

De budgettaire kost van de vergrijzing

Hoge Raad van Financiën, Studiecommissie voor de Vergrijzing. (2005). *Jaarlijks Verslag*. Brussel: Hoge Raad van Financiën.

Onder ons wettelijk pensioenstelsel tikt een demografische tijdbom zegt men. Is dat ook zo? Vorige jaarverslagen van de Studiecommissie voor de vergrijzing toonden aan dat de pensioenuitgaven slechts gematigd zouden stijgen in vergelijking met de demografische uitdaging waarvoor we staan. Bovendien zou de toename in de pensioenuitgaven en de uitgaven voor gezondheidszorg gedeeltelijk gecompenseerd worden door minder uitgaven in de andere takken van de sociale zekerheid. Conclusie: geen paniek! Hoewel. Het voorliggend verslag geeft voor de vierde maal op rij een geactualiseerde evaluatie van de budgettaire kost van de vergrijzing. Die raming werd jaar na jaar naar boven herzien. Niet zomaar: het tegen de verwachting in aanhoudend karakter van de zwakke economische groei speelt hierin een grote rol. Maar elk jaar dient ook rekening gehouden te worden met bijkomende beleidsmaatregelen die de sociale uitgaven danig verhogen. Verfijningen in het model waarmee de ramingen op lange termijn worden uitgevoerd, spelen uiteraard ook een (bescheiden) rol.

Het jaarverslag van de Studiecommissie voor de vergrijzing: een belangrijke schakel in de opmaak van de Zilvernota

De jaarverslagen van de Studiecommissie worden opgemaakt in het kader van de wet van 5 september 2001 tot waarborging van de overheidsschuld en de oprichting van een Zilverfonds (Federale Overheidsdienst Financiën, 14.09.2001) en vormen een schakel in de opmaak van de *Zilvernota* die de

regering jaarlijks dient op te stellen. Die Zilvernota komt tot stand in drie fasen.

In een eerste, *wetenschappelijke fase*, stelt de Studiecommissie voor de Vergrijzing – opgericht in de schoot van de Hoge Raad van Financiën – een verslag op, waarin de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing worden onderzocht. Bij de opmaak van dit verslag speelt het Federaal Planbureau een centrale rol. In een tweede fase, *de adviesfase*, brengt de afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën zijn jaarlijks advies over het begrotingsbeleid uit, waarbij rekening gehouden wordt met het verslag van de Studiecommissie. De derde fase vormt de *beleidsfase*, waarin de regering de Zilvernota opstelt en het beleid uittekent. Aan de hand van deze aanbevelingen worden middelen aan het Zilverfonds toegekend.

Dit artikel beperkt zich tot de krachtlijnen van de vierde uitgave van het jaarverslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing.

De budgettaire kost van de vergrijzing

Definitie en uitgangshypothesen

Als maatstaf van de budgettaire kost van de vergrijzing hanteert de Studiecommissie de *toename* van

de sociale uitgaven tussen twee tijdstippen in procent van het BBP. De ramingen van de budgettaire kost van de vergrijzing steunen op een drietal centrale uitgangspunten.

- Ten eerste wordt uitgegaan van de demografische trends die aan de grondslag liggen van de Bevolkingsvooruitzichten 2000-2050 (NIS, 2001).
- Daarnaast worden een aantal hypothesen betreffende de macro-economische omgeving gehanteerd. De langetermijnproductiviteitstoename van 1,75% per jaar komt overeen met het scenario dat in aanmerking wordt genomen voor het Belgisch Stabiliteitsprogramma. De structurele werkloosheidsgraad van 7,5% leidt in combinatie met de hypothesen over de activiteitsgraden tot een zeer gematigde werkzaamheids-

graad van 67,6% (van de bevolking tussen 15 en 64 jaar).

- Ten slotte verwacht de Studiecommissie inzake sociaal beleid een welvaartsaanpassing van de sociale uitkeringen van jaarlijks 0,5%. Daarnaast wordt steeds een scenario zonder welvaartsaanpassing gepresenteerd. De loongrenzen voor de berekening van de vervangingsinkomens volgen de conventionele loonstijging.

Het rapport onderscheidt elk jaar de evolutie van de budgettaire kost van de vergrijzing tussen de korte en middellange termijn enerzijds en de lange termijn anderzijds. De evolutie op *korte en middellange termijn* is vooral bepaald door de actualisatie van de middellangetermijnprognose van het FPB

Tabel 1.

