

Jaarlijks verslag 2009 - synthese

HOGE RAAD VAN FINANCIËN

Studiecommissie voor de Vergrijzing

Dit is een uittreksel van het volledige document dat kan geraadpleegd worden op de webstek van de Studie- en Documentatiedienst (sdd) van de FOD Financiën (<http://docufin.fgov.be>). Een papieren versie van dit document kan op aanvraag verkregen worden bij de sdd. U vindt de coördinaten op de laatste bladzijde van deze uitgave..

De leden van de Studiecommissie voor de Vergrijzing:

de Heer G. QUADEN, Voorzitter

de Heer J. VERSCHOOTEN, Ondervoorzitter

de Heer G. DE SMET, op voordracht van de Minister van Begroting

de Heer H. BECQUAERT, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken

de Heer M. WEBER, op voordracht van de Minister van Financiën

de Heer M. ENGLERT, op voordracht van het Federaal Planbureau

de Heer J. SMETS, op voordracht van de Nationale Bank van België

Waarnemend lid:

de Heer J.-M. CLOSE

Het Secretariaat:

Mevrouw N. FASQUELLE

Mevrouw S. WEEMAES



Inhoudsopgave

1	Inleiding	9
2	De nieuwe vooruitzichten 2008-2060 van de sociale uitgaven	10
2.1	De hypothesen	10
2.2	De budgettaire kosten van de vergrijzing in het referentiescenario van de SCvV	12
2.3	De budgettaire kosten van de vergrijzing in de scenario's met hoge en lage productiviteitsgroei	13
2.4	Gevoeligheidsanalyses	15
3	Sociale houdbaarheid van de pensioenen	18

1 Inleiding

De voorliggende publicatie is de achtste editie van het Jaarverslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV), die werd opgericht in het kader van de wet van 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds. Dit verslag wordt bezorgd aan de regering, aan de Afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid” van de Hoge Raad van Financiën, aan de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en aan de Nationale Arbeidsraad.

Bij de analyse van de evolutie van de sociale uitgaven op lange termijn, werd in de vorige verslagen bijzondere aandacht besteed ofwel aan de regeringsmaatregelen (cf. Generatiepact in de editie 2006), ofwel aan nieuwigheden inzake vooruitzichten (cf. de nieuwe “Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060” in de editie 2008).

Dit jaar worden de vooruitzichten voor de sociale uitgaven in de eerste plaats getekend door de economische en financiële crisis die een zeer grote stijging van de budgettaire kosten voor de vergrijzing, uitgedrukt in bbp-termen, tot gevolg kan hebben.

Meer nog dan andere jaren, zijn aan het macro-economisch scenario dat aan de basis van de projecties ligt, grote onzekerheden verbonden, vooral wat betreft de duur en de intensiteit van de financiële crisis en de weerslag ervan op de reële economie. Een overzicht van de analyses van vorige financiële crisissen leert ons dat het activiteitsverlies ten gevolge van de huidige crisis niet zal worden goedge maakt in de loop van de eerste vijf jaren. Het in aanmerking genomen scenario berust dan ook op die hypothese. Het scenario gaat uit van een terugkeer naar een jaarlijks gemiddeld groeitempo in 2011-2014 dat vergelijkbaar is met dat van vóór het uitbreken van de crisis .

In het kader van de opmaak van dit verslag en vooral als gevolg van de onzekerheden omtrent de economische langetermijnvooruitzichten, die door de crisis nog groter worden, heeft de SCvV beslist enkele belangrijke wijzigingen door te voeren. Enerzijds werd een nieuw macro-economisch model voor de lange termijn ontwikkeld waarmee het macro-economisch scenario kan worden verfijnd. Anderzijds worden drie scenario's voor de productiviteitsgroei voorgesteld: een referentiescenario met een jaarlijkse productiviteitsgroei van 1,5 % dat een gemiddelde vormt tussen het (gebruikelijke) groeiscenario van 1,75 % en een zwakker groeiscenario van 1,25 %, dat overeenkomt met wat op middellange termijn wordt verwacht. Bovendien werden twee gevoeligheidsanalyses gerealiseerd rond parameters die kunnen evolueren naargelang van het beleid en de maatregelen: de ene in verband met de parameters voor de welvaartsaanpassing, de andere in verband met de verhoging van de werkgelegenheidsgraad.

