

De vergrijzing is een uitdaging

Henk Becquart

Adviseur op het kabinet van pensioenen

Zal iedereen nog een pensioen krijgen in het jaar 2000 of is het geld op? Wat moet er gebeuren om onze pensioenen te redden? Maatregelen zijn nodig; paniekvoetbal niet.

Henk Becquart schets de huidige situatie van onze pensioenen, ontkracht enkele hardnekkige mythes, voorspelt de toekomst en stelt maatregelen voor om de pensioensector te redden.

De VLD voert campagne met de slogan dat ons pensioenstelsel failliet is. De SP en de CVP reageren: er zijn inderdaad problemen die bijshavingen vergen, maar het kind mag niet met het badwater weggegooid worden. Wie heeft gelijk? Het moeilijke is dat uitspraken over pensioenen die verder gaan dan slogantaal of dan abstracte principes, onvermijdelijk moeten vertrekken van een aantal concrete cijfers, ratio's en trends. Voor ik in het tweede deel van mijn artikel tot conclusies en beleidsvoorstellen kom, moet ik in het eerste deel helaas een hele reeks cijfers presenteren. Met deze cijfers tracht ik de interne dynamiek van het pensioenstelsel te verduidelijken, naast de samenhang van het pensioenstelsel met de andere takken van de sociale zekerheid en ten slotte de samenhang met de globale macro-economische grootheden als het overheidsbudget, de economische groei, de werkloosheid. Daarbij spelen demografische evolutie, sociaal-demografische gedragspatronen en sociaal beleid een belangrijke rol. Om rekening te houden met al deze determinanten werd op het Planbureau het model *Maltese* ontwikkeld. Het is op basis van berekeningen met dit model dat de onderstaande analyse werd gemaakt. De zuiver demografische gegevens komen uit de bevolkingsvooruitzichten 1992-2050 van het NIS.

Aantal gepensioneerden

In de westerse wereld is de vergrijzing een feit. Dit heeft verschillende oorzaken. Om te beginnen neemt de levensverwachting toe. In 2050 zullen mannen en vrouwen respectievelijk gemiddeld 81 en 87 jaar oud worden. Dat is 8 en 9 jaar meer dan in 1991. Deze stijging van de levensverwachting zal nog een tijdje blijven doorgaan. Een tweede oorzaak is de na-oorlogse baby-boomgeneratie, die vanaf 2010 volop op pensioen zal gaan, terwijl sinds het einde van de jaren '60 er heel wat minder geboorten zijn. Deze jaren '70-generatie heeft nu op vruchtbare leeftijd op haar beurt weinig kinderen. Het gevolg van beide fenomenen is dat in de periode 2010-2040 een sterke aangroei van het aantal senioren samenvalt met een uitgedunde arbeidsbevolking, hetgeen goed af te lezen valt in de tabel op bladzijde 9.

Naast de zuiver demografische factoren, zijn ook een aantal sociologische trends van belang. Zo is er de scolarisatiegraad voor de 15-24-jarigen, die volgens de prognoses verder zal toenemen. Deze trend drukt het aantal actieven verder naar beneden. Twee andere evoluties verhogen echter het aantal actieven: we mogen er immers van uitgaan dat het aantal vrouwen met een baan zal blijven toenemen. Ook de pensioen-

Tabel I

De bevolking ingedeeld per leeftijd

	1950	1990	2030	2050
0-19 jaar	28	25	22	22
20-59 jaar	56	55	46	46
60 +	16	20	32	32

leeftijd zal, na twee decennia te zijn gedaald, opnieuw lichtjes stijgen.

Wat zijn nu - rekening houdend met de hier geschetste tendensen - de belangrijkste besluiten die we uit de *Maltese*-simulaties kunnen halen? We zien dat de totale pensioenbevolking in 2040 ongeveer 74% hoger zal zijn. Voor de werknemersregeling zou dit zelfs 93% zijn. Dit laatste is vooral het gevolg van de ontubbeling van het gezinspensioen in twee rustpensioenen. Op dit ogenblik zijn er ieder jaar ongeveer 44.000 nieuw gepensioneerde mannen in de werknemersregeling. Op het hoogtepunt van de pensionering van de na-oorlogse baby-boomgeneratie in 2024 zijn dat er 58.500. Daarna neemt dit aantal opnieuw af door het lager aantal geboortes vanaf de jaren '70. Het aantal nieuw gepensioneerde vrouwen zal nog sterker oplopen. In 2024 gaan er meer vrouwen op pensioen (60.000) dan mannen.

