne. Afskaffelse af "vignetten" for biler, der ikke benyttes til erhvervsformål.	Progressive stigninger i miljøafgifterne. Nedsættelse af punktafgifterne på olieprodukter inden for visse sektorer.
IRL	Nyt arbejdsgiverbidrag (New National Training Fund Levy) fra 2000. Dette opvejes af nedskæringer i arbejdsgivernes PRSI-bidrag (fra 12% og 8,5% til 11,3% og 7,8%).	Nedsættelse af standard-skattesatsen (fra 24 til 22%) og maksimumskattesatsen (fra 46 til 44%). Udvidelse af standardsatsintervallet. Generel anvendelse af standardsatser og forhøjelse af personfradragene.	Nedsættelse af selskabsskattens standardsats fra 28% i 1999 til 24% i 2000 og yderligere til 12,5% i 2003. Ejendomsmarkedet: indførelse af en ny skat på 2% til bekæmpelse af spekulation.	Forhøjelse af tobaks-afgifterne. Afskaffelse af afgifterne på luft- og søtransport til oversøiske destinationer i 2000.	Nedsættelse af punktafgiften på petroleum i 2000.

	Socialsikringsbidrag	Personlige indkomstskatter	Selskabs- og kapitaler	Forbrugsafgifter	Andre afgifter (Energiafgifter, miljøafgifter)
I	I 1999 blev der indført en treårig nedsættelse af det samlede socialsikringsbidrag for nye job i Syditalien. Nedsættelse af socialsikringsbidragene i den lave ende af lønskalaen. Nedsættelse af socialsikringsbidragene: 0,82% i 1999, 0,70% i 2000, og yderligere nedskæringer er planlagt for 2001.	Ved skattereformen i 1998 blev den personlige indkomstskat revideret (reduktion af skalatrinene fra 7 til 5, forhøjelse af minimumssatsen fra 10 til 19%, nedsættelse af maksimumssatsen fra 51 til 46%). I 2000 nedsættes satsen på andet skalatrin fra 27 til 26%. Nedsættelse af skattetrykket på de laveste pensioner. Forhøjelse af fradraget for husholdninger med lav indkomst. Planer om tilpasninger af skattesatserne og yderligere forhøjelse af fradragene i 2001.	Regional skat på produktion (IRAP) med en fast sats på 4,25% og en totrinsindkomstskat, begge indført ved skattereformen i 1998. Den sidstnævnte gjaldt oprindeligt kun for selskabsskatteydere; i 2000 blev ordningen udvidet til forsikrings- og bankvirksomhed, og gennemførelsen blev fremskyndet; det er planlagt, at den skal udvides yderligere til andre typer virksomhed i 2001. Omlægning af skattereglerne for kapitalgevinster i 1998, udvidelse af beskatningsgrundlaget og nedsættelse af antallet af satser til 2 (12,5% og 27%); en yderligere finjustering er planlagt til 2001.	Som følge af skattereformen i 1998 blev den laveste momsats forhøjet til 20%, og mellemsatsen på 16% blev afskaffet. I 1999 blev momsen på arbejdskraftintensive tjenesteydelser nedsat (renovering af boliger osv.), og denne foranstaltning blev forlænget til 2000.	En række punktafgifter blev omklassificeret som CO2-afgifter i 1999. CO2-afgiften blev ophævet midlertidigt i 2000. Det er muligt, at den også vil blive fastfrosset i 2001.
L		Nedsættelse af skattesatserne fra 16 til 14 fra 2001 til 2002. Nedsættelse af marginalskattesatserne med 2 (2001) og 4 procentpoints (2002). Forhøjelse af den skattefrie bundgrænse.	Nedsættelse af den faktiske selskabsbeskatning fra 37,5% til under 35% i 2002. Afskaffelse af den lokale virksomhedsskat.	Momsnedsættelse på en række arbejdskraftintensive tjenesteydelser.	

	Socialsikringsbidrag	Personlige indkomstskatter	Selskabs- og kapitalstatter	Forbrugsafgifter	Andre afgifter (Energiafgifter, miljøafgifter)
NL	Nedsættelse af socialsikringsbidragene for arbejdstagere over 65.	Nedsættelse af de direkte skatter for alle indkomstgrupper inden 2001. Den højeste sats nedsættes fra 60% til 52%, mellemsatsen nedsættes fra 50% til 44%, og mindstesatsen nedsættes fra 4,5% til 2,8%. Ændringer i skalatrinene. Forhøjelse af den skattefrie bundgrænse. Nedsættelse af lønskatten (højest 803 EUR for mindstelønnen).	Kapitalvindingsskat (med en fast sats på 30% på et skønsmæssigt afkast på 4%) vil afløse den eksisterende formueskat inden 2001. Indtægter af store kapitalinteresser vil blive beskattet med 25%.	Standardmomssatsen hæves fra 17,5% til 19%.	Forhøjelse af miljøafgifterne.
P	Harmonisering af socialsikringsbidragene for selvstændige og lønmodtagere.	Fradrag omregnet til skattelettelser (siden 1999). I budgetforslaget for 2001: ny forenklet ordning for selvstændige, generel nedsættelse af skattesatserne, nedsættelse af skatten på lave arbejdsindkomster, konsolidering af mindsteindkomsten, ægtefæller kan beskattes hver for sig, gunstigere skattelettelser i forbindelse med opsparring, bolig-sundheds- og uddannelses-udgifter, ligebehandling af personlige kapitalvindingsskatter.	Forhøjelse af acontobetalingerne for indkomstskatter (fra 75% til 85%) i 2000. I 2001 nedsættelse af skattesatserne for virksomhedsoverskud (fra 32% i 2000 til 30% i 2002 og 25% i 2006). Indførelse af en forenklet skatteordning for mindre virksomheder (omsætning under 150 000 EUR - skattesats på 20%). Afskaffelse af dobbeltbeskatning af udbytte. Øgede skattelettelser for F&U-investeringer. Ejendomsskatte-reform forelægges for parlamentet inden udgangen af 2000.	Momsnedsættelse på en række arbejdskraftintensive tjenesteydelser.	Revision af den subsidierede realkreditlånordning for at fremme boliginvesteringer under konjunkturtilbageslag. Miljøafgiftsreform forelægges for parlamentet i første kvartal 2001.

