

Kritische bedenkingen over de vooruitzichten van de budgettaire kosten van de vergrijzing

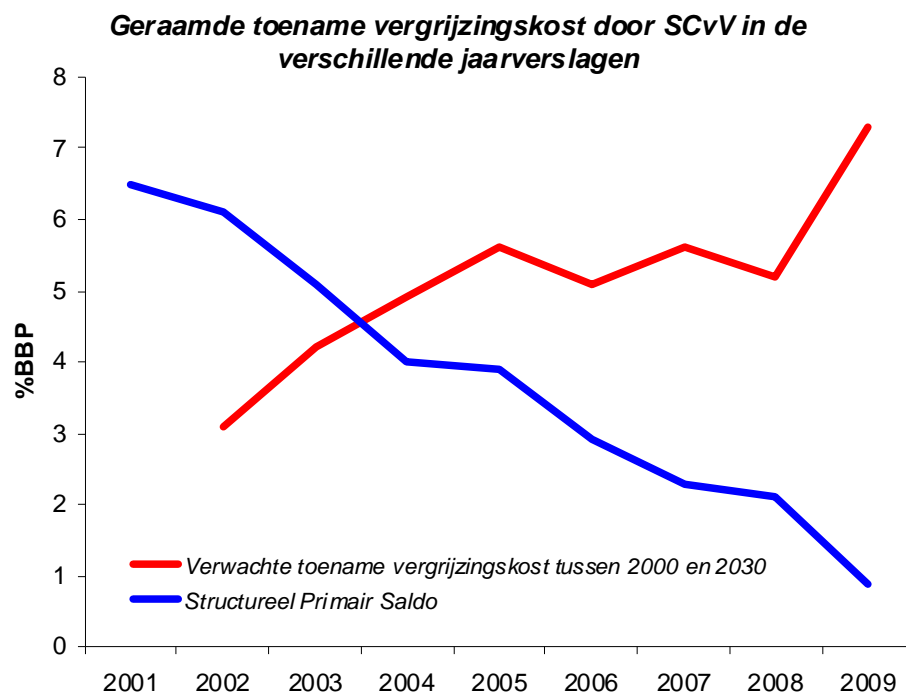
**Gert Peersman
Frederick Van Gysegem**

Universiteit Gent



Analyse

- Bedenkingen over de vooruitzichten van de budgettaire kosten van de vergrijzing in kader van:
 - Projecties die systematisch opwaarts worden bijgesteld
 - Input voor beslissingen van niet-reagerende beleidsmaker
 - Ondermeer op basis van eindverhandeling:
 - Frederick Van Gysegem: "Demografische evolutie en de gevolgen voor de overheidsbegroting in België"

