

# Vergrijzing en ontwikkelingslanden

**Vergrijzing van de bevolking is niet alleen een probleem van westerse geïndustrialiseerde landen, het speelt ook in een aantal ontwikkelingslanden. China is hiervan een duidelijk voorbeeld. Vergrijzing is voor ontwikkelingslanden echter ook nog op een andere manier relevant. De veroudering van de bevolking in het westen kan tot wijzigingen in het spaar- en investeringsgedrag leiden die van invloed zijn op het internationale handels- en kapitaalverkeer. In dit artikel worden enkele van deze mogelijke gevolgen besproken.**

**PROF. DR. IR. J.M.M. RITZEN\***

## Inleiding

Vergrijzing is de verandering in de leeftijdsstructuur van de bevolking, waarbij het aandeel van oudere personen toeneemt. Vooral in de geïndustrialiseerde westerse landen is in de afgelopen decennia de groei van het aantal levendgeboren kinderen per jaar sterk afgenomen en vaak in een daling omgeslagen. In die landen zal zich een sterke vergrijzing gaan manifesteren. Uitgesproken voorbeelden zijn Japan, Finland en Nederland. In Japan neemt de verhouding tussen personen in de leeftijdsgroep 65+ en personen in de leeftijdscategorie 15-64 toe van 13% in 1980 tot 31% in het jaar 2025<sup>1</sup>. In Finland en Nederland verdubbelt deze verhouding.

Europa is een vergrijzend continent. Met uitzondering van Ierland neemt in alle landen in de periode 1980-2025 het aandeel van 65+ers in de bevolking toe. Volgens de bestaande bevolkingsprognoses zou voor Europa als geheel dit aandeel stijgen van 20% in 1980 tot 30% in het jaar 2025<sup>2</sup>.

Samen met de toenemende vergrijzing neemt in Europa de bevolkingsgroei af tot nul in het jaar 2025, althans wanneer de USSR en Turkije buiten beschouwing worden gelaten<sup>3</sup>. De wereldbevolkingsgroei is dan nog ongeveer 1% per jaar. Maar ook dat percentage neemt volgens de bekende projecties af in de periode 1985-2025<sup>4</sup>. Het ligt immers nu nog rond de 1,5% per jaar.

De daling van de groeivoet van de wereldbevolking kan slechts zeer ten dele worden toegeschreven aan de daling van de Europese bevolkingsgroei. Immers, Europa vormt slechts 17% van de wereldbevolking. Nee, er is niet alleen in Europa, maar ook in veel ontwikkelingslanden sprake van een sterke daling van het aantal levendgeboren kinderen. In die landen zal het vergrijzingsvraagstuk zich eveneens in alle hevigheid voordoen. Een zeer aansprekend voorbeeld is de Volksrepubliek China. Ten gevolge van het één-kind beleid voor Han-chinezen zal het percentage 65+ers stijgen van 5% in 1985 tot 17% in het jaar 2030 en 23% in 2040<sup>5</sup>. China is een betrekkelijk extreem geval. In

andere ontwikkelingslanden is de daling van de groeivoet van het aantal levendgeboren kinderen meer gelijkmatig. Het betreft hier meestal 'newly industrialized countries', zoals Zuid-Korea en Brazilië.

Een daling van de groeivoet van het aantal levendgeboren kinderen van het ene stabiele niveau naar het andere heeft naast permanente effecten ook tijdelijke overgangseffecten tot gevolg. Een dergelijke daling heeft als permanent effect een hoger aandeel van ouderen in de bevolking en de beroepsbevolking. In de transitieperiode treden eerst pieken op in het percentage ouderen en in de gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking, die vervolgens weer wegebben. Het zijn de pieken die aanleiding zullen geven tot drastische verschuivingen op economisch terrein binnen en tussen landen. In een aantal landen, zoals in West-Duitsland, bevinden we ons al op de uitlopers van de pieken. Voor Nederland gaan die zich in de jaren 90 manifesteren. Voor Europa als totaal kan worden gesteld dat de toename van de gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking en van het aandeel van 65+ers vooral na het jaar 2000 in een hoog tempo zal plaatsvinden<sup>6</sup>.

