



Wie zal de betaalbaarheid van de vergrijzing betalen?

Johan Van Overtveldt en Geert Janssens

Juni 2005

1. Inleiding

Bij het schrijven van deze nota zijn we bijna halfweg 2005. Vorige week is er een nieuw rapport van de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SvV) verschenen. Het verdikt klonk niet zo positief. De kosten voor de vergrijzing lopen sneller op dan aanvankelijk werd gedacht. Het is al het derde jaar op rij dat de commissie de kosten herziet. Op zich is dit niet zo verwonderlijk, de wereld staat immers niet stil. Sinds 2000, het jaar waarvan de eerste prognoses zijn vertrokken, is er één en ander gebeurt waardoor de projecties moesten worden bijgesteld. Wel opmerkelijk is dat het steeds om opwaartse herzieningen gaat. Het oorspronkelijk optimisme werd daarmee jaar na jaar onderuit gehaald.

Van optimisme gesproken, eind vorig jaar probeerde Gilbert De Swert, hoofd van de studiedienst van het ACV, in een opmerkelijk essay de wereld ervan te overtuigen dat het met de kosten van de vergrijzing best meevalt en dat de heisa die daarover gemaakt wordt eerder moet gezien worden als een strategie van kwade krachten om ongewenste en onnodige veranderingen in ons sociaal-economisch bestel erdoor te drukken. De Swert gebruikte de veelzeggende titel '50 grijze leugens over vergrijzing en langer werken'. Het zint de man in kwestie niet dat de vergrijzing wordt aangegrepen als breekijzer om een discours op gang te brengen over langer werken, een hervorming van de sociale zekerheid of een afschaffing van het brugpensioen.

Op het eerste zicht zijn 'vergrijzingsnegationisten' zoals De Swert moedige mensen. Ze varen tegen de stroom in en willen zich als het ware intellectueel verzetten tegen een collectieve psychose die zich heeft genesteld in vele hoofden. Heel wat mensen begrijpen echter maar al te goed dat de problematiek van de vergrijzing wel degelijk een beleidsissue is geworden en voor de nodige problemen kan zorgen indien ze niet goed wordt voorbereid. Dit collectief inzicht heeft wellicht alles te maken met de inmiddels goed gekende en pedagogisch veelzeggende beeldspraak van de omgekeerde bevolkingspiramide. Menigeen weet dat ons pensioensysteem gebaseerd op repartitie – dit wil zeggen dat de huidige groep werkenden betaalt voor wie vandaag met pensioen is en dus niet spaart voor haar eigen later pensioen – uitgegroeid is tot een soort piramidespel waarbij een brede basis een smalle top financiert. Als men dat begrijpt is er nog slechts een kleine stap voor nodig om in te zien dat, ten gevolge van de veroudering van de bevolking, dit piramidesysteem dreigt te ontploffen omdat een smallere basis een bredere top zal moeten gaan voeden.

'Vergrijzingsnegationisten' verzetten zich tegen dit doemdenken en willen onder de vlag van gezond boerenverstand en positief denken, een veel rooskleuriger toekomstbeeld schetsen dan meestal wordt opgehangen. In deze nota gaan we na of dit positivisme geoorloofd is. Onze stelling is dat er geen reden is tot pessimisme indien de vergrijzing goed wordt voorbereid. De rapporten van de SvV geven eigenlijk goed weer waar het op aan komt. Ze nodigen uit tot het naast mekaar zetten van de cruciale randvoorwaarden. Ook het boek van Gilbert De Swert werkte inspirerend om de essentie van het probleem nog eens duidelijk in de verf te zetten. Het volstaat daarbij om basishypothesen van De Swert tegen het daglicht te houden om snel kennis te maken met de kortzichtigheid van bepaalde redeneringen. Ook zullen we enkele hete hangijzers die het maatschappelijk debat verlammen trachten te ontmythen. Of we daarin zijn geslaagd laten we aan het oordeel van de lezer over.

In alle geval hopen we hiermee het debat over de vergrijzing te kunnen objectiveren en in eerste instantie nieuw leven in te blazen. Dat is nodig want gelatenheid is niet van de lucht. De problematiek van de vergrijzing spreekt immers niet meteen tot de verbeelding maar ze is, helaas, niet denkbeeldig. Waarschijnlijk is er al te lang, te veel over gezegd. Het thema van de vergrijzing duikt al meer dan 10 jaar

regelmatig op in de actualiteit en in debatten. Het heeft daarmee veel van haar aantrekkelijkheid verloren. Even was er halfweg maart 2005 een korte opflakking in het publiek discours toen de OESO naar buiten bracht dat ons land de uitdagingen van de vergrijzing niet goed aan het voorbereiden is. Kort voordien had ook het IMF een rapport uitgebracht dat tot dezelfde bevindingen komt. Ook het jaarverslag 2004 van de Nationale Bank bevat tussen de regels een aantal waarschuwingen aan het adres van het beleid die erop wijzen dat we reeds veel kostbare tijd hebben vergooid, ook op begrotingsvlak. Maar de storm ging al vlug liggen, mede door de sussende taal die her en der viel op te tekenen. Noch de politiek, noch de media lopen warm voor een groot debat. Een paar weken geleden was er dan weer een rapport van Prof. Jozef Pacolet (HIVA – K.U.Leuven) en enkele UCL collega's waaruit zou moeten blijken dat de kosten van onze oude dag gemakkelijk gedragen kunnen worden. Dit alles wel in de veronderstelling dat de economische groei op een historisch hoog peil blijft. Vorige week werd al het optimisme weer danig de kop ingedrukt naar aanleiding van het nieuw jaarlijks verslag van de SvV.

In deze nota vragen wij ons af hoe het komt dat sommigen het probleem van de vergrijzing niet willen erkennen. We leggen uit waarom 'vergrijzingsnegationisme' nefaste gevolgen kan hebben voor de toekomst van onze sociale zekerheid en welvaart in het algemeen. We starten met het scherp stellen van het probleem (paragraaf 2). Is de vergrijzing echt zo onbetaalbaar en hoe groot is het fenomeen? In paragraaf 3 onderzoeken we mogelijke remedies. Die leiden ons naar de premissen die de Studiecommissie voor de Vergrijzing gebruikt in haar berekeningen en simulaties (paragraaf 4). Zijn haar veronderstellingen realistisch? Waarom heeft men in het verleden de kosten onderschat? Dekt de sensitiviteitsanalyse alle mogelijke pistes of heeft men dingen open gelaten? Vervolgens gaan we na hoe veronderstellingen met betrekking tot de verschillende parameters op elkaar ingrijpen (paragraaf 5). Is economische groei vanzelfsprekend? We passen deze interactiviteit toe op één van de basishypothesen waar De Swert zijn boek '50 grijze leugens' aan ophangt. In paragraaf 6 sluiten we af en zetten we de belangrijkste lessen nog eens op een rijtje.

