



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 24 juni 2021
(OR. en)

10141/1/21
REV 1

ECOFIN 633
SOC 415
BUDGET 13
STATIS 28

RESULTAAT BESPREKINGEN

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	de delegaties
nr. vorig doc.:	8743/21
Betreft:	Conclusies van de Raad over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing

Voor de delegaties gaan hierbij conclusies van de Raad over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing, zoals deze door de Raad tijdens zijn 3803e zitting van 18 juni 2021 zijn goedgekeurd.

CONCLUSIES VAN DE RAAD OVER DE HOUDBAARHEID VAN DE OVERHEIDSFINANCIËN IN HET LICHT VAN DE VERGRIJZING

De Raad (Ecofin):

1. ONDERSTREEPT dat de vergrijzing van de bevolking een grote uitdaging is voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, wat nog eens verergerd wordt door de forse stijging van de overheidsschuld als gevolg van de COVID-19-pandemie. Naar verwachting blijft de schuld nog enige tijd hoog onder de huidige omstandigheden die met een grote mate van onzekerheid gepaard gaan. ACHT HET VAN GROOT BELANG dat de houdbaarheidsrisico's voor de overheidsfinanciën en ook de stand van het herstel worden ingecalculeerd in het begrotingsbeleid. ONDERSCHRIJFT dat zolang de volksgezondheids crisis niet voorbij is en onze economie nog geen ferm herstel vertoont, de economie beschermd moet worden met afdoende begrotingssteun. Voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn is het essentieel dat met tijdige, tijdelijke en gerichte maatregelen de economische bedrijvigheid wordt ondersteund en wordt voorkomen dat de pandemie al te veel economische littekens achterlaat, en moet terughoudend worden omgegaan met voortijdige intrekking van begrotingssteun. ACHT HET VAN GROOT BELANG dat er ambitieuze hervormingen worden doorgevoerd en er productieve investeringen worden gedaan in potentiële groei, alsmede dat de uit de faciliteit voor herstel en veerkracht en de andere onderdelen van NextGenerationEU voortvloeiende kansen met beide handen worden aangegrepen.
2. BEKRACHTIGT het vergrijzingsverslag 2021 met economische en budgettaire projecties voor de EU-lidstaten (2019-2070), dat op basis van gezamenlijk overeengekomen methoden en aannamen is opgesteld door het Comité voor de economische politiek (werkgroep vergrijzing) en de Commissiediensten (DG ECFIN). Evenals in eerdere edities hebben de prognoses in het vergrijzingsverslag 2021 betrekking op leeftijdgerelateerde overheidsuitgaven (pensioenen, gezondheidszorg, langdurige zorg en onderwijs).