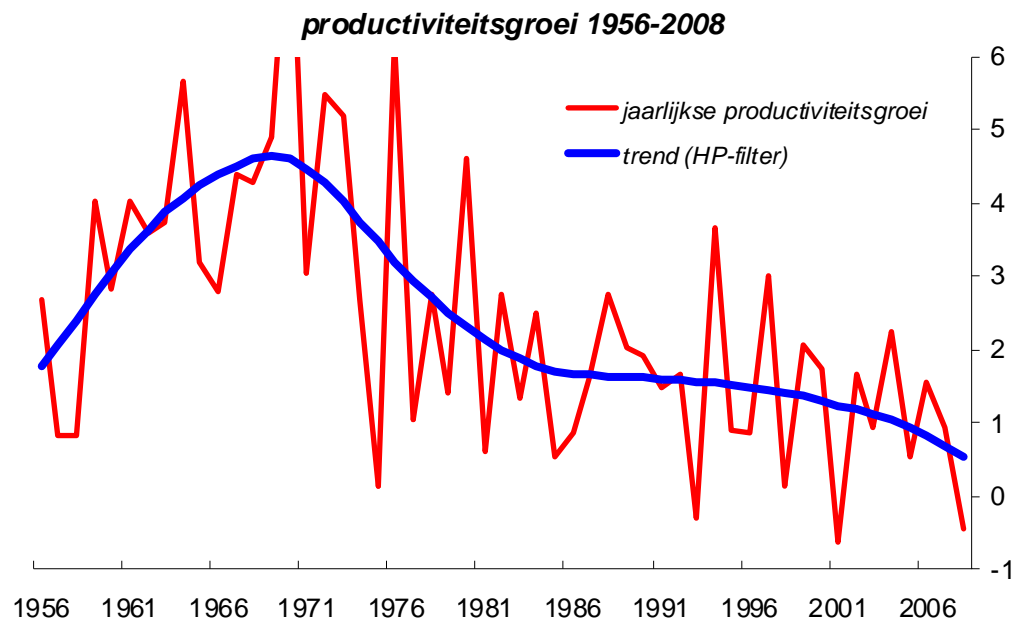


Paradox van de uitgangspunten

- De prognoses voor de budgettaire kosten van de vergrijzing vertrekken van een aantal (ambitieuze) macro-economische hypothesen
 - Evolutie naar een productiviteitsgroei die veel hoger ligt dan wat we de afgelopen 20 jaar hebben gekend
 - 1.50% per jaar (zelfs 1.75% in vorige verslagen)
 - Gemiddelde afgelopen 10 en 20 jaar: 1.06% en 1.29%
 - Een substantiële stijging van de werkgelegenheidsgraad
 - Van 62.7% naar 68.5%
- ... en dit allemaal zonder bijkomende kosten?
 - Niet realistisch zonder serieuze budgettaire gevolgen
 - Actief arbeidsmarktbeleid, investeringen in R&D, onderwijs, ...
- Een trade-off tussen beide uitgangspunten
- Uitgaven gezondheidszorg gerelateerd aan groei

Productiviteitsgroei

- Veronderstelde productiviteitsgroei té optimistisch
 - 1.50% per jaar (1.75% in vorige verslagen)
 - In tegenstelling tot dalende trend
 - Trend geeft momenteel (in 2008) 0.55% per jaar
 - Gemiddelde afgelopen 10 jaar: 1.06%
 - Gemiddelde afgelopen 20 jaar: 1.29%
 - Determinanten van hogere waarden in verleden ontbreken



Productiviteitsgroei

- Veronderstelde productiviteitsgroei té optimistisch
 - 1.50% per jaar (1.75% in vorige verslagen)
 - In tegenstelling tot dalende trend
 - Productiviteits*niveau* is al ver boven Europees gemiddelde
 - Financiële crisis zou wel eens een blijvende invloed op de productiviteitsgroei kunnen hebben
- Vergrijzing zelf heeft ook een negatieve impact op productiviteitsgroei
 - Veroudering gemiddelde werknemer niet bevorderlijk voor productiviteit, vooral voor de *groei* van productiviteit
 - Meer deeltijdse arbeid (productiviteit per capita daalt)
 - Macro-economisch ontsparen betekent minder kapitaal en dus lagere productiviteit
 - Groter aandeel van minder productieve zorgsector

Productiviteitsgroei

- Opkrikken productiviteitsgroei tot veronderstelde niveau onmogelijk zonder budgettaire gevolgen
 - Extra investeringen ondermeer in R&D en onderwijs
- Er vanuit gaan dat dit effectief zal gebeuren voor prognoses is misleidend voor beleidsmakers
 - Werkelijke kost van vergrijzing is substantieel hoger zonder deze hiervoor noodzakelijke maatregelen
 - Vertrekken van de *huidige* situatie en kosten/baten van maatregelen voorleggen is transparanter
 - “Indien men erin slaagt om de huidige productiviteitsgroei te verhogen met $x\%$ per jaar, dan daalt de kost met $y\%$ ”
 - Beleidsmakers moeten dan hiervoor de budgettaire kosten berekenen
 - Momenteel teveel de indruk dat hogere groei al gerealiseerd is
 - Alternatieve scenario's (1.25% en 1.75%) zijn stap (signaal) in goede richting!