2. Vergrijzingsprobleem op scherp

Waarom is er zo weinig maatschappelijk debat over vergrijzing? Waarom weten we niet zeker of de kosten ervan betaalbaar zijn of niet? Waarom is dat zo moeilijk? Als vergrijzing een zodanig immens fenomeen is dat we nota bene nog zien aankomen ook, waarom zouden we dan nog moeten discussiëren over de relevantie ervan? Waarom is er zo weinig eensgezindheid over het mogelijk belang en de aanpak van dit probleem? Met dit soort vragen raken we meteen de essentie van het verhaal. De vergrijzing, of we het nu graag hebben of niet, noopt tot het nemen van een aantal ingrepen in ons sociaal-economisch systeem. Sommige van deze ingrepen zullen op korte termijn pijn doen. Het probleem is dat niemand vandaag bereid is die pijn te doorstaan. Wie de noodzakelijke hervormingen niet zint, tracht daarom ofwel het debat te ontlopen zoals de politici doen, ofwel het fenomeen te herleiden tot een fait divers zoals Gilbert De Swert in zijn essay. Dit zijn strategieën om veranderingen op de lange baan te schuiven en discussies in de kiem te smoren. De georganiseerde inertie is groot, het vergrijzingsprobleem zelf nochtans ook.

2.1 Hoe groot is het probleem van de vergrijzing?

Alles wijst er op dat de demografische schokken die ons te wachten staan de generatieboekhouding, zeg maar het financieel evenwicht tussen de verschillende generaties onderling, danig zal verstoren. De vrees daarvoor valt gemakkelijker te begrijpen als men weet dat de afhankelijkheidsgraad voor ouderen, dit is het aandeel 60-plussers op de 20-59 jarigen, zal stijgen van 40 naar 70% tussen nu en 2050. Deze ratio bedroeg in 1960 voor België nog 33,1% en is intussen zachtjes gestegen tot 39,5% in 2003. Het is duidelijk dat naarmate deze ratio verder stijgt de houdbaarheid van onze sociale zekerheid steeds meer in het gedrang zal komen. Steeds meer uitkeringen zullen moeten worden gedragen door een steeds smaller wordende basis langs de inkomstzijde. Daarmee dreigt een piramidefiasco op te treden. Overigens, wij kennen tot op heden geen enkel piramideverhaal dat goed is afgelopen behalve dan voor de eerste generatie toppers. Dat onze pensioenpiramide er een is met staatswaarborg doet daar niets vanaf want de sociale zekerheid heeft elk jaar beperkte inkomsten en tekorten moeten hoe dan ook via de begroting gefinancierd worden en die zijn ook niet oneindig rekbaar. Daar bovenop komt de vrees dat, door het feit dat de ouderen alsmat ouder worden, ook de kosten voor de gezondheidszorg aanzienlijk kunnen oplopen. Vooral voor de bejaarden op heel hoge leeftijd kunnen deze kosten snel stijgen.

OESO berekeningen op basis van algemeen evenwichtsmodellen ramen dat het daaruit resulterend welvaartsverlies tegen het midden van deze eeuw de levensstandaard in Europa met 18 procent kan doen terugslaan. Tenminste, 18% ten opzichte van een scenario waarbij de afhankelijkheidsgraad dezelfde blijft als nu en de productiviteit verder blijft groeien zoals in het verleden. In Japan zou het zelfs gaan om een welvaartsverschil van 23%. In eigen land stelt de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SvV) sinds enkele jaren een verslag op dat de kosten van de vergrijzing inschat. De commissie doet dit in opdracht van de regering en met de hulp van het Planbureau. In haar vorig verslag (april 2004) berekende de commissie dat de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen 2000 en 2030 geleidelijk aan zouden oplopen tot 4,9% van het BBP. Dit was 0,7 procentpunt meer dan in het verslag van 2003 en 1,8% meer dan in het verslag van april 2002. In het recentste verslag (juni 2005) zijn de kosten verder opgelopen tot 5,6% van het BBP. Het sneller oplopen van de kosten is te wijten aan lagere economische groei enerzijds en tal van nieuwe sociale uitgaven anderzijds. In enkele persmededelingen haastten politici en de SvV zich om uit te leggen dat

wanneer niet 2000 maar 2004 als basisjaar wordt genomen, de uitgavenstijging maar 3,6% bedraagt. Het verschil van 2 procentpunten is een gevolg van misrekeningen, een lagere economische groei en nieuwe regeringsmaatregelen die extra geld hebben gekost. Hiermee hopen onze regeringsleiders hun goednieuws show te kunnen redden want dit soort onheilstijdingen past uiteraard niet in hun discours van rozengeur en maneschijn.

De recente geschiedenis toont dus overduidelijk aan dat simulaties en projecties snel achterhaalt kunnen zijn. Men zou eruit kunnen besluiten dat dit soort calculaties waardeloos zijn en dat we er met andere woorden maar beter geen rekening mee houden. Dit is uiteraard een mogelijke houding maar vanuit beleidsoogpunt is het weliswaar de minst verantwoordingsvolle en dat is nog zacht uitgedrukt. Dat de kosten van de vergrijzing veel sneller oplopen dan ooit gedacht, zeg maar verhoopt, zou het beleid moeten aanzetten tot actie. Beleidsverantwoordelijken die hun schouders ophalen en weigeren de generatieboekhouding bij te sturen, nemen aanzienlijke risico's op zich. Het feit dat de kans groot is dat zij hiervoor wellicht nooit electoraal zullen moeten opdraaien, neemt niet weg dat er een grote morele plicht rust op de schouders van het beleid om ervoor te zorgen dan de kosten binnen de perken blijven en de socio-economische randvoorwaarden voor een welvarende toekomst niet onderuit worden gehaald.

2.2 Vergrijzingkosten in perspectief

Een kost van 5,6% tegen 2030 die jaar na jaar geleidelijk kan oploopt, het lijkt niet zo verschrikkelijk veel? Om het met de woorden van Gilbert De Swert te zeggen: 'het is geen beklimming van de Alpe d'huez maar gewoon elk jaar Scherpenheuvel oprijden'. Alhoewel, het eerste jaar is het inderdaad maar één keer Scherpenheuvel, maar het tweede jaar is het twee keer, het derde jaar drie keer, enzovoort. In huidige euro's uitgedrukt komt de kost van de vergrijzing zoals berekend door het Planbureau neer op ongeveer 16 miljard euro in 2030. In oude Belgische franken is dat respectievelijk 645 miljard. Alhoewel deze bedragen al hard aankomen zeggen ze niet zo heel veel. Het is daarom goed van de kosten te relateren tot anderen maatschappelijke fenomenen of problemen. I

Om de ware betekenis van 5,62% van het BBP beter te begrijpen is het nuttig ons een beeld te vormen van de jaarlijkse rentebetalingen van de Belgische staat. In het laatste jaarverslag van de NBB lezen we dat tijdens de periode 1993 tot 2004 de rentelasten van de gezamenlijke overheid teruggelopen zijn van 11,1 tot 4,8% van het BBP. Wij komen op dat vlak aldus van heel ver. Langs de ene kant klinkt dit positief. Op pakweg 10 jaar tijd creëerde de overheid dankzij een afbouw van de schuld een verschil van 6,3 procentpunten van het BBP. Daarbij komt dat de vergrijzing zich over een veel langere periode uitstrekt. Langs de andere kant zijn er ook tekenen aan de wand die eerder pessimistisch stemmen. Iedereen herinnert zich wellicht nog hoeveel moeite het heeft gekost om in de jaren 1990 de begrotingstekorten terug te dringen. De budgettaire ruimte werd immers gecreëerd op de kap van burger en bedrijfsleven door middel van belastingen die in die periode fors opliepen. Ondertussen ligt het overheidsbeslag nog steeds historisch hoog, spijs de vele berichten over lastenverlaging die we de laatste jaren over ons heen hebben gekregen. Vanuit internationaal perspectief kunnen wij ons echter niet veroorloven om de belastingsdruk nog eens met evenveel procentpunten van het BBP te laten oplopen. Uiteraard kan alles maar het zou zowel de economische dynamiek als de investeringsaantrekkelijkheid van ons land volledig onderuit halen. We mogen daarbij niet vergeten dat de weinige landen in de westerse wereld die een nog hogere belastingsdruk hebben dan wij, reeds een decennium bezig zijn met die belastingsdruk af te

bouwen en stilaan op het niveau van België komen (i.e. Scandinavië). Men moet zich dan ook terecht afvragen of diegenen die een verdere verhoging van de belastingsdruk in België nog mogelijk achten dit land nog een 'westerse' toekomst toedichten.

