

SAMENVATTING

‘BEREKEND VLAANDEREN’ SEMINARIE WERKJAAR 2

BELGISCH STRIPCENTRUM - 19 DECEMBER 2011

Deze tweede workshop bracht verslag uit over de onderzoeksactiviteiten binnen het SBO-project “FLEMOSI: A tool for ex ante evaluation of socio-economic policies in Flanders”, gefinancierd door IWT Vlaanderen.

FLEMOSI staat voor ‘FLEmish MOdels of SIMulation’ en is een gezamenlijk project van:

- Centrum voor Economische Studiën (CES) van de Katholieke Universiteit Leuven
- Centrum voor Sociaal Beleid (CSB) van de Universiteit Antwerpen
- Interface Demografie van de Vrije Universiteit Brussel
- Centre de Recherche en Économie Publique et de la Population (CREPP) van de Université de Liège
- Institute for Social and Economic Research (Microsimulation Unit) van de University of Essex.

De FLEMOSI-medewerkers bouwen verschillende modellen om de effecten van beleidswijzigingen te simuleren, voordat ze omgezet worden in de praktijk. Deze modellen breiden onder andere het Europese EUROMOD-model uit met specifieke Vlaamse bevoegdheden.

De troef van microsimulatiemodellen ligt in het in kaart brengen van de **verdelingseffecten van beleidsveranderingen**. We komen niet alleen te weten hoeveel deze of gene maatregel budgettair zal kosten of opleveren, maar kunnen ook nagaan wie de winnaars en de verliezers zijn in diverse scenario's. De publieke reacties en discussies na de recente begrotingsvoorstellen bewijzen hoe belangrijk deze kennis is om ook de politieke haalbaarheid van beleidsbeslissingen in te schatten of te vergroten. Aan de hand van dergelijke model kunnen we vragen beantwoorden als: Wat gebeurt er als de overheid de kinderbijslag verhoogt en het huwelijksquotiënt afschaft? Is een verhoging van het vrijgesteld bedrag in de personenbelasting effectief in het bestrijden van armoede? Wie wint en verliest als we de waterheffing verhogen? Zal een verschuiving van de belasting op arbeid naar meer btw de armoede of ongelijkheid doen toenemen?

Dit project moet uitmonden in een geavanceerd model dat rekening ook houdt met gedragsreacties van economische agenten, en verbonden is met een algemeen model van de hele economie en langetermijneffecten en demografische projecties incorporeert. Op deze workshop

stellen we tussentijdse resultaten voor op basis van afzonderlijke bouwstenen van het uiteindelijke model. Hierna vatten we de **vier voorgestelde papers** kort samen.

Bovendien is een heel uitdrukkelijke bijkomende doelstelling van het project, een vereenvoudigde versie van het simulatiemodel beschikbaar te maken voor het bredere maatschappelijke middenveld en zelfs grote publiek aan de hand van een **on-line toepassing**. Op deze workshop lanceren we daarom een eerste beta-versie van het model. Elke geïnteresseerde burger kan, na een eenvoudige registratie op www.flemosi.be **zelf simuleren** wat de verdelings-effecten van diverse beleidsopties zijn.

1. PAPER 1: HOUDBAARHEID VAN DE BELGISCHE OPENBARE FINANCIËN OP BASIS VAN GENERATIEBOEKHOUDING (CES – K.U.LEUVEN)

Dat overheidstekorten vandaag te weinig aandacht zouden krijgen is een understatement. Nu al anderhalf jaar wordt het publiek bestookt met onheilsberichten over een overheidsschuld die weer over de 100% van het BBP dreigt te gaan, snel oplopende tekorten, en onhoudbaarheid van de openbare financiën. Deze paper past *niet* in dat plaatje. Hij legt *niet* uit waarom een week na het moeizaam tot stand gekomen begrotingsakkoord voor 2012, al berichten verschijnen dat het tekort toch weer groter zal zijn dan geraamd. Daar is ook weinig uitleg voor nodig. De steeds verder vertragende economische activiteit drukt de belastingopbrengsten, en doet de uitgaven toenemen. Dus neemt het tekort (nog) verder toe.

Maar net die focus op dat cyclische of conjuncturele aspect van het overheidsbudget kan een misschien wel belangrijker invalshoek naar de achtergrond verdringen: de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Dat wil zeggen: hoe zouden onze overheidsfinanciën ervoor staan als we niet in een recessie waren verzeild. Dat is het onderwerp van deze studie. De methodologie die hiervoor gebruikt wordt is die van **generatieboekhouding**, geïntroduceerd door Auerbach, Kotlikoff en Gokhale in de Verenigde Staten in 1991.