	Socialsikringsbidrag	Personlige indkomstskatter	Selskabs- og kapitaler	Forbrugsafgifter	Andre afgifter (Energiafgifter, miljøafgifter)
A	Der er planlagt en pensionsreform i 2001. Den vil medføre en 0,8% stigning i pensionsbidragene fra arbejdsaktive og pensionerede tjenestemænd.	Forhøjelse af børnefradragene. Nedsættelse af skattesatserne på lav- og mellemindkomster.	Bistand til oprettelse af virksomheder. Nedsættelse af skatterne ved virksomheds-overdragelse.	Afgiftsstigninger på tobak og bilforsikringer i 2000. Ændringer i momsstandardsatsordningen for landbrugere.	
FIN	Nedjustering af arbejdsløsheds- og pensionsbidragene.	Satserne reduceret med 1,7 procentpoint siden 1997. Kumulative nedsættelser for 2000-2001 for alle indkomstgrupper, men med fokus på de lavere indkomster ved afskaffelse af det nederste skalatrin.	Satserne forhøjet fra 28 til 29% i 2000.	Skatter og afgifter på biler, alkohol og tobak kan blive nedsat på mellemlang sigt, efterhånden som undtagelserne for handelsrestriktioner i forbindelse med tiltrædelsen af EU udløber.	Forhøjelse af energi- og miljøafgifter.
S	Neutral revision af arbejdsgivernes socialsikringsbidrag: pensionsbidrag forhøjet med 3,8 procentpoint til 10,21%, sygesikringsbidrag forhøjet med 1 procentpoint. Generelle lønbidrag nedsat med 4,95 procentpoint. Skatnedsættelse på 25% af arbejdstagernes bidrag fra 2000.	Nedsættelse af indkomstskatterne for lav- og mellemindkomstgrupper i 1999. Forhøjelse af den skattefrie bundgrænse (den andel af de indkomstskaetpligtige, der betaler national skat, forventes at falde fra 18% til 15%). Yderligere nedsættelser planlagt for 2001-2002.	Nedsættelse af selskabs- skatterne i 2000. Skat på udbytte til udenlandske virksomheder delvis afskaffet i 2000. Ny skattelettelse i 2000-2001. Forhøjelse af ejendomsskatterne i 2001.	Skatter og afgifter på alkohol og tobak vil blive nedsat, fordi fritagelserne i forbindelse med EU-medlemskab udløber i 2004.	Forhøjelse af energiafgifterne på dieselolie og elektricitet på grundlag af kernekraft i 2000.

	Socialsikringsbidrag	Personlige indkomstskatter	Selskabs- og kapital-skatte	Forbrugsafgifter	Andre afgifter (Energiafgifter, miljøafgifter)
UK	Afskaffelse af adgangsgebyret til den nationale socialsikringsordning. Forhøjelse af den tærskel, hvorover arbejdstagerne skal betale socialsikringsbidrag, og nedsættelse af arbejdsgivernes bidrag med 0,3% i 2001 og 0,1% i 2002.	Forhøjelse af skattelettelserne for arbejdstagere med familier, lettelse for børn under 16 år og indkomstbetingede skattefordele fra juni 2000. Skattelettelser på lønninger fra 2003. Sænkning af indkomstskatten: Skatten af de første 1 520 GBP af den skattepligtige indkomst sænkes fra 20% til 10%. Basisskattesats nedsættes fra 23% til 22%.	Reform af kapitalvindingsskatten. Permanente førsteårskapitalfradrag for SMV på 40%. Forhøjelse af stempelafgiften på salg af ejendomme på over 250 000 GBP.	Forhøjelse af tobaksafgiften med 5%.	Afgift på aggregater. Indførelse af en gradueret punktafgift på nye biler fra 2001. Indførelse af en klimaændringsafgift.

BILAG B: REFORMER AF SOCIALSIKRINGSSYSTEMERNE

	Arbejdsløshedsunderstøttelse: størrelse, varighed, regler om understøttelsesberettigelse og rådighedsregler	Indkomstbaserede ordninger: boligsikring, socialhjælp, børnetilskud	Ældre arbejdstagere: invalidepension, førtidspension	Beskæftigelsesbetingede ydelser	Ansættelsestilskud
B	<p>Indførelse af uddannelsestilskud til unge arbejdssøgende (1999).</p> <p>Tilpasning af understøttelsesreglerne til nye bestemmelser om midlertidig arbejdsløshed og frivilligt arbejde (1999).</p>		<p>Forhøjelse af mindstealderen (til 58 år) for fuldtids-førtidspensionering og udvidelse af deltids-førtidspensioneringsordninger (1999).</p>	<p>Indførelse af en indkomststøttærskel for folk beskæftiget under en genindslusningsordning (1998).</p> <p>Adgang til arbejdsløshedsforsikringsunderstøttelse for folk beskæftiget under genindslusningsordninger og unge under uddannelse (1998).</p> <p>Ydelse af faste tilskud til langtidsledige enlige forsørgere eller tilskud til flytteomkostninger ved ansættelse i job (1999-).</p>	<p>Overførsel af arbejdsløshedsunderstøttelsen til arbejdsgiverne for at skabe nye jobs til langtidsledige og andre arbejdsløse og fritagelse af hele lønnen fra socialsikringsbidrag (1999).</p>
DK	<p>Nedsættelse af understøttelsens varighed fra 5 til 4 år (1999)</p> <p>Skærpelse af rådighedsreglerne (1999)</p>	<p>Skærpelse af reglerne om ”garanteret minimum (bistandsydelser) for unge under 25 (1998).</p> <p>Udvidelse af retten og pligten til aktivering for alle bistandsmodtagere (1999)</p>	<p>Ændring af efterlønsloven, så den bliver mindre attraktiv for arbejdstagere under 62, og øgede incitamenter til at forblive erhvervsaktiv længere via mere fleksible kombinationer af pensionering og deltidsarbejde (1999) .</p> <p>Lempelse af nedskæringen af grundbeløbet i folkepensionen på grund af erhvervsindkomst (1999).</p>		

