

Krachtlijnen van het achtste Jaarverslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing

Aan de langetermijnvooruitzichten van de sociale uitgaven, gepresenteerd in het achtste jaarverslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV), zijn meer dan ooit grote onzekerheden verbonden.

Onzekerheid op middellange termijn...

Reeds op middellange termijn zijn aan het macro-economisch scenario grote onzekerheden verbonden, vooral wat betreft de duur en de intensiteit van de financiële crisis en de weerslag ervan op de reële economie. Dit in aanmerking genomen scenario berust op de hypothese dat het verlies aan output tengevolge van de crisis in de loop van de eerste vijf jaar niet zal worden goedge maakt. Integendeel, de economische groei keert vanaf 2011 terug naar een groeitempo dat vergelijkbaar is met wat gemiddeld werd waargenomen vóór het uitbreken van de crisis.

... en op lange termijn...

De onzekerheid op lange termijn wat de macro-economische omgeving betreft, en meer bepaald de productiviteitsgroei, is niet nieuw, maar werd dit jaar aangewakkerd door de crisis. In deze context heeft de SCvV beslist belangrijke wijzigingen door te voeren. Enerzijds werd een nieuw macro-economisch model voor de lange termijn ontwikkeld waarmee de determinanten van de economische groei meer formeel kunnen worden geïdentificeerd. Anderzijds worden drie scenario's voor de productiviteitsgroei voorgesteld. Het referentiescenario presenteert een jaarlijkse groeivoet van 1,5% die het midden houdt tussen twee alternatieve scenario's: het (gebruikelijke) groeiscenario van 1,75% en een zwakker groeiscenario (1,25%).

... die leidt tot een belangrijke verhoging van de budgettaire kosten van de vergrijzing in % van het bbp.

In het referentiescenario lopen de budgettaire kosten van de vergrijzing op tot 8,2% van het bbp tussen 2008 en 2060 (zie tabel 1). Op middellange termijn bedraagt de verhoging van de sociale uitgaven reeds 3,2% van het bbp tussen 2008 en 2014, wat een meerkost is van 2,1 procentpunt van het bbp ten opzichte van de projecties van vorig jaar. De economische crisis verklaart 1,9 procentpunt van die opwaartse herziening. Dit wordt niet enkel weerspiegeld in een daling van het bbp maar ook in een sterke stijging van het aantal werklozen. Op langere termijn bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 4,9% tussen 2014 en 2060, een niveau dat relatief vergelijkbaar is met dat uit de projectie van vorig jaar.

Tabel 1– De budgettaire kosten van de vergrijzing volgens 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	3,3	3,8	4,9	5,3	0,5	1,5	2,0
Gezondheidszorg	7,3	8,6	9,5	11,5	1,3	2,9	4,2
- 'Acute' gezondheidszorg	6,1	7,2	7,9	8,8	1,1	1,5	2,6
- Langdurige gezondheidszorg	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	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

Op lange termijn wordt het verschil tussen de nieuwe raming van de budgettaire kosten van de vergrijzing (8,2% van het bbp tussen 2008 en 2060) en die uit het vorig jaarverslag (5,9% van het bbp tussen 2008 en 2050 volgens de projectie van juni 2008), hetzij 2,3 procentpunt van het bbp, verklaard door drie factoren:

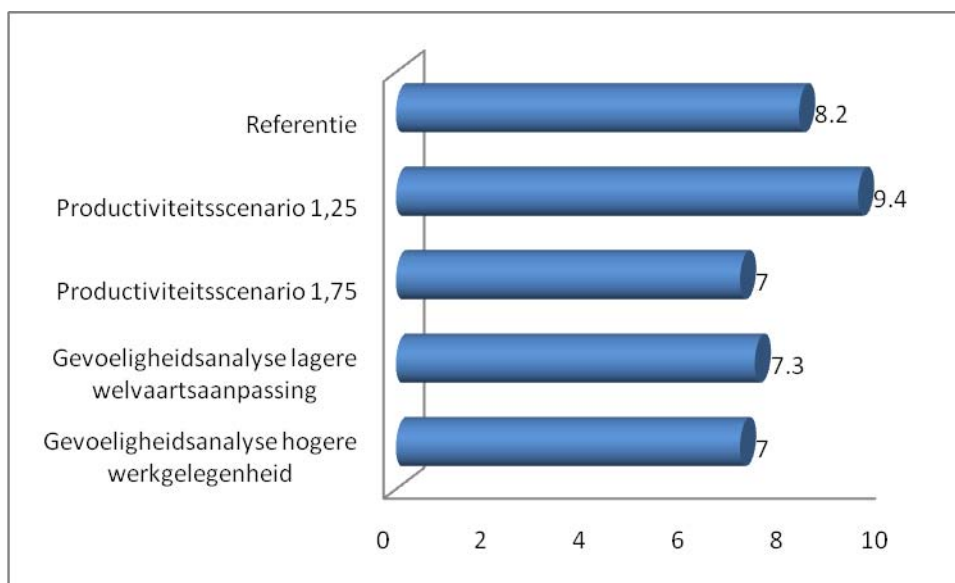
- voornamelijk de economische crisis, alsook verschillende andere factoren verklaren 1,2 procentpunt van het bbp;
- de neerwaartse herziening van de hypothese over de jaarlijkse productiviteitsgroei met 0,25 procentpunt, wat een groei van 1,5% oplevert ten opzichte van 1,75% in de vorige verslagen, draagt bij tot die afwijking ten belope van 0,9 procentpunt van het bbp;
- ten slotte wordt de projectie van de sociale uitgaven nu ook uitgebreid tot 2060, in overeenstemming met de bevolkingsvooruitzichten; de budgettaire kosten van de vergrijzing bedragen 0,2% van het bbp tussen 2050 en 2060.

