

Demografie en openbare financiën

Vormen demografische ontwikkelingen een belasting voor de publieke sector of werken zij juist als een stimulans in de economie¹? Deze vraag stond centraal op de 48ste conferentie van het International Institute of Public Finance (IIPF) in Seoul. Een impressie.

Bij de aanvang van het congres krijgen de deelnemers een koffertje met meer dan vijftig papers uitgereikt². Hoe moet je op een redelijke manier ca. 5 kg intellectuele geldingsdrang, geleerdheid en wetenschappelijk exhibitionisme beoordelen? Het dubbelcriterium dat Jacob van Maerlant (ca. 1300) stelt aan het geschreven woord – te weten dat teksten "van nutscap ende waer" moeten zijn – biedt enig houvast. Het doel van dit verslag is enkele interessante uitkomsten te belichten. Daarbij wordt de aandacht gericht op de demografie in relatie tot de thema's gezondheidszorg en financiering van de publieke sector, met hier en daar een uitstapje. Niet iedere inleider conformeert zich immers in die mate aan het congressthema als de congresleiding wel zou willen.

Gezondheidszorg

Bij een strikte interpretatie van het thema van het congres valt het stuk van Winfried Pohlmeier en Volker Ulrich buiten de boot³. Dit onderzoek betreft een econometrische analyse van de variabelen die de frequentie van het contact met de huisarts en de specialist bepalen. Eigenlijk dus een model voor de vraag naar gezondheidszorg. Een demografische invalshoek ontbreekt. Aanpak en resultaten van dit onderzoek zijn niettemin interessant.

Pohlmeier en Volker gaan in hun onderzoek uit van een bepaalde theoretische kansverdeling; een zogenoemde Negbin-verdeling, die zodanig gespecificeerd is dat de variantie groter kan zijn dan het gemiddelde. De kans dat de horde ('hurdle') naar de dokter genomen wordt, wordt verklaard. Vandaar dat men spreekt van een 'Negbin hurdle'-model. Door de gekozen theoretische specificatie kan de individuele beslissing om een huisarts te raadplegen en de frequentie van het contact, afzonderlijk

geanalyseerd worden. Het gaan naar de dokter, dus het initiatief van de patiënt, en het gedrag van de arts worden afzonderlijk geanalyseerd. Het 'Negbin hurdle'-model is geschat op basis van een sociaal-economisch panel uit 1985, dat ruim 5000 waarnemingen omvat. In het onderzoek wordt afzonderlijk gekeken naar het bezoek van de huisarts en de gang naar de specialist die daarop kan volgen. De uitkomsten corresponderen in het algemeen met de resultaten van eerder onderzoek. Enkele constatering zijn opmerkelijk. Particulier verzekerden gaan minder vaak naar de huisarts dan verzekerden die in een ziekenfonds deelnemen. De wijze van financiering is dus aan de vraagkant een regulerende variabele. Een ander resultaat dat eruit springt is dat arbeidsplaatsvariabelen (zwaar werk, stress, afwisseling en medeverantwoordelijkheid) alleen invloed hebben op de frequentie van de bezoeken aan de huisarts, maar niet op de doorverwijzing naar de specialist. Wat men zou mogen verwachten is dat, als arbeidsplaatsvariabelen van invloed zijn op het bezoek aan de huisarts, dit ook in de verwijzing naar de specialist terug zou moeten komen. Dit is merkwaardigerwijs niet het geval! Voorts is er sprake van een statistisch significante invloed van het feit of men werkloos is geweest. De onderzoekers schrijven dat de lezer hieruit zelf maar zijn conclusies moet trekken. Zoals zo vaak 't geval is, zijn de schrijvers bij de mondelinge presentatie van het onderzoek heel wat stelliger ten aanzien van hun bevindingen: daar heet het dat de combinatie van resultaten te zien is als een duidelijke aanwijzing voor 'shirking' en 'vluchten in de ziekte'.

De vraag naar medische diensten met een directe relatie naar de vergrijzing is geanalyseerd door Rob-

bert Huijsman⁴. Met een MIMIC-simulatiemodel worden de gevolgen van demografische trends op de consumptie van gezondheidszorg bekeken. MIMIC staat hier voor Multiple Indicators and Multiple Causes. Dit soort micro-econometrische modellen doet recht aan de onderlinge verknoping van variabelen in de verklaring van een verschijnsel. In de studie van Huijsman wordt verondersteld dat een complex van lichamelijke en psychische factoren de vraag naar diensten van de gezondheidszorg bepaalt. In prijzen van 1988 moet er voor de periode tot 2000 mee gerekend worden dat de vraag in de orde van grootte van 20% tot 30% gaat toenemen als gevolg van de vergrijzing. Economische en sociale ontwikkelingen, in de vorm van een veronderstelde stijging van de inkomens en verdergaande privatisering, kunnen de groei van de vraag naar medische diensten wel wat afremmen, maar niet tot stilstand brengen. Zo luidt ongeveer de beleidsmatige conclusie die uit het onderzoek van Huijsman te trekken is.