Zoals gewoonlijk worden de perspectieven van de sociale uitgaven, uitgebreid tot 2060, gerealiseerd bij ongewijzigd beleid en zijn dus geen voorspellingen. Zij hebben tot doel de impact van de vergrijzing op de sociale uitgaven te onderzoeken.

Naast een update van de gegevens in verband met het armoederisico dat uit de EU-SILC-enquête 2007 naar voren is gekomen, geeft dit verslag ook nieuwe projecties met betrekking tot sociale houdbaarheid. De langetermijnvooruitzichten van de evolutie van verschillende indicatoren, zoals het armoederisico, de vervangingsratio of de Gini-coëfficiënt, werden dus uitgewerkt op basis van een microsimulatiemodel, dat werd ontwikkeld door het Federaal Planbureau.

Het *eerste hoofdstuk* van dit verslag heeft betrekking op de nieuwe vooruitzichten voor de sociale uitgaven en de budgettaire kosten van de vergrijzing op middellange en lange termijn. Het *tweede hoofdstuk* is gewijd aan de problematiek van de sociale houdbaarheid, via een analyse van de meest recente gegevens en de langetermijnvooruitzichten inzake de indicatoren die verhand houden met het armoederisico. De *eerste bijlage* geeft de nieuwe projecties 2008-2060 van de Ageing Working Group, terwijl de *tweede bijlage* een document van de CBFA overneemt over de pensioenen van de tweede pijler en de mogelijke gevolgen van de crisis.

2 De nieuwe vooruitzichten 2008-2060 van de sociale uitgaven

2.1 De hypothesen

De demografische hypothesen zijn afkomstig van de 'Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060' die in 2008 door het Federaal Planbureau, de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (AD SEI) en een wetenschappelijk comité van demografen werden opgesteld. Op lange termijn houden zij rekening met een vruchtbaarheidsgraad (of het gemiddeld aantal kinderen per vrouw) die stabiel blijft op het gemiddeld niveau van de jongste jaren, een voortdurende stijgende levensverwachting bij de geboorte (van respectievelijk 77 jaar in 2007 tot 85 jaar in 2060 voor de mannen en van 83 jaar tot 91 jaar voor de vrouwen) en een migratiesaldo dat positief is maar onder meer afhangt van de relatieve economische aantrekkelijkheid van België.

De **hypothesen inzake het sociaal beleid** steunen op de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact die een structureel mechanisme voor de wel-

vaartsaanpassing van de sociale uitkeringen in het leven heeft geroepen (werknemersregeling, regeling voor zelfstandigen en sociale bijstand). Dat mechanisme verloopt in verschillende fasen. In een eerste fase wordt om de twee jaar een financiële enveloppe berekend voor elke regeling.

Die enveloppe is op zijn minst gelijk aan de som van de uitgaven die voortvloeien uit de volgende parameters: een verhoging van de loongrenzen en van het minimumrecht per loopbaanjaar met 1,25 %, van de forfaitaire bedragen en de minima met 1 % en van de overige uitkeringen met 0,5 %. De toekenning van die enveloppe die verschillende types van herwaarderingen (wijziging van het berekeningspercentage, verhoging van minima, herwaardering van het plafond, ...) kan omvatten, gebeurt in een tweede fase. De regering keurt het bedrag van de enveloppe goed en beslist over de toekenning ervan op basis van verschillende adviezen.

De projectie omvat de beslissing betreffende de toekenning van de tweejaarlijkse enveloppes 2009-2010, terwijl vanaf 2011, het sociaal-beleidsscenario van de SCvV de parameters voor welvaartsaanpassingen met betrekking tot de berekening van de enveloppe, zoals in aanmerking genomen door de wet op het generatiepact, naleeft.

De macro-economische hypothesen

Op middellange termijn is het macro-economisch scenario gebaseerd op de 'Economische Vooruitzichten 2009-2014' van het Federaal Planbureau die verschenen zijn in mei 2009. Dat scenario wordt vooreerst getekend door de huidige crisis: de economische groei is ruimschoots negatief in 2009 (-3,8 %), waarna het geleidelijk wegebben van de crisis leidt tot een nulgroei van het bbp in 2010. Nadien bereikt de economische groei opnieuw een gemiddelde van ongeveer 2,3 % tussen 2011 en 2014, of een groei die vergelijkbaar is met de groei die gemiddeld in het verleden werd waargenomen. Het bbp daarentegen keert niet meer terug naar het voordien geraamde niveau: de output die verloren gaat in de crisis wordt dus niet goedge maakt.