2.3 Is vergrijzing het enige probleem?

Wat vaak wordt vergeten is dat er naast vergrijzing nog andere kosten kunnen opduiken. Uiteraard kunnen alle mogelijke wereldrampen zelfs de meest diverse scenario's doorkruisen maar ook in meer normale omstandigheden kunnen tal van obstakels de betaalbaarheid van de vergrijzing en onze sociale zekerheid in het algemeen onderuit halen. Zo veronderstellen alle scenario's, ook internationaal, een behoorlijke economische groei. Het volstaat echter een periode zoals die in de jaren 1930 door te maken om de betaalbaarheid van de vergrijzing reeds tot een ramp te maken. In dat verband volstaat het om ook even terug te denken aan de recentste eeuwwisseling toen de fragiliteit van zowel het economisch als financieel systeem nog eens in de verf werd gezet. Een aantal boekhoudschandalen, het doorprikken van een financiële zeepbel en een terroristische aanslag volstonden om een vertrouwenschok teweeg te brengen die de economische groeiprestaties gedurende jaren heeft ondermijnd. Kortom, niets garandeert dat de economische groei de volgende 50 jaar gaat zijn wat algemeen wordt aangenomen. De relatie tussen groei en vergrijzing is dus essentieel.

Naast deze vraagtekens rond groei zijn er ook nog andere tekenen aan de wand. De kosten van de gezondheidszorg zijn in dat verband het meest schrikbarend. Verwarrend in dat verband is dat de vergrijzingskosten zoals door de SvV berekend, slechts ten dele rekening houden met de hogere gezondheidskosten, namelijk enkel dat gedeelte dat rechtstreeks verband houdt met vergrijzing. Naarmate mensen langer leven zullen ze meer beroep doen op gezondheidszorg, bejaardenzorg, thuiszorg,... Deze kosten worden door scenario's van de SvV wel degelijk ingecalculeerd. Daartegenover staan gezondheidskosten die niets met de vergrijzing van doen hebben maar daarom niet minder reëel zijn. Deze kosten vloeien voort uit het groter aanbod van dienstverlening die mogelijk wordt gemaakt door o.a. technologische vooruitgang. Volgens sommige experts is deze kostenexplosie de ware uitdaging en niet de vergrijzing. Deze experts lijken alvast gelijk te zullen krijgen. Vorig jaar nog groeide het budget van de gezondheidszorg in ons land nominaal met 9,8%. Dit had weinig of niets te maken met de vergrijzing maar wel met interne ontwikkelingen in de gezondheidszorg zelf en de wijze waarop ze gefinancierd wordt. Een kleine denkoefening leert ons dat indien we dit tempo van 8% reële kostenstijging zeven jaar lang zouden volhouden bij een reële economische groei van 2%, de stijging van de kosten van de gezondheidszorg in 2014 reeds evenveel bedraagt als die van de vergrijzing tegen 2030. Uiteraard zal het zo'n vaart niet lopen – alhoewel, als politici hun schouders blijven ophalen weet men nooit – maar het voorbeeld toont aan hoe snel het fout kan gaan.

In het licht van de discussie over vergrijzing kan men uiteraard stellen dat de aanbodgerelateerde kosten in de gezondheidszorg daar niets mee te maken hebben maar anderzijds kan men ze ook niet blindweg negeren. Ook in de toekomst kan het geld maar één keer uitgegeven worden en men moet zich terecht afvragen in wat voor een maatschappij wij terecht komen indien we pensioenen moeten gaan afwegen tegenover terugbetaling van operaties die een mensenleven kunnen redden? Het is niet uitgesloten dat dit soort keuzeproblemen zich zullen stellen. Ook dit soort vraagstukken maakt dat de problematiek van de

vergrijzing fundamenteel ethische en morele raakvlakken heeft die vragen om visie en daadkracht. Ons uitgangspunt is bijgevolg dat we er alles moeten aan doen om dit soort keuzedilemma's te vermijden.

2.4 Wat heet onbetaalbaar?

Anno 2004 geeft de overheid 5,9 miljard euro uit aan werkloosheidsuitkeringen. De pensioenen van de particuliere sector en de overheid kosten momenteel 16,7 en 7;2 miljard euro respectievelijk. De gezondheidszorg kost aan de overheid 18,4 miljard euro.¹ De grootteorde van deze bedragen geeft aan hoe groot de ingecalculerde bijkomende kosten van de vergrijzing zijn. Een bedrag van 16 miljard euro tegen 2030 is niet niks, maar zoals gezegd ook niet onoverkomelijk.

Is de vergrijzing dan zo onbetaalbaar? In een recent rapport gaan Pacolet en enkele onderzoekers van de UCL ervan uit dat de gezondheidszorg zelf een economische sector wordt die welvaart genereert en jobs creëert. Zo beredeneerd is alles betaalbaar maar zolang die sector gefinancierd moet worden door de overheid zullen eerst middelen via belastingen moeten onttrokken worden van andere productieve krachten in het economisch systeem. De hoogte van de totale toekomstige lastendruk zal echter ook bepalen hoe groot de basis is voor die andere economische krachten. Zullen zij het nog interessant vinden om in ons land te blijven en te produceren? Zullen wij nog voldoende competitief zijn om te exporteren? Het zijn vragen die de vergrijzingoptimisten niet stellen maar ze zijn wel van fundamentele aard. Uiteraard kan de gezondheidssector via meer private financiering rechtstreeks, dus niet via belastingen, een bron van toegevoegde waarde worden. De explosie van 'health', beauty, fitness,... en andere dienstverlenende initiatieven is wellicht nog maar een begin. De dienstensector floreert als nooit tevoren. Hier zijn dus zeker mogelijkheden. Maar opnieuw, om deze optimaal te benutten is weerom een beleidsomslag nodig. Die komt er vooralsnog niet. Een typisch voorbeeld van een opportuniteit die niet benut wordt is het openstellen van onze gereputeerde gezondheidszorg voor het buitenland. De gezondheidszorg zou zelf een exportsector kunnen worden. Dit vraagt echter dat private financiering, bijvoorbeeld voor die buitenlanders, mogelijk zou worden gemaakt. Echter, die optie is voor heel wat conservatieve krachten dan weer een stap te ver waardoor er van het aanboren van deze lucratieve 'markt' niets in huis komt. Zo blijven we dus ter plaatse trappelen.

2.5. Alles is betaalbaar

In wezen en op voorhand is alles betaalbaar, zelfs een tweede Chunnel onder de Noordzee. De vraag is echter hoe, door wie en tegen welke prijs? Het uitgangspunt van deze nota is hoe dan ook dat de vergrijzing, op zich genomen, betaalbaar is omdat we vandaag maatregelen kunnen nemen die ons in staat zullen stellen de toekomstige rekeningen effectief te betalen. De vraag is echter of we deze maatregelen in voldoende mate nemen of voorbereiden? Laten we nu eerst dieper ingaan op de mogelijkheden die bestaan om de vergrijzing betaalbaar te houden. In ruwe termen gesproken kan men drie dingen doen.

