

De budgettaire uitdaging en de sociale gevolgen van de vergrijzing

Hoge Raad van Financiën, Studiecommissie voor de Vergrijzing 2007. *Jaarlijks Verslag*. Brussel: Hoge Raad van Financiën

In haar zesde jaarverslag stuurt de Studiecommissie voor de Vergrijzing naar jaarlijkse gewoonte de raming van de budgettaire kosten van de vergrijzing bij, rekening houdend met de recentste beleidsmaatregelen. Daarnaast besteedt zij aandacht aan de evaluatie van de uitgaven voor langdurige zorg aan afhankelijk bejaarden, waarvoor een nieuwe methode werd uitgewerkt. Naast de invloed van de leeftijd en de al dan niet beschikbare informele zorg, wordt ook nagegaan wat het effect is van de gezondheidstoestand van de extra jaren aan levensverwachting. Dit laatste blijkt eerder voor de uitgaven van acute zorg van groot belang te zijn. De Studiecommissie buigt zich tevens opnieuw over de armoederisico's bij bejaarden en gaat na in hoeverre recente beleidsmaatregelen efficiënt zijn in de strijd tegen armoede. Een viertal jaren geleden onderzocht de Studiecommissie de tweede pensioenpijler door verschillende scenario's te simuleren inzake dekkingsgraad, bijdragen en prestaties naar aanleiding van de Wet op de Aanvullende Pensioenen. Dit jaar confronteert zij de toen verkregen resultaten met de geobserveerde data, die geleidelijk aan beschikbaar komen, en tracht daaruit enkele voorzichtige conclusies te trekken.

Inleiding: situering van de Studiecommissie voor de Vergrijzing

De babyboomers verlaten de arbeidsmarkt

Het jaar 2010 staat bijna voor de deur. Een jaar dat grote gevolgen zal hebben op de arbeidsmarkt en

op de overheidsfinanciën: de omvangrijke naoorlogse babyboomgeneratie zal immers de arbeidsmarkt verlaten en met pensioen gaan. Dit betekent voor de overheid minder inkomsten via sociale bijdragen van de werkende bevolking en meer uitgaven voor pensioenen en langdurige zorg. Het repartitiestelsel, waarbij de actieven van vandaag ook de sociale uitgaven van vandaag financieren, wordt scheefgetrokken want de generaties die de babyboomers opvolgen zijn aanzienlijk kleiner in omvang.

Pensioenhervormingen...

De bevolkingspiramide met haar steeds smaller wordende basis en haar uitdijende top is een gegeven dat reeds enkele decennia gekend en bestudeerd wordt. Sinds het einde van de jaren tachtig vertoonden de opeenvolgende Belgische regeringen een toenemende bezorgdheid over de budgettaire gevolgen van de vergrijzing. Door de

hoge overheidsschuld, de toenemende levensverwachting en het dalend geboortecijfer, groeide geleidelijk de vraag of de wettelijke pensioenstelsels op lange termijn financieel houdbaar zouden zijn.

Door verschillende pensioenhervormingen door te voeren, trachtten de Belgische regeringen een antwoord te formuleren op de vergrijzingsproblematiek. In het begin van de jaren negentig was er onder meer de invoering van de flexibele pensioenleeftijd voor werknemers tussen 60 en 65 jaar, ter vervanging van het voor de werknemer voordeligere brugrustpensioen. In 1997 trad de pensioenhervorming in de algemene regeling van werknemers en zelfstandigen in werking met als voornaamste kenmerk de verhoging van de berekeningsbreuk en de wettelijke pensioenleeftijd van de vrouw. Meer recent voerde het Generatiepact een hervorming van de brugpensioenregeling in, die de leeftijd voor het conventioneel brugpensioen optrekt van 58 naar 60 jaar vanaf 2008 en de vereiste loopbaanduur verhoogt van 20 naar 30 jaar in 2008 voor 60-jarigen (en van 25 naar 35 jaar voor wie nog op 58 jaar wenst met brugpensioen te gaan) en naar 35 jaar (38 jaar voor 58-jarigen) vanaf 2012.

...en budgettaire strategieën

Naast de pensioenhervormingen is via de stabiliteitsprogramma's een *budgettaire beleidsstrategie* aanvaard, gericht op een geleidelijke afbouw van de overheidsschuld teneinde de budgettaire ruimte te creëren die de budgettaire kosten van de vergrijzing kan financieren.

De eerste Belgische stabiliteitsprogramma's (1999-2002 en 2000-2003), uitgewerkt in toepassing van het Verdrag van Maastricht, richtten zich vooral op het creëren van gezonde overheidsfinanciën om prijsstabiliteit en een duurzame groei – die bevorderlijk zijn voor het scheppen van werkgelegenheid – mogelijk te maken. Vanaf het derde stabiliteitsprogramma (2001-2005) trad het financiële evenwicht van de sociale zekerheid op lange termijn op de voorgrond. De aandacht gaat sindsdien naar het vrijmaken van de noodzakelijke middelen om de gevolgen van de demografische vergrijzing op te vangen zonder de huidige sociale bescherming fundamenteel aan te tasten. Sindsdien wijdt het jaarlijks stabiliteitsprogramma een apart hoofdstuk aan een langetermijnvisie op de openbare financiën van de globale overheid.

Speciaal om de pensioenen op lange termijn veilig te stellen, werd bij de wet van 5 september 2001

het Zilverfonds in het leven geroepen “tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds”.¹

Oprichting van de Studiecommissie voor de Vergrijzing

Diezelfde wet van 5 september 2001 die het Zilverfonds in het leven riep, richtte tevens de Studiecommissie voor de Vergrijzing op. Zij kreeg de taak toevertrouwd om jaarlijks de budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing te onderzoeken. Daarbij doet de Studiecommissie een beroep op de werkzaamheden en de secretariaatsondersteuning van het Federaal Planbureau (FPB). Met behulp van het langetermijnmodel MALTESE² raamt het FPB de budgettaire kosten van de vergrijzing op basis van de structurele parameters uitgaande van de bestaande wettelijke regelgeving.

De combinatie van middellangetermijninformatie, jaarlijks aangepast op basis van de meest recente conjuncturele ontwikkelingen en besliste maatregelen, betekent wel dat de jaarlijkse actualisatie van de ramingen van de Studiecommissie vooral in de beginjaren van de projectieperiode enige volatilititeit vertonen.

Het in dit artikel besproken verslag is de zesde editie dat de Studiecommissie voor de Vergrijzing heeft overmaakt aan de Federale Regering.

De evolutie van de sociale uitgaven tussen 2006 en 2050

De voornaamste hypothesen uitgediept

Alvorens de toename van de sociale uitgaven tussen vandaag en het jaar 2050 te kunnen inschatten, dienen eerst een aantal veronderstellingen gemaakt te worden.

De demografische projectie: uitgangspunt van de verkenningen

De officiële ‘Bevolkingsvooruitzichten 2000-2050’³ liggen aan de basis van de langetermijnverkenning

gen. Wel werden zij geactualiseerd voor de recentste jaren (tot en met 2005). Dat bleek ook nodig want tijdens de laatste vijf geobserveerde jaren nam de bevolking met 86 000 personen méér toe dan verwacht. Dit is toe te schrijven aan meer inkomende migratie en in mindere mate aan hoger dan verwachte geboortecijfers. Op die observaties werden dezelfde bevolkingshypothesen toegepast (dus vanaf 2006). Zo houdt men rekening met de afgeleide gevolgen op lange termijn van de vastgestelde verschillen tussen waarnemingen en vooruitzichten op de toekomstige geboorten, overlijdens en migraties. De verhoging van het aantal geboorten en de grotere vruchtbaarheidgraad bij immigranten veroorzaken een 'vermenigvuldigingseffect' van generaties op lange termijn. Dit resulteert in een bevolking die met ruim 71 000 personen in 2050 de bevolkingsvoorzichten overschrijdt waarmee in het vorig jaarverslag van de Studiecommissie werd rekening gehouden. De geobserveerde veranderingen van de laatste jaren vertonen bepaalde evoluties die méér lijken dan bewegingen van voorbijgaande aard. Het is daarom dat de demografen, het Federaal Planbureau en de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie zich buigen over een bijsturing van de hypothesen. De nieuwe nationale bevolkingsvoorzichten worden verwacht in het begin van 2008.