\* Hoogleraar Economie van de Publieke Sector aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1. Zie W. Schmähl, *Coping with the consequences of demographic changes for public retirement systems*, 39e IIPF-congres, 1983.

2. Zie J. Ermisch en H. Joshi, *Demographic change, economic growth and social welfare*, European Population Conference 1987, Jyväskylä, blz. 374.

3. Inclusief USSR en Turkije: 0,3% (was: 0,6% in 1985).

4. Ermisch en Joshi, op.cit., blz. 363.

5. *Almanac of China's population*, 1985, blz. 235.

6. Zie Ermisch en Joshi, op.cit., blz. 374.

## Vergrijzing en ontwikkelingslanden

Vergrijzing raakt ontwikkelingslanden op verschillende manieren. In de eerste plaats is er de vergrijzing die binnen ontwikkelingslanden plaatsvindt. Deze vindt plaats een tot twee decennia nadat in de meeste westerse, geïndustrialiseerde landen de piek is bereikt in het percentage ouderen. In de tweede plaats zal de sterke toename van het aandeel van ouderen in de bevolking van de westerse geïndustrialiseerde landen de ontwikkelingslanden niet ongemoeid laten. In één scenario zullen geïndustrialiseerde landen hun spaarpotten voor de vergrijzingspiek in ontwikkelingslanden met een meer gelijkmatige bevolkingsontwikkeling beleggen. Een ander scenario is dat ze een selectief emigratiebeleid toepassen wanneer de vergrijzing toeslaat. Selectie vindt in dat scenario plaats op grond van leeftijd en menselijk kapitaal, waardoor ontwikkelingslanden dreigen jonge, goed opgeleide mensen te verliezen. In de derde plaats beïnvloeden de financiële gevolgen van vergrijzing in westerse landen en Japan voor de publieke sector de wereldeconomie in negatieve zin. Een van de argumenten van Bonn en Tokio om een meer stimulerend beleid af te wijzen was het afgelopen jaar dat pensioenverplichtingen of andere verplichtingen voor ouderen in de komende decennia tot aanzienlijke tekorten zullen leiden voor de overheid. Tegen die achtergrond zou het onverantwoord zijn nu een meer stimulerend beleid te voeren. Op dit punt weten de regeringen van West-Duitsland en Japan zich gesteund door een aantal OESO-studies<sup>7</sup>.

Op de genoemde drie relaties tussen vergrijzing en ontwikkelingslanden zal ik nu meer in detail ingaan.

## De gevolgen van vergrijzing binnen één land

De studies die tot nu toe zijn verricht hebben vooral betrekking op de gevolgen van vergrijzing binnen één land. Een soort studies betreft met name de financiering van oudedagsvoorzieningen in het algemeen. Een tweede soort studies heeft betrekking op de behoefte aan besparingen en investeringen in een periode waarin de bevolkingsontwikkeling in een transitiefase verkeert tussen het ene niveau van groei en een ander, lager niveau<sup>8</sup>.

Een aantal conclusies van de eerste soort studies is intussen in brede kring bekend. Uitgangspunt is de veronderstelling dat de overheidsuitgaven per hoofd van de verschillende onderscheiden leeftijdsgroepen dezelfde blijven. Overheidsuitgaven voor ouderen (65+) blijken internationaal (in Westeuropese landen) een veelvoud van die voor kinderen (0-19 jaar): er wordt door de overheid 3 à 4 maal zoveel per oudere uitgegeven als per kind. Een stijging van het aantal ouderen die samengaat met een daling van het aantal kinderen zal derhalve leiden tot een groter beslag op 's lands schatkist. Zo'n groter beslag hoeft geen probleem te zijn als tegelijk (bij gegeven belastingsstructuur) de belastinginkomsten stijgen. Doordat met de vergrijzing de beroepsbevolking in omvang daalt is dit echter niet het geval<sup>9</sup>. Vergrijzing leidt in de meeste Europese landen tot stijgende overheidsuitgaven en dalende belastingopbrengsten. Zonder aanpassing (lees: verlaging) van de overheidsuitgaven per hoofd van de onderscheiden bevolkingsgroepen of verhoging van de tarieven van de belastingen ontstaat een overheidstekort. Dit 'vergrijzingstekort' zou in Nederland kunnen oplopen tot 8% van het netto nationale inkomen in het piekjaar 2030.