De crisis heeft de onzekerheid omtrent de gekozen hypothese van productiviteitsgroei op lange termijn nog doen toenemen. In die context heeft de SCvV geopteerd voor de grootst mogelijke voorzichtigheid door drie scenario's voor productiviteitsgroei voor te stellen. Naast het gebruikelijke scenario met een productiviteitsgroei van 1,75 % per jaar ('1,75-scenario' genoemd), werd een scenario met zwakke productiviteitsgroei (1,25 % per jaar, of de productiviteitsgroei van het laatste jaar van de middellangetermijnprojectie) opgesteld ('1,25-scenario') en het referentiescenario dat zich situeert tussen die beide hypothesen met een productiviteitsgroei van 1,5 % per jaar.

In de drie scenario's van productiviteitsgroei, werd de structurele werkloosheidsgraad op lange termijn gehandhaafd op 8 %, op basis van een historisch gemiddelde, zoals in de laatste rapporten. Die werkloosheidsgraad wordt echter maar bereikt tegen het einde van het decennium 2030, in plaats van in het jaar 2030 in de vroegere vooruitzichten. Op basis van een werkloosheidsgraad die in 2014 veel hoger ligt dan voordien (14,7 % in plaats van 11,2 %), ging men er immers van uit dat de jobcreatie dezelfde bleef zoals voorzien in de vorige editie van het verslag en dat een actief werkgelegenheidsbeleid behouden blijft.

We merken op dat de macro-economische scenario's op lange termijn van dit jaar steunen op een nieuw macro-economisch langetermijnmodel op basis waarvan de determinanten van de economische groei meer formeel kunnen worden geïdentificeerd.

2.2 De budgettaire kosten van de vergrijzing in het referentiescenario van de SCvV

Tabel 1 toont de evolutie van de sociale uitgaven en de totale budgettaire kosten van de vergrijzing in het referentiescenario van de SCvV.

Tabel 1: De budgettaire kosten van de vergrijzing in het referentiescenario van de SCvV, in % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	2008	2014	2030	2060	2008-2014	2014-2060	2008-2060
Pensioenen	9,1	10,3	13,3	14,4	1,2	4,1	5,3
werknemersregeling	5,0	5,7	7,5	8,2	0,7	2,4	3,2
zelfstandigenregeling	0,7	0,8	0,9	0,9	0,1	0,1	0,1
overheidssector (a)	3,3	3,8	4,9	5,3	0,5	1,5	2,0
Gezondheidszorg (b)	7,3	8,6	9,5	11,5	1,3	2,9	4,2
'Acute' gezondheidszorg (b)	6,1	7,2	7,9	8,8	1,1	1,5	2,6
Langdurige gezondheidszorg (b)	1,2	1,4	1,6	2,8	0,2	1,4	1,6
Arbeidsongeschiktheid	1,3	1,5	1,4	1,3	0,1	-0,1	0,0
Werkloosheid	1,9	2,3	1,5	1,2	0,4	-1,1	-0,7
Brugpensioen	0,4	0,5	0,3	0,3	0,0	-0,1	-0,1
Kinderbijslag	1,6	1,6	1,4	1,2	0,0	-0,4	-0,4
Overige sociale uitgaven (c)	1,6	1,7	1,6	1,4	0,1	-0,3	-0,2
Totaal	23,2	26,4	29,0	31,3	3,2	4,9	8,2
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	3,9	4,0	3,9	3,8	0,1	-0,1	-0,1

a. Inclusief de pensioenen van de overheidsbedrijven ten laste van de overheid en de IGO (inkomensgarantie voor ouderen). Merk op dat de pensioenen van de overheidssector de pensioenuitgaven van de lokale besturen die zijn aangesloten bij een voorzorginstelling niet omvatten.

b. De langdurige zorg omvat de thuiszorg, het verblijf in rustoorden voor bejaarden, in rust- en verzorgingstehuizen, in psychiatrische verzorgingsinstellingen en initiatieven voor beschut wonen en sommige uitgaven voor bijstand in het dagelijks leven voor afhankelijke bejaarden. De 'acute' zorg omvat de overige gezondheidszorg.

c. Vooral de uitgaven voor arbeidsongevallen, beroepsziekten, Fonds voor Bestaanszekerheid en leefloon.

