

De impact van de COVID-19-crisis op de vergrijzingskosten¹



Johan Van Gompel

Voorzitter Studiecommissie Vergrijzing
Senior Economist, KBC Groep
Gastdocent Universiteit Antwerpen

ABSTRACT

In July, the Study Committee on Ageing published its 19th annual report estimating the budgetary impact of ageing over the long term. More in particular, it concerns a forecast until 2070 of the change in all social expenditure expressed as a percentage of gross domestic product (GDP). Since the projections made are inevitably based on hypotheses surrounded by (sometimes considerable) uncertainty, this is by no means a prediction. This year, on top of the traditional uncertainty inherent in long-term forecasts, there is an additional uncertainty regarding the evolution and socio-economic consequences of the COVID-19 epidemic. This short article summarises the hypotheses of these consequences and shows the extent to which they have an impact on the estimated costs of ageing.

De Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) publiceerde in juli haar 19^e jaarlijkse verslag met een raming van de budgettaire gevolgen van de vergrijzing voor de Belgische overheid. Concreet betreft het een vooruitzicht tot 2070 van de verandering in alle sociale uitgaven, uitgedrukt in procent van het bruto binnenlands product (bbp). Aangezien de gemaakte vooruitzichten onvermijdelijk berusten op hypothesen die met (soms grote) onzekerheid zijn omgeven, gaat het hier geenszins om een voorspelling. Dit jaar doet er zich bovenop de traditionele onzekerheid eigen aan langetermijn-vooruitzichten een bijkomende onzekerheid voor met betrekking tot de evolutie en sociaaleconomische gevolgen van de COVID-19-epidemie. Dit kort artikel vat de gemaakte hypothesen van die gevolgen samen en geeft weer in welke mate zij een impact hebben op de geraamde vergrijzingskosten.

¹ Dit artikel is gebaseerd op het begin juli gepubliceerde jaarlijkse verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing (beschikbaar op de website van het Federaal Planbureau www.plan.be). De SCvV maakt deel uit van de Hoge Raad van Financiën. Dank gaat uit naar de andere leden van de commissie en in het bijzonder naar Greet De Vil en Nicole Fasquelle, die binnen het Federaal Planbureau instaan voor de concrete becijfering van de vergrijzingskosten.

1. Hoe het vergrijzingsverslag met COVID-19 rekening houdt

De coronacrisis heeft een zware impact op het sociale leven en de economische activiteit. Tot op vandaag zijn de gevolgen van de crisis, zeker die spelen op de wat langere termijn, nog moeilijk in te schatten. Dat neemt niet weg dat het nodig is om, voor zover mogelijk, bepaalde effecten in de raming van de vergrijzingskosten in rekening te brengen. De studiec commissie neemt drie aspecten expliciet mee in haar recente analyse: (1) de impact van COVID-19 op de demografische ontwikkelingen (bevolkingsgroei, sterftcijfer en internationale migratie), (2) de impact van COVID-19 op bepaalde macro-economische variabelen (voornamelijk bbp en werkloosheid), en (3) de tijdelijke genomen beleidsmaatregelen ter bestrijding van de epidemie. De overige assumpties waarop de berekening van de vergrijzingskosten berusten die niet gerelateerd zijn aan COVID-19 worden in dit artikel niet besproken, maar zijn in detail terug te vinden in het volledige vergrijzingsverslag.

Voor de demografische assumpties wordt uitgegaan van de herziene demografische vooruitzichten van het Federaal Planbureau van juni 2020.² Die gaan ervan uit dat de Belgische bevolking in 2020 met 17.000 personen stijgt in plaats van 50.000 in een scenario zonder COVID-19. Die geringere toename is het gevolg van een groter aantal overlijdens (+9.000 personen), maar vooral van een lager internationaal migratiesaldo (-24.000 personen) tegenover een scenario zonder de epidemie.³ Als gevolg van de epidemie moest een bijkomende hypothese van oversterfte in 2020 worden opgenomen. Die oversterfte werd geraamd op 9.000 bijkomende overlijdens voor alle oorzaken samen, tegenover 110.000 overlijdens wanneer de epidemie niet had plaatsgevonden. Om de verspreiding van het virus tegen te gaan, namen (inter)nationale instanties beslissingen om de verplaatsingen van de bevolking te beperken. Voor België komt de impact overeen met een halvering van de migratiestromen die voor 2020 vóór de uitbraak van de epidemie werden verwacht. De diverse demografische wijzigingen met betrekking tot 2020 vertalen zich ook in (kleinere) veranderingen in de daarop volgende jaren.