	Arbejdsløshedsunderstøttelse: størrelse, varighed, regler om understøttelsesberettigelse og rådighedsregler	Indkomstbaserede ordninger: boligsikring, socialhjælp, børnetilskud	Ældre arbejdstagere: invalidepension, førtidspension	Beskæftigelsesbetingede ydelser	Ansættelsestilskud
D	Arbejdsløse berettigede til aktivering (beskæftigelse med jobtilskud) efter 6 måneder (mod tidligere 12 måneder) (1999).	Forhøjelse af børnetilskud og børnetillæg (1999-2001), efter dom fra forfatningsdomstolen. Stramning af indkomstregerne for deltidsarbejde i socialsikringssystemet (den såkaldte 630 DM-lov) 1998.	Beskæftigelsestilskud til arbejdsløse over 55 i op til 5 år i de nye delstater og områder med høj ledighed (1999). Indførelse af lov om deltidsarbejde i alderdommen, der giver ældre arbejdstagere ret til halv arbejdstid uden stor indkomstnedgang (2000-).		Nogle projekter med tilskud til arbejdsgiverbidrag som incitament til ansættelse af ufaglærte.
GR	Udvidelse af tilskud til arbejdsløse over 20 som incitament til uddannelse og jobsøgning i et åremålsprogram (1998-2000).				
E		Indførelse af forældreorlov med ret til at overføre 10 uger til faderen og nye regler for opsigelse af arbejdskontrakter, der skal forhindre afskedigelse på grund af barsel og familieorlov (1999).			Bonuser og incitamenter for ansættelse af unge (under 30) og ældre (over 45) arbejdsløse og langtidsledige (1999).
F			Skærpelse af reglerne for afskedigelse af ældre arbejdstagere med en forhøjelse af bøden for afskedigelse af ansatte over 50.	Mulighed for at opretholde visse tillæg i de første 12 måneder efter fastansættelse. (1998-).	

	Arbejdsløshedsunderstøttelse: størrelse, varighed, regler om understøttelsesberettigelse og rådighedsregler	Indkomstbaserede ordninger: boligsikring, socialhjælp, børnetilskud	Ældre arbejdstagere: invalidepension, førtidspension	Beskæftigelsesbetingede ydelser	Ansættelsestilskud
IRL		Opretholdelse af husleje- og huslåntilskud for folk beskæftiget under "Community Employment Scheme", "Back to Work Allowance Scheme" og "Revenue Job Assist" (1999).		Udvidelse af genindslusnings-tilskud til langtidsledige, der starter selvstændig virksomhed (1998) Forbedring af genindslusningsordningen (f.eks. rejsetilskud, uddannelsesbonus, 1999).	
I			Forhøjelse af pensionsalderen fra 53 til 57 år i 2002 i stedet for i 2008 (1998-).		
L		Indførelse af forældreorlov og orlov af familiemæssige grunde med genansættelsesgaranti (1999-)			
NL		Program for bedre børne-pasningsordninger (1999).	Medfinansiering af arbejdsløshedsunderstøttelse til arbejdstagere, der afskediges efter en alder på 57.5 år.		Genindførelse af handicaploven til fremme af beskæftigelse af handicappede (1998-). Indførelse af forskellige understøttelsessatser i de første 6 måneder af understøttelsesperioden for at modvirke korttids- og sæsonbeskæftigelse
P	Indførelse af deltidsunderstøttelse for at fremme deltidsbeskæftigelse (1999).	Jobtilbud til modtagere af "garanteret mindeindkomst" (afvisning medfører standsning af understøttelsen)	Indførelse af et "ekstra solidaritetstillæg" til ældre arbejdstageres pensioner.		

	Arbejdsløshedsunderstøttelse: størrelse, varighed, regler om understøttelsesberettigelse og rådighedsregler	Indkomstbaserede ordninger: boligsikring, socialhjælp, børnetilskud	Ældre arbejdstagere: invalidepension, førtidspension	Beskæftigelsesbetingede ydelser	Ansættelsestilskud
A	Fradrag af kun en del af indkomsten fra deltidsarbejde i arbejdsløshedsunderstøttelsen (1998-).		Indførelse af tilskud til ældre arbejdere, der starter i deltidsjobs (2000-2001).		
FIN	Forhøjelse af deltidsunderstøttelsen for deltidsarbejde (1997-). Skærpelse af beskæftigelseskravet fra 6 måneder til 10 måneder for forsikringsbaseret arbejdsløshedsunderstøttelse (1997-).	Ændring af bistandssystemet med henblik på at sænke mindstelønnen (1998).	Pensionssikring ved accept af lavrelønnede jobs (1998-). Nedsættelse af arbejdsløsheds-pensionen med 4% og forhøjelse af førtidspensioneringsalderen fra 58 til 60 (2000-). Skærpelse af arbejdsgivernes ansvar for omkostningerne ved arbejdsløsheds- og invalidepensioner (2000-). Forhøjelse af alderen for ældre langtidslediges ret til tilskud i en forlænget periode fra 55 til 57 år (1997-).		Tilskud til arbejdsgivere, der ansætter langtidsledige (1997-).
S	Skærpelse af kravene til jobmæssig og geografisk mobilitet i arbejdsløshedsforsikringer (2000-)		Skattenedsættelse til arbejdsgivere svarende til 75% af lønomkostningerne over 2 år for ansættelse af folk på 57 år og derover (2000-).		Skattenedsættelse til arbejdsgivere, der ansætter langtidsledige (1999-).

	Arbejdsløshedsunderstøttelse: størrelse, varighed, regler om understøttelsesberettigelse og rådighedsregler	Indkomstbaserede ordninger: boligsikring, socialhjælp, børnetilskud	Ældre arbejdstagere: invalidepension, førtidspension	Beskæftigelsesbetingede ydelser	Ansættelsestilskud
UK	Indførelse af arbejdssamtaler med understøttelsesmodtagere (ONE, 1999-)	Indførelse af en landsdækkende mindsteløn til fremme af "make work pay"-politikken (99). Indførelse af en indkomstskatteprocent på 10% på de første 1 500 GBP i skattepligtig indkomst (1999).	Skattefrit tilskud og uddannelses-tilskud til arbejdsløse på 50 og derover som et New Deal-initiativ (2000-).	Skærpelse af kravene om deltagelse i New Deal-initiativer for unge (18-24) arbejdsløse, handicappede, enlige forsørgere og ægtefæller til arbejdsløse som betingelse for understøttelse. Indførelse af skattelettelse til børnefamilier og handicappede for at sikre den garanterede mindsteløn ved beskæftigelse (1999).	Tilskud til lønomkostningerne (og uddannelsesomkostningerne i forbindelse med unge arbejdsløse) i op til 6 måneder for ansættelse af arbejdsløse under New Deal-initiativer.