1. Ten eerste, we kunnen vandaag beginnen met de overheidsuitgaven in het algemeen of specifiek in de sociale sectoren onder controle te houden door middel van weloverwogen besparingen of gecontroleerde groei van de uitgaven.

¹ Definitie Nationale Bank van België. In realiteit liggen de totale kosten hoger.

2. Ten tweede, we kunnen proberen de toekomstige overheidsinkomsten te maximaliseren. Dat kan weer op twee manieren. De gemakkelijkste manier is de belastingstarieven of aanslagvoeten te verhogen. Een tweede manier is door het verhogen van de aanslagbasis. De aanslagbasis kan verhoogd worden doordat men bepaalde activiteiten, sectoren, personen,... gaat belasten waar dit voorheen niet gebeurde of doordat men het geld gaat halen waar men het vindt. Men kan de aanslagbasis echter ook verhogen door te zorgen voor een gunstig investeringsklimaat en een hoge economische groei. Dat laatste zal bij gelijkblijvende belastingstarieven de inkomsten van de staat proportioneel verhogen.
3. De derde wijze waarop de overheid de vergrijzing kan voorbereiden is door te sparen. Dit kan via het aanleggen van een budgettaire buffer zoals het Zilverfonds er één had kunnen worden. Of ook door het opbouwen van begrotingsoverschotten die fungeren als schokdemper voor het opvangen van de hogere kosten op de begroting.

Al deze mogelijkheden kunnen uiteraard met mekaar in verband worden gebracht. Meer nog, ze mogen niet los van mekaar gezien worden. In de volgende paragraaf bekijken we wat deze verschillende mogelijkheden inhouden.

3. Remedies

3.1 Minder of beter uitgeven

Schijnsolidariteit

Wij verkondigen hier niet de stelling dat onze sociale zekerheid moet worden afgeschaft. Nochtans kunnen we nu al voorspellen dat tal van criticasters zo intellectueel oneerlijk zullen zijn om te beweren dat dit wel degelijk onze verborgen agenda is. Elke vorm van kritiek, zelfs maar de kleinste suggestie ter verbetering van de sociale zekerheid, wordt in ons land onmiddellijk afgedaan als asociaal en zelfs amoreel. Aan de sociale zekerheid mag niet worden getornd, zelfs niet als ze er beter van wordt. En dat laatste is niet alleen mogelijk maar ook dringend nodig. Een aantal perverse kantjes die het systeem vertoont, dienen bijgeschaafd te worden, zo niet dreigt het systeem zelfs onethisch te worden. Die perverse trekjes hebben alles te maken met het uit balans geraken van rechten en plichten.

Om dat te begrijpen is het nuttig stil te staan bij de grondvesten van de sociale zekerheid. Waarom is er in de eerste plaats een systeem van sociale zekerheid? De reden is uiteraard het bestaan van onzekerheid. Het leven zit vol verrassingen en een ongeluk kan iedereen overkomen. Een manier om zich daar als individu tegen in te dekken is individueel te sparen. Maar, sparen heeft een aantal nadelen. Het is goed mogelijk dat ik voor grote risico's als individu onvoldoende kan sparen omdat er dan van mijn inkomen niets meer zou overblijven. Ook weet ik niet wanneer het ongeluk toeslaat. Dat kan gebeuren op een moment dat ik nog lang niet voldoende heb gespaard om de gevolgen ervan op te vangen. Omwille van dit soort redenen is het interessanter om collectief te sparen. Dit kan via een verzekeringssysteem waartoe iedereen bijdraagt via een premie en iedereen ook in de mate van die bijdrage kan genieten van een verzekeringsdekking. Op die manier worden risico's over een grote groep gespreid waarbij de premie evenredig is met de incidentie en de te verwachten schade. Het voordeel ten opzichte van sparen is dat men onmiddellijk vanaf de instap volledige dekking heeft voor het risico dat men loopt.

Verzekeringsmaatschappijen kunnen op basis van ervaring en calculatie het systeem efficiënt inrichten en beheren.

Maar niet alleen privé verzekeringsmaatschappijen kunnen risico's collectief spreiden. Ook de overheid kan zo'n systeem in het leven roepen. Meer nog, ze kan nog een paar stapjes verder gaan. Ze kan een aansluiting algemeen verplichtend maken en zelfs solidariteit in het systeem inbouwen. Inderdaad, de door de staat georganiseerde sociale zekerheid heeft het verzekeringsaspect niet alleen verplichtend gemaakt maar ook verder uitgebouwd met een vleugje solidariteit. Dat laatste houdt in dat een deel van de deelnemers (zwakkeren) minder of niet gaan bijdragen maar zich toch kunnen verzekeren of deelnemen aan het systeem door proportioneel hogere bijdragen van andere deelnemers (sterkeren). Met andere woorden, inherent wordt door middel van herverdeling een stuk solidariteit ingebouwd.

Wat is nu het probleem? Uit tal van internationale studies is gebleken dat er tussen verzekeren en solidariteit een fundamenteel afruilmechanisme bestaat. Systemen die te veel de nadruk leggen op verzekeren zullen op den duur mensen of categorieën met hogere risico's ook hogere premies gaan laten betalen of zelfs niet meer gaan verzekeren. Anderzijds krijgen systemen waar de balans te fel doorhelt naar solidariteit af te rekenen met pervers gedrag waarbij de deelnemers kans zien het systeem uit te buiten, al of niet bewust. In de praktijk kennen privé-verzekeringen vooral het probleem van onder- of niet-verzekering. In hun streven naar rendementen en efficiëntie zullen ze het gevaar van vrijbuitergedrag automatisch indijken, soms te goed zodat mensen uit de boot vallen. Systemen door de overheid opgezet, worden gekenmerkt door een gevaar voor te veel solidariteit. Vrijbuitergedrag treedt op. Dat probleem wordt gezien als een gebrek aan efficiëntie. Vaak gebeurt dit vrijbuiten haast onzichtbaar zoals bij het brugpensioen, waarbij een hele generatie op kosten van de sociale zekerheid, zich kan veroorloven soms tot 15 jaar te genieten van een brugpensioen met behoud van volledige rechten en opbouw van het latere pensioen. Waarom is dit persvers? Welnu, mensen die op brugpensioen gaan, kunnen in de praktijk een hoger pensioen krijgen (of meer rechten opbouwen) dan mensen die langer werken. Rechten en plichten zijn hier duidelijk uit balans. Een ander voorbeeld van het uit balans zijn, betreft de gevallen waar men 4/5de gaat werken om vervolgens netto meer te verdienen dan wanneer men voltijds zou gaan werken.