Hoewel de gezondheidscrisis en de genomen maatregelen om deze te bestrijden als tijdelijk worden beschouwd, wordt er ook een economische impact op langere termijn verwacht. Zo gaat de studiec commissie ervan uit dat er een permanent bbp-verlies is en dat het structurele niveau waarnaar de werkloosheidsgraad op lange termijn tendert later wordt bereikt ten opzichte van een situatie zonder de crisis. Concreet werden inzake

² Federaal Planbureau, Statbel, 'Demografische vooruitzichten 2019-2070 - Actualisering in het kader van de COVID-19-epidemie', Federaal Planbureau, Rapport, juni 2020.

³ Bij gebrek aan objectieve informatie worden andere variabelen, zoals de vruchtbaarheid, niet gewijzigd. Ook met een mogelijk nieuwe grote golf van de COVID-19-epidemie wordt geen rekening gehouden.

macro-economische omgeving de vooruitzichten 2020-2025 van het Federaal Planbureau overgenomen die in juni 2020 werden gepubliceerd.⁴ De economische groei, die sterk door de COVID-19-crisis is aangetast, zou tussen 2020 en 2025 gemiddeld slechts 0,7% per jaar bedragen. Dat impliceert dat het bbp in 2025 nog niet opnieuw aanknoopt met het niveau dat het zou hebben bereikt wanneer de epidemie niet had plaatsgevonden. De werkloosheidsgraad (volgens het administratief concept) stijgt van 8,9 % in 2019 tot 11,5 % in 2021 en bereikt in 2025 geleidelijk opnieuw het niveau van 2019, terwijl hij lager zou geweest zijn zonder de COVID-19-crisis.

De raming van de budgettaire kosten van de vergrijzing houdt ook rekening met alle afgekondigde maatregelen en hervormingen inzake sociale uitgaven. Dat zijn enerzijds de maatregelen en hervormingen die al in de vorige jaren werden doorgevoerd en anderzijds de meer recente (tijdelijke) sociale maatregelen die vooral kaderen binnen de bestrijding van COVID-19. Wat die laatst betreft, zijn de belangrijkste: de versoepeling van de toegangsvoorwaarden en verhoging van de gemiddelde uitkering in de tijdelijke werkloosheid en de versoepeling van de toegangsvoorwaarden voor het overbruggingsrecht voor de zelfstandige werknemers. Het is belangrijk te benadrukken dat als die maatregelen niet zouden zijn genomen, de epidemie ernstigere sociale en macro-economische gevolgen zou hebben gehad met ook een grotere impact op de langere termijn.

2. De becijferde vergrijzingskosten en die impact daarop van COVID-19

De becijfering van de studiegcommissie slaat op het geheel van de sociale uitgaven van de gezamenlijke Belgische overheid. Concreet gaat het hier voornamelijk om de uitgaven inzake pensioenen en de gezondheidszorg (die vertegenwoordigden in 2019 10,6% respectievelijk 7,9% van het bbp) en vervolgens om de uitgaven inzake arbeidsongeschiktheid (2,0% van het bbp in 2019), werkloosheid (1,3%), kinderbijslag (1,5%) en een restcategorie van overige sociale uitgaven (1,5%). Volgens de jongste vooruitzichten van de studiegcommissie zouden de totale sociale uitgaven stijgen van 24,8% van het bbp in 2019 tot een maximum van 29,9% van het bbp aan het begin van de jaren 2040. Daarna dalen zij licht tot 29,1% van het bbp in 2070, het laatste projectiejaar (zie tabel).

De budgettaire kosten van de vergrijzing (d.i. de toename van alle sociale uitgaven) zijn ruimschoots positief tussen 2019 en 2040, namelijk 5 procentpunt van het bbp. Meer dan de helft van die kosten (2,8 procentpunt van het bbp) doet zich voor tussen 2019 en 2025,

⁴ Zie Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2020-2025, juni 2020.

een periode die sterk door de COVID-19-crisis wordt beïnvloed. De voornaamste reden is dat tijdens deze periode het bbp lager is dan het niveau dat het zou bereiken zonder de gezondheidscrisis. Hierdoor weegt het geheel van de sociale uitgaven zwaarder door in procent van het bbp. Dat verlies van economische activiteit wordt daarna slechts gedeeltelijk gerecupereerd door de daling van de werkloosheidsgraad en beïnvloedt dus ook de resultaten op langere termijn. Naast deze impact van de COVID-19-crisis op het bbp, nemen de uitgaven voor pensioenen en de gezondheidszorg sterk toe in de periode 2019-2040, vooral als gevolg van de veroudering van de bevolking. Tijdens die periode dragen de uitgaven voor pensioenen, gezondheidszorg en arbeidsongeschiktheid positief bij tot de budgettaire kosten van de vergrijzing (met 5,1 procentpunt van het bbp), in tegenstelling tot de overige sociale uitgaven (voor werkloosheid en kinderbijslag) die verminderen (met 0,1 procentpunt van het bbp).