Kilde: *Fælles rapport om beskæftigelsen 2000 (2000-07-28), MISSOC INFO: Udviklingen i den sociale beskyttelse i Den Europæiske Unions medlemsstater (2/99, 2/2000, DGEMPL), Nationale beskæftigelsesplaner 1998, 1999 og 2000.*

BILAG C: REFORM AF SUNDHEDSSEKTOREN

Indledning

I forbindelse med en analyse af den overordnede udvikling i de offentlige udgifter og en evaluering af deres kvalitet og deres bidrag til vækst er det vigtigt at se nærmere på sundhedssektoren. Foruden at levere en vigtig offentlig ydelse spiller sundhedssektoren i medlemsstaterne en vigtig rolle set ud fra et økonomisk synspunkt. Tal fra OECD viser, at de samlede sundhedsudgifter i medlemsstaterne i 1998 svingede mellem 5,9% af BNP og 10,6% af BNP. De samlede sundhedsudgifters gennemsnitlige andel af BNP i medlemsstaterne lå på omkring 8% i 1990'erne. Samtidig er de offentlige sundhedsudgifter en af de største udgiftsposter på de offentlige budgetter. De offentlige sundhedsudgifters gennemsnitlige andel af BNP ligger på omkring 6%. Sundhedssektoren er desuden generelt en vigtig kilde til beskæftigelse.

De nationale sundhedsvæsen: lighedspunkter og forskelle

Der er store forskelle mellem medlemsstaternes sundhedsvæsen med hensyn til den måde, hvorpå ydelserne leveres, finansieringen af systemet som helhed og betalingssystemet for hospitaler og læger. Andre forskelle, som der ikke redegøres for i dette bilag, vedrører udbuddet af læger, ambulante pleje og tandpleje, patienternes valgmuligheder og reguleringssystemer.

*Finansieringsordninger*²⁷: Grundlæggende set findes der to filosofier for finansieringen af sundhedsvæsenet og for leveringen af dens ydelser. En gruppe lande har valgt at finansiere deres sundhedsvæsen via den generelle beskatning, mens andre hovedsagelig benytter et socialt sikringssystem. Desuden findes der i samtlige medlemsstater supplerende finansieringsordninger såsom frivillige sygeforsikringer og brugerbetaling.

Finansieringen foregår via den generelle beskatning i otte medlemsstater (DK, UK, S, IRL, I, FIN, E, P). Kun i Italien stammer en stor del af finansieringen fra øremærkede skatteindtægter. Andre medlemsstater satser mere på forsikringer, navnlig F, NL, D, A og L. De opererer med et obligatorisk socialt sikringssystem, dog med undtagelse af Nederlandene, hvor der benyttes en blanding af social sikring og private forsikringer. I Belgien spiller skatter og social sikring lige væsentlige roller for finansieringen. I Grækenland finansieres hovedparten ved brugerbetaling, mens resten finansieres via de generelle skatteindtægter og den sociale sikring.

De sidste 15 år har finansieringen ændret sig væsentligt på visse punkter. I Spanien har den generelle beskatning erstattet den sociale sikring som hovedfinansieringskilde. I de fleste lande er det blevet mere almindeligt at tegne frivillige sygeforsikringer, og brugerbetaling spiller en langt større rolle nu end tidligere i mange lande (B, FIN, S og P).

Levering af ydelser: Tidligere var de skattefinansierede systemer almindeligvis kendetegnet ved, at udbuddet af sundhedsydelser hovedsagelig foregik i offentligt regi. I de lande, hvor det var tilfældet, optræder den offentlige sektor fortsat som hovedudbyder af ydelser inden for visse dele af sundhedsvæsenet, f.eks. inden for hospitalsvæsenet, den primære

²⁷ Kilde: E. Mossialos og J. Le Grand (1999).

sundhedssektor og ambulancetjenester. Mange af disse lande, navnlig Det Forenede Kongerige, har imidlertid indført og eksperimenterer fortsat med udlicitering. Det indebærer en adskillelse af aftagere og udbydere, herunder større uafhængighed for offentlige udbydere, og større brug af private og almennyttige udbydere på markedet. Det mønster, der nu kendetegner udbuddet af ydelser, begynder derfor at ligne det, man finder i forsikringsbaserede systemer.

Betalingsystemer: Metoderne til finansiering af hospitaler har forandret sig betydeligt de sidste 15 år. Tendensen går klart i retning af et skifte fra ubegrænset retrospektiv finansiering til opstilling af prospektive budgetter og indgåelse af kontrakter mellem aftagere og udbydere. Der findes følgende hovedformer for finansiering af hospitalsvæsenet: prospektive budgetter, der bygger på tidligere udgifter (DK, EL, F); prospektive budgetter, der bygger på hospitalernes aktiviteter eller funktioner (D, IRL, L, NL, P); prospektive budgetter kombineret med aktivitetsrelaterede betalinger (B, E, A); aktivitetsrelaterede betalinger kombineret med betalinger baseret på et "case-mix" (S, I); køb af pakker af hospitalstjenester (UK, FIN). Der findes også forskellige metoder til betaling af læger: betaling pr. patient (IRL, I, UK), fast aflønning (EL, P, FIN, S) og/eller betaling pr. ydelse (B, D, F, L). I nogle lande er aflønningen af læger karakteriseret ved en blanding af disse tre metoder. Betalingsystemer kan anvendes forskelligt for henholdsvis almenpraktiserende læger og speciallæger. Ordninger med betaling pr. patient eller fast aflønning anvendes hyppigst i forbindelse med almenpraktiserende læger, mens den mest almindelige ordning for speciallæger er betaling pr. ydelse.

Udviklingen i sundhedsudgifterne

Siden 1960 har sundhedsudgifterne i medlemsstaterne generelt været støt stigende. Deres andel af BNP blev stort set fordoblet i perioden 1960-1990. Desuden steg de offentlige sundhedsudgifter i et endnu hurtigere tempo som følge af udvidelsen af den offentlige sygesikrings dækningsgrad.