Het sociaaleconomisch en het macro-economisch scenario

a) De totstandkoming van de sociaaleconomische bevolkingsgroepen

De toekomstige beroepsbevolking wordt berekend aan de hand van de ontwikkeling van activiteitsgraden en de berekening van de kans om in de verschillende sociaaleconomische statuten terecht te komen.

De activiteitsgraden worden bepaald aan de hand van doorstromingsgraden: dit is de kans op behoud van activiteit of met andere woorden de kans dat men in het volgende jaar nog werk heeft. Voor de eerstkomende vijf jaren van de projectie werkt men met stijgende doorstromingsgraden die de tendens van de voorbije jaren volgen. Deze stijging is onder meer toe te schrijven aan het gevoerde arbeidsmarktbeleid dat het vervoegd verlaten van de arbeidsmarkt ontmoedigt.

Op langere termijn veronderstelt men dat de doorstromingsgraden en de kansen om werkloos, invalide of bruggepensioneerd te worden, ongewijzigd blijven *tenzij* reeds besliste maatregelen een impact op het gedrag zouden hebben. Zo worden gedragswijzigingen in rekening gebracht die bijvoorbeeld het gevolg zijn van de pensioenhervorming die vanaf 1997 in werking is getreden.⁴ Vrouwen zullen ofwel langer aan het werk blijven ofwel mogelijk belanden in de werkloosheid, invaliditeit of brugpensioen in plaats van gewone pensionering, omdat de wettelijke pensioenleeftijd geleidelijk werd verhoogd van 60 naar 65 jaar. Wie toch tussen 60 en 65 jaar met pensioen wil, dient bovendien aan strengere loopbaanvoorwaarden te voldoen. Ook de nieuwe brugpensioenregeling, met strengere leeftijds- en loopbaanduurvoorwaarden, die voortvloeit uit het Generatiepact, zal het gedrag van de potentieel bruggepensioneerden beïnvloeden. Daarnaast zou de invoering van de pensioenbonus voor langer werken (na de leeftijd van 62 jaar) aanzetten tot een langere loopbaan. Maar ook bepaalde trends uit het verleden kunnen we niet negeren. Zo kunnen we niet uitgaan van de laatst geobserveerde activiteitsgraad van vrouwen omdat we wellicht mogen veronderstellen dat de toename van de vrouwelijke arbeidsmarktparticipatie nog lang niet gestopt is.

b) Productiviteitstoename en structurele werkloosheidsgraad

Een belangrijke macro-economische hypothese is die over de productiviteitstoename. De eerste vijf jaren gaat de Studiecommissie voor de Vergrijzing uit van de productiviteitsstijging die voortvloeit uit de middellangetermijnprojecties van het Federaal Planbureau.⁵ Vanaf 2013 beschouwt de Studiecommissie een gemiddelde jaarlijkse productiviteitstoename van 1,75% op lange termijn als realistisch.

De laatste 20 à 25 jaar werd de Belgische economie nochtans geconfronteerd met een vrij lage productiviteitstoename van rond 1,5%. Deze vertraging vloeit enerzijds voort uit het gevoerde arbeidsmarktbeleid dat een daling van het loonaandeel in de toegevoegde waarde teweegbracht door onder meer de toename van deeltijdse arbeid, loonmatiging, socialebijdrageverminderingen en speciale statuten voor arbeiders met lage productiviteit. Anderzijds is deze vertraging toe te schrijven aan de evolutie van de Belgische economie naar een

diensteneconomie die doorgaans een lagere productiviteit optekent.

Ondanks deze evoluties beschouwt de Studiecommissie een productiviteitstoename van 1,75% op lange termijn als realistisch, niet alleen omdat die toename onder het historisch gemiddelde ligt van 1,88% (periode 1913-2003) maar ook om volgende redenen. Ten eerste verwacht zij dat het huidig arbeidsmarktbeleid – dat veeleer de arbeidscreatie met lage productiviteit stimuleert – op lange termijn niet met dezelfde intensiteit verdergezet zal worden. Ten tweede leren observaties ons dat de productiviteitsgroei van de marktdiensten aan het heremen is. Terwijl de periode 1995-2000 gekenmerkt werd door een daling van de productiviteit met jaarlijks gemiddeld 0,1%, noteerden we de jongste jaren een gemiddelde stijging van 0,8% per jaar, die zich op middellange termijn zou doorzetten met gemiddeld 0,9% per jaar. Reeds in vorige jaarverslagen uitte de Studiecommissie de verwachting dat dergelijke evolutie zou plaatsvinden. We evolueren immers naar een kenniseconomie, waarbij investering in scholing leidt tot een hogere productiviteitstoename. De investeringen in Onderzoek en Ontwikkeling en een ruime ICT-verspreiding in de dienstensector zal de productiviteit aanzwengelen. Ook investeringen in onderwijs verdienen de nodige aandacht. In een verouderende maatschappij dienen vooral investeringen in levenslang leren (*life-long learning*) de vermeende productiviteitsdaling van oudere werknemers af te remmen. Ook het Generatiepact stuurt aan op vorming en opleiding gedurende de ganse loopbaan en op innovatie.

Naast de hypothese over de productiviteitsgroei stelt zich de vraag hoe de werkloosheidsgraad zal evolueren. De Studiecommissie opteerde om in een langetermijnperspectief het historisch gemiddelde over een periode van vijftig jaar als richtlijn te gebruiken. Dit komt neer op een structurele werkloosheidsgraad van 8% volgens het administratief concept in ruime zin.⁶ Sommige waarnemers aanzien dit als té optimistisch. Nochtans acht de Studiecommissie dit percentage realistisch gezien de werkloosheidsgraad, die in 2006 13,9% bedroeg, voor een deel conjunctureel bepaald is. Trouwens, de 'Economische Vooruitzichten 2007-2012' van het Federaal Planbureau vertonen reeds een daling van de werkloosheidsgraad van 2 procentpunten voor de komende 6 jaar. Deze daling is enerzijds gebaseerd op een afname van de cyclische werkloosheid omdat

de economische groei uitstijgt boven de tendentiële groei en anderzijds is er een beduidende daling van de structurele werkloosheidsgraad. Daarnaast gaat de Studiecommissie ervan uit dat de werkloosheid zal verminderen omdat de beroepsbevolking in de toekomst daalt. Er zou zelfs een mogelijke schaarste op de arbeidsmarkt uit voortvloeien, een fenomeen dat zich reeds vandaag in bepaalde regio's voordoet. Dit ontkracht meteen de stelling van de 'andere' waarnemers die beweren dat een veronderstelde werkloosheidsgraad van 8% te hoog gegrepen zou zijn omdat het groot aantal werklozen deze schaarste zou kunnen oplossen. Maar zelfs vandaag blijven vele vacatures openstaan ondanks de hoge werkloosheid. De Studiecommissie onderstreept wel het belang van een voortzetting van een actief arbeidsmarktbeleid, weliswaar met op langere termijn een minder remmend effect op de productiviteit.

c) De werkgelegenheidsgraad

Indien we de projectie van de werkloosheidsgraad (punt b) combineren met de projectie van de sociaaleconomische gedragingen (punt a), dan komt de projectie van de werkgelegenheid tot stand. Ondanks het feit dat de structurele werkloosheidsgraad van 8% door een aantal waarnemers als optimistisch beschouwd wordt, vloeit daar slechts een matige stijging van de werkgelegenheidsgraad uit voort. We bereiken onder deze hypothesen een werkgelegenheidsgraad van 69,2% in 2030. Dicht bij de Lissabondoelstelling van 70%, zou men denken. Inderdaad ... maar wel 20 jaar te laat.

Het sociaalbeleidsscenario

Voor de sociale uitgaven is het sociaal beleid van groot belang, zowel voor het individu (zie titel 'armoede') als voor de beleidsmakers (voor het budgettaire plaatje).

Reeds in 2004 gaf de Bijzondere Ministerraad van Oostende een eerste aanzet om een structureel mechanisme in te voeren om loongrenzen, loondrempels en sociale uitkeringen aan te passen aan de welvaart, om zo de kloof tussen de evolutie van de sociale uitkeringen en die van het arbeidsinkomen kleiner te maken. De Wet betreffende het Generatiepact van 23 december 2005 voert dit mechanisme in en geeft de Nationale Arbeidsraad en

de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven ('de raden') de taak om zich tweejaarlijks uit te spreken over de verdeling en de omvang van de financiële middelen die bestemd zijn voor de welvaartsaanpassingen van de vervangingsinkomens.