Evolutie van de sociale uitgaven (in procent van het bbp) en budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070 (variatie van de sociale uitgaven tussen twee gegeven jaren in procentpunt van het bbp)

	2019	2040	2070	2019-2040	2040-2070	2019-2070	2019-2070 afwijking met juli 2019
	In procent van het bbp			In procentpunt van het bbp			
Pensioenen	10,6	13,5	13,3	2,9	-0,3	2,6	1,0
Gezondheidszorg	7,9	10,0	10,4	2,2	0,4	2,6	0,6
Overige sociale uitgaven	6,3	6,2	5,4	-0,1	-0,8	-0,9	0,5
Totaal	24,8	29,8	29,1	5,0	-0,7	4,3	2,2

Tussen 2040 en 2070 zijn de budgettaire kosten van de vergrijzing licht negatief, met -0,7 procentpunt van het bbp. Daar zijn meerdere verklaringen voor. Vooreerst wordt ervan uitgegaan dat de economische groei opnieuw aantrekt tegenover de voorgaande periode. Ten tweede zal na 2040 de afhankelijkheidsratio van de ouderen (dat is de bevolking op leeftijd 67+ tegenover die op leeftijd 18-66) veel gematigder stijgen. Ten derde groeien vrijwel alle sociale uitkeringen, geherwaardeerd conform de parameters van het Generatiepact uit 2005, dan minder snel dan de lonen en het bbp. Over de hele projectieperiode bekeken (2019-2070), bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 4,3 procentpunt van het bbp.

In vergelijking met de vooruitzichten in het jaarlijkse verslag van de SCvV in 2019 liggen de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2019 en 2070 2,2 procentpunt van het bbp

hoger. Meer dan drie vierde van dat verschil is afkomstig van de periode 2019-2025 en vooral te wijten aan het bbp-verlies door de COVID-19-crisis. De rest van het verschil speelt zich af over de periode 2025-2070 en is, naast het bbp-verlies door COVID-19, vooral toe te schrijven aan de neerwaartse herziening van de vruchtbaarheidshypothese in de nieuwe demografische vooruitzichten (gemiddeld 1,70 kinderen per vrouw vanaf 2030 in plaats van 1,88), verantwoord door de relatief lage vruchtbaarheidscijfers sinds het begin van de jaren 2010. Deze hypothese betekent op lange termijn minder mensen op arbeidsleeftijd, wat leidt tot een lagere beroepsbevolking, een lagere werkgelegenheid en een lager bbp.

3. Enkele afrondende beschouwingen

Gegeven de vele onzekerheden over de verdere evolutie en de gevolgen van de epidemie, moet het onzekere karakter van bovenstaande impactraming van de COVID-19-crisis op de budgettaire kosten van de vergrijzing sterk worden benadrukt. Door de omvang van de impact van de COVID-19-crisis, zowel op het vlak van groepen die getroffen worden als op het vlak van dimensies (inkomens, gezondheid, sociaal contact, onderwijs,...), kan de studiegcommissie in haar verslag in geen geval exhaustief zijn voor wat betreft de geraamde gevolgen van de crisis. Zij beperkt zich tot wat kwantificeerbaar is, maar beseft dat de sociaaleconomische gevolgen van de crisis ongetwijfeld ruimer zijn dan wat in het verslag kan worden voorgesteld.

Niettemin maakt het verslag voldoende duidelijk dat de impact van COVID-19 op de budgettaire kosten van de vergrijzing vrij groot is. De ruimere impact van COVID-19 op de Belgische publieke financiën zal de schuldgraad (volgens de eind juli gepubliceerde ramingen van het Monitoring Comité) doen oplopen van 98,8% van het bbp in 2019 tot 122,1% in 2020. Het zal voor de overheid een helse opdracht worden om, tegen het licht van de verwachte vergrijzingskosten, ervoor te zorgen dat de schuld de komende jaren niet verder fors ontspoot. Een te hoog oplopende schuld houdt immers financieel-economische risico's in die best uit voorzorg worden vermeden. Door de komende jaren zoveel mogelijk op een groeivriendelijke manier te saneren en de sanering te flankeren met groei-ondersteunende structurele hervormingen, kan de verslechtering van de publieke financiën worden gekeerd terwijl ook de potentiële groei wordt aangezwengeld. Dat laatste impliceert vooral het scheppen van een gunstig omgevingsklimaat waarin bedrijven investeren, innoveren en mensen aanwerven en waarin het voor mensen loont om te werken.