

De krachtlijnen van het elfde Jaarverslag van de Studiecommissie voor de Vergrijzing

De Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV) stelt haar elfde Jaarverslag voor. De langetermijnvooruitzichten van de sociale uitgaven en armoede-indicatoren die in dit rapport worden voorgesteld, bevatten de effecten van de recente structurele hervormingen, in het bijzonder op vlak van pensioenen, die beslist werden in het kader van het Regeerakkoord van december 2011.

De budgettaire kosten van de vergrijzing in de nieuwe vooruitzichten

In de nieuwe SCvV-vooruitzichten evolueert het geheel van sociale uitgaven van 25,3% van het bbp in 2011 naar 31,4% van het bbp, of bedragen de budgettaire kosten van de vergrijzing 6,1% van het bbp tussen 2011 en 2060. In vergelijking met de vorige vooruitzichten van de SCvV liggen de budgettaire kosten van de vergrijzing, over dezelfde projectieperiode, 0,7 procentpunt van het bbp hoger. Dat verschil is het resultaat van verschillende, in tegengestelde zin werkende factoren. Het effect van de hervormingen beslist in het Regeerakkoord van december 2011 doet de budgettaire kosten met 0,3 procent van het bbp afnemen. In dezelfde zin zou de gelijkschakeling van de toekenningsvoorwaarden van de pensioenbonus met de nieuwe voorwaarden voor het vervroegd pensioen de kosten met 0,1 procent van het bbp doen afnemen. Andere factoren daarentegen, waaronder voornamelijk de minder gunstige macro-economische omgeving, verhogen de budgettaire kosten van de vergrijzing met 1,1 procent van het bbp tussen 2011 en 2060.

Tabel 1 De budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn volgens het referentiescenario van de SCvV van oktober 2012
In % van het bbp

Componenten van de budgettaire kosten van de vergrijzing	2011	2030	2060	2011-2060	2011-2060 Verschil met SCvV van juni 2011
Pensioenen	9,9	13,6	14,5	4,6	0,4
Gezondheidszorg	8,0	9,4	11,0	3,0	0,1
Werkloosheid	2,0	1,3	1,1	-0,9	0,0
Overige sociale uitgaven ^a	5,3	5,3	4,8	-0,6	0,2
Totaal	25,3	29,5	31,4	6,1	0,7

^a Voornamelijk de uitgaven voor arbeidsongeschiktheid, werkloosheid met bedrijfstoeslag en kinderbijslag.

Invloed van de hervormingen

De structurele hervormingen waarmee rekening is gehouden in de projectie hebben betrekking op de pensioenregelingen (verhogen van de leeftijds- en loopbaanvoorwaarde voor vervroegde pensionering, aanpassingen aan de pensioenberekening), de werkloosheidsregeling met bedrijfstoeslag (strengere toegangsvoorwaarden), de werkloosheidsverzekering (een nieuw systeem voor jonge schoolverlaters, een sterkere degressiviteit van de uitkeringen, een verhoging van de minimumleeftijd voor de anciënniteitstoeslag) en de systemen van tijdskrediet en loopbaanonderbreking (maatregelen om de toegang te beperken).

Het beperken van de mogelijkheden om zich, via het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag of het vervroegd rustpensioen, terug te trekken uit de arbeidsmarkt, verhoogt de activiteitsgraad van de

leeftijdscategorie 55-64 jaar met meer dan 6 procentpunt. Onder de hypothese van een structurele werkloosheidsgraad die niet wordt beïnvloed door de hervormingen, neemt de werkgelegenheidsgraad van personen uit die leeftijdscategorie toe met 5,6 procentpunt, in vergelijking met een situatie zonder hervorming. In het referentiescenario bereikt de werkgelegenheidsgraad van ouderen van 55 tot 64 jaar 56,3% in 2060 en de globale werkgelegenheidsgraad 68,5%. Door het verhogen van de werkgelegenheidsgraad, leiden de hervormingen ook tot een iets hogere economische groei ten opzichte van een scenario zonder hervorming.

Zoals reeds vermeld, maken de structurele hervormingen het mogelijk de budgettaire kosten van de vergrijzing met 0,3 procentpunt van het bbp te verlichten tussen 2011 en 2060, gelijk verdeeld over de tak pensioenen (waarbij de pensioenbonus en de leeftijdstoelage tot 2060 in de huidige modaliteiten behouden blijven), de tak werkloosheid met bedrijfstoelage en de tak werkloosheid. De relatief kleine besparing bij pensioenen kan op het eerste gezicht verrassend lijken. De geraamde daling van het aantal gepensioneerden als gevolg van de nieuwe toegangsvoorwaarden voor het vervroegd pensioen, zou oplopen tot ongeveer 66 000 personen of 1,7% van het totaal aantal gepensioneerden in 2060. De hervorming leidt echter ook tot een stijging van het gemiddeld pensioenbedrag in de verschillende regelingen. Die toename is voornamelijk te wijten aan een verlenging van de loopbanen met bijgevolg een hogere loopbaanbreuk, een belangrijkere pensioenbonus in de werknemers- en zelfstandigenregeling en leeftijdstoelage bij het openbaar ambt, een lagere malus en een hoger aantal begunstigden van een minimumpensioen in de zelfstandigenregeling.