Het principe daarvan is tamelijk eenvoudig. Als kind geniet ik van een geboortepremie, van kinderbijlagen, en vooral van met overheidsgeld gefinancierd onderwijs. Pas later betaal ik als volwassene sociale bijdragen als ik werk, en in elk geval personenbelasting en BTW en accijnzen. Tezelfdertijd geniet ik ook van de publieke goederen die de overheid verstrekt, zoals weginfrastructuur of veiligheid, en eventueel van terugbetaling van gezondheidszorgen, en van werkloosheidsvergoeding. Als ik oud genoeg ben om op pensioen te gaan, krijg ik pensioen. Ik blijf als gepensioneerde ook BTW betalen als ik consumeer. Kortom: mijn hele leven door geniet ik in variërende mate van wat ik terugkrijg van de overheid, en betaal ik ook in variërende mate.

Generatieboekhouden (of generational accounts, afgekort tot GA) berekent voor een representatief individu van elke leeftijdsklasse wat die gemiddeld nog aan de overheid zal betalen voor zijn of haar resterende levensduur, en wat die nog zal terugkrijgen. Dat gebeurt in de veronderstelling dat het huidige fiscale, sociale en budgettaire beleid wordt verder gezet. Dit leeftijdsprofiel van die nettobetalingen kan dan gecombineerd worden met bevolkingsprognoses van de Belgische bevolking, die aangeven hoe de relatieve grootte van die leeftijdsklassen in de toekomst zal wijzigen. In tegenstelling tot het beeld dat het huidige lopende tekort op de overheidsrekeningen geeft, krijgt men op die manier zicht op toekomstige verplichtingen (of desgevallend ook vermogensopbouw als de nettobetalingen positief zouden uitvallen). Dit wordt de impliciete overheidsschuld genoemd. Zo bevat ze, naast alle *toekomstige* belastingen die zullen betaald worden, ook de *toekomstige* pensioenverplichtingen en uitgaven voor gezondheidszorg die niet aanwezig zijn in de expliciete staatsschuld die dagelijks het nieuws haalt. De som van de expliciete en impliciete schuld vormt de totale Belgische *inter-temporele overheidsschuld*.

Het was intussen meer dan vijftien jaar geleden dat er voor België nog een grondige generatieboekhouding was doorgevoerd. Wij hebben de oefening gedaan voor 2010. We brachten daarbij kwalitatieve verbeteringen aan in de vroegere oefening door de leeftijdsprofielen

zoveel mogelijk uit individuele gegevens (microdata) te halen, en uit door ons geconstrueerde microsимулатiemodellen. Dat laat ons trouwens ook toe om enkele interessante simulaties uit te voeren.

Onderstaande tabel geeft de resultaten weer voor België met 2010 als basisjaar. Het “houdbaarheidstekort” geeft de inter-temporele schuld weer *als procent van het volledige toekomstige BBP*. In de studie zelf staan ook cijfers van de inter-temporele schuld als % van het huidige BBP, maar buiten spectaculairder als boodschap – en dus ook vaak verkeerd geïnterpreteerd - zijn ze niet informatiever dan dit percentage.

	<i>Houdbaarheidstekort in % van het toekomstige BBP</i>	Relatief belang (%)
Baseline 2010	10,45	100
Simulaties		
Geen expliciete schuld	9,04	13,5
Geen vergrijzing	2,71	74,1
Activiteitgraad ouderen van 41% naar 50%	9,27	11,3

Het is natuurlijk geen nieuws, maar het huidige fiscaal budgettaire beleid is, gegeven de demografische veranderingen, op lange termijn niet houdbaar. We hebben een inter-temporele schuld, die als we terug willen keren naar houdbare financiën uitgedrukt kan worden als een tekort van 10,45%.