Voor het jaar 2007 werd door de beleidsmakers in Oostende reeds een budgettaire enveloppe voorzien van 75 miljoen euro voor de aanpassing van bepaalde loongrenzen en uitkeringen, die door het Generatiepact werd aangedikt met nog eens 85 miljoen. Na aftrek van 13,2 miljoen euro die reeds besteed wordt aan hulp van derden, hebben de raden zich in hun advies uitgesproken over de overblijvende 71,8 miljoen.⁷ De regering besliste naderhand de aanwending van de middelen die voorgesteld werden door de raden, integraal over te nemen. Voor de welvaartsaanpassing van de pensioenen echter werden de voorstellen van de raden in een nieuwe formule gegoten, namelijk in die van een jaarlijkse pensioenbonus. Bij de opmaak van de begroting 2007 reserveerde de regering daarvoor extra middelen ten belope van 22 miljoen euro.

Ook voor 2008 spraken de raden zich reeds uit over de bepaling van de enveloppe en onder welke vorm die middelen verdeeld dienen te worden onder de vervangingsinkomens. Het extra budget dat de regering toevoegde voor de jaarlijkse welvaartsbonus voor gepensioneerden, wordt ook in 2008 bij de enveloppe voor welvaartsaanpassingen geteld. Het Koninklijk Besluit van 9 april 2007⁸ legde intussen de modaliteiten van de jaarlijkse welvaartsbonus vast.

Zeer summier samengevat komt de jaarlijkse pensioenbonus voor 2007 en 2008 neer op het volgende:

- in april 2007 krijgen de gerechtigden op een minimumpensioen en diegenen die gepensioneerd waren vóór 1 januari 1993 35 euro indien hun loopbaan minstens 10 en minder dan 20 jaar heeft geduurd; wie minstens 20 jaar gewerkt heeft, heeft recht op een bonus van 75 euro;
- in april 2008 ontvangt diezelfde groep gepensioneerden respectievelijk 75 euro (35+40) en 165 euro (75+90), terwijl de gepensioneerden die vóór 1 januari 2003 en na 31 december 1992 met pensioen gingen, 40 euro ontvangen als zij minstens 10 en minder dan 20 jaar hebben gewerkt; wie een loopbaan van minstens 20 jaar kan voorleggen, ontvangt 90 euro;

- vanaf 1 september wordt een welvaartsaanpassing van 2% toegekend en gegarandeerd, na aftrek van de jaarlijkse welvaartsbonus;
- in 2007 aan de minimumpensioenen en de pensioenen ingegaan vóór 1 januari 1988;
- in 2008 aan de pensioenen ingegaan vanaf 1 januari 1988 en vóór 1 januari 1993 en deze ingegaan in 2002.

Ook de laatste stap van de geprogrammeerde welvaartsaanpassingen waarover de Bijzondere Ministerraden van Oostende (2004, voor werknemers) en van Gembloux (2004, voor zelfstandigen) beslisten, wordt uitgevoerd: op 1 september 2007 wordt een welvaartsaanpassing van 2% doorgevoerd voor de pensioenen ingegaan in 2000 en 2001.

Tevens worden in de andere takken van de sociale zekerheid (RIZIV-uitkeringen, werkloosheidsuitkeringen, beroepsziekten, arbeidsongevallen) welvaartsaanpassingen toegekend.⁹

Zo zeker we zijn over de welvaartsaanpassingen in 2007 en 2008, zo onzeker wordt het vanaf 2009. Pas in 2008 zal de regering opnieuw starten met de procedure. Ten eerste zal het gezamenlijk advies van de raden ingewonnen worden. Ten tweede zal beslist worden over de welvaartsaanpassingen van de uitkeringen. De Studiecommissie kan voor de periode 2009-2050 enkel een hypothese stellen om de budgettaire enveloppe te berekenen die zal gebruikt worden voor de aanpassingen. Die hypothese is gebaseerd op het Generatiepact, dat ervan uitgaat dat de enveloppe overeenstemt met

- een jaarlijkse aanpassing met 0,5% van de uitkeringen;
- een jaarlijkse aanpassing met 1% van de forfaitaire uitkeringen (zoals kinderbijslag, minimumpensioenen, bepaalde bedragen in de werkloosheidsuitkering, enzovoort);
- een jaarlijkse aanpassing met 1,25% van de loongrenzen (de grens tot waar het verdiende loon in aanmerking komt voor de berekening van de uitkering);
- een jaarlijkse aanpassing met 1,25% van het minimumrecht per loopbaanjaar (indien het verdiende loon in het verleden lager ligt dan het minimumloon van een 21-jarige op het moment van de pensioenberekening, dan wordt het loon opgetrokken tot dat minimumloon voor de berekening van het pensioenbedrag).

Het bedrag dat dan tot stand komt bepaalt de budgettaire enveloppe, maar zegt ons niets over hoe de middelen aangewend zullen worden. In het verleden hanteerde de Studiecommissie dezelfde hypothesen, maar dit slechts na de eerste vijf jaren (dus na de 'middellange termijn') en – wat niet onbelangrijk is – in een context van een loongroei van 1,75%. Uit een analyse van historische gegevens (1956-2002) blijkt trouwens dat de welvaartsaanpassingen van sociale uitkeringen gemiddeld 1,8% achterliepen op de loonevolutie. Indien we die loskoppeling tussen welvaartsaanpassing en loongroei zouden toepassen in een context van 1,75% loongroei (een loongroei zoals in het scenario van de Studiecommissie) dan zou er gemiddeld geen welvaartsaanpassing worden toegekend. De Studiecommissie achtte dit weinig waarschijnlijk in een verouderende samenleving waarbij het electoraal gewicht van de ouderen met de dag belangrijker wordt. Daarom koos ze voor een kleinere loskoppeling, waarbij 0,5% welvaart werd gegeven aan de sociale uitkeringen terwijl de lonen met 1,75% zouden groeien. Het Generatiepact daarentegen kent welvaartsaanpassingen toe aan sociale uitkeringen, maar koppelt ze volledig los van de loongroei. Zo voorziet het

Generatiepact vanaf 2009 een welvaartsaanpassing van 0,5% voor de sociale uitkeringen, 1% voor de forfaitaire bedragen en 1,25% voor loongrensaanpassingen en verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar, terwijl de loongroei in de komende jaren absoluut geen 1,75% zal halen, waardoor de welvaartsaanpassingen in deze jaren duurder uitvallen dan in het scenario van de Studiecommissie vóór het Generatiepact.

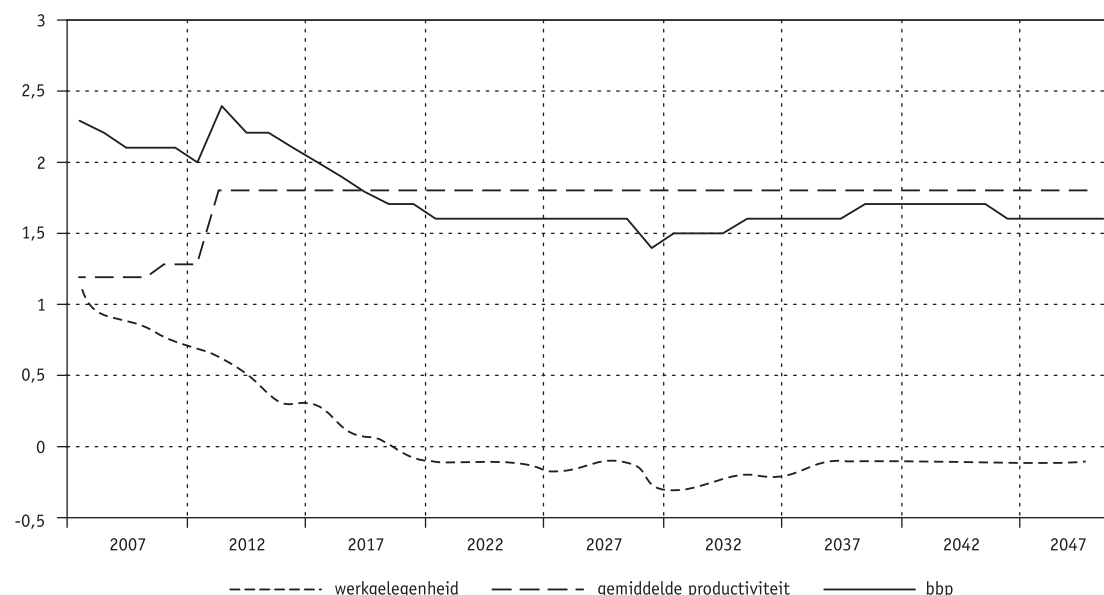
De nieuwe vooruitzichten volgens het scenario van de Studiecommissie voor de vergrijzing

Economische groei en arbeidsmarkt

Het is pas vanaf 2013 dat de langetermijnhypothesen over arbeidsproductiviteit, structurele werkloosheid en bijgevolg werkgelegenheid de economische groei bepalen. De middellangetermijnresultaten (tot 2012) stemmen overeen met de 'Economische Vooruitzichten 2007-2012' van het Federaal Planbureau. Figuur 1 toont de resultaten van de macro-economische projectie.