No bequest?

Palmer onderzoekt in een simulatie wat er in de 21ste eeuw (!) gebeurt met de consumptie en de besparingen, gegeven het officiële patroon van de bevolkingsgroei, zoals dat besloten ligt in de verschillende projecties⁵. De berekeningen verdienen mede daarom aandacht omdat op dit moment de Zweden mondiaal gezien de oudste bevolking hebben, dus het meest geconfronteerd geweest zijn met het vraagstuk. Ca. 16,5% van de bevolking zit in het 65⁺-traject; naar schatting zal deze categorie de komende 45 jaar nog met ongeveer 30% toenemen. Via de omvang en samenstelling van de bevolking werkt het demografische patroon door op de inkomensvorming.

1. Zie over dit thema ook: D.M. Cutler, J.M. Poterba, L.M. Sheiner en L.H. Summers, *An aging society; opportunity or challenge?*, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1990, nr. 1.

2. Een lijst van de papers is op aanvraag verkrijgbaar bij de auteurs.

3. W. Pohlmeier en V. Ulrich, *An econometric model of the two part decision process of the demand for health*.

4. R. Huijsman, *Demographic and social changes in the Netherlands. The impact on service use by elderly*.

5. E. Palmer, *The consequences for future consumption and saving of projected demographic changes in Sweden*.

Palmer laat zien dat vooral in het lopende decennium tot 2000 de besparingen drastisch omhoog zullen moeten gaan om de groei van de gewenste kapitaalvoorraad te financieren. De gewenste kapitaalvoorraad is die welke nodig is om de beroepsbevolking op een adequate wijze in het economische proces in te kunnen schakelen. Vanaf 2000 stabiliseert de consumptiequote zich. Uit de discussie blijkt dat in de studie geen rekening is gehouden met het nalaten of overdragen van 'wealth' aan de volgende generatie: een doodshemd heeft geen zakken. In de moderne economische literatuur speelt echter het zogenoemde 'bequest'-motief (bequest = legaat), bij voorbeeld bij het nagaan van de betekenis van de overheids-schuld, een rol. De eenvoudige gedachte achter het 'bequest'-motief is dat voor rationeel plannende economische subjecten een belastingverhoging van f 1 gelijkwaardig is aan een toename van het begrotingstekort met f 1, want vroeg of laat moet de rekening vereffend worden. Dit idee, dat door Robert Barro in 1974 nogal nadrukkelijk naar voren is gebracht⁶, gaat terug op het gedachten-goed van David Ricardo. Als regering inderdaad het voornemen hebben om naast rentebetaling de hoofdsom van de overheidsschuld af te lossen en mensen inderdaad de belangen van volgende generaties in aanmerking nemen, dan werkt het zogenoemde bequest-motief. Als men evenwel niet intertemporeel denkt en niet voornemens is om zich te bekommeren om de situatie van toekomstige generaties, dan gaat de redenering niet meer op.

Omslag of kapitaaldekking?

De wijze van financiering van pensioenvoorzieningen heeft in Nederland vooral de aandacht getrokken in verband met het vraagstuk van de pensioenbreuk. In de algemene economie is het onderwerp wat stiefmoederlijk bejegend. Daarom is het aardig dat uitgerekend op dit gebied een bijdrage is geleverd door een econoom die werkt op het grensvlak van theorie en praktijk. In een heldere analyse die zijn basis heeft in de strak gestileerde neoklassieke wereld, laat Jan Kuné – actuaaris bij het ABP – zien dat de vuistregel van Aaron geen algemene geldigheid bezit. Aaron schrijft in 1966 dat de gewenste wijze van financiering van een pensioenvoorziening afhankelijk is van een vergelijking van de

rentestand met de groeivoet van de inkomens. Volgens Aaron is kapitaaldekking geboden als de rente hoger is dan de groei van de inkomens. Daarentegen zou een omslagstelsel gewenst zijn als de rentevoet hoger is dan de procentuele stijging van de inkomens. Kuné formuleert het premiepercentage in de evenwichtssituatie in termen van de parameters van het neoklassieke model, en laat vervolgens aan de hand hiervan zien dat dikwijls een gemengd financieringssysteem de voorkeur geniet. Dit is met name het geval als de rentestand groter is dan de som van de bevolkingsgroei en het tempo van de technische vooruitgang. Dan is het nodig om naast de endogene premieopbrengsten een of andere vorm van een omslagstelsel toe te passen.