Het belang van het macro-economisch scenario

De budgettaire kosten van de vergrijzing worden in sterke mate bepaald door de evolutie van de macro-economische omgeving. Daarom wordt het referentiescenario van de SCvV, dat op lange termijn gekenmerkt wordt door een jaarlijkse groei van de arbeidsproductiviteit met 1,5%, omkaderd door twee alternatieve scenario's, namelijk een scenario met hogere productiviteitsgroei (1,75%) en een scenario met lagere productiviteitsgroei (1,25%). De budgettaire kosten van de vergrijzing zijn 1,2 procentpunt van het bbp lager in het scenario met hogere productiviteitsgroei en 1,0 procentpunt van het bbp hoger in het scenario met zwakkere groei.

De invloed van het macro-economisch scenario blijkt ook uit een vergelijking van het referentiescenario van de SCvV met de recente langetermijnvooruitzichten voor de sociale uitgaven door de Ageing Working Group (AWG) die gepubliceerd werden in het voorjaar van 2012. De AWG, die deel uitmaakt van het Comité voor Economisch Beleid van de ECOFIN-raad, ontwikkelt langetermijnprojecties van de sociale uitgaven voor de 27 EU-lidstaten. Die projecties worden uitgewerkt aan de hand van hypothesen en methodes die binnen de AWG zijn overeengekomen om de internationale vergelijkbaarheid van de resultaten te garanderen. Wanneer uitsluitend de gemeenschappelijke uitgavencategorieën worden vergeleken, zijn de budgettaire kosten volgens de AWG-projectie 2,2% van het bbp hoger dan die volgens de SCvV-projectie. Dat verschil is allereerst toe te schrijven aan verschillen in de macro-economische hypothesen, in het bijzonder met betrekking tot de respectievelijke bijdrage van productiviteit en werkgelegenheid tot de economische groei. Een groei die meer gestuurd is door jobcreatie in het scenario van de SCvV, verklaart voor 1% van het bbp het hierboven vermelde verschil. De twee andere belangrijkste oorzaken van het verschil zijn het feit

dat in de AWG-projectie de recente structurele hervormingen niet zijn ingebracht (wegens timing) en verschillen in de bevolkingsvooruitzichten, met een meer verouderende bevolking in de AWG-projectie.

De sociale houdbaarheid van de pensioenen:

de actuele situatie...

Uit de EU-SILC enquête 2010 blijkt dat 14,6% van de Belgische bevolking een armoederisico loopt. Dit betekent dat hun (equivalent) beschikbaar inkomen in 2009 lager ligt dan de armoededrempel die voor dat jaar 973 euro per maand bedraagt. Terwijl gepensioneerden een merkelijk hoger risico op armoede lopen dan werkenden (16,1% tegenover 4,5%), is hun risico veel kleiner dan bij werklozen (30,4%) of inactieven (24,5%). De meest kwetsbare ouderen zijn alleenstaanden, vrouwen en hoogbejaarden.

Maar het relatief hoge armoederisico van ouderen dient te worden genuanceerd. Het inkomensconcept waarop het is gebaseerd, houdt geen rekening met het voordeel dat resulteert uit de eigendom van de woning noch met voordelen in natura (zoals gratis openbaar vervoer of hulp inzake gezondheidszorg). Indien er rekening wordt gehouden met de eigendom van een woning, via het imputeren van een fictieve huur in het beschikbaar inkomen, dan daalt het armoederisico van ouderen sterk en is het zelfs lager dan bij de rest van de bevolking: 11,6 % van de 65-plussers zou dan nog een risico lopen tegenover 13,7% bij de rest van de bevolking. Ook bijkomende indicatoren nuanceren het hoger armoederisico van ouderen. Binnen de populatie met een armoederisico en in vergelijking met de jongere populatie, is de armoede bij ouderen minder diep en geven zij minder vaak aan dat ze zich in een situatie van materiële deprivatie bevinden.

Het dalend patroon in het armoederisico bij 65-plussers en gepensioneerden dat vanaf 2006 wordt geobserveerd, zette zich verder in 2009. Een belangrijke verklaring voor deze dalende trend kan worden gevonden in de evolutie van de gewaarborgde minima in de eerste pensioenpijler, alsook van de bijstandsuitkering voor ouderen (IGO). Sinds 2005 groeien die uitkeringen immers merkelijk sneller dan de lonen en de prijzen.

...en vooruitzichten op lange termijn

Het verslag van de SCvV stelt ook een langetermijnprojectie van het armoederisico bij ouderen voor. Die simulatie toont een aanzienlijke daling van het armoederisico bij de gepensioneerden tussen 2011 en 2050. De dalende trend die de voorbije jaren reeds werd waargenomen op basis van de EU-SILC zou zich dus op lange termijn doorzetten. Twee factoren verklaren die evolutie. De eerste factor betreft de verhoging van de IGO met bijna 14 % op 1 december 2006. Dankzij de herwaardering bevinden de inkomsten van de IGO-gerechtigden zich boven de gesimuleerde armoededrempel. De tweede factor is de voortdurende toename van de vrouwelijke activiteitsgraad, wat leidt tot langere loopbanen en hogere pensioenen voor de vrouwen. Op het einde van de projectieperiode zou het armoederisico bij de gepensioneerden licht stijgen. De loskoppeling van 0,5% tussen de loongroei en de groei van de IGO tast immers geleidelijk aan het IGO-bedrag, in relatieve termen, aan en zwakt bijgevolg ook de rol van de IGO als garantie tegen armoede bij ouderen af.

De vergelijking van een scenario met en een scenario zonder pensioenhervorming toont dat de hervorming de armoedegrade van de gepensioneerden doet dalen. De strengere toekenningsvoorwaarden leiden immers tot uitstel van pensionering. De verlenging van de loopbanen die daaruit volgt, creëert hogere pensioenen die het armoederisico bij gepensioneerden verminderen.