Wat is nu het gevolg voor de toekomstige gepensioneerden in de werknemersregeling? Nemen we als voorbeeld het jaar 2025. De gemiddelde levensduur van de vrouw is met 85 jaar zeven jaar hoger dan de man (78 jaar). Vandaag is de vrouw gemiddeld 4 jaar jonger dan haar echtgenoot. Zij overleeft haar echtgenoot dus 11 jaar. De vrouwen gaan gemiddeld op hun zestigste op pensioen, de man op 64 jaar. Als de vrouw geen eigen pensioen heeft, dan ontvangt de man gedurende 14 jaar een gezinspensioen (aan 75%) met daaropvolgend 11 jaar overlevingspensioen (aan 60%) voor zijn weduwe. Indien de vrouw wel voldoende loopbaan heeft opgebouwd, zal het koppel gedurende 14 jaar 2 pensioenen cumuleren (ieder aan 60%) met vervolgens 11 jaar een rust- én overlevingspensioen (aan 66% van een 45-jarige loopbaan van de man). Het gevolg is een toename in de werknemersregeling van 540.000 gepensioneerde man-

nen in 1992 tot 1.055.000 in 2040 of een toename met 515.000. Bij de vrouwen is de toename nog groter. Van 760.000 in 1992 stijgt het cijfer naar 1.420.000 in 2040 of plus 660.000. Het aantal vrouwen met een eigen pensioen, eventueel met een aanvullend overlevingspensioen, maken samen 79% van de vrouwelijke gepensioneerden uit, tegen 66% nu. Het aantal gepensioneerde mannen met een rustpensioen als alleenstaande neemt toe van 32,6% tot 39,5%.

Evoluties pensioenuitgaven

In een vorige paragraaf zagen we dat het aandeel van gepensioneerden t.o.v. de actieve bevolking drastisch toeneemt, van 46% vandaag tot 84% in 2050. De boutade dat in de toekomst elke actieve moet instaan voor het pensioen van één gepensioneerde is dus niet zo ver van de waarheid. Aangezien ons pensioen via repartitie wordt betaald - met andere woorden: de werkenden betalen de pensioenen van de gepensioneerden - bestaat er dus een terechte bezorgdheid naar de betaalbaarheid van de sociale zekerheid, en in het bijzonder van de pensioenen.

Als we het over betaalbaarheid hebben, moeten we echter ook een aantal macro-economische factoren in beeld brengen. In haar "centraal scenario" [1] voorspelt het Planbureau een status quo inzake werkgelegenheid. Op basis van een toename van de produktiviteit per arbeidsplaats voorspelt het Planbureau wel een gemiddelde jaarlijkse stijging van de lonen met 2,25%. In het corresponderende "sociaal scenario" voorziet het Planbureau dat de sociale zekerheidsuitkeringen (o.a. pensioenen) 1,25% minder snel stijgen dan de lonen: men rekt dus op een jaarlijkse welzijnsaanpassing van 1%. Op basis van deze gegevens kan men de evolutie van de pensioenen zelf en van de totale pensioenuitgaven inschatten.

Het pensioenbedrag verschilt naargelang van het pensioenstelsel. Zo is het pensioen van de ambtenaar uitgesteld loon. Het pensioen wordt in normale omstandigheden berekend aan de hand van het loon van de laatste 5 actieve loopbaan-jaren. Bovendien is er de perequatie. Het is dan ook logisch dat het pensioen gelijke tred houdt met het loon. Het pensioen van de werknemer is beduidend lager. Het wordt berekend op basis

van het loon van de hele loopbaan. Er is in principe een welvaartsvastheid voorzien, maar dat gebeurt niet automatisch (in het verleden was dat gemiddeld 1,3%). Pas voor de inkomsten vanaf 1984 worden de pensioenen van de zelfstandigen evenredig met de bedrijfsinkomsten berekend. Voor de loopbaan jaren die aan 1984 voorafgingen, is er een forfaitaire berekening van toepassing.