De inrichters van een op solidariteit geënt systeem dienen permanent te waken over dit vrijbuitergedrag. Men moet ervoor zorgen dat het voor de deelnemers interessant genoeg blijft om 'solidair' te blijven bijdragen. De problemen met sociale en fiscale fraude zijn voldoende gekend en hoeven hier geen verdere toelichting. De aangehaalde voorbeelden geven aan waar het in ons systeem goed fout loopt. In maart 2005 kwam nog aan het licht dat niet minder dan 1.170.000 Belgen een of andere RVA uitkering ontvangen (goed voor 8,4 miljard euro per jaar). Bijna een op de vijf van alle Belgen tussen 18 en 65 jaar, of 17% van de bevolking op 'arbeidsleeftijd' is klant bij de RVA. Het gaat om werklozen, bruggepensioneerden en werknemers in loopbaanonderbreking. Dat het systeem te fel doorweegt naar solidariteit en te weinig naar efficiëntie kan ook blijken uit de cijfers over knelpuntvacatures en het gebrek aan arbeidsaanbod. Frappant waren de resultaten van twee VKW Metena studies van de hand van Prof. Jozef Konings die aantoonde dat de aanbodelasticiteit van arbeid in ons land beneden alle peil ligt.² Voor

² Jozef Konings, De relatie tussen loonlastenverlaging en jobs, Beleidsnota nr. 2, VKW Metena, november 2004, Wilrijk. Jozef Konings, Loonkosten en jobcreatie: regionale en sectorale verschillen, Beleidsnota nr. 5, maart 2005, VKW Metena, Wilrijk.

bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt bedraagt ze gewoonweg nul. Dit wil zeggen dat een loonsverhoging niet volstaat om meer mensen (terug) aan het werk te krijgen.

Met andere woorden, niet alleen tussen de generaties onderling maar binnen de generatie van vandaag reeds is ons systeem pervers. Met het doorschuiven van de rekeningen naar de toekomst maken we de zaken alleen nog veel erger. In dat verband kunnen we verwijzen naar het IMF basisgroei-scenario voor België dat onlangs voorberekende dat de Belgische overheidsschuld tegen 2050 tot 190% van het BNP zal stijgen. Dit basisscenario toont aan dat niet alleen het begrotingsbeleid aan een dringende hervorming toe is maar ook de wijze waarop onze arbeidsmarkt werkt en de sociale zekerheid gefinancierd wordt. Essentieel met betrekking tot die laatste aspecten zijn het optrekken van de werkgelegenheidsgraad en de activiteitsgraad alsook het terugbrengen van de werkloosheidsgraad naar een inflatiestabiel niveau. Of men de noodzakelijke efficiëntieverbeteringen bestempeld als besparingen is gegeven deze constellatie nog puur een ideologische kwestie. Minder uitgeven betekent in een politieke context per definitie besparen maar dat is een kwestie van definitie.

De tering naar de nering

De voorgaande uiteenzetting klinkt misschien hard. De vraag is of dit nog zo hard klinkt indien we het volgende in ogenschouw nemen. Indien de toekomstige uitgaven in de sociale zekerheid niet gedekt kunnen worden door voldoende inkomsten en het niveau van de overheidsschuld zou afglijden naar 190% van het BNP – zoals het IMF voorrekende – , zouden we dan nog in staat zijn om hoe dan ook een degelijke sociale zekerheid op de been te houden? We willen hier nog even terugkomen op de intertemporele solidariteit. We beseffen wel dat heel wat mensen geen boodschap hebben aan morgen en liever leven in het nu, maar zuiver ethisch gezien moet men minstens de moed hebben zich af te vragen wat het doorschuiven van rekeningen naar de toekomst te rijmen valt met het begrip solidariteit. Laten we daarbij niet vergeten dat het niet doorvoeren van hervormingen evenzeer neerkomt op het doorschuiven van kosten naar toekomstige generaties. De generatieboekhouding is een mooi en schijnbaar theoretisch begrip. Maar de gevolgen van het niet in evenwicht zijn van de rekening zal nefaste gevolgen hebben voor onze kinderen en hun kinderen. Om het nog duidelijker te stellen, alles wijst erop dat wij niet solidair zijn met toekomstige generaties. Integendeel, door de manier waarop wij vandaag aanmodderen, leggen wij hen nu al op dat zij solidair zullen moeten zijn met ons.

3.2 Meer inkomsten

Kunnen de rekeningen van de sociale zekerheid en de toenemende kosten voor vergrijzing niet betaald worden door simpelweg de ontvangsten mee te laten groeien met de uitgaven? In dat verband kunnen we verwijzen naar de idee van de ASB (Algemene Sociale Bijdrage) die niet te verwarren is met een alternatieve financiering van de sociale zekerheid. In principe zou dit kunnen maar als we de statistieken erop naslaan dan stellen we vast dat België nu reeds bij de toptanden behoort op het vlak van totale overheidsbeslag. Zoals gezegd zijn het enkel Scandinavische landen die nog hogere percentages halen. Bovendien, deze landen hebben het afgelopen decennium hun overheidsbeslag systematisch afgebouwd en zijn van plan om dit verder te doen. Finland is niet ver meer verwijderd van het Belgisch niveau. Verder stellen we vast dat deze landen op alle vlakken veel beter voorbereid zijn op de toekomst. Dat uit zich onder meer in een veel hogere tewerkstellingsgraad, begrotingsoverschotten en een veel lager niveau van staatsschuld. Om

het zeer treffend te zeggen: het komt er voor een overheid niet alleen op aan om veel geld binnen te rijden maar er ook iets zinnigs mee te doen. De Scandinavische overheden hebben dit in het verleden goed weten te doen. Elke euro of kroon wordt twee keer omgedraaid en er worden veel meer middelen geïnvesteerd dan domweg geconsumeerd. Daardoor hebben deze landen nu beduidend meer marge. Ook hebben deze landen het niet nagelaten hun arbeidsmarkten te hervormen, gericht op activering. Iets waar wij nog nergens staan.

Het grote probleem voor de Belgische overheid is dat als ze nog meer beslag gaat leggen op de middelen ze daarmee de toekomstige economische groei dreigt onder uit te halen. Nu reeds werkt het overheidsbeslag verstikkend. De marge voor een verdere toename van de overheidsinkomsten wordt ook nog beperkt door twee andere factoren. Vooreerst zijn er de hoge lasten op arbeid die maken dat de bijkomende ruimte voor meerinkomsten via sociale bijdragen eigenlijk onbestaande is. Het arbeidsvernietigend karakter van de hoge lasten op arbeid werd door Prof. Jozef Konings in de eerder aangehaalde beleidspapers van VKW Metena. Ten tweede, binnen het uitgebreid Europa wordt de taksconcurrentie alsmaar groter waardoor landen zich meer en meer rekenschap zullen moeten geven van hun fiscale en parafiscale aantrekkelijkheid, niet alleen met het oog op het aantrekken van buitenlandse investeringen maar ook met betrekking tot het houden van bestaande investeringen.

Niets of niemand kan uiteraard uitsluiten dat een schrokkerige overheid in de toekomst alsnog een groter aandeel van de toegevoegde waarde naar zich toetrekt. In dat verband kunnen we terugdenken aan het weinig opbeurend spektakel dat Minister van Leefmilieu en Pensioenen Bruno Tobback vorig jaar opvoerde door te suggereren dat het misschien wel een goed idee zou zijn om gespaarde gelden van groepsverzekeringen verplicht in rente uit te betalen. Bij vroegtijdig overlijden zou het residu dan automatisch toekomen aan de overheid. Was dit proefballonnetje een voorbode van wat ons te wachten staat? Als de overheid het wil, kan ze uiteraard veel. Maar de vraag is welk een prijs daarvoor moet betaald worden. Op termijn keert dit soort operaties zich altijd als een boemerang tegen de economie en al wie echt productief bezig wil zijn. Het creëert immers een vertrouwensbreuk tussen burger en overheid. De echte meerwaarde zit hem dus niet in meer inkomsten voor de overheid op zich maar meer inkomsten door meer economische groei, meer tewerkstelling, meer innovatie en creativiteit,... Productieve krachten nog meer belasten riskeert het omgekeerde teweeg te brengen. Het is niet omdat de overheid iets doet dat in haar macht ligt, dit per definitie het algemeen belang (op lange termijn !) dient.