In ontwikkelingslanden zijn de voorzieningen voor ouderen veel minder geëxternaliseerd dan in de westerse industrielanden. De zorg voor ouderen vindt plaats binnen

uitgebreide gezinnen ('extended families'). Op het eerste gezicht lijkt vergrijzing daarmee vooral een probleem te zijn dat zich binnen deze gezinnen voordoet. Maar een meer nauwkeurige beschouwing leert dat enerzijds de kosten daarvan wel eens buiten de mogelijkheden van het gezin zouden kunnen liggen en anderzijds het tijdsbeslag gemoeid met de verzorging van ouderen in 'extended families' dermate groot zou kunnen worden, dat deze de arbeidsmarktparticipatie van de verzorgers in de weg zou kunnen staan. Deze participatie kan terzelfder tijd nauwelijks worden gemist, tegen de achtergrond van de daling van de beroepsbevolking die zich tegelijkertijd met de vergrijzing voordoet. Zo geredeneerd mag verwacht worden dat ook ontwikkelingslanden tot externalisering van voorzieningen voor ouderen overgaan, door het instellen van pensioenregelingen die een suppletie op het inkomen van de 'extended family' geven of die een zelfstandig bestaan buiten de extended family mogelijk maken<sup>10</sup> of door verzorging van ouderen buiten de extended family te organiseren.

Zeker zo belangwekkend zijn de studies over de investeringsbehoefte bij een dalende bevolking c.q. een daling van de groeivoet van het aantal levendgeboren kinderen. 'Investeringsbehoefte' is gedefinieerd vanuit het criterium om een zo hoog mogelijk niveau van consumptie per hoofd te bereiken over de langere termijn. Voor deze studies wordt ervan uitgegaan dat de economie gesloten is (er is geen handel in consumptiegoederen met het buitenland, geen in- of export van kapitaal evenmin als e- of immigratie). Met behulp van economische-groeimodellen kan men dan aantonen dat de investeringsbehoefte *stijgt* op het moment dat de bevolking afneemt<sup>11</sup>. De besparingen als aandeel van het netto nationale inkomen zouden dan dus omhoog moeten gaan. Deze stijging blijft gewenst tot een *tijdstip gedurende de transitieperiode om vervolgens weer geleidelijk aan naar het oude niveau (in termen van besparingen als aandeel van het netto nationale inkomen) terug te keren*. De achtergrond van deze stijging in de investeringsbehoefte is de opvang van de daling van de beroepsbevolking met behulp van fysiek kapitaal (machines en gebouwen), met het oog op het in stand houden van de productiecapaciteit. De mate waarin deze substitutie kan plaatsvinden is een technisch gegeven. We weten uit een aantal studies dat deze substitutiemogelijkheid voor lager opgeleiden ruim is, terwijl die voor hoger opgeleiden zeer beperkt is<sup>12</sup>.

Het is zeer de vraag of deze 'investeringsbehoefte' overeenkomt met de 'spaarneiging'. Besparingen komen op grond van een aantal motieven tot stand. Eén daarvan is het voorzien in de inkomsten van de post-pensioneringsperiode. Deze besparingen komen grotendeels op geïstitutionaliseerde manier tot stand via pensioenfondsen en levensverzekeringsmaatschappijen. In Nederland vormen

7. J.C. Chouraqui, B. Jones, R. Bruce-Montador, *Public debt in a medium term context and its implications for fiscal policy*, Working paper 30, OECD, 1986.