Aangezien de meeste gepensioneerden een pensioen in de werknemersregeling hebben, zullen we deze regeling van nabij bespreken. Het gemiddelde pensioen in deze regeling neemt minder vlug toe dan het loon omdat de loongrens de pensioenberekening aftoet; het pensioen van de gepensioneerden minder snel toeneemt dan het groeiritme van de nieuw gepensioneerden (slechts 1% welvaartsaanpassing); er een splitsing is van de gezinspensioenen aan 75% naar twee pensioenen als alleenstaande aan 60%.

Ondanks het aftoppen door de loongrens bij nieuw gepensioneerde mannelijke bedienden, stijgt hun pensioen tot 2000 jaarlijks met 2%. Dit komt doordat er tot die datum jaarlijks in hun pensioenberekening één oninteressant forfaitair jaar verdwijnt aan het begin van hun loopbaan dat plaats maakt voor een bijkomend jaar met een veel hoger referteloan op het einde van hun loopbaan. Hetzelfde is natuurlijk in een nog sterkere mate van toepassing voor de mannelijke arbeiders.

Het pensioen van de nieuw gepensioneerde vrouw stijgt veel vlugger dan dat van de mannen. Ten eerste vertoont het loon een inhaalbeweging tot 1980 wegens gelijk werk voor gelijk loon. Ten tweede blijven vrouwen steeds langer werken. Hierdoor stijgt hun pensioen jaarlijks met 3% tot 2010, wat heel wat hoger is dan de loonstijgingen van 2,25%. Hier is duidelijk het effect van de verlenging van haar loopbaan bezig. Nadien neemt het groeiritme af tot 2%. Dit komt door de groeiende werkloosheid vanaf 1975, die in de eerste plaats de vrouwelijke tewerkstelling afremde. Het effect van de loongrens blijft voor de vrouw beperkt, aangezien haar loon meestal lager is dan deze van een man. Wat gebeurt er nu als men op pensioen is? Het resultaat van al deze mechanismen is dat de pensioenuitgaven zeer sterk toenemen, zoals in onderstaande tabel

duidelijk wordt.

De pensioenuitgaven in percent van het BNP evolueren tussen 1991 en 2030 van 5,59% tot 9,71%, of een stijging van 74%. Na 2030 nemen

Tabel 2

Pensioenuitgaven in percent van het BNP

	1991	2010	2030	2050
werknemers	5,59	7,39	9,71	8,66
zelfstandigen	0,86	0,87	0,93	1,05
gewaarborgd inkomen 65+	0,14	0,13	0,14	0,11
overheid	2,27	3,41	3,99	3,95

de uitgaven in het BNP af. Dit komt doordat het groot aantal 'baby-boomers', die vanaf 2010 op pensioen gingen, beginnen te sterven. Bij de zelfstandigen zien we een continue toename tot 2030 die eigenlijk zeer beperkt blijft tot +8%. Het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, dat in feite een vangnet is voor de armere gepensioneerde, blijft stabiel tot 2030. De overheidspensioenen stijgen even snel als de werknemerspensioenen of +76% tot 2030.

De hierboven geschetste toename van de pensioenuitgaven gaat uit van een ongewijzigd beleid. Op minstens één vlak is dit een onwaarschijnlijk scenario. We zagen hoger reeds dat de gemiddelde pensioenen van de (nieuw) gepensioneerden stijgen met 1,5% voor de mannen en 2% voor de vrouwen. Eens de werknemer gepensioneerd stijgt het pensioen slechts met 1%, nl. de welvaartsaanpassing. Dit betekent dat de nieuw gepensioneerden systematisch een hoger pensioen krijgen dan de reeds vroeger gepensioneerden, en dat dit verschil toeneemt met de duur dat men gepensioneerd is. Een man die al 15 jaar gepensioneerd is zal zo een achterstand hebben opgelopen van 7,1% t.o.v. een nieuw gepensioneerde. Voor de vrouw is dit verschil nog groter, nl. 13%. Dit fenomeen, dat de "erosie van het pensioen" wordt genoemd, kan worden tegengegaan door de welvaartsaanpassing op te trekken tot de gemiddelde stijging van de nieuwe pensioenen. Stel dat we dit in de werknemersregeling vanaf 2025 toepassen, dan zal door deze so-

ciale maatregel het aandeel van de pensioenuitgaven in het BBP in 2050 nog eens 9% hoger liggen.

