

2009-01-21

## PERSCOMMUNIQUÉ

---

### Houdbaarheid van de begroting en beleidsimplicaties voor het eurogebied

door Fabrizio Balassone, Jorge Cunha, Geert Langenus, Bernhard Manzke, Jeanne Pavot, Doris Prammer en Pietro Tommasino

NBB Working Paper No 155 - Research Series

De vergrijzing van de bevolking confronteert de beleidsmakers in de komende decennia met belangrijke uitdagingen. Stijgende uitgaven voor pensioenen, gezondheids- en ouderenzorg zullen wegen op de overheidsbegrotingen, terwijl de economische groei naar verwachting zal teruglopen als gevolg van de geleidelijke daling van de bevolking op arbeidsleeftijd. Tijdens de Europese Raad van Stockholm in 2001 werd een driesporenbeleid geformuleerd om het hoofd te bieden aan die uitdagingen. Dat beleid omvat structurele hervormingen van de pensioen- en zorgstelsels, maatregelen om de werkgelegenheid en de economische groei te verhogen en de gezondmaking van de overheidsfinanciën. In deze paper ligt de nadruk op het laatstgenoemde element en wordt het probleem van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in de landen van het eurogebied onderzocht, dat is de mate waarin het huidige begrotingsbeleid kan worden voortgezet of moet worden aangepast.

Eerst worden de vaak gehanteerde, door de Werkgroep Vergrijzing van het Comité voor Economische Politiek verrichte ramingen van de weerslag van de vergrijzing op de begroting aan een kritische beoordeling onderworpen. Volgens de recentste ramingen van deze Werkgroep zou de vergrijzing de begrotingssaldi tijdens de periode van 2010 tot 2050 met nagenoeg 4,3% bbp verslechteren in de elf landen die in 1999 het oorspronkelijke eurogebied vormden. Dergelijke langetermijnprojecties zijn uiteraard evenwel omgeven met een aanzienlijke mate van onzekerheid. Aan de hand van plausibele alternatieve ramingen voor belangrijke parameters in de projecties van de Werkgroep, grotendeels gebaseerd op door die Werkgroep uitgevoerde sensitiviteitsanalyses, constateren we dat de kosten van de vergrijzing in de periode van 2010 tot 2050 1 procentpunt hoger kunnen liggen.

Tegen die achtergrond bekijken we een breed scala van houdbaarheidsindicatoren en berekenen we houdbaarheidstekorten, rekening houdend met de gecorrigeerde kosten van de vergrijzing. We constateren dat van alle in deze paper beschouwde landen de overheidsfinanciën momenteel enkel in Finland houdbaar lijken te zijn. Alle andere landen zullen vroeg of laat hun begrotingsbeleid moeten aanpassen. De precieze omvang van de houdbaarheidstekorten verschilt volgens de gekozen indicator maar de rangorde van de landen is robuuster. De noodzakelijke aanpassing is veel kleiner voor landen die recentelijk belangrijke structurele hervormingen van hun pensioenstelsels hebben uitgevoerd, zoals Duitsland, Oostenrijk en Italië.

Houdbaarheidsindicatoren zoals die die in deze paper worden beschouwd, meten doorgaans de omvang van een "snelle" begrotingsaanpassing om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te herstellen. In vele gevallen zou die snelle begrotingsaanpassing in de komende jaren heel belangrijke consolidatiemaatregelen vergen. In deze paper onderzoeken we aan de hand van een criterium inzake billijkheid tussen de generaties of een dergelijke begrotingsstrategie aangewezen is. De methode die werd gebruikt om dat criterium operationeel te maken leunt aan bij de klassieke "generational accounting"-benadering, maar verschilt er in een aantal specifieke aspecten van. Door aan verschillende leeftijdsgroepen ontvangsten en primaire uitgaven van de overheid toe te wijzen, berekenen we een "netto belastingdruk" voor verschillende generaties. Vervolgens vergelijken we het verloop van die netto belastingdruk voor twee verschillende begrotingsstrategieën, een snelle begrotingaanpassing om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën al in de komende jaren te herstellen en een geleidelijkere begrotingsinspanning over de periode van 2010 tot 2050. Voor drie landen - België, Duitsland en Frankrijk - tonen we aan dat de snellere begrotingsaanpassing leidt tot een enigszins vlakker profiel voor de netto belastingdruk over de leeftijdsgroepen: de druk is zwaarder voor jongere en toekomstige generaties, maar de toename is over het algemeen minder scherp dan bij de geleidelijkere aanpassingsinspanning. Een snellere begrotingsinspanning, dat is de "voorfinanciering" van (een groot gedeelte van) de kosten van de vergrijzing door middel van begrotingsconsolidatie in de komende jaren, kan naar ons gevoel dan ook als billijker worden beschouwd.

Onze berekeningen van de belastingdruk over de leeftijdsgroepen zijn deels gebaseerd op een aantal vereenvoudigde hypothesen (bv. met betrekking tot het leeftijdsprofiel voor specifieke ontvangsten- en uitgavencategorieën). Uit een sensitiviteitsanalyse blijkt evenwel dat het voornaamste resultaat - een strategie van voorfinanciering is billijker dan een geleidelijke begrotingsinspanning - vrij robuust is tegen wijzigingen van die hypothesen.

Hoewel deze paper geen antwoord biedt op de vraag welke policy mix, b.v. structurele hervormingen versus budgettaire voorfinanciering, de optimale beleidsreactie is op de vergrijzing van de bevolking, lijkt de voornaamste conclusie relevant te zijn tegen de achtergrond van het verloop van de begrotingsregels van de EU. De Ecofin-Raad heeft immers onlangs aangegeven dat bij de bepaling van de middellangetermijndoelstellingen voor het begrotingsbeleid ingevoerd in de context van het herziene stabiliteits- en groeipact meer rekening dient te worden gehouden met de houdbaarheid van de begroting op de lange termijn, met name de toekomstige impact van de vergrijzing. In dat verband kan de bezorgdheid omtrent billijkheid tussen de generaties een rol spelen en operationeel worden gemaakt volgens de hier aangegeven methode. Indien onze voorlopige conclusies worden bevestigd en indien geen verdere kostenbesparende hervormingen van de pensioen- en zorgstelsels worden doorgevoerd, kan een opwaartse herziening van de middellangetermijndoelstelling tot een aanzienlijk overschot voor veel lidstaten van de EU in dat geval aangewezen lijken.