Figuur 1.

Macro-economische projectie gemiddelde jaarlijkse groeivoeten in % (in reële termen)



Bron: Hoge Raad van Financiën, Studiecommissie voor de Vergrijzing

Hoewel de werkgelegenheid met gemiddeld 0,1% per jaar toeneemt, toont de figuur dat de groei heel verschillend is naargelang de beschouwde periode. Zo zouden we vóór 2020 steeds een positief maar afnemende groei noteren, daarna zou de werkgelegenheid zelfs dalen. Dit beïnvloedt uiteraard ook de evolutie van de economische groei: in het begin van de periode stijgt de groei nog uit boven de 2% per jaar, op lange termijn daarentegen zou de groei schommelen rond 1,6% jaarlijks.

Ondanks de dalende werkloosheid zou – zoals reeds eerder vermeld – de toename van de werkgelegenheidsgraad vrij beperkt blijven en ruim onder de vooropgestelde Lissabondoelstelling van 70% blijven in 2010 (figuur 2). De werkloosheidsgraad daalt per hypothese naar een niveau van 8%, wat in een historisch perspectief geplaatst (1953-2050), niet abnormaal laag is. In de periode vóór de jaren tachtig dook de werkloosheidsgraad nog naar veel lagere niveaus (figuur 3).

De budgettaire kosten van de vergrijzing

De voornaamste opdracht van de Studiecommissie voor de Vergrijzing bestaat erin de budgettaire kosten van de vergrijzing in te schatten.

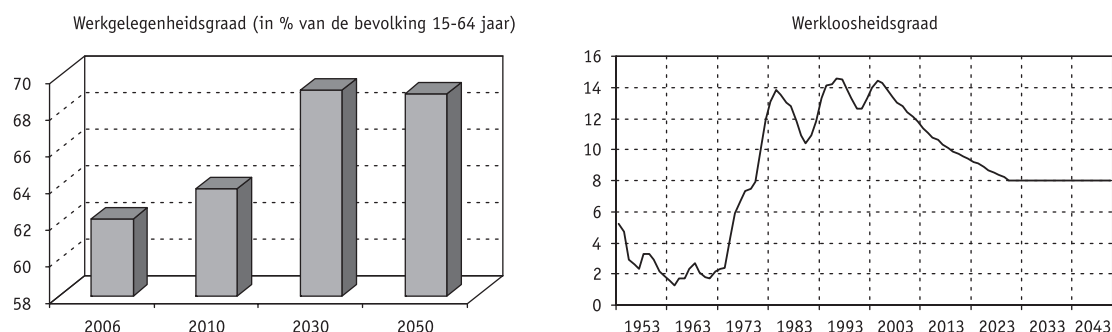
Als maatstaf voor de budgettaire kosten van de vergrijzing hanteert de Studiecommissie de *toename* van de sociale uitgaven tussen twee tijdstippen uitgedrukt in procent van het bruto binnenlands product.

De budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen 4,4% van het bbp over de periode 2006-2030 en lopen op tot 6,2% van het bbp tegen het jaar 2050. De twee grootste uitgavenposten zijn die voor pensioenen en gezondheidszorg. Na 2030 zou de toename in de uitgaven voor gezondheidszorg zelfs belangrijker worden dan deze voor de pensioenen. Alle *leeftijdsgebonden* uitgavenposten worden tot de budgettaire kosten gerekend, vandaar ook de compensaties in de andere takken van de sociale zekerheid: door de afname van de jonge bevolking zouden bij ongewijzigd beleid de uitgaven voor kinderbijslag verminderen. Nog belangrijker is de daling in de werkloosheidsuitgaven en de uitgaven voor brugpensioen, respectievelijk door de vooropgestelde daling van de werkloosheidsgraad gecombineerd met de projectie van de beroepsbevolking, en door de strengere toegankelijkheid tot brugpensioen.

Lezers die vertrouwd zijn met de jaarlijkse verslagen van de Studiecommissie voor de Vergrijzing hebben reeds meerdere jaren op rij een herziening (naar boven) van de budgettaire kosten van de vergrijzing kunnen vaststellen. In de projecties is het de bedoeling om jaarlijks na te gaan hoe de sociale uitgaven zullen evolueren indien het beleid constant blijft (na het integreren van alle gekende en besliste maatregelen). Iedereen weet dat het beleid voortdurend in beweging is en dus is het ook niet verwonderlijk dat de cijfers worden bijgesteld. Tot hiertoe was dat steeds naar boven toe, wat niet wegneemt dat bepaalde factoren in de toekomst eventueel een herziening naar beneden kunnen teweegbrengen, bij-

Figuur 2 en 3.

Werkgelegenheidsgraad en werkloosheidsgraad



Bron: Hoge Raad van Financiën, Studiecommissie voor de Vergrijzing

voorbeeld naar aanleiding van beter dan verwachte conjuncturele ontwikkelingen op middellange termijn, of door maatregelen die de uitgaven afremmen. De grootste wijzigingen doen zich dan ook steeds voor op middellange termijn. Sommige maatregelen hebben wel een langetermijneffect (zie verder). Maar het Federaal Planbureau verfijnt ook jaarlijks haar modellen waarmee ze de budgettaire kosten van de vergrijzing berekent. Deze aanpassingen spelen uiteraard ook een (bescheiden) rol in de bijsturing van de ramingen.

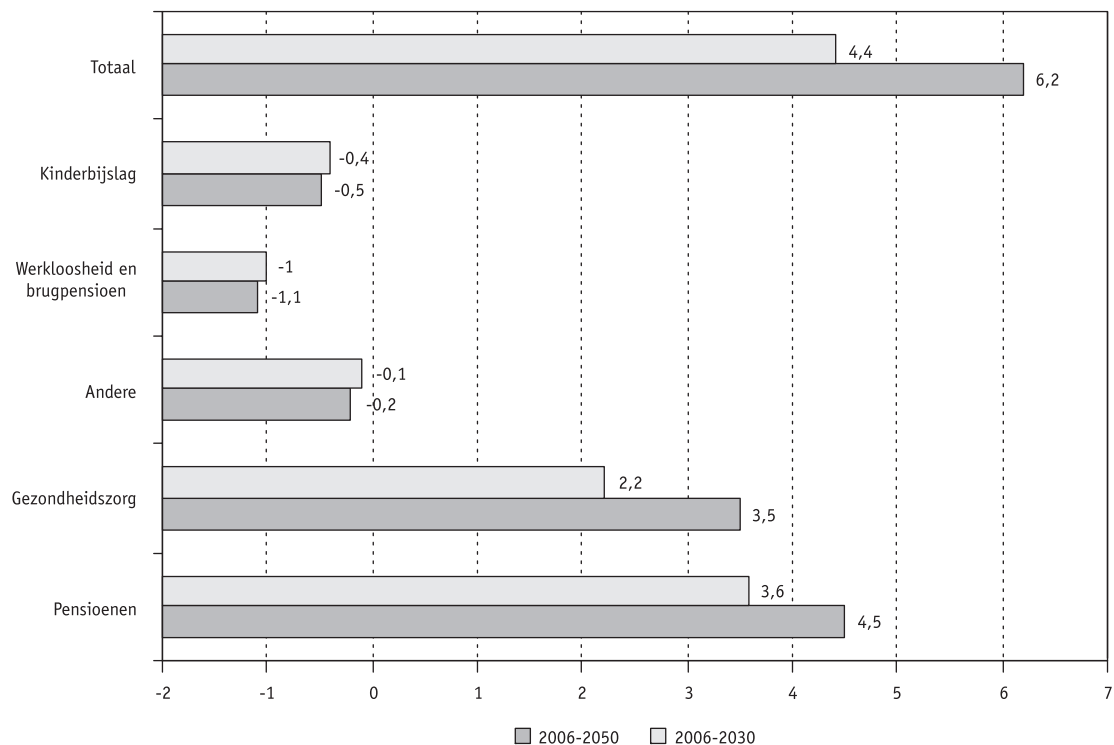
Dit jaar werden de budgettaire kosten van de vergrijzing met 0,4 procentpunt naar boven herzien voor de periode 2006-2050, waarvan 0,6 procentpunt op middellange termijn en -0,2 procentpunt in de periode 2012-2050.