3.3 Meer sparen

Misschien moeten we gewoon meer sparen voor later. Zoals in punt 3.1 reeds uitgelegd is het systeem van sociale zekerheid ook een vorm van sparen. Het probleem is alleen dat wij over de generaties heen niet genoeg sparen voor de kosten van morgen, onze sociale zekerheid heeft geen overschotten. Zelfs wat we vandaag moeten betalen is eigenlijk al in deficit.

Uiteraard zijn de Belgen goede spaarders maar dan nog. Sinds enkele jaren daalt de spaarquote. Internationale onderzoekers merken overigens op dat dit een normaal verschijnsel is. Naarmate meer en meer ouderen zich terugtrekken gaan ze hun gespaarde gelden gebruiken voor het in stand houden van hun consumptiepatroon.

Maar ook de overheid kan sparen. Dit kan bijvoorbeeld via het aanleggen van een budgettaire buffer zoals het Zilverfonds. Helaas is dit fonds een lege doos geworden. Ook het opbouwen van de broodnodige

begrotingsoverschotten als schokdemper voor het opvangen van de vergrijzingkosten is een verhaal dat dreigt de mist in te gaan. Laten we dit laatste aspect in detail bekijken.

Wordt het communicerend vat een sprookje?

Eerst was er het IMF met de droge mededeling dat het gunstig verloop van de overheidsfinanciën in het gedrang zou kunnen komen indien de door de Hoge Raad voor Financiën aanbevolen doelstellingen niet worden bereikt. Vooral het uitblijven en steeds opnieuw uitstellen van begrotingsoverschotten baart het IMF zorgen. Dan was er de Nationale Bank van België die in haar recentste jaarverslag opmerkt dat de Belgische begroting in 2004 een structureel tekort van 0,5% van het BBP liet optekenen. Ook in 2002 en 2003 kende ons land een structureel begrotingstekort van respectievelijk -0,1% en -0,9%. Met andere woorden, om nog maar van overschotten te zwijgen, onze overheidsfinanciën waren structureel – zonder rekening te houden met eenmalige factoren – niet eens in evenwicht.

Is er in een dergelijke omgeving dan nog voldoende ruimte om de kosten van de vergrijzing op te vangen via een daling van de rentelasten? Tot over enkele jaren leek dit mogelijk maar hoe langer hoe meer krijgt het verhaal van het communicerend vat iets van een sprookje. Dat komt omdat de ruimte die mogelijks zou zijn ontstaan, lijkt te zijn opgesoupeerd. Na lectuur van het recentste jaarverslag van de NBB kunnen we maar best onze vingers gekruist houden en hopen dat de internationale en nationale marktrente niet de hoogte in gaat. De afbouw van de staatsschuld en de dalende rentelasten zijn zowel onder de regeringen Dehaene als Verhofstadt vooral het gevolg geweest van een daling van de marktrente. De vermindering van de rentelasten in de periode 1993–2004 met gemiddeld 0,6% van het BBP per jaar kan voor 0,4 procentpunt worden toegeschreven aan de afname van de impliciete rente op de overheidsschuld, aldus de NBB. De rest (0,2 procentpunt) komt op het conto van een reductie van de schuldgraad, die ondertussen onder de 100% van het BBP is gedoken.³

Kortom, gezien het feit dat de nominale rente vandaag op een historisch laag peil staat is het niet uitgesloten dat binnen afzienbare tijd de rente terug gaat stijgen. De NBB waarschuwt dat indien de marktrente zou stijgen met 100 basispunten, de impliciete rente reeds over enkele jaren niet verder meer daalt. Besparingen op de rentelasten via het rentekanaal zouden dan volledig wegvallen en enkel nog kunnen voorvloeien uit een daling van de totale overheidsschuld. Niettemin, indien de rente zou stijgen met 200 basispunten, het niveau van rond de eeuwwisseling, zou de impliciete rente zelfs vrijwel onmiddellijk stijgen. Ook de totale rentelasten zouden in dat geval stijgen. Van een communicerend vat is dan allang geen sprake meer. Bovenop de vergrijzingkosten komen dan nieuwe rentelasten. Erger nog, recent werd door het Planbureau nog kenbaar gemaakt dat er de volgende jaren ettelijke miljarden euro's bespaard zal moeten worden indien de regering de begroting in evenwicht wil houden. De politici van de toekomst zijn gewaarschuwd. Noteer dat Vande Lanotte en co. de laatste 6 jaren de daling van de rentelasten niet hebben gebruikt voor verdere schuldafbouw maar gewoon hebben opgesoupeerd. Ze zijn opgegaan in de grote uitgavenstroom. Men kan zich afvragen of de berekeningen van de Studiecommissie

³ De impliciete rente is de theoretische gemiddelde rentevoet die de overheid betaalt op de totale overheidsschuld. De impliciete rente bedroeg meer dan 8% aan het begin van de jaren 90 en is geleidelijk aan gedaald tot ongeveer 5% vandaag.

voor de Vergrijzing rekening houden met een dergelijk scenario? Helaas is dat niet gebeurd. In wat volgt bekijken we waar de SvC dan wel heeft rekening mee gehouden.

4. Premissen van de Studiecommissie voor de Vergrijzing

Dat de Vergrijzingscommissie haar berekeningen zo sterk moet bijschaven heeft uiteraard veel te maken met de onvoorspelbaarheid van de toekomst. Dat kunnen we haar dan ook niet aanrekenen. Aan de berekeningen gaan echter heel wat veronderstellingen vooraf.⁴ De keuze van de parameters is uiteraard niet neutraal. Daarom is het goed van die premissen eens kritisch te bekijken. Een aantal daarvan zijn op zijn zachtst gezegd discutabel. Wij zijn van mening dat ze vaak veel te optimistisch zijn. In wat volgt leggen we uit waarom. We geven u telkenmale de hypothese zoals de Vergrijzingcommissie die heeft geformuleerd en beargumenteerd, gevolgd door onze eigen commentaar. Om de zaken scherper te stellen nemen we de uitgangspunten van het verslag van vorig jaar (april 2004). Deze verschillen echter nauwelijks met deze in het recentste verslag.

Hypothese 1: productiviteitsgroei op lange termijn

De door de SvV gehanteerde hypothese over de jaarlijkse gemiddelde productiviteitsgroei bedraagt 1,75% en situeert zich daarmee onder het historisch gemiddelde op lange termijn (laatste 89 jaar) van ongeveer 2%. Dit lijkt voorzichtig omdat dit onder het historisch gemiddelde ligt. Bovendien, de laatste halve eeuw bedroeg de gemiddelde productiviteitsgroei 2,52% per jaar.

Commentaar

De SvV geeft zelf al aan waar het zwakke punt ligt en dat is het recente verleden. Ofschoon de productiviteit de laatste 50 jaar met ongeveer 2,5% per jaar is aangegroeid was dit de laatste decennia beduidend minder: 2,01% en 1,55% in de respectievelijke perioden 1970–2002 en 1980–2002. In de periode 2000–2005 bedroeg de gemiddelde groei van de arbeidsproductiviteit in de privé-sector in België zelfs 1,2%. Onze productiviteitsgroei vertoont historisch gezien een dalende trend. Niets garandeert dat wij in de toekomst het gemiddelde uit het verleden kunnen handhaven. Zeker niet als we ten eerste, rekening houden met het feit dat de productiviteit in de dienstensector beduidend trager groeit, iets wat zich uit in de recente cijfers en wij ten tweede steeds minder productieve mensen zullen moeten gaan inzetten in het arbeidsproces.