Productiviteitsgroei

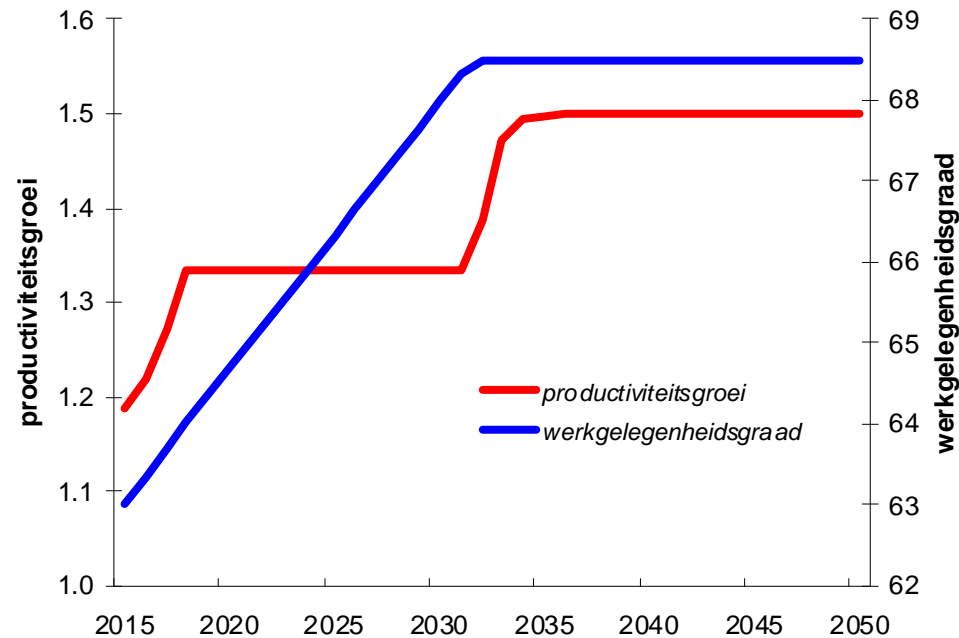
- Een scenario voor beleidsmakers
 - Productiviteitsgroei gemiddeld zoals de afgelopen 10 jaar
 - Evolueert naar 1.06%
 - Alle andere parameters ongewijzigd
 - Budgettaire kost vergrijzing is in 2030 al **1.2% - 1.5%** hoger dan in referentiescenario
 - Bij constant beleid (zoals de 10 jaar voor de crisis) qua maatregelen om de productiviteit te verbeteren, stijgt de budgettaire kost voor vergrijzing met 7.0% - 7.3% tegen 2030
 - Deze kost kan gereduceerd worden tot 5.8% indien de beleidsmakers erin slagen om de productiviteit te laten stijgen tot 1.50% per jaar

Trade-off effect

- Stijging van werkgelegenheidsgraad heeft ook een neerwaartse impact op de productiviteit
 - Deze belangrijke trade-off is afwezig in de simulaties
 - Verhogen werkgelegenheidsgraad typisch via inschakeling in minder productieve jobs (bvb. dienstencheques)
 - Opleidingsniveau (productiviteit) van werkloze die wordt ingeschakeld ligt lager dan de gemiddelde werkende
 - Human capital gedaald door periode van werkloosheid
 - Meer werknemers verlaagt de incentive van bedrijven om te investeren in productiviteitsbevorderende innovaties
 - Stijging werkgelegenheidsgraad met 1%:
 - 0.5% daling van productiviteit (Artus & Cette, 2004)
 - 0.3% (McGuckin & Van Ark, 2005)
 - 0.31% - 0.38% (Belorgey et al., 2006)
 - 0.40% - 0.50% (Englander & Gumay, 1994)

Trade-off effect

- Stijging van werkgelegenheidsgraad heeft ook een neerwaartse impact op de productiviteit
 - Simulatie impact van stijging werkgelegenheidsgraad van 62.7% in 2014 tot 68.5% tegen 2032 op veronderstelde productiviteitsgroei uit referentiescenario