Tal af nyere dato for 1990'erne afslører, at stigningen i de samlede sundhedsudgifter opgjort som en andel af BNP generelt fortsatte i medlemsstaterne frem til midten af 1990'erne, om end i et langsommere tempo end hidtil. I anden halvdel af 1990'erne stabiliserede sundhedsudgifterne sig i procent af BNP, eller de faldt (se tabel C.1). Desværre findes der ingen tilsvarende tal fra 1999 og 2000, så det er ikke muligt at se, om de førte politikker har ændret sig med baggrund i det seneste økonomiske opsving.

Tabel C.1. Samlede sundhedsudgifter i % af BNP

	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

*uvejlet gennemsnit

Kilde: OECD Health Data 2000

Sundhedsudgifterne i løbende priser pr. indbygger (i euro-PPS - se tabel C.2) har også været stigende i 1990'erne. Mellem 1990 og 1998 steg de nominelle udgifter pr. indbygger i samtlige medlemsstater med mellem 2,1% og 9,2% årligt. Udgiftstrenden i Sverige og Finland afviger noget fra trenden i de øvrige medlemsstater, da disse to lande oplevede et fald i sundhedsudgifterne opgjort i løbende priser pr. indbygger i begyndelsen af 1990'erne.

Tabel C.2. Samlede sundhedsudgifter pr. indbygger i euro-PPS (løbende priser)

	1990	1993	1996	1998	gnsntl. vækst i % 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

*uvejlet gennemsnit

Kilde: OECD Health Data 2000

Tabel C.3. Offentlige sundhedsudgifter i % af BNP

	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

*uvejret gennemsnit

Kilde: OECD Health Data 2000

Tabel C.3 indeholder tal for de offentlige sundhedsudgifter opgjort som en andel af BNP i 1990'erne, og tabel C.4 viser de offentlige udgifters andel af de samlede udgifter. I de fleste lande har det offentlige andel af de samlede sundhedsudgifter været faldende i 1990'erne. Faldet i det offentlige andel var mest markant i Italien, hvor den faldt med 10,1 procentpoint mellem 1991 og 1998. I nogle lande er denne procentdel dog steget, navnlig i Irland, hvor udgifterne steg med 4,1% mellem 1991 og 1998.

Tabel C.4. Offentlige sundhedsudgifter i % af de samlede udgifter

	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

*uvejret gennemsnit for EU-14 ekskl. F for 1991-1994

Kilde: OECD Health Data 2000

Faktorer, der påvirker udviklingen i sundhedsudgifter

Der er en række forskellige faktorer på efterspørgsels- og udbudssiden, der har drevet sundhedsudgifterne pr. indbygger i vejret de seneste år, men det er uklart, om de samme faktorer vil blive ved med at gøre sig gældende.

På efterspørgselssiden har flere faktorer haft indflydelse på stigningen i sundhedsudgifterne:

- *Stigende indkomstniveau:* Efterhånden som indkomstniveauet stiger, stiger også efterspørgslen efter sundhedsydelser. Empiriske undersøgelser viser, at indkomstniveauet i de forskellige lande er afgørende for niveauet for de samlede sundhedsudgifter pr. indbygger. Der hersker imidlertid ikke større enighed om, hvor stor sundhedsudgifternes indkomstelasticitet er. Ifølge nogle undersøgelser ligger den over én, mens den ifølge andre er mindre end én.
- *Udvidet dækning:* Den lovpligtige sygesikrings dækningsgrad er blevet udvidet betydeligt i de seneste årtier. Ved udgangen af 1990'erne var der stort set blevet indført universel dækning for hele befolkningen i alle medlemsstater. Visse former for behandling er dog normalt ikke dækket.
- *Aldrende befolkning:* Borgerne har tendens til at bruge sundhedsvæsenet mere, efterhånden som de bliver ældre. Undersøgelser af udgiftsmønstret i det 20. århundrede viser, at ældrebyrden ikke spillede nogen større rolle for stigningen i sundhedsudgifterne. Demografiske fremskrivninger tyder imidlertid på, at dette vil ændre sig i løbet af første halvdel af dette århundrede. Ikke desto mindre er det ikke helt klart, hvor stor indflydelse befolkningens aldring vil få på sundhedsudgifterne, da visse undersøgelser antyder, at efterhånden som den forventede middellevetid stiger, kan folk forvente at leve flere år med godt helbred. Den stigende ældrekvotes samlede indflydelse på de offentlige udgifter vil i høj grad afhænge af den politik, der anlægges med hensyn til den langsigtede ældrepleje.

På udbudssiden har adskillige faktorer indflydelse på stigningen i sundhedsudgifterne:

- *Teknologisk udvikling:* Den medikoteknologiske udvikling inden for lægemidler, apparatur og medicinske procedurer har generelt forøget udgifterne til lægebehandling mv. Nogle af de fremskridt, der er blevet gjort, har ganske vist ført til besparelser, men andre har ført til indførelse af dyrere former for teknologi (normalt til gavn for patienterne) eller gjort det muligt at behandle sygdomme, der ikke tidligere kunne behandles.
- *Efterspørgsel forårsaget af udbud:* Sundhedsvæsenet i mange medlemsstater har været overforsynet med fysisk kapital såsom sengepladser. Denne overforsyning, kombineret med uhensigtsmæssige betalingssystemer, kan have ført til udbudsledet udnyttelse af faciliteter (i form af f.eks. længere hospitalsophold).
- *Stor prisinflation på det medicinske område:* I mange lande har inflationen på det medicinske område været højere end den almindelige prisinflation, hvilket har ført til en stigning i sundhedsudgifternes andel af BNP. En høj inflation på det medicinske område er almindeligvis tegn på ringe konkurrence inden for udbuddet af sundhedsydelser.

Omkostningsdæmpende reformer²⁸

Ønsket om at dæmpe omkostningerne har været et dominerende tema i debatten om sundhedspolitikken i de fleste medlemsstater siden midten af 1970'erne. Næsten samtlige medlemsstater har siden da truffet foranstaltninger, der direkte eller indirekte har haft til formål at dæmpe udgifterne til sundhedsvæsenet, men hovedvægten i reformerne har ændret sig betydeligt med tiden. Fra midten af 1970'erne til midten af 1980'erne lå hovedvægten på direkte og indirekte styring af udgifterne til sundhedsvæsenet, herunder en bedre styring af antallet af hospitalsengepladser og antallet af ansatte, en bedre kontrol med investeringer i kapital og teknologi og en bedre styring af adgangen til medicinske studier.