8. De huidige bevolkingsontwikkeling in Europa kan als een transitie worden beschouwd. Zie D.J. van de Kaa, Europe's second demographic transition, *Population Bulletin*, jg.42, nr. 1, maart 1987.

9. J.M.M. Ritzen, *Revenue and demographic change*, 42e IIPF-congres, 1986.

10. Strikt genomen bevat het voorgaande geen argument voor pensioenvoorzieningen voor valide (niet verzorgingsbehoefte) bejaarden. Wanneer de privacy-inbreuk van ouderen ook als een verzorgingselement wordt opgevat is er echter wel degelijk een argument ontstaan.

11. J.M.M. Ritzen en B.M.S. van Praag, *Golden rules and non-stationary population*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1985.

12. J.M.M. Ritzen (red.), *Menselijk kapitaal en conjunctuur*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1985.

deze besparingen met zo'n 35 mrd. netto per jaar momenteel het leeuwedeel van alle besparingen. Echter, de omvang van deze besparingen zal snel gaan dalen wanneer de vergrijzing verder toeslaat, om na de eeuwwisseling om te slaan in ontsparingen. Naar alle waarschijnlijkheid zal de daling van de contractuele besparingen eerder inzetten dan gewenst vanuit een lange-termijnbeleid voor de investeringen. Zonder overheidsingrijpen betekent dit dat de basis voor economische groei en daarmee voor financiering van oudedagsvoorzieningen wordt ondergraven.

## Internationale gevolgen van vergrijzing

Zoals eerder geschetst is vergrijzing vooral een Europees, Japans en Chinees probleem (bien étonné de se trouver ensemble!), en in mindere mate dat van nic's. Binnen die economieën leidt vergrijzing tot een stijging van de prijs voor arbeid en een daling van het rendement op kapitaal. Vooral hoogwaardige, jeugdige arbeid wordt zeer schaars in de vergrijzende landen. Enerzijds omdat de substitutiemogelijkheden door kapitaal beperkt zijn, anderzijds omdat - naar vaak wordt verondersteld - technologische vernieuwing juist tot stand komt via deze groep werkenden.

In één scenario is er sprake van een evenwichtige wereldwijde ontwikkeling. In dat scenario investeren de vergrijzende landen in de eerste decennia van de transitie in landen waar het aantal levendgeboren kinderen nog stabiel groeit. De besparingen voor de oudedag worden dan belegd waar het rendement het hoogst is. De voorzitter van de Raad van Bestuur van de RABO-banken, de heer Wijffels, sprak onlangs de verwachting uit dat "deze beleggers de komende jaren vooral over de grens zullen investeren in landen met een groeiende bevolking en sterk groeiende economie"<sup>13</sup>. Op deze wijze zou via marktprocessen een stimulans voor ontwikkelingslanden tot stand kunnen komen<sup>14,15</sup>. Enige twijfel over deze verwachting is op zijn plaats tegen de achtergrond van de risico's van beleggingen in ontwikkelingslanden en van de schuldenproblematiek. Wat de risico's betreft zijn oplossingen mogelijk. Oplossingen voorzien in een internationale 'risico-pooling', b.v. via een verzekering bij de Wereldbank of een andere internationale organisatie, uiteraard tegen premies gebaseerd op het risico.

In een tweede scenario vinden dergelijke beleggingen niet of op zeer beperkte schaal plaats: de vergrijzende landen hebben vooral nationaal of bij elkaar belegd. Het gevolg daarvan is een kapitaalgoederenvoorraad die sterk is gegroeid, terwijl de beroepsbevolking gaat inkrimpen. In zo'n situatie keert de druk voor een immigratiebeleid van de jaren zestig weer terug. Ze zal zich richten op een andere groep immigranten dan de ongeschoolde arbeid van de jaren zestig. Het zijn nu de jonge, hoogopgeleiden, die in trek zijn bij het bedrijfsleven. Een selectief immigratiebeleid zou het gevolg kunnen zijn. Aan zo'n beleid kleven vele problemen, van economische en sociale aard. In economisch opzicht zou een dergelijk beleid roofofbouw kunnen plegen op ontwikkelingslanden. De mate waarin dat het geval is, wordt mede bepaald door de vergoedingen die ontwikkelingslanden ontvangen voor de 'brain-drain', die ze hierdoor ondergaan en door de 'brain'-rijkdom van ontwikkelingslanden. In sociaal opzicht zou zo'n beleid leiden tot een verdere heterogenisering van onze samenleving.