In het lager productiviteitsscenario nemen de budgettaire kosten van de vergrijzing toe tot 9,4% van het bbp terwijl ze afnemen tot 7% van het bbp in het hoger productiviteitsscenario.

Gevoeligheidsanalyses van de budgettaire kosten van de vergrijzing

In het licht van de gevoelige stijging van de budgettaire kosten van de vergrijzing, ongeacht het scenario van de productiviteitsgroei, leek het aangewezen om gevoeligheidsanalyses te realiseren rond parameters die kunnen evolueren naargelang de maatregelen betreffende het economisch of sociaal beleid, zoals welvaartsaanpassingen van de sociale uitkeringen of de werkgelegenheidsgraad (zie figuur 1).

Figure 1 – De budgettaire kosten van de vergrijzing in het referentiescenario, de lage en hoge productiviteitsscenario's en de gevoeligheidsanalyses (in % van het bbp)



De vooruitzichten van de SCvV werden uitgevoerd in de veronderstelling dat het huidige beleid ongewijzigd blijft, onder meer wat de parameters van welvaartsaanpassing betreft overeenkomstig de wet op het generatiepact. Die zijn vastgesteld ongeacht de loongroei. Gezien de algemene levensstandaard negatief wordt beïnvloed, komt zo iets in tijden van crisis neer op het toekennen van een hogere welvaarstaanpassing in relatieve termen. De eerste gevoeligheidsanalyse voert een loskoppeling in tussen de parameters van welvaartsaanpassing en de loongroei. Dergelijke hypothese werd reeds door de SCvV in aanmerking genomen vóór het generatiepact. In dit scenario liggen de parameters van welvaartsaanpassing 0,25 procentpunt lager dan in de wet, en dus dan in het referentiescenario. Ten opzichte van dit laatste, liggen de budgettaire kosten van de vergrijzing 0,9 procentpunt van het bbp lager, en bedragen zij 7,3% van het bbp.

De tweede gevoeligheidsanalyse berust op een verhoging van de werkgelegenheidsgraad van 55-plussers met 14 procentpunt ten opzichte van het referentiescenario op lange termijn (om het waargenomen gemiddelde van de Scandinavische landen te bereiken). Die verhoging weerspiegelt zich in een globale werkgelegenheidsgraad die 71,3% bereikt in 2060, wat een verhoging betekent van 2,9 procentpunt ten opzichte van het referentiescenario. In deze variant worden de budgettaire kosten van de vergrijzing teruggebracht naar 7% van het bbp, wat 1,2 procentpunt minder is dan in het referentiescenario.

De sociale gevolgen: analyse van de adequaatheid van de pensioenen...

De sociale houdbaarheid of de adequaatheid van de pensioenen wordt tevens besproken in voorliggend verslag. Twee aspecten worden daartoe in aanmerking genomen. Enerzijds gaat het over de rol die het pensioensysteem speelt om de ouderen te behoeden voor een

armoederisico en anderzijds wordt onderzocht in welke mate de werknemers die met pensioen gaan een redelijk niveau van hun levensstandaard kunnen behouden. Die studie over de toereikendheid van de pensioenen wordt voorgesteld vanuit twee invalshoeken.

...op basis van waargenomen gegevens...