Mellem midten af 1980'erne og midten af 1990'erne skiftede hovedvægten til budgetlægning. Oprindeligt indebar det, at der blev fastsat et budgetloft og bestemte mål for de forskellige dele af sundhedssektoren, men senere begyndte man at lægge budgetter for individuelle udbydere, som ofte blev kombineret med aktivitetsrelaterede betalinger. Ofte blev betalingsystemet for læger også ændret.

Den direkte og indirekte styring fortsatte i denne periode og udviklede sig til priskontrol (lægemidler, referenceprissystemer, alternative modeller for godtgørelse af medicinudgifter) og tilskyndelser til brug af alternativer til hospitalsbehandling.

Siden 1980'erne har medlemsstaterne også benyttet sig af budgetomlægninger, der primært har medført en mere udbredt anvendelse af omkostningsdeling (f.eks. gennem brugerbetaling) og frivillige sygeforsikringer. Der er desuden blevet indført begrænsninger med hensyn til behandling (i form af ventelister og begrænset godtgørelse af udgifter til visse ydelser såsom tandlægebehandling) og med hensyn til godtgørelsen af udgifter til visse former for lægemidler. Nogle få lande har også foretaget en budgetomlægning ved at overflytte omkostningerne til langtidspleje af de ældre til de sociale myndigheders budget.

Siden midten af 1990'erne har hovedvægten i reformen af sundhedsvæsenet ligget på budgetomlægning, rationering og beslutninger om indkøb, der bygger på et dokumenteret behov. Indirekte kontrolmekanismer såsom evaluering af medicinsk teknologi og indførelse af styrings- og informationssystemer er også blevet anvendt i stigende omfang i 1990'erne. De reformer, der blev gennemført mellem 1970'erne og begyndelsen af 1990'erne²⁹, har haft en vis succes med hensyn til at holde de samlede omkostninger i ave. De foreliggende oplysninger er imidlertid utilstrækkelige til at kunne vurdere de langsigtede virkninger af de trufne foranstaltninger. Navnlig gælder det, at omkostningsdæmpende foranstaltninger på makroplan ofte kan få betydelige konsekvenser for sundhedsvæsenets efficiens på mikroplan. Det er heller ikke muligt at skelne virkningerne af de enkelte foranstaltninger fra hinanden, enten fordi foranstaltningerne har efterfulgt hinanden i hurtigt tempo, eller fordi mange lande har gennemført hele reformpakker sammensat af en række individuelle foranstaltninger.

På resultatsiden lader det til, at budgetlægningsforanstaltningerne har været de mest effektive til at styre de offentlige sundhedsudgifter. Disse foranstaltninger har navnlig været

²⁸ Oplysningerne i det følgende om reformer stammer fra E. Mossialos og J. Le Grand (1999): "Health Care and Cost Containment in the European Union", The London School of Economics and Political Science.

²⁹ Der findes kun få oplysninger om senere reformer. Kommissionen har anmodet medlemsstaterne om nærmere oplysninger.

succesrige i lande, hvor sundhedsvæsenet hovedsagelig er skattefinansieret, og hvor eneaftagere af sundhedsydelser indtager en monopolstilling. I de lande, hvor sundhedsvæsenet er forsikringsfinansieret, har man generelt haft større held med at dæmpe omkostningerne gennem regulering af honorarer og indførelse af direkte kontrolforanstaltninger. Det samlede resultat synes dog at være mindre ensartet og mindre positivt end i landene med et skattefinansieret sundhedsvæsen.

Øversigt over reformer af sundhedssystemerne

Midten af 1970'erne/midten af 1980'erne	Midten af 1980'erne/midten af 1990'erne	Slutningen af 1990'erne
<p><i>Hovedvægt:</i> Direkte og indirekte styring</p> <p><i>Køb/udbud af ydelser:</i> Offentlig integreret model dominerende i primært skattefinansierede systemer (Beveridge-typen); offentlig aftalemodel dominerende i systemer finansieret ved lovpligtig forsikring (Bismarck-typen). Betalere gradvist transformeret til købere i nogle sociale sikringsystemer.</p> <p><i>Budgetomlægning</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Omkostningsdeling spiller fortsat en mindre rolle • Frivillige sygeforsikringer spiller en ubetydelig rolle, undtagen i Nederlandene, Tyskland, Østrig og Frankrig • Kun få ikke-godtgørelsesberettigede ydelser, men kurophold udelukket i Italien. Andre steder indført negativlister for medicin, og visse former for tandpleje er ikke længere dækket i flere lande 	<p><i>Hovedvægt:</i> Budgetlægning</p> <p><i>Køb/udbud af ydelser:</i> Offentlig aftalemodel erstatter den offentlige integrerede model i Danmark, Sverige og UK. Samme model er den mest almindelige for hospitalsvæsenet i Finland og Italien. Aftagerne i nogle forsikringsbaserede systemer lægger budgetter for hver enkelt aftalesektor, forhandler om lægehonorarer samt om priserne på og mængden af ydelser.</p> <p><i>Budgetomlægning</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Store stigninger i sambetalinger • Frivillige sygeforsikringer vinder frem • Flere lægemidler optages på negativlister og endnu flere bliver receptfri • Flere ydelser udelukkes fra godtgørelse (hovedsagelig inden for tandpleje, kosmetisk kirurgi, øjenbehandling) 	<p><i>Hovedvægt:</i> Budgetomlægning, rationering beslutninger om indkøb, der bygger på et dokument behov</p> <p><i>Køb/udbud af ydelser:</i> Offentlig kontrakt dominerende i de fleste lande. Privat finansiering ikke nødvendigvis private ydelser, vinder frem.</p> <p><i>Budgetomlægning</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Stigning i brugerbetaling • Flere lægemidler gøres receptfri • Begrænsning af antallet af personer, der er f for sambetaling (f.eks. velhavende pensionister) • Begrænsning af antallet af sygdomme, so undtaget fra princippet om sambetaling • Eksplicitte rationeringsbeslutninger • En større rolle for frivillige sygeforsikringer • Nye alternativer til dækning af udgifter hospitalsbehandling og langtidspleje, hovedsagelig finansieres via private kilder