Hypothese 2: werkloosheidsgraad op lange termijn

De SCvV gaat ervan uit dat de werkloosheid op lange termijn daalt naar de gemiddelde langetermijnwerkloosheidsgraad van 7,5% van de beroepsbevolking (periode 1953–2002).

⁴ Op pagina 48 van het verslag 2004 van de Vergrijzingcommissie vindt u alle basishypothesen in tabelvorm terug. Voor het verslag van 2005 vindt u deze tabel op pagina 26.

Commentaar

Ook hier geeft de SvV zelf aan hoe discutabel deze hypothese is. Ze verwijst daarvoor naar het huidig werkloosheidspercentage van 14,2%. Maar, zo zegt de commissie ook, dat hoog percentage is conjunctureel bepaald en men mag bovendien verwachten dat de werkloosheidsgraad structureel zal afnemen in een periode waarin de beroepsbevolking continue daalt met een mogelijke schaarste op de arbeidsmarkt tot gevolg. Laten we deze twee argumenten nauwer bestuderen. Ten eerste, wat de werkloosheidsgraad betreft, iedereen weet dat onze werkloosheid al 25 jaar historisch hoog ligt en dat dit allang niets meer te maken heeft met conjunctuurfactoren op zich maar heel veel, zo niet alles, met structurele problemen op de arbeidsmarkt. De SvV geeft zelf aan dat arbeidsmarkthervormingen nodig zullen zijn om ooit tot een hogere werkgelegenheidsgraad en dus een lager werkloosheidspercentage te komen. De commissie verwijst in dat verband naar enkele maatregelen zoals door de regering Verhofstadt I en II genomen. Hoewel dit op zich nuttige maatregelen zijn is inmiddels bekend geworden dat het effect ervan nagenoeg als nihil mag worden beschouwd. Een typisch voorbeeld is de extra overheidspremie voor 50-plussers die opnieuw aan het werk gaan. Eind juni 2004 werden 768 oudere werklozen beloond met een werkhervattingpremie van 162 euro per maand. In verhouding tot het aantal oudere werklozen, om en bij de 200.000, is dat minder dan een druppel op een hete plaat. Overigens, het langverwachte eindeloopbaan debat laat tot op heden op zich wachten, de recente proefballonnetjes lijken eerder op een valse start. Een ander voorbeeld is het gekissebis tussen federale en deelstaatregeringen omtrent de controle van werklozen. Kortom, het is niet meteen duidelijk hoe de werkloosheidsgraad structureel zal worden afgebouwd, de vele goedbedoelde initiatieven ten spijt. Er is meer nodig dan alleen symboolbeleid.

Het tweede argument van de Vergrijzingcommissie komt erop neer dat men hoopt dat het werkloosheidsprobleem als vanzelf verdwijnt omdat de beroepsbevolking structureel daalt. Alle serieuze economische theorieën laten echter zien dat een daling van de beroepsbevolking gevolgen heeft voor het groeipotentieel van een economie. Het is dus niet uitgesloten dat met de beroepsbevolking ook het aantal beschikbare jobs daalt. Laten we ook niet vergeten dat we ondanks de hoge werkloosheid in dit land al jaren een opmerkelijke arbeidsschaarste kennen. Anders gezegd, arbeidsschaarste is geen garantie voor lage werkloosheid. Het zijn net de structurele knelpunten op de arbeidsmarkt die verhinderen dat uit het ene kan voortvloeien uit het andere. Om te kunnen begrijpen hoe een betere werking van de arbeidsmarkt op zich reeds kan leiden tot een lagere werkloosheid en een hogere economische groei volstaat het om te kijken naar Denemarken en het Verenigd Koninkrijk.

Het is bijgevolg raar dat de commissie in haar eigen commentaar bij deze hypothese uitgaat van gelijkblijvende gedragingen en een ongewijzigde institutionele en wetgevende context met het oog op de ontwikkeling van de activiteitsgraden en de kans om in verschillende sociaal-economische statuten terecht te komen. Hiermee schijnt met te bedoelen dat men enkel rekening houdt met lichte gedragswijzigingen zoals een lichte neerwaartse trend van brugpensioen bij mannen of een verdere toename van de vrouwelijke activiteitsgraad. Het is alsof men de activiteitsgraad laag wil houden om de werkloosheid te kunnen drukken. We gaan er echter vanuit dat hiermee een andere hypothese in het gedrang komt, namelijk deze van de economische groei. Wij betwijfelen immers sterk of de activiteitsgraad, het aantal mensen dat zich aanbiedt op de arbeidsmarkt, zo maar vanzelf op een voldoende hoog niveau zal komen te liggen om te zorgen voor de nodige dynamiek.

Hypothese 3: het sociaal beleid op lange termijn

Inzake pensioenen en andere sociale uitkeringen voorziet men een jaarlijkse welvaartsaanpassing van 0,5%. Dit is gebaseerd op historische gegevens waaruit blijkt dat de jaarlijks toegekende welvaartsaanpassingen gemiddeld 1,75 procentpunt lager liggen dan de productiviteitstoename of de reële loonstijgingen. In het door de SCVV gehanteerde groeiscenario van 1,75% zou dit betekenen dat er geen welvaartsaanpassingen zijn. De commissie oordeelde echter dat dit niet realistisch is en voorziet bijgevolg een gemiddelde jaarlijkse welvaartsaanpassing van 0,5%.

Ook de loongrenzen voor de berekening van het rustpensioen van werknemers wordt jaarlijks aangepast. In een scenario waarbij de lonen de productiviteitstoename van 1,75% volgen, wordt de loongrens jaarlijks aangepast met 1,25%, rekening houdend met een spontane loonstijging van 0,5% te wijten aan een verschuiving naar meer gekwalificeerd personeel (wage drift).

Commentaar

Uiteraard is het goed dat een welvaartsaanpassing wordt voorzien maar het lijkt onvermijdelijk dat het relatief welvaartsverschil tussen lonen en uitkeringen aanzienlijk groot zal worden. Zelfs met een welvaartsaanpassing van 0,5% per jaar zullen tegen 2030 de pensioenuitkeringen 30% trager zijn gestegen dan de lonen. Als we er dan nog rekening mee houden dat een uitkering bij de start van het pensioen ongeveer 70% (30%) van het laatst verdiende loon bedraagt (vervangingsratio), dan zal een gemiddelde uitkering die vandaag begint tegen 2030 nog slechts 50% (21%) van laatst verdiend loon bedragen. We houden dan nog geen rekening met het trager groeien van de loongrenzen waardoor de vervangingsratio wellicht nog lager zal komen te liggen. Of de toekomstige gepensioneerden daarmee uit de voeten kunnen is zeer twijfelachtig. Of ze hiermee hun persoonlijke bijdrage in de gezondheidszorg, huisvesting, verzorging,... zullen kunnen financieren is hoogst twijfelachtig.