Veroudering en medische zorgen

De vergrijzing van de bevolking heeft niet alleen een toename van de pensioenuitgaven tot gevolg, ook de toenemende uitgaven voor gezondheidszorgen wordt vaak in verband gebracht met de veroudering van de bevolking. Toch moet hier een belangrijke nuancering gemaakt worden. Een analyse uit het verleden leert ons dat de stijging van de uitgaven voor gezondheidszorgen slechts voor 3% te wijten is aan de veroudering en voor 10% aan de toename van de bevolking. De uitbreiding van het volume van prestaties (bv. het aantal keren dat een verzekerde gemiddeld een huisarts raadpleegt) zou goed zijn voor 75% van de uitgavenstijgingen en 12% komt van een verschuiving naar duurdere prestaties (bv. omdat men vaker een specialist raadpleegt).

Gezondheid staat zeer hoog gequoteerd op de lijst van maatschappelijke prioriteiten. Naarmate de algemene welvaart toeneemt, mogen we dus ook verwachten dat de uitgaven voor gezondheidszorgen toenemen. Met een toename van de lonen van 2,25% per jaar, nemen de uitgaven voor gezondheidszorgen tot 2020 jaarlijks met 3,6% toe. Hiervan zou slechts 0,3% te wijten zijn aan de vergrijzing, 0,2% aan de toename van de bevolking en 3,1% zuiver en alleen aan de interne dynamiek. Vanaf 2025 draait de toename rond 2,5% per jaar. Dit is het gevolg van de afname van de interne dynamiek door de vertraging van de toename van het BNP, door de vergrijzing die vertraagt en door de daling van het demografische volume.

Gevolgen voor de sociale zekerheid

We zagen reeds dat het aantal gepensioneerden evenals de pensioenbijdragen gevoelig zullen stijgen. Ook de kosten voor gezondheidszorgen zullen blijven toenemen, ook al is dit slechts zeer gedeeltelijk te wijten aan de vergrijzing. Betekent dit nu dat het hele stelsel van de sociale zekerheid in gevaar is?

Om dit in beeld te brengen, gebruiken we de verhouding tussen alle SZ-prestaties (pensioenen, gezondheidszorgen, kinderbijslag, werkloosheid,

enz.) en de totale loonsom. Deze verhouding stijgt van 36% in 1991 tot 41% in 2050. Hierboven zagen we reeds dat de verhouding van het aantal gepensioneerden tot de actieve bevolking veel vlugger stijgt (van 46% tot 84%). De totale uitgaven in de sociale zekerheid stijgen dus veel minder snel dan men op basis van zuiver demografische gegevens zou verwachten. De verklaring voor deze gunstiger ontwikkeling is uitermate complex. Allereerst zijn de uitgave-evoluties zeer verschillend naargelang van de tak van de sociale zekerheid, zoals in de tabel op bladzijde 12 duidelijk wordt.

In alle takken van de sociale zekerheid, behalve voor de pensioenen en de gezondheidszorgen, is er in percent van het BBP een daling van de uitgaven. Dit komt o.a. door de daling van het aantal uitkeringstrekkers in de takken werkloosheid en bruggpensioen, ziekte-invaliditeit, arbeidsongevallen, beroepsziekten en door een stabilisering van het aantal kinderen in de kinderbijslag. Ook de loongrens die slechts met 1% toeneemt doet heel wat vervangingsinkomens berekenen aan de hand van deze loongrens i.p.v. het werkelijk verdiende loon. Zeker in de werkloosheidsverzekering, waar het plafond zeer laag is, zal in het midden van volgende eeuw de helft van alle werklozen het maximumbedrag ontvangen. Dat bedrag is ondertussen wel verdubbeld, maar ten opzichte van het loon gehalveerd. De uitkeringen voor invaliditeit vertragen eveneens. Ook het effect van de erosie van de vervangingsinkomens is belangrijk. Uit tabel 3 leren we nog dat het tekort in de sociale zekerheid (bijdragen min uitgaven, waarbij geen rekening gehouden wordt met de rijkstoelagen) nooit meer het recordniveau van 1983 zal halen. Dit tekort werd wel gedekt met rijkstoelagen, maar het gevolg was een onhoudbaar tekort op de overheidsfinanciën.

Sociale zekerheid en overheidsbudget

De volgende logische stap is daarom de evolutie van de sociale zekerheid te bekijken in het licht van het globale overheidsbudget. Het overheidsstekort bepaalt immers de ruimte die de regering heeft om het probleem van de vergrijzing vanaf 2010 met overheidstoelagen te helpen dekken.