3. ONDERSTREEPT de belangrijkste bevindingen van het vergrijzingsverslag 2021:

- Op lange termijn neemt de afhankelijkheidsratio van ouderen naar verwachting sterk toe: terwijl er momenteel voor elke persoon boven de 65 jaar drie personen in de werkende leeftijd zijn, zijn dat er tegen 2070 minder dan twee. Deze vergrijzing van de bevolking komt in de eerste plaats door de aanhoudende stijging van de levensverwachting, maar ook de vruchtbaarheidscijfers zullen naar verwachting ver onder het vervangingsniveau blijven. Ook zullen de verwachte netto migratiestromen onvoldoende zijn om de vergrijzing en de bevolkingskrimp te compenseren.
- Door de verwachte afname van de bevolking in de werkende leeftijd wordt op lange termijn de arbeidsproductiviteit de enige drijvende kracht achter de potentiële bbp-groei. Voor de EU als geheel wordt in het basisscenario verwacht dat de gemiddelde bbp-groei op jaarbasis in de periode 2019-2070 globaal stabiel blijft op 1,3 %, met de aanname dat de totale factorproductiviteit (TFP) aanzienlijk stijgt. In een scenario met een lagere productiviteitsgroei bedraagt het geraamde gemiddelde jaarlijkse groeipercantage van het bbp in de EU 1,1 %. Tegelijkertijd verschilt het groeipotentieel aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat.
- De totale leeftijdgerelateerde overheidsuitgaven als percentage van het bbp zullen volgens de projecties in de periode 2019-2070 toenemen met 1,9 procentpunt en in 2070 uitkomen op 25,9 %, zij het met aanzienlijke verschillen van land tot land. In het scenario met een lagere productiviteit (scenario van een lagere TFP-groei) stijgen die uitgaven tussen 2019 en 2070 met 2,4 procentpunt tot 26,4 % in 2070. In het scenario waarin de niet-demografische kosten en andere factoren die een rol spelen bij gezondheidszorg- en langdurigezorguitgaven in aanmerking worden genomen, loopt de stijging op tot 4,9 procentpunt van het bbp. Samenvattend stijgen in de eurozone de totale leeftijdsgelateerde overheidsuitgaven in het basisscenario naar verwachting met 1,7 procentpunt van het bbp, in het scenario met een lagere TFP-stijging met 2,2 procentpunt, en in het scenario met hogere (niet-demografische) stijgingen van de gezondheidszorg- en langdurigezorguitgaven met 4,4 procentpunt.

- Naar verwachting stijgen de pensioenuitgaven van de overheid in de periode tot 2045 met 1,1 procentpunt van het bbp, om vervolgens met 1 procentpunt te dalen en in 2070 dichtbij het beginpunt uit te komen (11,7 % van het bbp voor de EU). Bij ongunstigere demografische of macro-economische aannames vallen de verwachte overheidsuitgaven voor pensioenen echter hoger uit. Bijvoorbeeld in het scenario met lagere productiviteitsgroei (lagere TFP-stijging) bedraagt de stijging tot 2045 naar schatting 1,3 procentpunt van het bbp, en komen de pensioenuitgaven in 2070 uit op 12,2 % van het bbp. Ook hier zijn de verschillen tussen de lidstaten groot, afhankelijk van de mate van vergrijzing en het verloop ervan in de tijd, de groeivoorzichten van het bbp, de specifieke kenmerken van de nationale pensioen-stelsels en, in het bijzonder, de voortgang van structurele hervormingen.
- Volgens de projecties in het referentiescenario zullen de overheidsuitgaven in de EU voor gezondheidszorg en langdurige zorg als percentage van het bbp met 2 procentpunt toenemen, om in 2070 uit te komen op 10,3 % van het bbp, hoofdzakelijk als gevolg van demografische ontwikkelingen. Wanneer rekening wordt gehouden met mogelijke toekomstige ontwikkelingen in niet-demografische factoren die een rol spelen bij de gezondheidszorg- en langdurigezorguitgaven, nemen deze uitgaven volgens de prognoses zelfs met 4,9 procentpunt toe.
- Gezien de uitzonderlijke onzekerheid over de bbp-groei in de nasleep van de COVID-19-crisis zijn twee aanvullende prognosesscenario's berekend. De eerste gaat uit van traag herstel in de eerste jaren van de prognoseperiode, en de tweede van langdurig lagere bbp-groei ingeval de crisis een structureel effect heeft op met name de beroepsbevolking.

4. WIJST er nogmaals OP dat de lidstaten nadere beleidsmaatregelen zullen moeten treffen ter oplossing van landenspecifieke kwesties als zij de problemen die geschetst worden in de prognoses voor leeftijdgerelateerde uitgaven het hoofd willen kunnen bieden. VERZOEKT de lidstaten de gevolgen van de vergrijzing voor de economie en begroting aan te pakken door de arbeidsparticipatie en de productiviteit te verhogen, onder meer via bestrijding van de genderkloof op de arbeidsmarkt en aanpassing van de stelsels voor pensioenen, gezondheidszorg en langdurige zorg. VERZOEKT de lidstaten uitvoering te geven aan de aanbevelingen van het Europees Semester met betrekking tot de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, onder meer in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht.