De budgettaire kost van de vergrijzing (in % van het BBP, volgens het scenario van de Studiecommissie en volgens het scenario zonder welvaartsaanpassing)

	Scenario van de Studiecommissie				Scenario zonder welvaartsaanpassing			
	2004	2010	2030	2004-2030	2004	2010	2030	2004-2030
Pensioenen (4)	9,3	9	12,3	3,1	9,3	9	11,9	2,7
- werknemersregeling	5,2	5,2	7,6	2,4	5,2	5,1	7,2	2
- zelfstandigenregeling	0,7	0,7	0,7	0	0,7	0,7	0,7	0
- overheid	3,3	3,1	4	0,7	3,3	3,1	4	0,7
Gezondheidszorg (5)	7,2	7,9	9,5	2,3	7,2	7,9	9,5	2,3
- 'acute' gezondheidszorg (6)	6,3	6,8	8	1,7	6,3	6,8	8	1,7
- 'langdurige' gezondheidszorg	0,9	1,1	1,5	0,6	0,9	1,1	1,5	0,6
Arbeidsongeschiktheid	1,3	1,3	1,3	0	1,3	1,3	1,2	0
Werkloosheid	2,3	1,9	1,2	-1,2	2,3	1,9	1,1	-1,2
Brugpensioen	0,4	0,4	0,4	-0,1	0,4	0,4	0,4	-0,1
Kinderbijslag	1,7	1,5	1,3	-0,4	1,7	1,5	1,1	-0,6
Andere sociale uitgaven (7)	1,5	1,5	1,5	0	1,5	1,5	1,5	0
Totaal	23,7	23,5	27,3	3,6	23,7	23,4	26,8	3
p.m. personeelsuitgaven onderwijs	4,4	4	3,8	-0,5	4,4	4	3,8	-0,5

4 Inclusief pensioenen van de overheidsbedrijven die verbonden zijn aan de openbare uitgaven en inkomensgarantie voor ouderen.

5 Overheidsuitgaven voor gezondheidszorg.

6 De 'langdurige' gezondheidszorg omvat de thuisverpleging, het verblijf in rustoorden voor bejaarden (ROB), in rust- en verzorgingstehuizen (RVT), in psychiatrische verzorgingstehuizen (PVT) alsook het beschut wonen. De 'acute' gezondheidszorg omvat de andere gezondheidszorguitgaven.

7 Voornamelijk arbeidsongevallen, beroepsziekten, bestaanszekerheid, Vlaamse Zorgverzekering.

Bron: Studiecommissie voor de Vergrijzing

en dus door de conjuncturele schommelingen. In het rapport van dit jaar is dit de raming 2004-2009 van oktober 2004 met invoering van nieuwe beleidsmaatregelen (FPB, 2004).¹ De *langetermijntrends* zijn minder gevoelig aan de jaarlijkse actualisatie vermits hier vooral de trendmatige structurele parameters van het langetermijnmodel² spelen.

Nieuw is de verfijnde analyse van de zelfstandigen- en overheidspensioenen. Voor de eerste maal is ook een opsplitsing van de gezondheidszorgen gemaakt tussen *langdurige zorg* (voornamelijk de verzorging van langdurig hulpbehoevenden) en de *acute zorg* (alle andere gezondheidszorg).

De budgettaire kost van de vergrijzing in BBP-terminen

Tabel 1 vat de belangrijkste resultaten van de actualisatie van 2005 samen.

De budgettaire kost van de vergrijzing zou tussen 2004 en 2030 3,6% van het BBP bedragen volgens het scenario van de Studiecommissie.

Op *korte en middellange termijn* noteren we nog een lichte daling van de totale budgettaire kost van de vergrijzing onder meer dankzij de evolutie in de pensioenen, de werkloosheid en de kinderbijslag. Daar tegenover staat een sterke stijging van de uitgaven voor de gezondheidszorg.

De *pensioenuitgaven* dalen met 0,3% van het BBP tussen 2004 en 2009. Hiervan komt 0,1% van het BBP uit de werknemersregeling te wijten enerzijds aan het demografisch effect van de weinig talrijke oorlogsgeneratie en anderzijds aan de gevolgen van de pensioenhervorming van 1996 (verhoging van de pensioenleeftijd van de vrouw gekoppeld aan de invoering van de loopbaanvoorwaarde). Daarnaast noteren we op korte en middellange termijn een daling van 0,2% van het BBP in de overheidspensioenen. Het voormelde demografisch effect speelt hier niet omwille van aanwervingsgolven door de overheid in het verleden. Wel zou vooral in de sector 'administratie' een daling van het gemiddeld pensioenbedrag worden opgetekend wegens het verdwijnen uit het pensioenbestand van de oudste gepensioneerden met het hoogste pensioenbedrag (zie punt 2.4.).