Tabel 3

De belangrijkste geldstromen van de sociale zekerheid in % van het BBP

	1970	1983	1991	2013	2026	2037	2050
bijdragen	10,6	13,8	15,3	15,4	15,3	15,3	15,3
prestaties	12,7	21,3	19,1	21,6	22,8	22,6	21,5
1. pensioenen	4,3	7,2	6,5	8,6	10,5	10,8	9,8
2. geneeskundige zorgen	3,0	4,6	5,1	6,5	7,1	7,4	7,6
3. werkloosheid	0,5	3,9	3,0	2,6	1,8	1,3	1,2
4. kinderbijslag	2,8	2,5	1,9	1,4	1,1	1,0	0,8
5. overige	2,2	3,1	2,6	2,5	2,3	2,2	2,0
werkingskosten	0,7	1,1	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8
autonoom primair saldo	2,8	8,6	4,6	7,0	8,3	8,2	7,0

Het overheidstekort is in hoge mate afhankelijk van de economische groei. Nu is het belangrijk de resultaten van de hierboven gegeven simulaties niet te zien als voorspellingen. Zij moeten zelfs met een grote korrel zout benaderd worden. Er zijn te veel onzekerheden, zeker op zo'n lange termijn. Daarom werden op het Planbureau door de jaren heen verschillende varianten gesimuleerd. Zij geven mogelijke denkplaatjes aan die de betaalbaarheid van de sociale zekerheid kunnen garanderen. Ook zonder de simulaties in detail te bespreken wordt dat duidelijk.

Een eerste en zeer belangrijke variëteit bestaat erin een andere macro-economische situatie te berekenen. Stel dat de economische situatie gunstiger zou evolueren en dat de privé-economie erin slaagt met hetzelfde groeiritme arbeidsplaatsen (+0,75% per jaar) te creëren. Aangezien er meer mensen werken (+362.000) neemt de loonsom toe (+11,6%) en daalt de werkloosheid, waaronder het aantal bruggepensioneerden. In 2013 ligt het jaarlijks tekort in percent van het BBP 2,8% lager dan in de basissimulatie. Dit neemt nadien af, vermits de werkloosheid niet verder kan dalen, tot 1,6% in 2026 en 1,2% in 2050. De gevolgen hiervan zijn enorm. Terwijl in de basissimulatie de globale staatsschuld nog zou toenemen tot 168,9% van het BBP in 2050, neemt ze in dit gunstiger macro-economisch scenario af tot slechts 10,4% van het BBP.

Het Planbureau heeft eveneens enkele andere demografische scenario's getest. Zo zou een scenario met een snellere toename van de levens-

verwachting de uitgaven nog groter maken. Ook een toename van het aantal geboortes doet de uitgaven, zeker in het begin van de periode, sneller toenemen. Dit komt omdat men pas na twintig jaar volwassen is. Ondertussen loopt men school en kost men ook nog aan de kinderbijlagen. Maar vanaf 20 jaar komt men op de arbeidsmarkt. In eerste instantie zijn dat weinig mensen en het zal minstens nog één generatie duren tot hun kinderen actief worden, voordat er een duidelijk positief effect door een sterk toegenomen aantal actieven waar te nemen zal zijn. Op dat ogenblik is de moeilijkste periode van de vergrijzing reeds voorbij. Anderzijds blijkt een toename van de immigratie de uitgaven te beperken. Migranten komen op een actieve, vrij jonge leeftijd ons land binnen en ondersteunen zo de economische activiteit. Dit is zeker waar wanneer er een krapte op de arbeidsmarkt zou optreden, zoals in de hiervoor reeds geschetste 'optimistische' macro-economische variëteit. Ook socio-demografisch kan men bijvoorbeeld denken aan een sterkere toename van de activiteit van de vrouwen. Dit zal eveneens een positieve invloed op de overheidsrekeningen hebben, zeker bij een krappe arbeidsmarkt.