Op middellange termijn ligt de meerkost voornamelijk in de uitgaven voor *overheidspensioenen*,

enerzijds omwille van nieuwe maatregelen, anderzijds omwille van een herschatting van bepaalde evoluties. De nieuwe maatregelen omvatten onder meer de verhoging van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO)¹⁰ met 17% sinds oktober 2006 en de overname van de pensioenen van de NMBS. Vóór 2007 werd met de financiering van deze pensioenen rekening gehouden in de budgettaire kosten van de vergrijzing via de dotaties van de federale overheid aan de NMBS. De NMBS stond echter zelf ook in voor een deel van de financiering, dat in de nationale rekeningen geboekt stond in de rekening van de bedrijven. Dit deel was daarom niet in de budgettaire kosten van de vergrijzing geïncorporeerd. Vanaf 2007 neemt de federale overheid ook dit deel van de financiering op zich. Op korte termijn¹¹ is deze operatie budgettair 'neutraal' voor de overheid omdat de bijkomende budgettaire lasten gecompenseerd worden door persoonlijke en patronale bijdragen van de NMBS.

Figuur 4.

De budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2006 en 2030 (2050) (in % van het bbp)



Bron: Hoge Raad van Financiën, Studiecommissie voor de Vergrijzing

De herschatting van de evolutie van de uitgaven voor ambtenarenpensioenen op korte en middellange termijn is gebaseerd op de meerjarenbegroting, waarin meer uitgaven voor de overheidspensioenen werden gereserveerd dan vorig jaar.

Op langere termijn wordt de meeruitgave voor de pensioenen in de zelfstandigenregeling en de brugpensioenen ruimschoots gecompenseerd door een kleinere groei in de werknemerspensioenen en in de gezondheidszorg.

Het uitvoeringsbesluit van de pensioenbonus voor langer werken (na 62 jaar) wijkt af van de hypothesen omtrent deze maatregel waarvan de Studiecommissie vorig jaar uitging. Op basis van de toen beschikbare informatie veronderstelde de Studiecommissie dat het berekend *zelfstandigenpensioen* eerst werd verhoogd met de pensioenbonus om daarna de toets met het minimumpensioen te ondergaan. Het uitvoeringsbesluit beslist echter eerst het berekend pensioen te toetsen aan het minimumpensioen, om daarna de pensioenbonus toe te voegen.

Ook bij de nieuwe *brugpensioenregeling* wijkt de gebruikte hypothese van vorig jaar af van de besliste modaliteiten, omdat in het vorig jaarverslag nog geen rekening kon gehouden worden met de impact van het interprofessioneel akkoord dat een uitbreiding van de gelijkgestelde perioden (perioden waarin men niet gewerkt heeft maar die wel meetellen bij de berekening van de loopbaanduur voor brugpensioenering) heeft kunnen realiseren. Dit versoepelt opnieuw een beetje de toegankelijkheid van het brugpensioen. Nochtans blijft de daling van de instroom in het brugpensioen na het Generatiepact, aanzienlijk: we zouden immers 27 000 bruggepensioneerden minder tellen in 2030 dan vóór het Generatiepact, wat neerkomt op een reductie van 20%.

Ondanks de sterke toename van het minimumrecht per loopbaanjaar met 17% (in plaats van de vorig jaar in rekening gebrachte 7%) worden die meeruitgaven voor *werknemerspensioenen* op lange termijn gecompenseerd door andere factoren:

- de loonstijging, zowel geobserveerd als verwacht, in de periode 2004-2012 ligt lager waardoor de stijging van het gemiddeld pensioenbedrag (berekend op basis van die lonen) vertraagt;

- de stijging van de loongrens zou in de periode 2007-2012 aanzienlijk lager liggen, waardoor een belangrijk deel van de loontrekkenden zich boven de loongrens bevindt, wat de pensioenuitgaven sterk afremt omdat de lonen die uitstijgen boven de loongrens niet in rekening gebracht worden bij de pensioenberekening;
- geen welvaartsaanpassing van de pensioenbonus voor langer werken tot 2012 in tegenstelling tot vorig jaar waarbij een aanpassing van 0,5% voorzien was op basis van de toen beschikbare informatie van de beleidscel 'pensioenen'. Vanaf 2013 wordt wel een welvaartsaanpassing toegekend. Eens de bonus is toegekend en toegevoegd aan het pensioenbedrag, evolueert zij onder dezelfde modaliteiten als het pensioen.

Ten slotte zijn de uitgaven voor gezondheidszorg op lange termijn ook iets naar beneden herzien (zie titel 'De uitgaven voor gezondheidszorg').

Gevoeligheidsanalyses

De modellen van het Federaal Planbureau hebben niet de pretentie om de toekomst te 'voorspellen' gezien de scenario's berusten op een aantal hypothesen die de nodige onzekerheden met zich meebrengen. De Studiecommissie voor de Vergrijzing is zich dan ook bewust van het toekomstverkenning karakter van deze projecties. Zij achtte het dan ook opportuun om een aantal gevoeligheidsanalyses uit te voeren en dit op het vlak van productiviteitsgroei en op het vlak van werkgelegenheid. Het zijn langetermijnanalyses en de hypothesen wijzigen dus vanaf 2013, dus na de middellangetermijnperiode van de 'Economische Vooruitzichten 2007-2012'.

a) Een andere productiviteitsgroei

Wat de productiviteitsgroei betreft, werd in twee richtingen gewerkt: een sterkere groei van 2% en een zwakkere van 1,5% en dit ten opzichte van een productiviteitsgroei van 1,75% in het basisscenario. In deze scenario's blijven de sociaalbeleidsparameters ongewijzigd, met andere woorden, de sociale uitkeringen, de loongrenzen en de forfaitaire bedragen tekenen dezelfde groei op als in het basisscenario. Dit komt trouwens overeen met de bepalingen van het Generatiepact. Zoals eerder vermeld, ging de Studiecommissie vroeger (dus vóór de maatregelen van het Generatiepact geïnte-

greerd werden) uit van welvaartsaanpassingen die verbonden waren met de productiviteits- en loongroei, waarbij een welbepaalde loskoppeling tussen welvaart en loongroei werd verondersteld (zie titel 'Het sociaalbeleidsscenario'). Daarom heeft de Studiecommissie een derde gevoeligheidsanalyse uitgevoerd waarbij het sociaal beleid wordt aangepast aan de tragere productiviteits- en loongroei. Dit impliceert voor de loongrenzen en het minimumrecht per loopbaanjaar een jaarlijkse groei van 1% in plaats van 1,25%, voor de welvaartsaanpassing van de sociale uitkeringen 0,25% in plaats van 0,5% en voor de forfaitaire bedragen 0,75% in plaats van 1%.

In de scenario's waar het sociaal beleid niet aangepast wordt aan de sterkere (zwakkere) productiviteitsgroei, dalen (stijgen) de budgettaire kosten van de vergrijzing met 1 procentpunt van het bbp tegen het jaar 2050 (ten opzichte van het basisscenario met een productiviteitsgroei van 1,75%). De grootste daling (stijging) situeert zich in de pensioenuitgaven van de algemene regeling. De pensioenen worden immers berekend op basis van de lonen verdiend in het verleden. In de pensioenberekening zal de verandering in de loongroei ten gevolge van de verandering in de productiviteitsgroei slechts geleidelijk aan het pensioenbedrag beïnvloeden. Tegelijkertijd echter zal het bbp stijgen (dalen) waardoor de pensioenuitgaven lichter (zwaarder) wegen in bbp-termen.