Budgetlægning

- Budgetlofter for hospitaler (prospektive samlede budgetter i Frankrig, historiske budgetter i Danmark)
- Målbudgetter for hver enkelt aftalesektor (Tyskland og Nederlandene)
- Relative værdiskalaer for betaling af læger (Tyskland) eller hospitalsydelse (diagnostiske undersøgelser i Belgien)
- Ændret system for aflønning af læger (betaling pr. patient i Italien, fast aflønning af almenpraktiserende læger i Portugal og af speciallæger på irske hospitaler)

Direkte og indirekte styring

- Begrænsning af antallet af hospitalsansatte (Irland, Spanien)
- Priskontrol (lægemidler, hospitalers dagsatser)

Budgetlægning

- Indførelse af faste budgetter eller målbudgetter for de samlede eller de offentlige sundhedsudgifter
- Særbudgetter for forskellige dele af sundhedssektoren, især for hospitaler og farmaceutisk pleje
- Faste budgetter eller målbudgetter for individuelle læger (UK, Irland)
- Relative værdiskalaer for betaling af læger (Luxembourg og systemet med udligningsbetalinger alt efter honorar og mængde i Frankrig)
- Flere lande indfører betaling pr. patient for almenpraktiserende læger
- Der indføres betaling pr. ydelse i de lande, der opererer med betaling pr. patient for at fremme den præventive medicin (immuniseringer, screening) og ambulans kirurgi
- Der indføres resultatafhængige betalingssystemer for hospitaler i flere lande (Diagnosis Related Group-typen eller aktivitetsrelateret)

Direkte og indirekte styring

- Priskontrolsystemer for lægemidler i alle lande undtagen Tyskland og UK
- Referenceprissystemer for ikke-patenteret medicin i

Budgetlægning

- Faste budgetter erstatter målbudgetter
- Budgetter kombineres med aktivitetsrelaterede betalinger
- Sektorale budgetter erstattes af budgetter for individuelle udbydere

Direkte og indirekte styring

- En større rolle for sundhedsteknologievalueringsforbindelse med beslutninger om dækning af indkøb

<ul style="list-style-type: none"> • Mængdebegrænsninger (f.eks. loft over antallet af artikler pr. recept) • Begrænsning af antallet af hospitalssenge (de fleste lande) • Begrænsninger på kapitalinvesteringer og investeringer i ny teknologi • Tilskyndelser til udvikling af alternativer til hospitalsbehandling (de nordeuropæiske lande) • Begrænsning af udbuddet af arbejdskraft (adgangs-begrænsning ved medicin- og tandlægestudier samt specialistuddannelser) • Lægeregistre med eller uden sanktioner for overdreven receptudstedelse 	<p>Tyskland, Sverige og Danmark og for al medicin i Nederlandene og Italien</p> <ul style="list-style-type: none"> • Flere incitamenter til at udvikle alternativer til hospitalsbehandling (hovedsagelig i Belgien og Danmark) • Yderligere begrænsning af antallet af hospitalssenge • Praktiske retningslinjer for lægepraksis med finansielle sanktionsmuligheder (Frankrig og Østrig) • Teknologievalueringsinstitutter etableret i flere lande 	<ul style="list-style-type: none"> • Nye begrænsninger på kapitalinvesteringer i ny teknologi • Yderligere begrænsning af antallet af hospitalssenge • Udvikling og brug af sofistikerede informationssystemer • Yderligere begrænsning af udbuddet af arbejdskraft (hovedsagelig læger) • Flere investeringer i lederudvikling
---	--	--

Kilde: E. Mossialos og J. Le Grand "Health Care and Cost Containment in the European Union", London School of Economics, 1999.

BILAG D: REFORM AF DE OFFENTLIGE PENSIONSORDNINGER³⁰

B	På basis af omfattende reformer, der blev gennemført i 1997 for ansatte i den private sektor, gør regeringen sammen med arbejdsmarkedets parter sig nu overvejelser om yderligere reformer, som skal omfatte offentligt ansatte og selvstændige erhvervsdrivende. Det overvejes bl.a. også at fremme private bidragsfinansierede pensioner.
DK	Omstillingen fra et grundlæggende ikke-bidragsfinansieret system til et system med en meget højere grad af bidragsfinansiering har været undervejs i en årrække. I 1999 blev et midlertidigt bidrag til ATP (arbejdsmarkedets tillægspension) på 1% af gennemsnitslønnen gjort permanent, og førtidspensionsreglerne blev strammet op.
D	Pensionsreformer står stadig meget højt på den politiske dagsorden. Der blev opnået enighed om en skattereformpakke, hvorved øgede indtægter fra energiafgifter delvis opvejer en nedsættelse af bidragssatsen til pensioner for arbejdstagere og arbejdsgivere. Der blev også opnået enighed om ændringer, som skal gennemføres i 2000/2001, og som knytter stigninger i de offentlige pensioner til inflationen snarere end til udviklingen i nettoindkomsterne. Som led i de igangværende drøftelser om pensionsreformen har forbundsregeringen imidlertid tilbudt igen at knytte den stigning i de offentlige pensioner, der vil blive gennemført den 1. juli 2001, til nettoindkomsterne (justering for stigningen i nettoindkomster som følge af indkomstskattereformen). En planlagt pensionsreform har til formål at begrænse stigningen i de sociale udgifter som følge af demografiske forandringer og derved sikre et passende pensionsniveau frem til i hvert fald 2030. Det overvejes at indføre en supplerende kapitalfinansieret pension. I afventning af disse reformer vil de reformer, som den foregående regering vedtog i 1998, men som den nuværende regering suspenderede, træde i kraft.
EL	En reformstrategi i to faser blev fremlagt i 1998. Første fase var primært organisatorisk og medførte eksempelvis, at der blev indført et socialsikringsnummer. Anden fase forudsætter en større omlægning af de offentlige pensioner og vil kunne omfatte en ensartet pensionsalder i de forskellige pensionsordninger, en justering af bidrags- og ydelsessatserne til et mere bæredygtigt niveau og indførelse af en lovpligtig erhvervspensionsordning. Der mangler endnu tilkendegivelser om indholdet af anden fase.