Strategieën voor een betaalbare sociale zekerheid

Uit het voorgaande kunnen we al heel wat lessen trekken voor een toekomstig beleid. We moeten voor een stevige economische groei-zorgen. De participatie van de vrouwen moet aangemoedigd worden. Migranten zijn voor de so-

ciala zekerheid zeker geen gevaar. Een snellere toename van de levensverwachtingen maakt de uitdaging voor de sociale zekerheid alleen maar groter. En het streven naar een nieuwe 'baby-boom' heeft niets te maken met het betaalbaar houden van de sociale zekerheid (vergrijzing). Er zijn zeker nog andere demografische, socio-demografische en macro-economische varianten denkbaar. Maar ook in de sociale zekerheid en zelfs in de globale overheidsfinanciën zijn er maatregelen mogelijk. Zij moeten daarvoor niet gericht zijn op de pensioenen en de gezondheidszorgen alleen. Hieronder volgen enkele mogelijk te volgen denkpluistes.

Het is duidelijk dat de kostenexplosie in de pensioenen en de gezondheidszorgen niet binnen deze stelsels opgelost kunnen worden. In de pensioensector zou dat neerkomen op een verhoging van de pensioenleeftijd met 10 jaar, of op een stijging van het bijdragepercentage tot 28% i.p.v. 16% nu, of op een inlevering van 40% van het pensioen. De regering heeft al beslist om vanaf 1 januari van dit jaar een globaal beheer van de sociale zekerheid in te voeren. Dit maakt het mogelijk, voordat er ook maar één besparingsmaatregel is genomen, de last van de vergrijzing sterk te reduceren. Zo kunnen de overschotten van bepaalde takken zonder omwegen naar de takken met tekorten gaan. In de simulatie van het Planbureau zouden in 2030 de uitgaven voor pensioenen in percent van het BBP 71% hoger liggen dan nu. Als we dezelfde stijging voor de totale sociale zekerheid berekenen zien we een toename van 'slechts' 22%. Het probleem is op slag drie maal kleiner. Daarom moet dit beleid van globaal beheer met een brede aanslagbasis ondersteund worden. Maatregelen die deze aanslagbasis zouden vernauwen - zoals de regionalisering van bepaalde delen van de sociale zekerheid - zijn uit den boze, indien men de financiering van de pensioenen niet wil ondergraven.

Ook de redenen van de zeer positieve resultaten bij de 'optimistische' macro-economische variante kunnen ons lessen leren voor de toekomstige financiering van de pensioenen. Deze variante slaagt erin de vergrijzing te betalen, de overheidsschuld als sneeuw voor de zon te laten

smelten en het jaarlijks tekort over heel de periode binnen de perken te houden. De redenen daarvoor zijn:

- voor de vergrijzing begint in 2010, werd reeds een zeer groot primair overschot [2] gehaald en werd een belangrijk stuk van de overheidsschuld weggewerkt;
- in het scenario werd ervan uitgegaan dat er een blijvend sober overheidsbeleid wordt gevoerd, nochtans zonder de besparingsstreinen die we de laatste jaren gekend hebben;
- de economische groei haalt het niveau van de lange termijn-rentevoet, waardoor het sneeuwbaaleffect van de schuld wordt gestopt.

Een begrotingsnorm en de vergrijzing

Van simulaties naar beleid: met welke maatregelen kunnen wij de problemen inzake vergrijzing het hoofd bieden? Aangezien de vergrijzing vooral vanaf 2010 begint te wegen, zou het verstandig zijn om tegen die tijd in een zo gunstig mogelijke vertrekpositie te zitten. Dit kan o.a. door de overheidsschuld zo goed mogelijk af te bouwen voor de 'opa- en oma-boom' start. De zogenaamde rentesneeuwbal is afhankelijk van de economische groei, van de lange termijn-rentevoet en van het jaarlijkse begrotingstekort. Het is van zeer groot belang het verschil tussen de nominale rentevoet en de nominale groeivoet van het BBP zo laag mogelijk te houden. We moeten dan ook op twee paarden wedden. Ten eerste moeten we alles in het werk stellen om de groei te bevorderen, waarbij we kunnen denken aan een globale strategie voor het onderwijs, investeringen in onderzoek en ontwikkeling, het stimuleren van activiteiten met een hoge toegevoegde waarde en een actief beheer van de arbeidsmarkt. Ten tweede moeten we de rente zo laag mogelijk houden, ondermeer door het vertrouwen in de munt te bevorderen, maar ook door een duidelijk signaal te blijven geven dat we de schuld willen afbouwen.