Als het sociaal beleid wél wordt aangepast aan de zwakkere groei van de productiviteit, dan zal de toename van de budgettaire kosten slechts 0,3 procentpunt van het bbp bedragen. De wijziging is eveneens afkomstig van de pensioenuitgaven: in het begin van de projectieperiode (vanaf het moment dat de hypothesen worden aangepast, namelijk vanaf 2013) neemt het pensioen van de nieuwe gepensioneerden slechts geleidelijk de loopbaanjaren met lagere bezoldigingen (te wijten aan de jaren met zwakkere productiviteitsgroei) in aanmerking. De pensioenuitgaven, uitgedrukt in bbp-termen, zullen in de beginperiode sneller stijgen dan in het basisscenario omdat het bbp zwakker is; in een latere periode zal ook de invloed van de loopbaanjaren met lagere bezoldiging in het pensioenbedrag belangrijker worden. Het is pas na 2050, wanneer alle gepensioneerden over hun volledige loopbaan een lagere loongroei gehad zullen hebben, dat de pensioenuitgaven in % van het bbp in

het scenario van zwakke productiviteit met aanpassingen van het sociaal beleid gelijk zullen zijn aan die van het basisscenario van de Studiecommissie.

b) Een andere werkgelegenheidsgroei

In het scenario van de Studiecommissie resulteert de werkgelegenheidsgraad uit de gekozen hypothese over de structurele werkloosheidsgraad (de geleidelijke vermindering tot 8% tegen het jaar 2030) en een bepaalde evolutie van de beroepsbevolking. De evolutie van de werkgelegenheid sorteert een belangrijk effect op de budgettaire kosten van de vergrijzing gezien zij het bbp-niveau en het aantal uitkeringstrekkers beïnvloedt.

Ook wat de werkgelegenheidsgroei betreft, werden twee uiteenlopende scenario's gekozen: één scenario met hogere en één scenario met lagere werkgelegenheidsgraad van respectievelijk 73% en 65% (in plaats van 69,2% in het basisscenario van de Studiecommissie). Beide simulaties stemmen respectievelijk overeen met een halvering (verdubbeling) van de structurele werkloosheidsgraad tot 4% (12%) en de halvering (verdubbeling) van het aantal bruggepensioneerden. Het scenario met hogere (lagere) werkgelegenheid resulteert in een daling van de budgettaire kosten ten belope van ongeveer 1,5 procentpunt van het bbp dankzij een hoger niveau van het bruto binnenlands product en minder (meer) werkloosheids- en brugpensioenuitkeringen door de daling (stijging) van het aantal begunstigen.

De uitgaven voor gezondheidszorg

Zoals figuur 4 reeds aantoonde, wegen de uitgaven voor de gezondheidszorg zwaar door in de budgettaire kosten van de vergrijzing. Hoewel de *acute zorg* het grootste aandeel van de totale publieke uitgaven voor gezondheidszorg voor haar rekening neemt (87%), is de *toename* tussen 2006 en 2050 van de uitgaven voor *langdurige zorg* relatief belangrijker. Het aandeel in de totale overheidsuitgaven voor gezondheidszorg dat naar acute zorg gaat, daalt in 2050 tot 81%, dit wil zeggen dat bijna één vijfde van de totale uitgaven naar langdurige zorg zal gaan, terwijl dat nu slechts 13% is.

Wat omvatten deze uitgaven voor langdurige zorg eigenlijk? Het omvat thuisverpleging, het verblijf in

rustoorden voor bejaarden (ROB), in rust- en verzorgingstehuizen (RVT), in psychiatrische verzorgingstehuizen en in beschutte woonplaatsen. Daarnaast horen bepaalde uitgaven voor hulp in het dagelijks leven van hulpbehoevende bejaarden ook tot de langdurige zorg. Alle andere gezondheidszorguitgaven behoren tot de uitgaven voor acute zorg.

Het verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing van juni 2007 besteedde vooral aandacht aan de nieuwe methode die werd gebruikt voor de projectie van de uitgaven voor langdurige zorg. Deze uitgaven zijn in het recente verleden aanzienlijk toegenomen. Hiervan ligt de oorzaak enerzijds in het feit dat de oudste bejaarden vlugger 'geplaatst' worden in een rustoord of rust- en verzorgingstehuis. Anderzijds zorgt de verschuiving van goedkopere ROB- naar duurdere RVT-bedden voor een prijsstijging voor de gehele residentiële zorg.

Het gebruikte model verdeelt de bevolking per leeftijd en geslacht tussen zorggebruikers en niet-zorggebruikers. Voor de eerste groep maakt het een verdere opsplitsing tussen thuiszorg en residentiële zorg. Deze groepen worden verder verdeeld over categorieën met verschillende graad van zorgafhankelijkheid. Met de patiëntenaantallen per zorgcategorie stemmen een aantal uitbetaalde forfaits overeen, waardoor de totale uitgaven gevonden worden door de vermenigvuldiging van het aantal vergoede forfaits met de prijzen (die toemenen op basis van de zorgafhankelijkheid en in de tijd), gesommeerd over alle zorgcategorieën.

Wat beïnvloedt nu de kans op het gebruik van zorg? In de eerste plaats is de leeftijd van groot belang: hoe ouder men wordt, hoe groter de kans dat men gebruik zal maken van hetzij formele hetzij informele zorg. De *formele zorg* vertaalt zich enerzijds in thuiszorg (denk maar aan alle mogelijke thuiszorgvoorzieningen voor ouderen) en anderzijds in residentiële zorg onder de vorm van ROB's en RVT's. De *informele zorg* is de zorg die de thuiswonende bejaarde krijgt van de partner, kinderen, andere familieleden, burens, ... Een andere vorm van informele zorg is het verblijf in een rustoord zonder dat men verpleegkundige zorgen geniet. Het gaat dan om bejaarden die eerder om sociale dan wel om medische redenen in zo'n instelling verblijven.

Met de leeftijd neemt dus de zorgbehoefte toe. Maar een deel van die zorgbehoefte wordt opgevangen door informele hulp, die zich moeilijk laat meten. Als alternatieve maatstaf gebruikt men daarom een sociaaldemografische variabele die wordt gedefinieerd als 'de kans dat een getrouwd persoon zijn of haar partner verliest als gevolg van scheiding of overlijden' (evenwel zonder rekening te houden met de eventueel beschikbare hulp van al dan niet inwonende volwassen kinderen of van andere helpende mensen uit de directe omgeving die een handje toesteken). Deze benadering voor de beschikbaarheid van informele hulp heeft, naast de leeftijd, een duidelijke invloed op het gebruik van formele zorg: het wegvallen van de partner verhoogt de kans op formeel zorggebruik en op de keuze voor een verblijf in een rusthuis. De relatieve kost van verblijf in een rusthuis ten opzichte van het thuis blijven wonen, beïnvloedt bovendien de keuze tussen thuiszorg en residentiële zorg.

Naast de verklarende factoren 'leeftijd' en 'beschikbaarheid van informele hulp', dienen nog een aantal veronderstellingen geformuleerd te worden. In het basisscenario gaat men er onder meer van uit dat de verlenging van de levensduur niet zonder fysieke of psychische beperkingen verloopt. Ondanks deze veronderstelling dat de extra levensjaren niet in 'goede' gezondheid zullen doorgebracht worden, heeft de langere levensverwachting wel een positieve invloed op de beschikbaarheid van informele hulp omdat de kans dat de partner blijft leven, en dus hulp kan verstrekken, groter wordt.

In een alternatief scenario werd de hypothese over de manier waarop de extra levensjaren doorgebracht zullen worden, gewijzigd: de helft van de bijkomende jaren zal in goede gezondheid verlopen. De kans op zorggebruik daalt daardoor lichtjes.

In het basisscenario worden de totale uitgaven voor langdurige zorg geraamd op ongeveer 2% van het bruto binnenlands product in 2050 en in het alternatieve scenario op nagenoeg 1,9%.

Een gelijkaardig alternatief scenario werd ook getest voor de uitgaven voor acute zorg. Daar blijkt de gezondheidstoestand tijdens de extra levensjaren van groter belang te zijn in de uitgaven. Terwijl de uitgaven voor langdurige zorg 4,5% lager zouden liggen in 2050, bedraagt dit voor de acute zorg

11%. In bbp-termen bedragen de uitgaven voor acute zorg in het basisscenario 8,5% in 2050 terwijl deze 7,6% bedragen in het alternatief scenario.