## Vergrijzing en wereldhandelsgroei

Een derde aspect van vergrijzing dat de ontwikkelingslanden betreft is de invloed die uitgaat van de potentiële

'vergrijzingstekorten' in westerse, geïndustrialiseerde landen op de bereidheid om een stimulerend beleid te voeren. Niet alleen Nederland wordt geconfronteerd met een 'vergrijzingstekort'; dat geldt ook voor andere westerse landen. In sommige landen loopt dit extra op, doordat de pensioenvoorzieningen voor ambtenaren en trendvolgers niet op kapitaaldeckings-, maar op overdrachtsbasis vorm hebben gekregen. De dreiging van deze tekorten moet leiden tot een terughoudend beleid bij de overheidsuitgaven, ook op korte termijn.

Daarbij zijn wel wat kanttekeningen te plaatsen. Deze betreffen de veronderstellingen die aan de berekeningen voor 'vergrijzingstekorten' ten grondslag liggen. Eén veronderstelling is dat overheidsuitgaven in belangrijke mate demografisch worden bepaald. Kijken we naar het verleden dan blijkt dit echter nauwelijks het geval te zijn. Voor Nederland bij voorbeeld blijkt dat de prijs per gebruiker voor veel voorzieningen een groter gedeelte van de totale uitgavenstijging verklaart dan de omvang van de groep potentiële gebruikers of het feitelijke gebruik als percentage van het potentiële gebruik te zamen<sup>16</sup>.

Een tweede kanttekening betreft de veronderstelling van een lage economische groei die aan de berekeningen ten grondslag ligt. Wanneer een stimulerend beleid de groei van de wereldhandel kan bevorderen, gaat het 'vergrijzingstekort' navent omlaag omdat de belastinginkomsten dan toenemen. Zo zou stimulerend beleid (wereldwijd gesproken) zich kunnen 'inverdienen'.

Een derde kanttekening betreft de hoogte van de reële rente die wordt gehanteerd voor de berekening van de gevolgen van een 'vergrijzingstekort'. Overheidsschuld is momenteel vooral een probleem door de hoge reële rente. De hoogte van het renteniveau is mede het gevolg van de inflatietrauma's van de jaren zeventig. Nu deze achter de rug zijn mag enige daling van de renteniveaus worden verwacht.

## Tot besluit

De dynamiek in de economische wetenschap kan fraai worden geïllustreerd aan de hand van het thema bevolkingsontwikkeling en economie. Het eerste bekende geschrift over dit onderwerp is van de hand van Malthus<sup>17</sup>. Dit essay is één filippica gericht tegen bevolkingsgroei. Geleidelijk aan zijn de bakens verzet. Nu richten we onze aandacht op de economische gevolgen van een bevolking die in omvang daalt. Dit is de werkelijkheid van Europa. Een werkelijkheid die van grote invloed zal zijn op de Europese economieën, maar ook op die van ontwikkelingslanden.

J.M.M. Ritzen

13. NRC Handelsblad, 12 juni 1987.

14. De VS en Australië vallen immers buiten de genoemde criteria.

15. Hoezeer een dergelijke stimulans gewenst is moge blijken uit de *World economic outlook 1987* van het IMF, blz. 78 t/m 89.

16. Zie H. de Groot en J.M.M. Ritzen, *Ageing and publicly financed services*, ESPE-congres, 1987.

17. Th. Malthus, *An essay on the principle of population*, 1798 (zie uitgave Penguin Books, 1982).