5. Is VERHEUGD dat de pensioenhervormingen van de afgelopen tien jaar in de meeste landen een positief effect hebben gehad in de vorm van matiging van de overheidsuitgaven, en dat ze mede geleid hebben tot een verhoging van de gemiddelde pensioenleeftijd. BENADRUKT het belang van een holistische kijk op de financiële houdbaarheid en toereikendheid van de pensioenstelsels. In dit verband vormt het binnenkort te verschijnen verslag over de toereikendheid van de pensioenen voor 2021 een aanvulling op het vergrijzingsverslag voor 2021. MERKT OP dat in verschillende landen de hervormingen tot dusverre niet ver genoeg gaan om de stijging van de reeds hoge publieke pensioenuitgaven in te tomen, en is bezorgd dat in sommige gevallen eerdere hervormingen zijn teruggedraaid. MERKT OP dat met die terugdraaiing gepaard gaande risico's kunnen worden gematigd met toekomstgerichte hervormingen om aldus nationale verantwoordelijkheid te kweken. ONDERSTREEPT dat de lidstaten nog in meer of in mindere mate verdere stappen moeten ondernemen om de effectieve pensioenleeftijd omhoog te brengen, onder meer door vervroegde uittreding te voorkomen en actief ouder worden aan te moedigen, door de prikkels om actief te blijven op de arbeidsmarkt te versterken, en door de houdbaarheidselementen in het pensioenstelsel te versterken, bijvoorbeeld via koppeling van de pensioenleeftijd of de pensioenuitkeringen aan de levensverwachting. Maatregelen die met het oog op de houdbaarheid ondernomen hervormingen terugdraaien, moeten worden vermeden.
6. HERHAALT dat het bijzonder belangrijk is dat het tweeledige doel om via vergroting van de efficiëntie en effectiviteit van de gezondheidszorg- en langdurigezorgstelsels de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de toegang tot hoogwaardige gezondheidszorg- en langdurigezorgstelsels voor iedereen te waarborgen, wordt verwezenlijkt. Wat dat betreft zijn investeringen in preventie en eerstelijnszorg cruciaal om gezondheidszorgstelsels veerkrachtiger te maken. BENADRUKT dat door de COVID-19-crisis is gebleken dat de gezondheidszorg hervormingen en investeringen behoeft, onder meer voor een groter crisisbestrijdingsvermogen en grotere crisisparaatheid.
7. VERZOEKT de Commissie om deze bevindingen in verband met de vergrijzing mee te nemen in haar analyse en begrotingstoezicht, en om de implicaties daarvan in aanmerking te nemen in alle relevante sectoren van de coördinatie van het economisch beleid in de EU.
8. VERZOEKT de Commissie begin 2022 klaar te zijn met haar periodieke diepgaande beoordeling van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op basis van dit geheel van uitvoerige en vergelijkbare geactualiseerde prognoses. Het Comité voor de economische politiek dient op basis van die beoordeling verslag uit te brengen aan de Raad.

9. BENADRUKT het belang van transparante en actieve informatie-uitwisseling tussen Eurostat en de nationale bureaus voor de statistiek in alle stadia van de voorbereiding van de bevolkingsprognoses. VERZOEKT Eurostat om met volledige inachtneming van zijn onafhankelijkheid en dat van de nationale bureaus voor de statistiek, voorrang te geven aan bevolkingsprognoses en er voldoende middelen voor uit te trekken, alsmede om de verslaglegging aan het Comité voor de economische politiek verder te verbeteren, opdat bevolkingsprognoses van goede kwaliteit en deugdelijk zijn. VERZOEKT het Comité voor de economische politiek en de Commissie om op basis van nieuwe uiterlijk in maart 2023 door Eurostat te verstrekken bevolkingsprognoses, uiterlijk in de zomer van 2024 een geactualiseerde analyse uit te brengen van de gevolgen van de vergrijzing voor economie en begroting.
-