Deze alternatieve oefeningen tonen dat de impact van de onzekerheden over de gezondheidstoestand tijdens de extra levensjaren op de projectie van de gezondheidszorguitgaven van een relatief belangrijke grootteorde zijn.

Het armoederisico bij ouderen en een evaluatie van enkele recente beleidsmaatregelen

De Studiecommissie voor de Vergrijzing onderzoekt niet alleen de budgettaire gevolgen van de vergrijzing, maar ook de sociale gevolgen. Dit voert zij uit aan de hand van armoedecijfers. In dit verslag gaat de Studiecommissie onder meer na hoe recente maatregelen al dan niet toereikend zijn in de strijd tegen de armoede.

Armoede wordt vaak als een multidimensioneel begrip omschreven: men is arm als men uitgesloten wordt of beperkt wordt op verschillende domeinen die men in de maatschappij belangrijk vindt, zoals het inkomen, sociale contacten, gezondheid, ... Indien men beperkingen ondervindt op een van de domeinen dan spreekt men van een armoederisico.

De meest bestudeerde dimensie van armoede is de financiële of inkomensarmoede. Doorgaans wordt het inkomen afgeleid uit enquêtegegevens. Via de berekening van het *equivalent beschikbaar gezinsinkomen* houdt men rekening met de grootte en de samenstelling van het gezin om de inkomens te vergelijken: grotere gezinnen genieten immers in zekere zin van 'schaalvoordelen'. Om het gezinsinkomen van een groter gezin vergelijkbaar te maken met dat van een eenpersoonsgezin, wordt het totale gezinsinkomen gecorrigeerd aan de hand van een 'equivalentiefactor'. De equivalentiefactoren (volgens de Europese definitie) bestaat uit 1 voor de eerste volwassene; 0,5 voor de tweede volwassene in het gezin en 0,3 voor elke persoon jonger dan 14 jaar. Op basis van die equivalente gezinsinkomens gaat men een *armoededrempel* bepalen. Indien een gezin een equivalent inkomen heeft dat onder die drempel ligt, loopt het een financieel *armoederisico*.

Op basis van de Europese definitie wordt de armoededrempel bepaald als *60% van het mediaan equivalent gezinsinkomen*. Op basis van de SILC-enquête (Survey on Income and Living Conditions) bedraagt deze armoededrempel in 2004 822 euro per maand. Merk op dat dit een relatief begrip is, namelijk voor 2004 en deze drempel volgt over de jaren heen het algemene welvaartspeil.

Welke groepen van de bevolking behoren tot de risicogroepen voor armoede? Figuur 5 toont dat in 2004, bijna 15% van de Belgische bevolking leeft in een gezin waarin het netto equivalent inkomen lager is dan de armoededrempel (822 euro per maand).

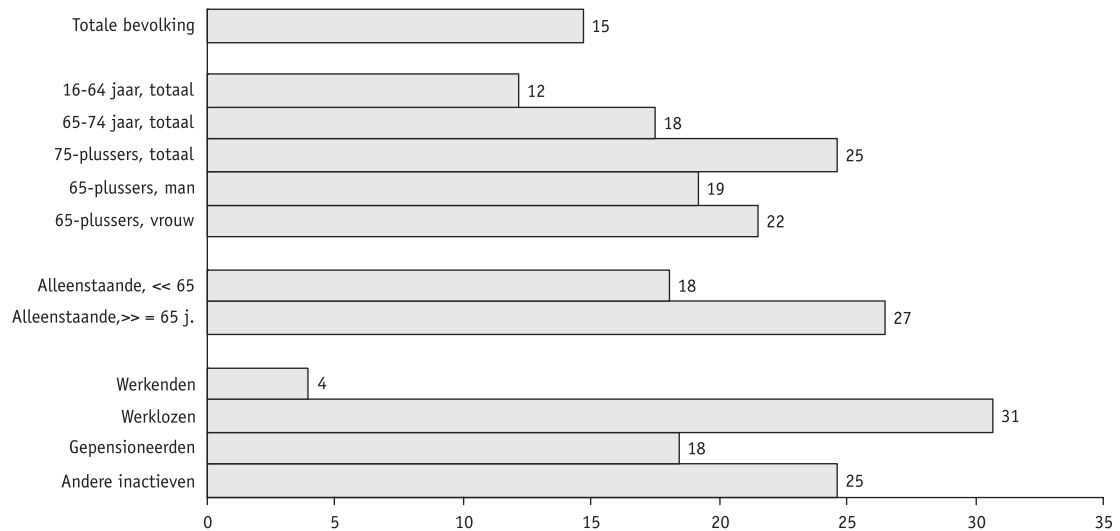
Bij een opsplitsing volgens leeftijd blijken 65-plussers een merkelijk hoger armoederisico te lopen: namelijk een op de vier moet met minder dan 822 euro per maand toekomen. De meest kwetsbare ouderen zijn vrouwen, hoogbejaarden en alleenstaanden.

Uit een verdeling van de bevolking naar sociaaleconomisch statuut lijken pensioengerechtigden minder risico op armoede te lopen dan de werklozen en andere inactieven. Dit toont aan dat het pensioensysteem een zeer belangrijke rol speelt in het beperken van het armoederisico bij ouderen. Het wettelijk pensioensysteem bouwt immers mechanismen in om, onder bepaalde voorwaarden, een minimuminkomen voor de gepensioneerde te voorzien. Denk maar aan het minimumpensioen of het minimumrecht per loopbaanjaar. Ouderen die geen pensioenrechten hebben opgebouwd of die een pensioen genieten dat ontoereikend is, kunnen een beroep doen op de sociale bijstand voor ouderen onder de vorm van de IGO (de Inkomensgarantie voor Ouderen) het vroegere gewaarborgd inkomen voor bejaarden.

Om na te gaan of deze systemen inderdaad doelmatig zijn in de strijd tegen de armoede bij ouderen, dienen twee zaken onderzocht te worden. Ten eerste dient de vraag gesteld of de doelgroep, namelijk de ouderen met het hoogste armoederisico, bereikt wordt. Het Jaarlijks Verslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing van mei 2006 onderzocht deze vraag. Daaruit bleek dat het vooral vrouwen, alleenstaanden en hoogbejaarden zijn die hun weg vinden naar die systemen van mini-

Figuur 5.

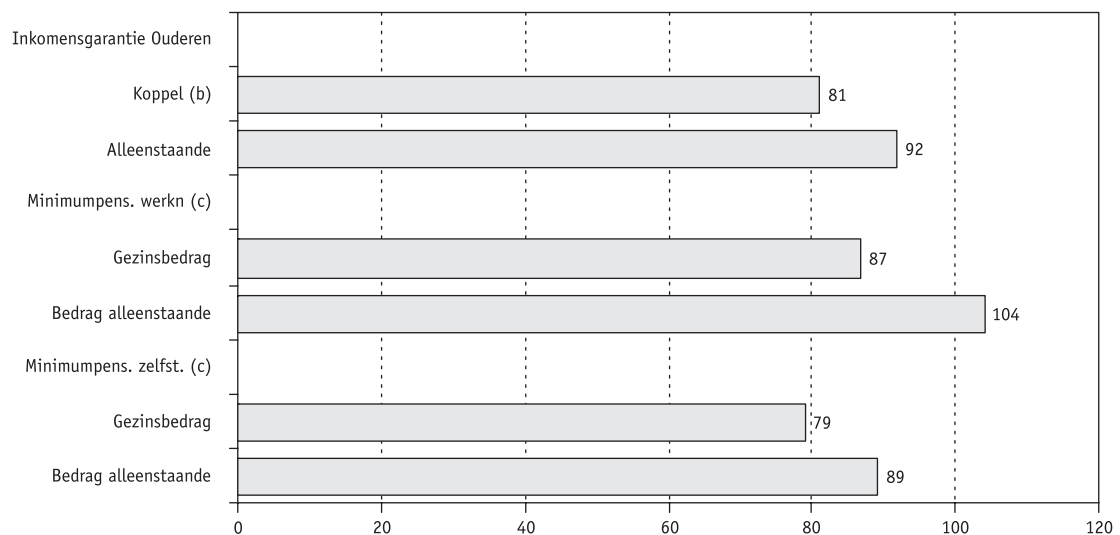
Armoederisico in België in 2004 (in %)



Bron: FOD Economie, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, EU-SILC 2005 (inkomen 2004)

Figuur 6.