De totale budgettaire kosten van de vergrijzing zouden oplopen tot 8,2 % van het bbp tussen 2008 en 2060. Dit is een belangrijke herziening van de ingeschatte vergrijzingskosten in het verslag van 2008, waar men tussen 2007 en 2050 een stijging van de sociale uitgaven van 6,3 % van het bbp noteerde. Indien men in beide oefeningen een gelijke periode, van 2008 tot 2050, neemt, bedraagt het verschil 2,1 procentpunt van het bbp (tussen 2008 en 2050 bedragen de budgettaire kosten 8 % van het bbp in de huidige projectie ten opzichte van 5,9 % van het bbp in de vorige projectie).

Over de gehele projectieperiode, dus tussen 2008 en 2060, kunnen drie fundamentele oorzaken aangeduid worden die aan de basis van die opwaartse herziening liggen. Ten eerste genereren de economische crisis en verschillende andere factoren een sterkere toename van de sociale uitgaven ten belope van ongeveer 1,2 procentpunt in bbp-termen. Ten tweede is de neerwaartse herziening van de productiviteitshypothese van jaarlijks gemiddeld 1,75 % naar 1,50 % verantwoordelijk voor een toename van de budgettaire kosten van 0,9 procentpunt van het bbp. Tenslotte zorgt de verlenging van de projectieperiode van 2050 naar 2060 voor een bijkomende stijging van 0,2 procentpunt van het bbp. Die drie oorzaken genereren een meerkost van 2,3 procentpunt van het bbp ten opzichte van de vorig jaar geschatte kosten (8,2 % van het bbp tegenover 5,9 %).

Tussen 2008 en 2014 zou de toename van de sociale uitgaven reeds 3,2 % van het bbp bedragen. Dit is 2,1 procentpunt van het bbp meer dan geraamd in vorig jaarverslag. Deze meerkost zou zich volledig situeren in de periode 2008-2010 en voornamelijk bij de pensioen-, gezondheidszorg- en werkloosheidsuitgaven. Van die meerkost zou de economische crisis voor 1,9 procentpunt verantwoordelijk zijn. De economische crisis weerspiegelt zich niet enkel in een lager bbp-niveau maar ook in een sterke toename van het aantal werklozen, die voor twee derden de meerkost in de werkloosheidsuitgaven zou verklaren. In de periode 2014-2060, zouden de budgettaire kosten van de vergrijzing oplopen tot 4,9 % van het bbp.

2.3 De budgettaire kosten van de vergrijzing in de scenario's met hoge en lage productiviteitsgroei

Tabel 2 toont de impact van een lage en hoge productiviteitsgroei van respectievelijk jaarlijks gemiddeld 1,25 % en 1,75 % - vanaf 2015 - op de sociale uitgaven ten opzichte van het referentiescenario dat een productiviteitshypothese van 1,50 % hanteert.

Tabel 2: De budgettaire kosten van de vergrijzing in de scenario's met lage en hoge productiviteitsgroei, in verschil met het referentiescenario (in procentpunt van het bbp)

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	2008-2060		
	Referentie-scenariario 1,50%	scen. 1,25% - scen. 1,50%	scen. 1,75% - scen. 1,50%
Pensioenen	5,3	0,9	-0,8
werknemersregeling	3,2	0,8	-0,7
zelfstandigenregeling	0,1	0,1	-0,1
overheidssector (a)	2,0	0,0	0,0
Gezondheidszorg (b)	4,2	0,0	0,0
'Acute' gezondheidszorg (b)	2,6	0,0	0,0
Langdurige gezondheidszorg (b)	1,6	0,0	0,0
Arbeidsongeschiktheid	0,0	0,0	0,0
Werkloosheid	-0,7	0,1	-0,1
Brugpensioenen	-0,1	0,0	0,0
Kinderbijslag	-0,4	0,1	-0,1
Overige sociale uitgaven (c)	-0,2	0,1	-0,1
Totaal	8,2	1,3	-1,1
p.m. lonen van het onderwijzend personeel	-0,1	0,0	0,0