³⁰

Tabellen bygger på rapporten om gennemførelse af de overordnede økonomiske retningslinjer. Den er endnu ikke helt ajourført.

E	<p>Der blev indført omfattende reformer i 1997 (baseret på Pacto de Toledo fra 1995), hvorved de offentlige pensioner blev bragt ind i et mere bæredygtigt leje. Yderligere reformer er berammet til 2000. Disse skal omfatte foranstaltninger, der sigter mod at forhøje den faktiske pensionsalder og modvirke førtidspensionering og tager problemet med særpensionsordninger op (f.eks. pensionsordninger for selvstændige erhvervsdrivende og ansatte i landbruget). I løbet af 1999 opstod der uenighed mellem centralregeringen og regionerne om, hvorvidt sidstnævntes ikke-bidragsfinansierede pensioner skulle forøges med mere end inflationen. I 2000 er der blevet oprettet en reserve i socialsikringsfonden til løsning af problemet med befolkningens aldring. Fondens reservebeløb er fra starten på 0,1% af BNP, og Spaniens opdaterede stabilitetsprogram indeholder et tilsagn om, at denne reserve vil blive yderligere forhøjet.</p>
F	<p>Efter at de reformer, der blev vedtaget i 1997, var blevet udskudt, blev der i 1999 fremlagt en rapport, som skulle danne grundlag for en dialog mellem myndighederne og arbejdsmarkedets parter, og denne dialog er nu i gang. Premierministeren bebudede i marts 2000 retningslinjerne for en bred reform omfattende bl.a. en forøgelse af pensionsreservefondens aktiver, etablering af et pensionstilsyn (Conseil d'Orientation des Retraites) og, for offentligt ansatte, en eventuel forlængelse af den minimumsbidragsperiode, der kræves for at opnå fuld pension.</p>
IRL	<p>I maj 1998 skitserede regeringen sine planer for oprettelse af et fuldt udbygget pensionssystem. Med udgangspunkt i en beslutning truffet af regeringen i juli 1999 foretages der en årlig hensættelse på 1% af BNP med det formål at forhåndsfinansiere de fremtidige udgifter til offentlige pensioner. En del af indtægterne fra privatiseringen af det statslige teleselskab vil også blive skudt ind i den nationale pensionsreservefond (oprettes i 2000; afventer den endelige lovgivning). En del af indtægterne blev også anvendt til at finansiere statens fremtidige pensionsforpligtelser over for de af de ansatte, der var beskæftiget i teleselskabet inden privatiseringen.</p>
I	<p>Der blev gennemført en række reformer i 1990'erne, den seneste i 1997. Skønt reformerne har medvirket til at nedbringe stigningen i pensionsudgifternes andel af BNP sammenlignet med den hidtidige situation, er de offentlige pensionsudgifter fortsat høje og kunne svække de offentlige financers bæredygtighed på lang sigt. De største svagheder ved det nuværende system er de alt for lange overgangsperioder og forholdsvis generøse ydelser set ud fra et aktuarmæssigt synspunkt. Der hersker desuden stadig stor usikkerhed omkring de fremtidige reformer. Systemet blev ikke ændret i 1999 og 2000. Der er planlagt en revision af systemets parametre i begyndelsen af 2001.</p>
L	<p>Der blev gennemført reformer i 1998 med det formål at bringe pensionsordningen for nye offentligt ansatte i overensstemmelse med pensionsordningen for ansatte i den private sektor.</p>

NL	Eftersom en stor del af pensionerne i forvejen er bidragsfinansierede, søges virkningen af den stigende gennemsnitsalder i befolkningen løst via en nedbringelse af den offentlige gæld og foranstaltninger til forøgelse af beskæftigelseskvoten.
A	Store reformpakker blev iværksat i 1993 og senere i 1998. Sidstnævnte reform omfattede foranstaltninger vedrørende incitamenterne til at lade sig førtidspensionere, strammede kravene for at få invalidepension og bragte pensionsordningen for offentligt ansatte på linje med den generelle ordning. Desuden blev der indført en årlig tilpasningsformel, som giver mulighed for budgetmæssigt at tage højde for den længere forventede levealder. Denne blev dog suspenderet i 1998 og 1999 og skal tages op til revision i 2000.
P	En ny rammelov blev godkendt af parlamentet i juli 2000 som reaktion på en hvidbog fra 1998. Den skulle blive gennemført i den nærmeste fremtid. Nyhederne er følgende: en mere fleksibel pensionsalder, pensionsformlen vil blive ændret (i stedet for at benytte de bedste 10 ud af de sidste 15 år vil hele bidragsperioden blive benyttet), hvilket skulle gøre systemet mindre generøst, og stabiliseringsfonden vil blive forøget til næsten 50% af de årlige private pensionsudgifter. Ved udgangen af 1999 havde fonden akkumuleret aktiver svarende til 3% af BNP.
FIN	I 1999 nåede arbejdsmarkedets parter til enighed om en række foranstaltninger, hvorved førtidspensionering blev udskudt, og den erhvervsaktive periode blev udvidet. Dette vil sammen med et stort overskud på primærsaldoen gøre det lettere at betale de øgede aldersrelaterede udgifter i de kommende år. Der sættes dog fortsat spørgsmålstegn ved de eksisterende offentlige pensionsordningers bæredygtighed på lang sigt, og der vil sandsynligvis blive behov for yderligere reformer for at løse problemet med uligevægte ved kilden.
S	De reformer, der blev vedtaget i 1998, er ved at blive iværksat i praksis. De indebærer, at antallet af bidragsfinansierede pensionsordninger øges. De etablerer også en tættere sammenhæng mellem det bidrag, der betales, og den ydelse, der modtages, ved at tage hensyn til den samlede arbejdskarriere, og indekseringsklausulerne er blevet justeret.
UK	Beregninger fra 1999 viser, at den stigende ældrekvotes konsekvenser for UK's offentlige finanser er forholdsvis gunstige. De omfattende reformer, der blev fremsat forslag om i slutningen af 1998, blev vedtaget i 1999. De omfatter en 'mindsteindkomstgaranti' og erstatter SERPS ("state earnings related pension scheme" (statslig lønrelateret pensionsordning)) med endnu en pension baseret på faste ydelser.