Door deze maatregelen zal een daling van de schuld zichzelf ondersteunen en bevorderen, zodat een omgekeerde rentesneeuwbal ontstaat. Een norm voor het primair saldo (overheidsinkomsten - uitgaven, excl. rentelasten) van 6% van het BBP zoals de regering heeft voorgesteld is,

op basis van de grote onzekerheden in de evolutie van de groei en de intresten, evenwel te verwerpen. Zeker op lange termijn, wanneer de onzekerheden steeds groter worden. Een bijkomend nadeel van zo'n norm is het stringente karakter ervan. Zij laat de overheid geen speelruimte bij grote economische crisissen of sterke economische groeiperiodes.

Daarom is het beter doelstellingen voor de afbouw van de overheidsschuld op lange termijn te bepalen, ondersteund met vijfjarenplannen. Deze vijfjarenplannen moeten enige speelruimte laten op basis van objectieve criteria om op de economische evolutie in te spelen. Binnen deze vijfjarenplannen kan een norm op het primair saldo wel een rol spelen. Bovenop het voorgaande zullen ook in de sociale zekerheid maatregelen noodzakelijk blijven. Uit het voorgaande weten we al dat die niet beperkt moeten blijven tot de pensioen- of de gezondheidssector.

Welke maatregelen zijn mogelijk?

Langs de inkomstzijde kunnen we denken aan een uitbreiding van de alternatieve financiering. Toch kan er daaruit weinig bijkomende financieringsruimte verwacht worden. Het zal in de komende jaren veeleer gebruikt worden om de arbeidskosten te drukken. Hierdoor kunnen er wel positieve effecten optreden door een snellere economische groei en minder werkloosheidsuitgaven. Zo moet het mogelijk zijn 2010 tegemoet te gaan met een nog lager overheidstekort. Indien op dat ogenblik de werkloosheid sterk gedaald zou zijn, kunnen we de toegestane bijdrageverminderingen misschien voor een deel opheffen ten voordele van de pensioenen en de gezondheidszorgen.

Aan de uitgavenzijde zijn er ook heel wat maatregelen denkbaar. Laten we eerst eens buiten de probleemsectoren kijken. Zo zijn er toch nog serieuze besparingsmaatregelen denkbaar in de kinderbijslagen. Op dit ogenblik gaat er nog steeds een pak miljarden naar gezinnen die dit eigenlijk niet nodig hebben. Ook de tak werkloosheid biedt nog heel wat ruimte. Maatregelen om de werkloosheid te verminderen remmen de uitgaven af. Wanneer de werkloosheid vrij laag is, kan er ook nog gedacht worden aan het optrekken van de leeftijd om op brugpensioen te

gaan. In de gezondheidszorgen moeten de uitgaven binnen de perken gehouden worden door betere controle, echelonnering van het aanbod, forfaitaire vergoedingsystemen, het tegengaan van een te technische gezondheidszorg. Ook in de pensioensector kunnen een reeks maatregelen de uitgavestijgingen beperken. We zullen hoe dan ook moeten overgaan tot een gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Met de enorme uitdaging van de vergrijzing in het verschiet kan het bijna niet anders dan dat men de berekening in veertigsten zoals nu het geval is bij de vrouwen in de werknemersregeling moet optrekken tot vijfenveertigsten zoals bij de mannen. Wel moet men rekening houden met de lagere verdienste van de vrouw in het verleden, zelfs al deed ze hetzelfde werk als de man. Het optrekken van deze lage inkomens in de berekening kan voor de laagste pensioenen een hoger pensioen tot gevolg hebben.

Ook de afgeleide rechten [3] voor de vrouw/man moeten door de gewijzigde maatschappelijke situatie aangepast worden. Hoewel dit zuiver solidariteit is, krijgen de vrouwen/mannen waarvan de man/vrouw een hoog pensioen heeft een veel groter afgeleid recht. Hier zouden we kunnen overschakelen naar een forfaitair systeem, of de man/vrouw extra laten betalen om dit recht op te bouwen. Ook de pas ingevoerde solidariteitsinhouding, die een transfer van beter gepensioneerden naar lager gepensioneerden voorziet, kan de uitgavengroei beperken. Toch moeten we opletten dat er steeds een spanning tussen de hoge en lage pensioenen blijft bestaan. Het grote voordeel is evenwel dat ook de extra-legale pensioenen moeten bijdragen.