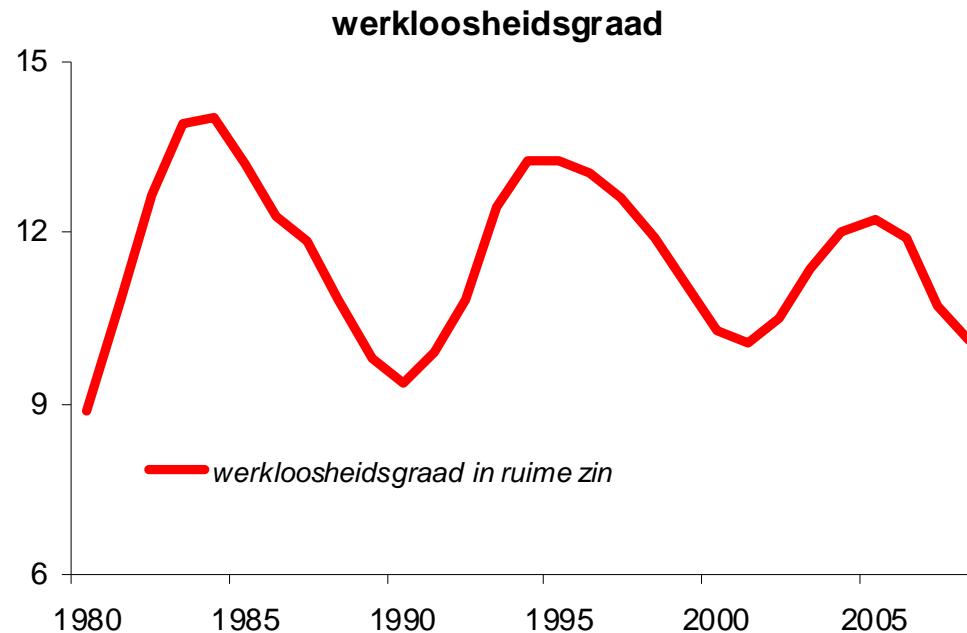


Trade-off effect

- Stijging van werkgelegenheidsgraad heeft ook een neerwaartse impact op de productiviteit
 - Simulatie impact van stijging werkgelegenheidsgraad van 62.7% in 2014 tot 68.5% tegen 2032 op veronderstelde productiviteitsgroei uit referentiescenario
 - Tijdelijk neerwaarts effect op jaarlijkse productiviteitsgroei van bijna 0.2%
 - Budgettaire kost voor vergrijzing in referentiescenario stijgt met **0.4% - 0.5%** in 2030 en **0.8%** vanaf 2040!
 - En dan veronderstellen we nog dat, eenmaal deze arbeiders zijn ingeschakeld, hun productiviteit evenveel *stijgt* als de anderen
 - Terwijl ze typisch terecht komen in jobs waar ook het potentieel voor productiviteitsgroei beperkt is (cf. dienstencheques)
 - Is een topic voor onderzoek
 - Interessant onderwerp voor onderzoek is ook nagaan of de elasticiteit verschillend is naargelang de leeftijdsgroep van de toename in de werkgelegenheidsgraad (bvb. 55+ en beleid inzake brugpensioen)

Structurele werkloosheidsgraad

- Problematiek structurele werkloosheidsgraad (en werkgelegenheidsgraad) identiek als productiviteit
 - Werkloosheidsgraad in ruime zin wordt verondersteld te dalen van 14.7% in 2014 naar 8% op lange termijn
 - Reduceert alleen al werkloosheidskost/BBP met 1.1% tussen 2014 en 2060
 - Groot contrast met het verleden (afgelopen 30 jaar)



Structurele werkloosheidsgraad

- Problematiek structurele werkloosheidsgraad (en werkgelegenheidsgraad) identiek als productiviteit
 - Werkloosheidsgraad in ruime zin wordt verondersteld te dalen van 14.7% in 2014 naar 8% op lange termijn
 - Reduceert alleen al werkloosheidskost/BBP met 1.1% tussen 2014 en 2060
 - Groot contrast met het verleden (afgelopen 30 jaar)
 - Weinig realistisch gegeven rigide Belgische arbeidsmarkt
 - Bestaan van minimumlonen, hoge werkloosheidsuitkeringen, automatische loonindexering, ...
 - Eveneens niet mogelijk zonder significante gevolgen voor het budget en productiviteitsgroei
 - Vereist vele (dure) maatregelen en actief arbeidsmarktsbeleid
 - Denk maar aan de jobkorting
 - Veelal minder productieve arbeiders of jobs (trade-off effect)

Structurele werkloosheidsgraad

- Een scenario voor beleidsmakers
 - Structurele werkloosheid zoals de afgelopen 3 decennia
 - Lange termijn structurele werkloosheidsgraad van 11.6%
 - Participatiegraad kan wel kosteloos stijgen zoals in referentie
 - Budgettaire kost voor vergrijzing is in 2030 **0.7% - 1.0%** hoger dan het referentiescenario
 - Constant werkloosheidsbeleid betekent een verhoogde kost voor vergrijzing van 6.5% à 6.8% tegen 2030
 - Slaagt men erin om de structurele werkloosheidsgraad terug te dringen van 11.6% naar 8.0%, dan zal de budgettaire kost tot 1% minder bedragen