(a), (b), (c): cfr. Tabel 1

In het scenario met een lagere productiviteitsgroei vanaf 2015 in vergelijking met het referentiescenario wegen de sociale uitgaven zwaarder op een kleiner economisch draagvlak. De budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2008 en 2060 zouden in dit geval 1,3 procentpunt hoger liggen dan in het referentiescenario en uitkomen op 9,4 % van het bbp. Vooral voor de uitgaven voor werknemerspensioenen wordt een groot verschil opgetekend. Die pensioenen worden immers over de volledige loopbaan berekend en worden slechts geleidelijk beïnvloed door de lagere productiviteitsgroei. Op het vlak van gezondheidszorg zijn de verschillen tussen de alternatieve scenario's en het referentiescenario vrijwel onbestaande. In de uitgaven voor de langdurige zorg worden de kosten per eenheid product onmiddellijk aangepast aan de evolutie van de lonen en de productiviteit en in de uitgaven voor acute gezondheidszorg, zou de inkomenselasticiteit van die uitgaven op lange termijn één benaderen.

In het scenario met een hogere productiviteitsgroei op lange termijn, nl. 1,75 % in plaats van 1,50 % gelden bovenstaande redeneringen in omgekeerde richting. De budgettaire kosten van de vergrijzing zouden 1,1 procentpunt van het bbp lager liggen dan in het referentiescenario voor de periode 2008-2060, voornamelijk dankzij de lagere pensioenuitgaven van de werknemersregeling in bbp-termen. De budgettaire kosten van de vergrijzing zouden 7 % van het bbp bedragen tussen 2008 en 2060.

2.4 Gevoeligheidsanalyses

Een lagere welvaartsaanpassing

Op korte en middellange termijn vertoont het referentiescenario de zware gevolgen van de economische crisis op de budgettaire kosten van de vergrijzing. Die verkenningen worden omgeven met een grote mate van onzekerheid en hangen af van bepaalde hypothesen. Zo zijn de verkenningen een aftasting van de toekomst gebaseerd op de verderzetting van het huidige beleid. Dit beleid gaat onder meer uit van de in de wet op het generatiepact vastgelegde parameters voor welvaarsaanpassingen, onafhankelijk van de economische groei of van de loongroei. Gezien de algemene levensstandaard wordt beïnvloed, komen dergelijke maatregelen in tijden van crisis neer op het toekennen van een hogere welvaarsaanpassing in relatieve termen.

Nochtans schrijft de wet op het generatiepact een beperking in die in de huidige economische toestand van toepassing zou kunnen zijn: « *Dit advies houdt rekening met de ontwikkeling van de werkgelegenheidsgraad, de noodzaak tot een duurzaam financieel evenwicht in de sociale zekerheid (...). Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de economische groei, (...).* »⁽¹⁾

Daarom besloot de SCvV een gevoeligheidsanalyse uit te voeren waarbij teruggekeerd wordt naar de SCvV-hypothesen van vóór het generatiepact, nl. een berekening van de parameters inzake welvaarsaanpassingen op basis van een loskoppeling van de loonevolutie. De hier gepresenteerde gevoeligheidshypothese past die hypothesen toe op lange termijn, vanaf 2015.

De parameters van de welvaarsaanpassingen in deze gevoeligheidsanalyse berusten op de volgende hypothesen:

- ▶ de groei van de loongrens en het minimumrecht per loopbaanjaar ligt 0,5 procentpunt lager dan de loongroei;
- ▶ de (niet-minimum) sociale uitkeringen groeien met 1,25 procentpunt minder dan de loongroei;
- ▶ de forfaitaire bedragen (zoals kinderbijslag en minimumpensioenen) zijn met 0,75 procentpunt losgekoppeld van de loongroei.

Tabel 3 toont de impact van dergelijk scenario op de budgettaire kosten tussen 2008 en 2060 in vergelijking met het referentiescenario.

¹ Wet op het generatiepact van 23 december 2005, artikel 5 (voor zelfstandigen) en artikel 72 (voor werknemers).

In de gevoeligheidsanalyse ligt het niveau van de parameters voor welvaartsaanpassingen dus 0,25 procentpunt onder de door de wet vastgestelde parameters en die hernomen zijn in het referentiescenario. In dergelijk scenario zouden de budgettaire kosten van de vergrijzing 0,9 procentpunt van het bbp lager liggen en uitkomen op 7,3 % van het bbp. Vooral in de pensioenuitgaven is de impact van groot belang: de lagere welvaartsaanpassingen en bijgevolg de lagere uitkeringen ten opzichte van het referentiescenario treffen een groot aantal gerechtigden.