Er wordt nog vaak beweerd dat onze hachelijke overheidsfinanciën nog steeds het gevolg zijn van de hoge overheidsschuld waarmee we sinds begin van de jaren tachtig opgezadeld zitten. Welnu, we tonen aan dat dit overtrokken is. Als we de houdbaarheidsindicator berekenen in de situatie waarbij we geen initiële schuld zouden hebben, dan komen we nog altijd aan een tekort van 9%. Bijna driekwart van het lange termijn probleem heeft te maken met de vergrijzing. Met ons microsimumlatiemodel konden we ook het effect berekenen van het optrekken van de werkzaamheidsgraad van de leeftijdsgroep 50-65. In onze representatieve steekproef bedraagt die nu 41%. Als we die verhogen tot 50%, en dan alle extra inkomsten en mindere uitgaven doorrekenen, dan daalt het houdbaarheidstekort nog altijd maar tot 9,27%.

Tenslotte hebben we in deze studie ook de *generational accounts* berekend voor de drie regio's afzonderlijk. Het generationele onevenwicht is op dit moment het kleinst in Vlaanderen, zeer dicht gevolgd door Brussel. De lagere participatiegraad en hogere werkloosheid in Wallonië maken het beeld daar minder rooskleurig. Maar als we via simulaties ook hier de demografische effecten isoleren van de socio-economische situatie, dan blijkt – opnieuw niet onverwacht - dat de vergrijzing zwaardere budgettaire implicaties heeft in Vlaanderen dan in Wallonië, en dat vooral Brussel er (demografisch) goed voorstaat.

Generatieboekhouding zou niet met de term ‘boekhouden’ bedacht zijn, als het meer inhield dan louter *rekenen*. Daarmee bedoelen we dat het geen economische interacties in kaart brengt zoals in een macromodel wel gebeurt. Dat is een heel **ernstige beperking van de methodologie**. Het is louter een manier om de combinatie van huidig beleid en demografische veranderingen

summier en krachtig voor te stellen. Maar we benadrukken ten stelligste dat dit hoegenaamd *géén voorspelling* is. De berekening zegt ook niets over de rechtvaardigheid van het verdelen van lasten tussen de generaties. Daarvoor is een ethisch kader nodig, dat in deze berekeningen volstrekt afwezig is. Toch zijn we ervan overtuigd dat deze berekeningen waardevolle informatie bieden. Al was het maar om de focus te helpen verschuiven van exclusieve aandacht voor de fetisj van het huidige tekort naar de echte lange termijn structurele uitdagingen.

2. PAPER 2: VERDELINGSEFFECTEN VAN HUURSUBSIDIES VOOR GEZINNEN IN VLAANDEREN (CSB – UA)

Woonbeleid, zowel in de vorm van financiële ondersteuning als sociale huisvesting, kan een aanzienlijke impact hebben op de inkomenspositie van huishoudens. In dit onderzoek maken we, met behulp van microsimulatietechnieken, een inschatting van welk effect de verschillende beleidsmaatregelen hebben op de Vlaamse gezinnen, welk verdelingspatroon zich aftekent, en wat de impact is op armoede.

In eerste instantie vergelijken we de effecten van “in natura” voordelen, zoals het kunnen gebruik maken van sociale huisvesting tegen een verminderde huur, met beleidsmaatregelen die de woonkost voor huishoudens ondersteunen via financiële voordelen, zoals de fiscale voordelen voor huiseigenaars. Om het netto voordeel van sociale huisvesting te berekenen, schatten we de opportunitetskost, waarbij het verschil tussen de betaalde prijs en de geschatte huurwaarde van de sociale woning op de private markt wordt toegekend als de waarde van het in natura voordeel. Onze resultaten tonen dat de voordelen van sociale huisvesting zo’n vijf procent van de Vlaamse gezinnen ten goede komen, die zich vooral in de onderste helft van de inkomensverdeling situeren. De geschatte waarde van het voordeel vertegenwoordigt er gemiddeld 10% van hun beschikbaar inkomen. De fiscale voordelen voor eigenaars komen zo’n 75% van de gezinnen ten goede, met een hogere concentratie in de hoogste delen van de inkomensverdeling. Het netto financiële voordeel komt gemiddeld neer op net geen 2% van het beschikbaar inkomen van deze gezinnen.

In een tweede luik van dit onderzoek gaan we het effect na van de introductie van een huursubsidie, die huurders op de private markt financieel zou ondersteunen wanneer zij een “betaalbaarheidskloof” ondervinden, d.i. wanneer hun inkomen ontoereikend is om een woning te huren die voldoet aan de noden van het gezin. We definiëren de betaalbaarheidskloof op twee manieren. Enerzijds berekenen we dit concept als de mate waarin de huurprijs voor een woning aangepast aan de gezinsgrootte meer bedraagt dan 30% van het beschikbaar huishoudinkomen. Anderzijds steunen we op de ontwikkelde budgetstandaard voor Vlaanderen (zie Storms & Van den Bosch, 2009): de betaalbaarheidskloof is dan het inkomen dat gezinnen op basis van de budgetstandaard missen om een gepaste woning te huren op de private markt.