Minimumuitkeringen op 01-10-2007 als % van de armoededrempel van 2004 (a)



(a) De minimumbedragen worden voor de vergelijking met de armoededrempel omgezet in prijzen van 2004.

(b) We veronderstellen een koppel waarbij beide partners het basisbedrag van de IGO ontvangen.

(c) Bedragen bij een volledige loopbaan.

Bron: Hoge Raad van Financiën, Studiecommissie voor de Vergrijzing

mumpensioen, minimumrecht per loopbaanjaar of sociale bijstand. De doelgroep wordt met andere woorden in grote mate bereikt. Ten tweede dient men de hoogte van het bedrag na te gaan. De vraag die zich uiteraard stelt is: wat is een redelijke minimumgrens? Afhankelijk van de gehanteerde minimumgrens zal men tot andere conclusies komen over de doelmatigheid van de bedragen. In het verslag van de Studiecommissie wordt dit benaderd door een vergelijking te maken tussen de wettelijke bedragen en de relatieve armoededrempel als minimumgrens. De laatste beschikbare armoededrempel, namelijk deze van SILC 2005 over het inkomen in 2004, bedraagt 822 euro per maand.

Figuur 6 toont de actuele minimumbedragen (toestand op 1 oktober 2007) uitgedrukt in percentage van de armoededrempel van 2004. De bedragen van 2007 werden omgerekend naar prijzen van 2004.

Figuur 6 toont aan dat ondanks sterke verhogingen, zoals bijvoorbeeld de IGO die in december 2006 met bijna 14% verhoogd werd, de meeste bedragen onder de armoededrempel van 2004 liggen. Alleen het minimumpensioen aan bedrag alleenstaande voor een gepensioneerd die 45 jaar als werknemer gewerkt heeft, ligt 4% boven de armoededrempel.

De tweede pensioenpijler

De Studiecommissie voor de Vergrijzing heeft de bevoegdheid om op eigen initiatief specifieke onderwerpen in verband met vergrijzing te onderzoeken. Een viertal jaren geleden onderzocht zij de tweede pensioenpijler door verschillende scenario's te simuleren inzake dekkingsgraad (het aandeel van de werknemers dat toegang heeft tot een aanvullend pensioen), bijdragen en prestaties, meer bepaald naar aanleiding van de Wet op de Aanvullende Pensioenen (WAP) van 28 april 2003. Die wet tracht de toegankelijkheid tot een aanvullend pensioen te vergroten. Zij voert tevens een verschil in tussen 'gewone' en sociale' pensioenstelsels. Een aantal solidariteitsprestaties kenmerkt die sociale pensioenstelsels, zoals de verdere financiering van het aanvullend pensioen voor gelijkgestelde periodes, rentebetaling in geval van ernstige ziekte of in geval

van inkomensverlies door permanente arbeidsongeschiktheid, enzovoort. De WAP voert een pensioenstelsel in dat zowel op het niveau van de onderneming als op sectorniveau kan worden georganiseerd en tracht individuele pensioentoezeggingen de kop in te drukken.

De Studiecommissie kon echter niet jaarlijks een beschrijving geven van de ontwikkeling van de tweede pensioenpijler wegens onvoldoende gegevens. Daar komt nu verandering in door de Wet betreffende het toezicht op de instellingen van bedrijfspensioenvoorziening van 27 oktober 2006, die de Commissie voor Bank-, Financie- en Assurantie- en Bedrijfsactiviteiten (CBFA) de bevoegdheid gaf om bij sectoren en bedrijven gegevens op te vragen over de uitbreiding van de tweede pensioenpijler. Enkel voor de sectorpensioenen en de zelfstandigen komen deze gegevens geleidelijk aan ter beschikking.

De gegevens tonen aan dat de *dekkingsgraad* van de WAP-conforme sectorpensioenen (dus de aanvullende pensioenen die op het niveau van de sector worden georganiseerd) ongeveer 16% bedroeg in 2003 (ter vergelijking: de totale dekkingsgraad voor tweedepijlerpensioenen bedroeg tussen 2003 en 2007 tussen 51 en 58%). De grootste stijging van de dekkingsgraad heeft zich dan nog voorgedaan vóór 2003. Dit toont aan dat de sectorpensioenen in termen van aantal aangesloten werknemers nog niet belangrijk genoeg zijn om de dekkingsgraad sterk te beïnvloeden.

De werknemersbijdragen aan WAP-conforme sectorpensioenen zijn tot nu toe verwaarloosbaar klein, die van de werkgevers bedragen ook nog maar ongeveer 0,06% van het bbp in 2004 en 2005. De totale prestaties (renten en kapitaaluitkeringen) van de WAP-conforme sectorpensioenen bedragen 0,03% van het bbp in diezelfde periode.

Indien we een vergelijking maken met de simulaties inzake dekkingsgraad, bijdragen en prestaties die de Studiecommissie uitvoerde in 2003, zien we dat de toenmalig veronderstelde dekkingsgraad redelijk overeenkomt met de nu beschikbaar gekomen gegevens. Een vergelijking met de bijdragen en prestaties die destijds gesimuleerd werden, is niet eenvoudig. We kunnen er enkel met zeer grote voorzichtigheid uit afleiden dat het niveau van de bijdragen redelijk correct werd ingeschat, terwijl

het niveau van de prestaties onderschat was. In beide gevallen werd de groeivoet overschat.

Ten slotte voert de Wet op de Aanvullende Pensioenen Zelfstandigen (WAPZ; Programmawet van 24 december 2002) een aantal veranderingen door in het Vrij Aanvullend Pensioen Zelfstandigen (VAPZ). Uit de eerste (beperkte) gegevens blijkt dat 20% van de actieve zelfstandigen aangesloten is bij een VAPZ-regeling. Dit geeft niet de werkelijke dekingsgraad weer om verschillende redenen. Het feit dat er nog andere aanvullende pensioenvoorzieningen bestaan voor zelfstandigen is er een van. Van de VAPZ-regelingen heeft 43% een 'sociaal' VAPZ-contract. Het verschil situeert zich in de solidariteitsprestaties die gekoppeld zijn aan de gewone pensioenovereenkomst, zoals opbouw van het pensioen in geval van periodes van inactiviteit, forfaitaire vergoeding voor het dekken van kosten bij ziekte, enzovoort, en dit naar analogie met het systeem in de werknemersregeling.

Saskia Weemaes
Federaal Planbureau

Noten

1. Belgisch Staatsblad van 14.09.2001.
2. MALTESE: model for Analysis of Long Term Evolution of social expenditures.
3. N.I.S. (de huidige Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie) en het Federaal Planbureau.

4. Kaderwet van 26 juli 1996.
5. Federaal Planbureau (2007). *Economische Vooruitzichten 2007-2012*.
6. Het administratief concept in ruime zin omvat zowel de personen die als werkzoekende zijn ingeschreven bij de regionale bemiddelingsinstellingen als de niet-werkzoekende oudere werklozen. Daarnaast bestaat een concept op basis van de 'Enquête naar de arbeidskrachten', die betrekking heeft op een steekproef van de bevolking, en waarbij men als werkloze wordt erkend indien blijkt uit een individueel interview dat men reëel beschikbaar is voor de arbeidsmarkt en actief naar werk zoekt.
7. Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB 2006-1022 DEF CCR 10), Nationale Arbeidsraad (Advies nr. 1566). September 2006. *Welvaartsvastheid – Jaarlijkse welvaartsbonus pensioenen – Verlaging van de werkgeverlasten – Uitvoering van het Generatiepact*.
8. *Koninklijk Besluit van 9 april tot verhoging van sommige pensioenen en tot toekenning van een welvaartsbonus aan sommige pensioengerechtigden*. Belgisch Staatsblad van 17 april 2007.
9. Voor een uitgebreid overzicht verwijzen we naar het Jaarlijks Verslag op p. 34 en bijlage 1.
10. De IGO wordt ondergebracht bij de overheidspensioenen gezien het ten laste is van de federale overheid in de nationale rekeningen.
11. Op middellange en lange termijn wordt verwacht dat de bijdragen trager evolueren dan de pensioenen door de impliciete hypothese dat het aantal actieven van de NMBS – dus de grondslag van de bijdragen – minder vlug evolueert dan het aantal gepensioneerden.