De *uitgaven voor gezondheidszorg* stijgen aanzienlijk tussen 2004 en 2009: +0,6 procentpunt van het BBP. Daarbij is rekening gehouden met de overschrijding van 513 miljoen € van de budgettaire doelstelling van 4,5% (reële groeinorm) in 2004. Het gehanteerde scenario veronderstelt dat de groeinorm van 4,5% verder wordt nageleefd tot het einde van de regeerperiode. De effectieve groei komt evenwel iets hoger uit door de integratie van de kleine risico's voor zelfstandigen en, in mindere mate, door het recente sociale akkoord in de witte sector.

De *werkloosheidsuitgaven* zouden tussen 2004 en 2009 dalen met 0,3% van het BBP door de, weliswaar trage, daling van de werkloosheidsgraad. De *kinderbijslag* daalt met 0,2% van het BBP als gevolg van de demografische evolutie en de beperkte welvaartsaanpassing.

Rekening houdend met de daling van de budgettaire kost van de vergrijzing tussen 2004 en 2009 van 0,2 procentpunt van het BBP noteren we op *lange termijn* tussen 2009 en 2030 een stijging met 3,8% van het BBP.

De resultaten met betrekking tot de pensioenuitgaven zijn mede beïnvloed door de *verfijnde modellering* van de berekening van het gemiddeld pensioen van de zelfstandigen en van het gemiddeld overheidspensioen.

Het zelfstandigenpensioen

De verfijnde projectie van de *gemiddelde zelfstandigenpensioenen* verduidelijkt het belang van de bestaande overgangsregeling die rekening houdt met forfaitaire inkomensjaren in de berekening van het referentie-inkomen. Pas tegen 2030 zal de zelfstandigenregeling op kruissnelheid komen. In tegenstelling tot wat men zou kunnen denken is de geleidelijke vervanging van forfaitaire inkomensjaren door een effectief belastbaar inkomen niet altijd gunstig voor de zelfstandigen. Dit is vooral het geval voor de vrouwelijke zelfstandigen. Zij hebben overwegend belastbare inkomens die lager liggen dan het forfaitaire inkomen. De progressieve verdwijning van de forfaitaire regeling duwt het toegekende pensioenbedrag omlaag. Bovendien betekent het in rekening brengen van steeds meer jaren met be-

Tabel 2.

De budgettaire kost van de vergrijzing volgens de vier jaarverslagen (in % van het BBP)

	2000-2010				2010-2030				2000-2030			
	Rapport april 2002	Rapport mei 2003	Rapport april 2004	Rapport mei 2005	Rapport april 2002	Rapport mei 2003	Rapport april 2004	Rapport mei 2005	Rapport april 2002	Rapport mei 2003	Rapport april 2004	Rapport mei 2005
Pensioenen	-0,5	-0,3	-0,2	0,0	3,1	3,1	3,2	3,3	2,7	2,8	3,0	3,3
Gezondheidszorg	0,7	1,0	1,5	1,6	1,3	1,5	1,5	1,6	2,0	2,5	3,1	3,2
Arbeidsongeschiktheid	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Werkloosheid	-0,4	0,0	0,0	0,1	-0,5	-0,8	-0,7	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,7
Brugpensioenen	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Kinderbijslag	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,6	-0,5	-0,5	-0,5
Andere sociale uitgaven	-0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,1	0,1	0,2
Totaal	-0,7	0,7	1,3	1,7	3,9	3,5	3,7	3,9	3,1	4,2	4,9	5,6
Ter informatie: personeels- uitgaven onderwijs	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4

Bron: Studiecommissie voor de Vergrijzing

lastbare inkomens dat meer jaren uit het begin van de loopbaan met lagere inkomens worden toegevoegd. Hierdoor zal het referte-inkomen steeds lager komen te liggen. Voor de mannen blijft de vervanging van het forfaitaire inkomen door het belastbaar inkomen bijna over de volledige overgangperiode voordelig, maar dit voordeel wordt steeds kleiner.