Wanneer we deze twee scenario’s huursubsidie simuleren voor de Vlaamse bevolking, dan zou zo’n 14% van de huidige private huurders in aanmerking voor een dergelijke huursubsidie (wat overeenstemt met zo’n 2% van de totale bevolking). Het aantal privaat hurende gezinnen dat in aanmerking komt voor een huursubsidie volgens het eerste scenario is lichtjes hoger dan voor de subsidie gebaseerd op de budgetstandaarden, maar het verschil is erg beperkt. De berekeningswijze van de betaalbaarheidskloof waarbij het inkomen in acht wordt genomen, impliceert dat de gerechtigden van de nieuwe huursubsidie zich overwegend in het laagste inkomenskwintiel situeren. Met de huursubsidie wordt het armoederisico van private huurders verminderd met ongeveer 10%, van een huidig niveau van 18,5% naar ongeveer 16,5%.

Ten slotte simuleren we een - voor de overheid - budgetneutraal scenario, waar de financiële voordelen voor huiseigenaars lineair worden verminderd met ongeveer 8%, om met dit budget het stelsel van de huursubsidie te financieren. Uit de simulatieresultaten blijkt dat, afhankelijk

van het scenario, zo'n 15 tot 25% van de bevolking op jaarlijkse basis (minstens 100 euro) verliest, terwijl 2% van de bevolking er met meer dan 100 euro per jaar op vooruit gaat. De verliezers (huiseigenaars met een hypotheeklening van wie het fiscaal voordeel wordt verminderd), verliezen gemiddeld 0,3 procent van hun beschikbaar inkomen. Daartegenover winnen de gerechtigden op de nieuwe huursubsidie, afhankelijk van het scenario, gemiddeld 25 tot 40% van hun initieel beschikbaar inkomen. De armoede onder eigenaars blijft ongeveer constant op een niveau rond de 7%. Dat van private huurders daalt daarentegen aanzienlijk, zodat de totale armoede in Vlaanderen daalt met ongeveer 4%.

Deze simulaties betreffen enkel de eersteronde-effecten van een dergelijke beleidswijziging. Er wordt met andere woorden abstractie gemaakt van mogelijke gedragsveranderingen die hieruit kunnen volgen, zoals wijzigingen in huurprijzen, wijzigingen in de woningprijzen of wanneer gezinnen een verschillende keuze zouden maken in hun woonbeslissing onder het gewijzigd beleid.

3. PAPER 3: ACCRUED PENSION RIGHTS IN BELGIUM: MICRO-SIMULATION OF REFORMS (ULG)

We simulate different stylized reforms of the Belgian pension system. To perform these simulations, we rely on a rich administrative dataset with extensive information on individual earnings histories. Administrative data turn out to be an essential ingredient in reform simulations, because of the richness of data required to adequately model pension entitlements from the rather complicated Belgian retirement system.

The five selected reform scenarios we present in this paper are chosen to illustrate the variety of possible reforms - with a strong focus on wage-earners for data reasons. The first scenarios consider changes to a single key parameter of the system (household benefits, minimum pension rights, assimilated days for non-work), while the last two involve more profound changes either by combining measures, or by more fundamentally altering the system by introducing a different mechanism of solidarity for those with shorter work histories (shorter career wage averaging period of 35 years).