De batenzijde

In de literatuur is tot dusver nogal de nadruk gelegd op de invloed van de vergrijzing van de bevolking op de uitgaven van de overheid. Goudswaard en Van der Kar presenteren een onderzoek dat de andere kant van de medaille belicht: de gevolgen van de demografische ontwikkeling voor de overheidsinkomsten⁸. Met behulp van een eenvoudig model berekenen de auteurs de effecten op de batenkant voor de periode tot 2050. Daarbij veronderstellen zij onder meer dat per leeftijdsgroep een constant bedrag aan belasting wordt betaald en dat het percentage inkomensontvangsten per leeftijdsklasse constant blijft.

Op basis van hun model komen Goudswaard en Van der Kar tot de conclusie dat de belastingopbrengst met 26,6% stijgt tot 2010, tussen 2010 en 2030 min of meer stabiel blijft en tussen 2030 en 2050 met ca. 6% daalt. Deze uitkomsten zijn echter mede gebaseerd op een onveranderde arbeidsmarktparticipatie. Zou die stijgen tot het OESO-gemiddelde, dan wordt het beeld veel gunstiger. De belastingopbrengst stijgt dan met 45,9% tot 2010. Zelfs in 2050 zijn de ontvangsten 37,8% hoger dan in 1987. Wellicht is dit beeld wat te optimistisch. De auteurs wijzen er zelf op dat enkele factoren buiten beschouwing zijn gebleven, bij voorbeeld de premies voor de sociale verzekeringen. Omdat bejaarden die premies niet betalen zullen de totale inkomsten van de publieke sector minder stijgen dan de belastingopbrengst. Bovendien kan de demografische ontwikkeling ook van invloed

zijn op de beloningsverhoudingen per leeftijdsklasse. Door de stijging van het aandeel van de 45-65-jarigen in de beroepsbevolking kan hun relatieve beloningsvoet dalen, met als gevolg lagere belastingopbrengsten (aanvankelijk zijn die constant verondersteld).

Tot slot

Seoul heeft indruk gemaakt, niet alleen binnen, maar ook buiten de conferentiezaal. Langs de Sollugno (een grote straat) heeft men nog niet zo lang geleden aan beide kanten Japanse notenbomen aangeplant. Deze boom, die in Korea inheems is, is een tussenschakel in de evolutie. Kilometers lang staat de aanplant. De boompjes zijn nu nog tamelijk iel en ca. 6 meter hoog. *Ginkgo biloba* luidt de deftige naam van deze boom – een conifeer die eruit ziet als een loofboom – en die bij uitstek het symbool van deze snel groeiende duale economie zou kunnen zijn: westers en Aziatisch tegelijk. Wie wel eens door de Leidse Hortus botanicus heeft geslenterd kan weten tot welk een indrukwekkende omvang deze bomen kunnen doorgroeien. Omdat de boom goed tegen uitlaatgassen kan, moet het straatbeeld van de Sollugno rond 2050 indrukwekkend zijn. Toekomstige generaties zullen zo profiteren van de investeringen die de huidige zich getroost heeft. No bequests? Volgend jaar houdt het IIPF zijn 49ste congres in Berlijn met als onderwerp "Public finance and irregular activities: theoretical and empirical analysis". Een veelbelovend onderwerp.

Peter van der Hoek Hans van Miltenburg

Peter van der Hoek is verbonden aan de Juridische Faculteit van de Erasmus Universiteit. Hans van Miltenburg is verbonden aan de Economische Faculteit (vakgroep Macro-economie) van de Erasmus Universiteit en als gast-hoogleraar aan de Bratislava School of Economics (CSFR).

6. R. Barro, Are government bonds net wealth?, *Journal of Political Economy*, jg. 82, november/december 1974, blz. 1095-1117.

7. J. Kuné, *Population aging and optimal financing of pension programs*.

8. C. Goudswaard en H.M. van de Kar, *The impact of demographic change on tax revenue*. Zie ook het artikel van beide auteurs in *ESB* van 7 oktober 1992.