Een tweede kenmerk van de zelfstandigenregeling is het belang van het *minimumpensioen*. De verlenging van de loopbaanduur van de vrouw, leidt tot een relatieve stijging van de gerechtigden op het minimumpensioen. Men moet immers minstens twee derde van een volledige loopbaan als zelfstandige en als werknemer kunnen voorleggen om van het minimumpensioen te kunnen genieten. Het aandeel van de gerechtigden op het minimumpensioen daalt wel bij de mannen. Het minimumpensioen verdoezelt bijna volledig de weerslag van de evolutie van de wettelijke berekening van het zelfstandigenpensioen vermits ongeveer 75% van de pensioengerechtigde zelfstandigen een minimumpensioen trekt. De groeivoet van het minimumpensioen bepaalt, meer dan andere variabelen, de groeivoet van het zelfstandigenpensioen.

Het overheidspensioen

Samenwerking met de Administratie der Pensioenen heeft een nieuwe, verfijnde manier van pensioenraming in de *openbare sector* mogelijk gemaakt, meer bepaald voor de sectoren 'administratie' en 'onderwijs'. De methodologie voor de sectoren 'defensie' en 'overheidsbedrijven' bleef ongewijzigd. De herziening van de pensioenuitgaven voor 'administratie' en 'onderwijs' leidt tot een geraamde budgettaire meerkost tussen 2004 en 2030 van 0,2 procentpunt van het BBP.

Kenmerkend voor de 'administratie' is het hoge pensioenbedrag van de oudste generaties onder meer omwille van effectief langere carrières (geen vervroegde pensionering mogelijk vóór 1978) en tijdsbonificaties voor oorlogsjaren en koloniale diensten. Aanpassingen in de wetgeving (het verstrakken van preferentiële tantièmes bij gebrek aan een minimumloopbaan en het invoeren van een maximumduur voor sommige gelijkgestelde afwezigheden voor de pensioenberekening) treffen dan

weer de jongere generaties. Daarnaast daalt het bedrag van de overheidspensioenen naarmate meer gemengde carrières leiden tot een gemengde pensioenregeling met de werknemers- en zelfstandigenregeling.

De toenemende vervrouwelijking van de 'administratie' heeft tot gevolg dat meer vrouwen ook hogere functies gaan uitoefenen. Dit leidt tot een sterkere groei van het gemiddeld pensioenbedrag van de vrouw. De vrouw zal niet enkel een beter betaalde loopbaan hebben. Ze zal haar loopbaan ook verlengen. In het 'onderwijs' evolueert het pensioenbedrag van de vrouw parallel met dat van de man. In deze sector is immers geen sprake van een langere of beter betaalde loopbaan voor de vrouw. Ten slotte kent het overheidspensioen een hoge macro-economische brutovervangingsratio omwille van de gunstige pensioenberekingsbasis (hoge referte-weddes, diploma- en leeftijdsbonificaties, preferentiële tantièmes).

De gezondheidszorg

De raming van de budgettaire kost van de *gezondheidszorg* stijgt tussen 2004 en 2030 met 2,3 procentpunten van het BBP. Aangezien verwacht mag worden dat de vergrijzing een veel belangrijkere impact heeft op de uitgaven voor langdurig hulpbehoevenden dan op die voor acute zorg, is in het rapport een opsplitsing gemaakt tussen langdurige en acute zorg. De overheidsuitgaven voor langdurige zorg stijgen over de periode 2004-2030 met een gemiddelde jaarlijkse groeivoet van 4%. Voor de acute zorgen bedraagt de gemiddelde groeivoet 3% per jaar.

Het rapport bevat tevens een beschrijvende analyse van de uitgavenprofielen naar leeftijd en geslacht zowel voor de totale gezondheidszorguitgaven als voor de uitgaven voor langdurige zorg.

De impact van de pensioenhervorming van 1996

Vandaag is een eerste analyse mogelijk van de *impact van de pensioenhervorming* van 1996 in de werknemers- en zelfstandigenregeling (Kaderwet, 26.07.1996). Daarbij staat de weerslag op het pen-

sioneringsgedrag van de vrouwen centraal, evenals de mate waarin de geleidelijke aanpassing van de pensioenregeling voor vrouwen hun behoud in andere sociaal-economische categorieën beïnvloedt. Uit de analyse blijkt dat de meeste vrouwen hun pensionering uitstellen tot de wettelijke pensioenleeftijd die geleidelijk wordt opgetrokken van 60 naar 65 jaar. Dit gebeurt door een effectieve verlenging van de loopbaan enerzijds en door een langer verblijf in de andere stelsels van de sociale zekerheid anderzijds.