Dergelijk minder genereus sociaal beleid mag dan wel de budgettaire kosten temperen, de sociale gevolgen laten zich eveneens gelden. De benefit ratio die de gemiddelde uitkering vergelijkt met het gemiddeld arbeidsinkomen (in %) daalt vooral bij gepensioneerden (-2,5 procentpunten in 2060 bij gepensioneerde zelfstandigen en -1,8 procentpunt bij gepensioneerde werknemers ten opzichte van het referentiescenario). Hoewel hun reële levensstandaard toeneemt, zal de kloof met de werkenden die reeds in het referentiescenario bestaat, nog groter worden in deze variant van lagere welvaartsaanpassing.

Een hogere werkgelegenheidsgraad

De Europese Unie beveelt traditioneel de driepijlerstrategie aan om het hoofd te bieden aan de gevolgen van de vergrijzing: de overheidsschuld gestaag afbouwen, de werkgelegenheidsgraad en de productiviteit verhogen en de pensioen- en gezondheidszorgstelsels hervormen.

In een periode die zich aankondigt als uitzonderlijk moeilijk voor de budgettaire houdbaarheid, lijkt het aangewezen om de piste van de werkgelegenheidsverhoging te onderzoeken.

In een technische oefening die resulteerde in het optrekken van de werkgelegenheidsgraad van de 55-plussers met 14 procentpunt (tot het Scandinavisch gemiddelde dat in 2008 werd waargenomen) leidt de supplementaire werkgelegenheid en bijgevolg de lagere structurele werkloosheidsgraad (-1,5 procentpunt) tot een sterkere economische groei en dus een groter economisch draagvlak (in 2060 overschrijdt het niveau van het bbp dat van het referentiescenario met 4,2 %). De budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2008 en 2060 (zie Tabel 3) lopen terug tot 7 % van het bbp, dit is 1,2 procentpunt onder die van het referentiescenario.

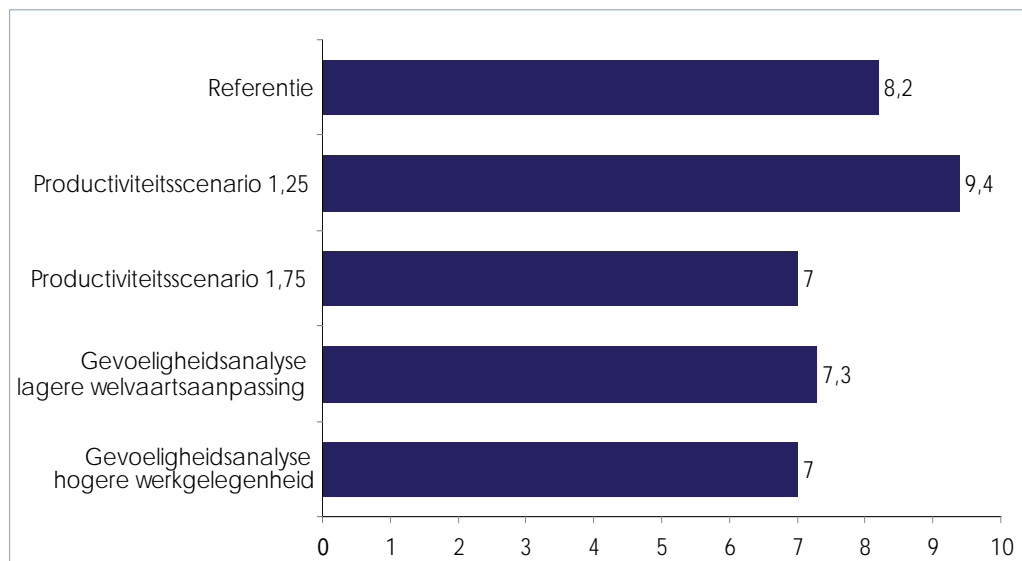
Tabel 3: De budgettaire kosten van de vergrijzing in de gevoeligheidsanalyses, in verschil met het referentiescenario (in % van het bbp)

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	Referentiescenario 1,50%	scen. met minder genereus sociaal beleid - referentiescenario	scen. met hogere werkgelegenheid - referentiescenario
Pensioenen	5,3	-0,6	-0,6
werknemersregeling	3,2	-0,5	-0,1
zelfstandigenregeling	0,1	-0,1	0,0
overheidssector (a)	2,0	0,0	-0,5
Gezondheidszorg (b)	4,2	0,0	-0,1
Arbeidsongeschiktheid	0,0	0,0	-0,1
Werkloosheid	-0,7	-0,1	-0,2
Brugpensioen	-0,1	0,0	-0,2
Kinderbijslag	-0,4	-0,1	0,0
Overige sociale uitgaven (c)	-0,2	0,0	0,0
Totaal	8,2	-0,9	-1,2

(a), (b), (c): cfr. Tabel 1

Tot slot geeft Figuur 1 een overzicht van de budgettaire kosten van de vergrijzing in de verschillende scenario's.