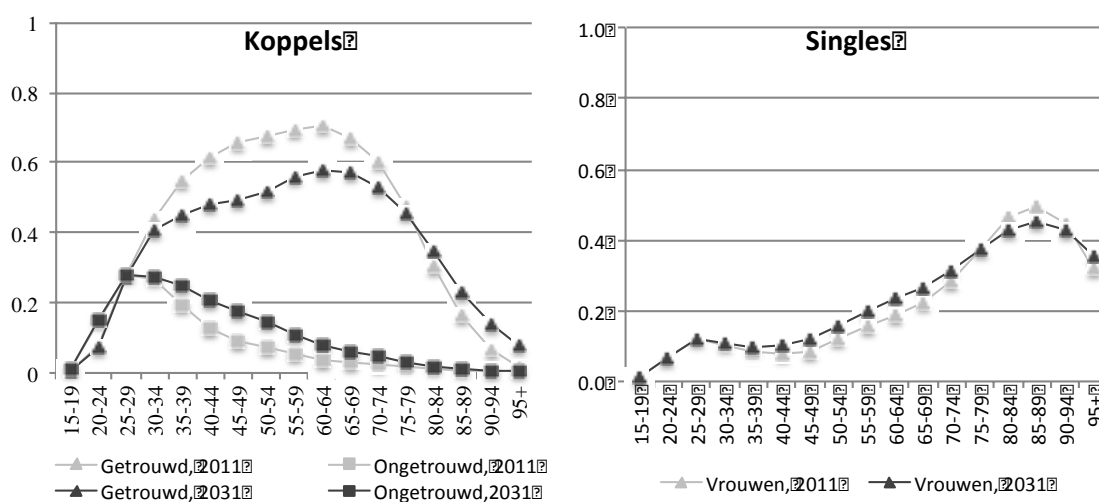
We evaluate the impact of the various reform scenarios for the individuals as well as the social insurance budgets. We rely on the notion of accrued to date pension rights as a measurement yardstick. These are the rights that have been accrued to this point under the current system rules under the combined assumption that no further contributions are made - and thus no more benefits accrue - and that all accrued rights are honoured in the future.

Our results show that the impact of reforms heavily depends on the specific parameterization. Overall, the interactions of numerous rules in the pension system imply that partial reforms rather powerless. One such example of built-in buffering of reforms is the fact that reforms to the provisions regarding minimum pension rights and those relating to assimilated days for non-work periods. We further find that more fundamental reform of the systems design has the strongest effects in terms of redistribution, with substantial numbers of citizens gaining and losing in this reform. Regional differences in aggregate pension burdens turn out to be rather modest - with challenges to financing coming from the economic activity (regional GDP) rather than the accrued pension liabilities.

4. PAPER 4: EEN BLIK OP ONZE HUISHOUDENS IN DE TOEKOMST (VUB)

De presentatie beschrijft de methodologie en enkele resultaten van de Flemosi Populatie Projectie voor Vlaanderen tussen 2011 en 2031. Het doel van deze projectie bestaat erin de EU-silc data van wegingscoëfficiënten te voorzien voor het Flemosi simulatie model. In deze context is een klassieke projectie naar leeftijd en geslacht ontoereikend aangezien sociaal economische maatregelen en hun impact ook samenhangen met andere eigenschappen van de bevolking, in de eerste plaats de huishoudsamenstelling. Op basis van volkstellings- en registergegevens werd een “multi-state” projectiemodel opgesteld om de verschuivingen in de huishoudensamenstelling van de Vlaamse bevolking in kaart te brengen. De meest recente prognoses over levensverwachting, vruchtbaarheid en migratie werden in het model opgenomen. De transitiekansen tussen huishoudenposities werden geschat op basis van gegevens voorafgaand aan 2011 en constant gehouden in de tijd. De gemodelleerde tendensen zijn hierdoor wellicht onder- of overschat, maar kunnen in verdere studies als “baseline” worden gebruikt waartegen hypothesen inzake variabele transitiekansen kunnen worden afgewogen.

Figuur 1 Percentage gehuwd en ongehuwd samenwonende en alleenstaande vrouwen, 2011 - 2031



De resultaten tonen aan dat de veroudering van de bevolking - zelfs met constante transitiekansen - gepaard gaat met een diversificatie van de huishoudensamenstelling. Het traditionele getrouwde koppel, het meest prominent aanwezig in 2011, verliest terrein. Alle andere huishoudenposities, ook deze verwijzend naar de uitgebreide familie en collectieve huishoudens, kennen een toename, maar de singles zijn de sterkste stijger. Deze verandering doet zich niet op dezelfde manier voor op alle leeftijden, zoals het voorbeeld in figuur 1 illustreert. Terwijl na de leeftijd van 70 de aanwezigheid van singles getemperd wordt door de verhoging van de overlevingskansen van het koppel, is er een duidelijke opkomst van het alleen wonen bij volwassenen tussen 35 en 75 jaar. De groeiende populariteit en continuïteit in het ongehuwd samenwonen is duidelijk niet voldoende om de teruggang in getrouwde koppels te compenseren.

Een uitgebreide tabel met vijfjaarlijkse schattingen van de populatie naar huishoudenpositie werd aan de resultaten toegevoegd en zal dienen als input voor de Flemosi simulaties.