Met de huidige vastgestelde werkgelegenheids- en activiteitsgraden als referentiepunt zou de hervorming op kruissnelheid leiden tot een verhoging van de activiteitsgraad van vrouwen met iets meer dan 12 procentpunten. Dit vertegenwoordigt in 2010 40 000 actieven binnen de leeftijdsklasse van 60 tot 64 jaar. De werkgelegenheidsgraad voor vrouwen zou stijgen met 3,7 procentpunten (12 000 nieuwe jobs) in vergelijking met de toestand zonder hervorming. De categorie van de werklozen zou met ongeveer 28 000 eenheden toenemen. Het aantal vrouwelijke gerechtigden op een andere uitkering dan een rustpensioen of een werkloosheidsvergoeding zou met 35 000 eenheden toenemen. De werknemers- en zelfstandigenregeling zou dus tegen 2010 in totaal 75 000 eenheden meer tellen tussen 60 en 64 jaar dan zonder de hervorming het geval zou zijn. Het aantal vrouwelijke gepensioneerden zou met iets meer dan 165 000 eenheden afnemen, zonder correctie voor dubbeltellingen omwille van een gemengde loopbaan in de werknemers- en zelfstandigenregeling.

Een dynamische benadering waarbij de activiteits- en werkzaamheidsgraden zouden overeenstemmen met het scenario van de Studiecommissie, zou op lange termijn nog meer nieuwe jobs opleveren ten gevolge van de hervorming. De werkzaamheidsgraad van de 60- tot 64-jarige vrouwen zou dan met acht procentpunten toenemen ten opzichte van de situatie zonder hervorming.

De jaarlijkse verslagen van de Studiecommissie: evolutie van de resultaten

Het is interessant de vier tot hertoe opgestelde jaarrapporten van de Studiecommissie eens naast

elkaar te leggen. Tabel 2 toont de evolutie van de budgettaire kost van de vergrijzing doorheen de vier rapporten.

Vertrekkend van 2000 als basisjaar noteren we een aanzienlijke stijging van de geraamde budgettaire vergrijzingskost over de periode 2000-2030 van 3,1% van het BBP in 2002 naar 5,6% in 2005. In 2000 bedroegen de totale uitgaven van de sociale bescherming 21,7% van het BBP.³ Vandaag loopt de raming op tot 27,3% in 2030. De oorsprong van die stijging ligt hoofdzakelijk in de korte en middel-lange termijn. In het huidig decennium (2000-2010) stijgt de raming van de budgettaire kost van de vergrijzing tussen het eerste en het huidige rapport van -0,7% naar 1,7% van het BBP. Die stijging situeert zich voornamelijk in de periode 2000-2005. Dit is enerzijds het gevolg van de zwakke economische groei in het begin van de periode. Op het aanhoudend karakter hiervan werd onvoldoende geanticipeerd in de macro-economische vooruitzichten. Anderzijds heeft een hele reeks nieuwe overheidsmaatregelen de sociale uitgaven aanzienlijk doen stijgen.

Het is inherent aan de werkwijze van de Studiecommissie dat ook in de toekomst nog herzieningen van de budgettaire kost van de vergrijzing kunnen plaatsvinden; herzieningen naar boven óf naar beneden. De resultaten weerspiegelen gewijzigde middellangetermijnvooruitzichten door onder meer een gewijzigde inschatting van de conjunctuur en/of het opnemen van recente beleidsmaatregelen.

*Saskia Weemaes
Federaal Planbureau*

Noten

1. De betrokken projectie werd aangepast zodat er rekening gehouden kon worden met de maatregelen van de begroting voor 2005 en met de laatste gegevens over de evolutie van de sociale uitgaven, met inbegrip van het sociale akkoord in de witte sector dat begin 2005 werd afgesloten.
2. Het gaat hier over het langetermijnmodel van het Federaal Planbureau, MALTESE genaamd, wat staat voor Model of Analysis of Long Term Evolution of Social Expenditure.

3. De totale uitgaven van de sociale bescherming in 2000 die in het jaarverslag van 2002 nog geraamd werden op 22,2% van het BBP werden in de volgende rapporten herzien naar 21,7%.

Bibliografie

- Federaal Planbureau (2004). Economic outlook for 2004-2009. *Quarterly Newsletter, december 2004*, pp. 5-6.
- Federale Overheidsdienst Financiën (14.09.2001). Wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds. *Belgisch Staatsblad*, pp. 30813-30817.
- Kaderwet (26.07.1996).
- Nationaal Instituut voor de Statistiek – Federaal Planbureau (2001). *Bevolkingsvooruitzichten 2000-2050 per arrondissement*. Brussel: NIS; Federaal Planbureau.