Figuur 1: De budgettaire kosten van de vergrijzing in het referentiescenario, in de scenario's met hoge en lage productiviteitsgroei, en in de gevoeligheidsanalyses (in % van het bbp)



3 Sociale houdbaarheid van de pensioenen

De SCvV heeft de opdracht om naast de financiële ook de sociale houdbaarheid van de vergrijzing te onderzoeken. Hiertoe wordt nagegaan of pensioenen, nu en in de toekomst, voldoende zijn om ouderen te behoeden voor het risico op armoede. Daarnaast zouden zij de gepensioneerden in staat moeten stellen om een redelijk niveau van hun levensstandaard te kunnen behouden op het moment van pensionering.

Dit hoofdstuk onderzoekt de adequaatheid van de pensioenen vanuit een dubbel perspectief. Enerzijds wordt de actuele situatie in kaart gebracht aan de hand van indicatoren die gebaseerd zijn op de meeste recente EU-SILC-enquête (enquêtegolf 2007, waarin naar het inkomen van 2006 gepeild wordt). Hoewel de EU-SILC indicatoren met de nodige voorzichtigheid dienen geïnterpreteerd te worden en de meest recente beleidsmaatregelen niet in die indicatoren weerspiegeld zijn, vormen zij de referentiebron voor vergelijkende statistieken op Europees niveau en bieden zij de mogelijkheid om in dit hoofdstuk een vergelijking te maken met de buurlanden. Anderzijds stelt de SCvV voor de eerste maal in haar jaarlijks verslag een prospectieve benadering van de adequaatheid van pensioenen voor aan de hand van de resultaten van het microsimulatiemodel MIDAS. Dat model laat toe een beeld te schetsen van de sociale houdbaarheid op lange termijn (tot 2050) en is daarbij consistent met de hypothesen van de SCvV om de financiële houdbaarheid van de vergrijzing te onderzoeken.

De sociale houdbaarheid van de pensioenen is gebaseerd op het (beschikbaar) inkomen en niet op de consumptie (die niet alleen gefinancierd zou kunnen worden door het beschikbaar inkomen maar ook door het ontsparen). Met betrekking tot het inkomen wordt er geen inkomen geïmputeerd voor de eigendom bij gezinnen die eigenaar zijn van hun woning. Ook is er geen rekening gehouden met goederen en diensten die gratis of aan voordelige tarieven aangeboden worden. Dat neemt niet weg dat die elementen een belangrijke invloed hebben op de levensstandaard van ouderen.

Uit de EU-SILC-enquête blijkt dat in 2006 15 % van de Belgische bevolking een armoederisico loopt. Dit betekent dat hun equivalent beschikbaar inkomen lager ligt dan de armoededrempel die in 2006 878 euro per maand of 10 540 euro per jaar bedraagt. Een verdeling van de bevolking naar leeftijd toont aan dat bijna 1 op 4 van de 65-plussers een risico op armoede heeft. Dit is merkkelijk hoger dan het armoederisico bij de 16-64-jarigen (13 %). De meest kwetsbare ouderen zijn vrouwen, hoogbejaarden en alleenstaanden. Uit een verdeling van de populatie naar socio-economisch statuut blijkt ook dat bijna 1 op 3 van de werklozen een armoederisico loopt, bij de gepensioneerden is dat 1 op 5 en bij de werkenden is dat "slechts" 1 op 25.

In vergelijking met de buurlanden lopen de Belgische ouderen in 2006 een hoger risico op inkomensarmoede. In Nederland, Frankrijk en Duitsland hebben respectievelijk 10 %, 13 % en 17 % van de 65-plussers een equivalent beschikbaar inkomen onder de nationale armoededrempel. Het pensioen vormt in alle landen een essentieel instrument om het armoederisico bij ouderen te beperken. Het pensioeneffect op armoede is kleiner in België ten opzichte van de buurlanden. Ook is de kloof tussen het (mediaan) wettelijk pensioen en het (mediaan) looninkomen van oudere werknemers groter in België dan in Duitsland en Frankrijk.