Gezondheidsuitgaven

- Veronderstelling: economische activiteit heeft een proportioneel effect op de gezondheidsuitgaven
 - Inkomenselasticiteit uitgaven acute gezondheidszorg is 1
 - Uitgaven langdurige zorg volgen evolutie lonen en productiviteit (dus ook gerelateerd aan groei)
 - Gevolgen voor de simulaties van beleidsmaatregelen, in het bijzonder wanneer vergelijkingen worden gemaakt
 - Maatregelen die erin slagen om de groei te stimuleren, resulteren ook in meer voorspelde gezondheidsuitgaven (bvb daling werkloosheid impliceert meer acute zorg)
 - Werkelijke “bonus” zou wel eens groter kunnen zijn
 - Omgekeerde is ook waar: indien groei lager uitvalt dan hypothese (en gezondheidsuitgaven niet gerelateerd aan BBP), dan is er een explosieve toename van de kost!!!
 - Huidige crisis is hier een goed voorbeeld van

Gezondheidsuitgaven

- Veronderstelling: economische activiteit heeft een proportioneel effect op de gezondheidsuitgaven
 - Gevolgen voor de simulaties van beleidsmaatregelen, in het bijzonder wanneer vergelijkingen worden gemaakt
 - Economisch relevant: wijziging *gemiddelde* groei van 0.25% heeft impact van **0.5%** op gezondheidskost/BBP in 2030 en **meer dan 1.0%** op lange termijn
 - Reële groei van deze uitgaven in de analyse betrekken?
 - In ieder geval realistisch om deze ten minste gedeeltelijk los te koppelen van de economische activiteit

Gezondheidsuitgaven

- Bestaan van een *relatief* prijseffect
 - Prognoses gedaan voor constante prijzen over de tijd
 - Zoals het hoort
 - Relatieve prijzen worden ook constant verondersteld
 - Niet noodzakelijk het geval voor gezondheidsuitgaven...
 - Productiviteitsgroei gezondheidssector (bvb bejaardenzorg) is typisch *lager* dan rest van de economie
 - Lonen gezondheidssector zullen echter *gelijke tred* houden met rest van de economie (zeker gezien stijgende vraag en aldus krapte in die sector)
 - Betekent dat prijzen gezondheidszorg relatief zullen *stijgen* t.o.v. de rest van de economie, en aldus de budgettaire kost voor vergrijzing
 - Productiviteitsgroei die in gezondheidssector 0.5% lager ligt dan rest van de economie betekent een toename van de budgettaire kost met **1.0%** tegen 2030 en zelfs **meer dan 2%** op lange termijn
 - Economisch zeer relevant, verdient meer aandacht!

Overige bedenkingen

- Potentieel output is permanent lager door de financiële crisis (volledige toerekening van recessie)
 - Dit zou betekenen dat er momenteel geen vrije capaciteit en conjuncturele werkloosheid zou zijn
 - Zou best kunnen dat dichten van de outputgap uiteindelijk correspondeert met daling van potentiële outputgroei de komende jaren
 - Doch dit kan een verschil betekenen voor de “shape” en bepaalde componenten van de groei, bvb. hogere werkgelegenheid en lagere productiviteitsgroei
- Verder endogeniseren van parameters model
 - Voornamelijk aanbod van arbeid (is immers cruciaal)
 - zelfs demografische parameters zoals migratiesaldo
 - Constructie van algemeen evenwichtsmodel overwegen

Overzicht

- Referentiescenario voorspelt een toename van de budgettaire kost met **5.8%** tegen 2030
- Werkelijke kost is waarschijnlijk **substantieel hoger**
 - Rekening houden met trade-off effect door stijgende werkgelegenheidsgraad: **+0.5%**
 - Bij huidig beleid inzake productiviteitsgroei: **+1.5%**
 - Noodzaak aan een actief beleid om productiviteit te laten stijgen
 - Bij huidig arbeidsmarktbeleid: **+1.0%**
 - Actief arbeidsmarktbeleid & terugdringen werkloosheid noodzakelijk
 - Rekening houden met een relatief prijseffect van de gezondheidsuitgaven: **+1.0%**
 - Indien gezondheidsuitgaven onafhankelijk evolueren van de economische activiteit, genereert dit een **multiplicatoreffect**: +0.5% per 0.25% lagere gemiddelde groei
 - Huidig beleid inzake productiviteitsgroei wordt dan bijvoorbeeld +2.4%

Overzicht

- Is budgettair onhaalbaar, zeker voorbij 2030 horizon
 - Een sociale zekerheid die 1/3 is van het BBP is onrealistisch (totale overheidsontvangsten zijn momenteel minder dan helft van BBP)
 - Alternatieve maatregelen moeten ook bekeken worden, zoals optrekken participatiegraad en pensioenleeftijd