De huidige situatie ter zake wordt geëvalueerd op basis van de meest recente beschikbare gegevens, de indicatoren van de EU-SILC-enquête (editie 2007, inkomsten 2006). Uit die enquête blijkt dat 15 % van de Belgische bevolking in 2006 een armoederisico loopt. Die personen hebben een equivalent beschikbaar inkomen dat lager ligt dan de armoededrempel die 878 euro per maand of 10 540 euro per jaar bedraagt. Dat percentage is aanzienlijk hoger voor de 65-plussers en bedraagt 23 %. De meest kwetsbare ouderen zijn vrouwen, hoogbejaarden en alleenstaanden. Uit de verdeling van de bevolking volgens sociaaleconomisch statuut blijkt dat bijna 1 gepensioneerde op 5 een armoederisico loopt, bij de werknemers is dat 'slechts' 1 werknemer op 25.

De intensiteit van armoede bij de ouderen is nochtans niet hoger dan die van de jongere generaties of van ouderen in bepaalde buurlanden. Dit betekent, ook al loopt het aandeel van de ouderen die geconfronteerd worden met een armoederisico relatief hoog op, dat het verschil tussen hun inkomen en de armoededrempel beperkt is, zowel ten opzichte van de jongere generaties in België als ten opzichte van de 65-plussers in Frankrijk en Duitsland.

Ook op het vlak van inkomensongelijkheid zijn Belgische bejaarden beter af, zowel ten opzichte van de jongere generaties in België als ten opzichte van ouderen in Frankrijk en Duitsland.

...en via de vooruitzichten voor de lange termijn.

Voor het eerst wordt in een jaarverslag van de SCvV een toekomstverkennde benadering voor de adequaatheid van de pensioenen voorgesteld. Die aanpak steunt op een microsimulatiemodel dat een beeld schetst van de sociale houdbaarheid op lange termijn (tot 2050) binnen hypothesen die consistent zijn met die van de SCvV om de financiële houdbaarheid van de vergrijzing te bestuderen. De langetermijnevolutie van 3 indicatoren wordt voorgesteld : het armoederisico, de vervangingsratio en de Gini-coëfficiënt.

Het *armoederisico* bij gepensioneerden daalt vrij sterk tot 2030, waarna het relatief stabiel blijft rond het niveau van de werkende bevolking. De aanvankelijke daling speelt zich voornamelijk af bij de vrouwen en kan worden verklaard door hun toenemende activiteitsgraad en door de sterke verhogingen eind 2006 van de Inkomensgarantie voor ouderen en het minimumrecht per loopbaanjaar. Het effect van die laatste verhoging heeft een uitwerking tot 2030. Vanaf 2030 oefent enkel het verschil tussen de loonevolutie en de aanpassing van de minima nog een invloed uit, en vooral de impact ervan op de evolutie van de armoededrempel. Dat verschil is trouwens heel beperkt en zorgt voor een stabilisering van het armoederisico bij gepensioneerden op een vrij laag niveau vanaf 2030.

De evolutie van de *brutovervangingsratio* (de verhouding tussen het pensioen op het moment van pensioenering en het loon van het voorgaande jaar) toont enkele verschillen naargelang het geslacht. De vervangingsratio van de vrouwen stijgt eerst licht tot ongeveer 2020 tengevolge de recente verhoging van de minima (vooral het minimumrecht per loopbaanjaar) en de toename van de vrouwelijke activiteit, om daarna te verminderen tot 2050. De vervangingsratio van de mannen daalt over de volledige projectieperiode, aanvankelijk vooral door de toenemende activiteitsgraad van de vrouw. Meer en meer vrouwen hebben dan een eigen pensioen waardoor steeds minder mannen een pensioen aan gezinsbedrag krijgen. De daling, alsook de daling van de vrouwelijke vervangingsratio vanaf 2020, wordt daarnaast verklaard door het verschil tussen de welvaartsaanpassing van de minima en van de loongrenzen en de loongroei.

De *Gini-coëfficiënt* wijst op een lichte toename van de inkomensongelijkheid onder gepensioneerden tot 2020, gevolgd door een relatief sterke daling die aan kracht inboet tijdens het laatste decennium van de projectieperiode (2040-2050). De huishoudens waar de gepensioneerden deel van uitmaken, hebben als voornaamste inkomensbronnen, naast het pensioen uiteraard, het arbeidsinkomen. In het begin van de periode benadrukt het toenemend aandeel van het arbeidsinkomen in het gezinsinkomen van de gepensioneerden (gekoppeld aan de langere loopbanen van de vrouwen en dus aan het verderzetten van de beroepsactiviteit van een van de gezinsleden) de ongelijkheid binnen de gepensioneerde bevolking omdat er meer ongelijkheid is tussen de inkomens uit arbeid. Nadien speelt het omgekeerde effect, dat wordt versterkt door een daling van de ongelijkheid bij de pensioenen, vooral door een stijgend belang van het loonplafond en langere vrouwelijke loopbanen.