Hoewel ouderen in België een groter armoederisico hebben, verkeren zij niet in diepere armoede dan jongere generaties. Het aandeel ouderen met een inkomen onder de drempel is dus relatief hoog, maar de afstand tussen hun inkomen en die drempel is relatief beperkt, zowel ten opzichte van de jongere generaties in België als ten opzichte van de 65-plussers in de buurlanden. Ook op vlak van inkomensongelijkheid zijn Belgische bejaarden beter af, zowel ten opzichte van jongere generaties in België als ten opzichte van ouderen in Frankrijk en Duitsland. Dit alles wijst erop dat het Belgische pensioensysteem een vrij grote herverdeling kent.

Het model MIDAS biedt een prospectieve benadering van de adequaatheid van pensioenen. De resultaten tonen een dalend verloop van de *vervangingsratio* over de projectieperiode. Er is wel een verschil in de evolutie naar geslacht: bij vrouwen treedt de daling pas op na een periode van minieme stijging en stabilisatie die duurt tot ongeveer 2020. De daling in de ratio is het gevolg van de loskoppeling van de evolutie van sommige "parameters" van de pensioenregelingen (minimumpensioenen, minimumrecht per loopbaanjaar en loonplafond) ten opzichte van de loongroei. Twee factoren liggen aan de basis van de verschillende evolutie tussen de geslachten: de recente toename van de minima en de toenemende activiteitsgraad van de vrouw.

De *Gini-coëfficiënt* wijst op een lichte toename van de ongelijkheid van de inkomensverdeling onder gepensioneerden tot 2020 gevolgd door een relatief sterke daling die afneemt in kracht tijdens het laatste decennium van de projectieperiode (2040-2050). Merk op dat, in tegenstelling tot de vervangingsratio, de Gini-coëfficiënt gebaseerd is op het equivalent gezinsinkomen. De verdeling van het inkomen van gepensioneerden wordt dus niet alleen bepaald door het pensioen, maar ook door de samenstelling van het huishouden en de inkomens van de andere gezinsleden. De twee belangrijkste componenten van het equivalent inkomen bij gepensioneerden zijn het inkomen uit arbeid en het pensioen. De variatie van hun onderling belang biedt een verklaring voor de evolutie van de Gini-coëfficiënt. Het equivalent gezinsinkomen van een koppel dat bestaat uit een gepensioneerde en een werkende zal dus bestaan uit een inkomen uit pensioen en een inkomen uit arbeid. Gegeven dat de arbeidsinkomens ongelijker verdeeld zijn dan de pensioeninkomens, leidt een stijging van het aandeel arbeidsinkomens in het equivalent inkomen ten koste van de pensioenen, tot een ongelijkere verdeling bij gepensioneerden tijdens de twee eerste

decennia van de projectieperiode. De daling van de Gini-coëfficiënt bij gepensioneerd en in de daaropvolgende decennia is een gevolg van een vermindering van het aandeel arbeidsinkomens ten voordele van de pensioeninkomens. Dat gaat bovendien gepaard met een daling van de ongelijkheid bij de pensioenen, voornamelijk door een stijgend belang van het loonplafond en de toenemende loopbaanduur bij vrouwen.

Het *armoederisico* bij gepensioneerd en daalt vrij sterk tot 2030 waarna het relatief stabiel blijft rond het niveau van de werkenden. De daling speelt zich voornamelijk af bij de vrouwen en kan verklaard worden door hun toenemende activiteitsgraad en door de sterke verhogingen eind 2006 van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) en het minimumrecht per loopbaanjaar. Die effecten hebben hun uitwerking tot 2030, de loskoppeling tussen de groei van de lonen en aanpassing van de minima beperkt immers de draagwijdte van die initiële herwaarderingen. Die loskoppeling is echter vrij beperkt in het referentiescenario en leidt, vanaf 2030, tot een stabilisatie van het armoederisico bij gepensioneerd en op een vrij laag niveau. Bovendien neemt het gewicht van de pensioenen in het totale inkomen, waarop de armoededrempel berekend wordt, in die periode meer en meer toe. Hierdoor groeit de armoededrempel vanaf 2030 niet echt sneller dan de pensioenen.