Ook bij de overheidspensioenen zal men maatregelen moeten nemen. De maximumpensioenen zijn zeer hoog en kunnen nog lange tijd geblokkeerd blijven. De afgeleide rechten kunnen navenant zeer hoog zijn en zoals bij de werknemers geforfaitariseerd worden. Het aantal jaren loopbaan nodig om een volledig pensioen op te bouwen moet voor bepaalde ambten opgetrokken worden door de verschillende berekeningswijzen bij de overheidspensioenen uniform te maken. Ook de automatische perequatie moet in deze discussie betrokken worden.

Het idee om een demografische reserve op te bouwen of zelfs over te schakelen naar een kapitalisatiesysteem moet verworpen worden. In de huidige omstandigheden is het waanzin de mensen een extra spaarinspanning op te leggen, en wel om de volgende redenen:

- onze spaarquote is reeds zeer hoog (21% in 1994) en zou nog hoger kunnen worden. Dat zou de groei en dus de schuldafbouw vertragen;
- het beheer van bijvoorbeeld een pensioenfonds kost minimaal 2%, terwijl ons repartitiesysteem slechts 0,7% kost;
- het is onzinnig een kapitaal op te bouwen terwijl we met een enorme schuldenberg zitten. In feite is de schuldafbouw een vorm van kapitaalopbouw, aangezien ze de regeringen in de volgende eeuw opnieuw financiële ruimte geeft om de vergrijzing te betalen;
- de kosten om een kapitaal op te bouwen zijn voor heel wat mensen onbetaalbaar. Enkel de 'happy few' goed verdienenden kunnen dat. Men moet hoe dan ook werk hebben om te kunnen bijdragen.
- de huidige generatie zal driemaal moeten betalen: een eerste keer om de gepensioneerden te betalen; een tweede keer om de schuldenberg terug te betalen; en een derde keer om een eigen pensioen te betalen;
- de laatste en belangrijkste opmerking is dat geen enkel kapitalisatiesysteem welvaartsvastheid kan garanderen. Kapitalisatie is voordeliger wanneer de reële rentevoet hoger is dan de reële groei. De laatste 15 jaar was dat zo, maar de 15 jaar daarvoor was het omgekeerde waar. Wat zal volgende eeuw geven? Repartitie daarentegen is welvaartsvast. Bovendien, wanneer men zijn rente begint te trekken, stijgt de rente niet meer. Zelfs als men 85 wordt, trekt men nog altijd hetzelfde bedrag dan men trok op het ogenblik dat men op pensioen

ging. Men krijgt zelfs geen indexaanpassing, in tegenstelling tot ons repartitiesysteem.

Even afronden

Binnen een halve eeuw zal onze maatschappij er helemaal anders uitzien. Het denkkader in de hierboven geschetste analyse is het denkkader van het einde van de twintigste eeuw. De onzekerheden die dat met zich meebrengt mogen ons echter niet passief maken. Wij moeten meewerken aan de maatschappij van de volgende eeuw. Onze sociale zekerheid is een essentieel element van ons wereldbeeld. Als de twijfel over de sociale zekerheid te groot wordt, dan is de kans zeer groot dat wij ons monument zien privatiseren, zodat we uiteindelijk kunnen spreken van een 'rijken-zekerheid'. Het is dus van essentieel belang de mensen ervan te overtuigen dat wij het veld van het sociale nog altijd bezetten en dat wij in de toekomst niet van plan zijn dit op te geven. Wij moeten dit doen door studie en tijdige maatregelen. Niet alleen om het betaalbaar te houden, maar ook om in te spelen op nieuwe noden.

De vergrijzing zal een globale aanpak vergen. We moeten ons nu reeds voorbereiden. Schuldafbouw is te verkiezen boven de opbouw van een kapitaalberg naast een schuldenput. Een economisch beleid gericht op groei en tewerkstelling met lage rente is van primordiaal belang. Een bezinning over de 'eigenlijke taken' van de sociale zekerheid is zeker aan de orde.

[1] Voor meer gegevens zie: *Planningpaper* nr. 66, maart 1994.

[2] Het primair overschot is het verschil tussen alle overheidsontvangsten en uitgaven met uitzondering van de rentelasten.

[3] Afgeleide rechten zijn de overlevingspensioenen en de 25% toeslag voor gezinspensioenen die toegekend wordt zonder dat er hiervoor ooit specifieke bijdragen werden geïnd.