Om zo wie zo een welvaartsaanpassing toe te kennen haalt de commissie als reden aan dat het electoraal gewicht van bejaarden in de toekomst groter wordt. Vandaag reeds is 44% van de kiezers ouder dan 50. Men kan zich bijgevolg afvragen of de welvaartsaanpassingen onder druk van het toekomstig electoraat niet veel groter zullen zijn dan een schamele 0,5% per jaar. Ofschoon het uiteraard niet wenselijk is dat zulke eisen zouden escaleren – de gevolgen voor de economische groei en het overheidsbudget zouden desastreus zijn – mag men niet te lichtzinnig over deze mogelijkheid heen gaan. In elk geval lijkt het ons geraden om ook scenario's te bekijken die rekening houden met grotere welvaartsaanpassingen. Overigens, dit soort bedenkingen onderstreept alleen maar dat we het laatste decennium veel kostbare tijd hebben verloren. De electorale manoeuvreerruimte wordt er niet groter op.

Gevoeligheidsanalyses

De vraag is nu of de commissie, zoals het een goed huisvader betaamt, in haar scenario's enige sensitiviteit heeft ingebouwd? We gaan hier niet in detail ingaan op alle modaliteiten en resultaten van alternatieve scenario's maar beperken ons tot een veelzeggend overzicht.

- Een hogere werkgelegenheidsgraad: hierin worden vooral scenario's bekeken met een sterker arbeidsmarktbeleid. Er wordt een scenario bekeken waarbij de productiviteitstoename lager uitvalt als gevolg van meer deeltijdse werkgelegenheid, speciale statuten voor arbeiders met lage productiviteit,... Meer bepaald bekijkt men het effect van een halvering van de productiviteit bij extra

gecreëerde en gesubsidieerde jobs. De gemiddelde economische groei zou slechts 0,1% gemiddeld per jaar vertragen.

- Varianten van de kosten van de gezondheidszorg: hierin wordt enkel rekening gehouden met de gezondheidskosten die rechtstreeks samenhangen met de demografische vergrijzing. Men bekijkt wat het geeft als de gezondheidskosten voor 55-plussers hoger of lager uitvallen dan aanvankelijk geraamd. Ook wordt nagegaan in welke mate de econometrische schattingen van de historische trendmatige evolutie van de kosten van de gezondheidszorg robuust zijn. De historische trendmatige evolutie is het deel van de toename van de uitgaven voor gezondheidszorg, in relatie tot het BBP, dat niet voortvloeit uit de demografische factor. Deze historische evolutie wordt statistisch geschat en de betrouwbaarheid van die schatting wordt nagegaan. Dit lijkt verstandig maar gaat voorbij aan de essentie van het verhaal. Immers, onzekerheden in het resultaat als gevolg van belangrijke veranderingen in het consumptiegedrag van gezondheidszorg ten opzichte van het verleden worden niet ondervangen door het gecalculerde betrouwbaarheidsinterval. Nochtans wijst zo wat alles er op dat er zich nu net een dergelijke trendbreuk aan het aftekenen is. De laatste jaren stegen de kosten van de gezondheidszorg beduidend sneller dan in het verleden. Ironisch genoeg vergaloppeerden de kosten van de gezondheidszorg zich de laatste jaren. Op basis van de recentst beschikbare gegevens (i.e. regeringsafspraken) kunnen we zelf berekenen dat bij een economische groei van 2% voor de volgende jaren, het aandeel van overheidsuitgaven voor gezondheidszorg tegen 2007 boven de 8% van het BBP zal uitstijgen. Indien de nieuwe trend (4,5% reële groei per jaar) zich na 2007 nog enkele jaren verder zet dan zouden de kosten tegen 2012 komen te liggen op een niveau waar ze volgens de commissie pas tegen 2030 mogen liggen (9,3% van het BBP).
- Een derde sensitiviteitsoefening betreft een scenario's met een hogere productiviteitsgroei. Namelijk één dat uitstijgt boven het historisch gemiddelde (1,91% in de periode 1913–2002) tot 2,25%.

Kortom, we kunnen ons niet van de indruk ontdoen dat hier vooral gunstige scenario's werden getoetst. Maar wat gebeurt er als de economische groei tegenvalt? Of als de werkgelegenheid achterop blijft? Waarom zou de productiviteitsgroei in de buurt van het historisch gemiddelde blijven liggen? Het kan allemaal stukken beter uitdraaien dan historische gemiddelden doen verwachten. Het is goed dat zulke scenario's bekeken worden. Maar intellectuele volledigheid gebiedt ook het omgekeerde te doen. Een simpel voorbeeld kan dit illustreren. In een scenario zonder welvaartsaanpassing van de pensioenuitkeringen zou de budgettaire kost van de vergrijzing 0,6 procentpunten van het BBP lager uitvallen voor de periode 2003–2030. Maar een dubbele aanpassing (1%) zou ongeveer het omgekeerde effect generen. Waarom worden zulke scenario's niet tegen het licht gehouden?

Tot zover enige commentaar op de belangrijkste hypothesen van de SvV. Het is duidelijk dat de scenario's uitgaan van optimistische premissen. Dat de kosten regelmatig opwaarts moeten worden herzien mag dan ook geen verrassing heten. Wij verwachten, eerlijk gezegd, dat dit in de toekomst nog herhaaldelijk zal moeten gebeuren. Er worden te weinig reserves ingebouwd en de realisatie van sommige hypothesen vergt om zijn minst een serieuze beleidsomslag. Het is deze omslag die vandaag vakbonden maar ook andere conservatieve krachten betwisten. Men kan echter niet de kool én de geit sparen. De betaalbaarheid van de vergrijzing vraagt om echte veranderingen. In wat volgt bekijken we hoe realistisch de groeiscenario's zijn indien we parameters beschouwen in hun onderlinge samenhang.

5. Hemelse groei

Economische groei valt niet uit de lucht, net zo min als productiviteitsstijgingen en werkgelegenheids groei. Het ene is gekoppeld aan het andere. Om blijvend te groeien op langere termijn is een toename van het arbeidsaanbod van groot belang. De vergrijzing zelf kan een invloed hebben op de economische groei, de tewerkstelling, de productiviteit, de innovatiecapaciteit,... Wordt dit echter in voldoende mate ingecalculleerd? Er zijn heel wat aanwijzingen dat men hier niet lichtzinnig mag over heengaan. De vergrijzing zelf kan immers wegen op de economische groei. De OESO berekende onlangs dat de groei van het Bruto Binnenlands Product per capita in Duitsland aanzienlijk kan worden getemperd ten gevolge van de vergrijzing. Dat komt doordat de daling van het arbeidsaanbod het groeipotentieel van de economie onder druk zet. In een scenario waar men in Duitsland de kosten van de vergrijzing opvangt door meer (sociale) bijdragen, een werkwijze die de vakbonden in eigen land lijken te prefereren, zou de groei van hun BBP per capita volgens de OESO vertragen tot nog slechts 1 procent per jaar over de periode 2001–2050. Weinig laat veronderstellen dat we voor België in een heel ander scenario terecht komen. Laten we ter verduidelijking eens een aantal relaties en cruciale verbanden tussen parameters nader onderzoeken.

5.1 De relatie tussen groei, productiviteit en jobcreatie

De relatie tussen economische groei, productiviteit en jobcreatie is bijna een tautologie. Werkgelegenheid kan enkel toenemen voor zover de economische groei hoger ligt dan de productiviteitstoename. Dat komt omdat de groei van het BBP een gevolg is van twee zaken. Ten eerste, meer input van arbeid. Ten tweede, een efficiëntere benutting van die hoeveelheid ingezette arbeid waarmee productiviteitsstijgingen bedoeld worden. In jaren waarin de productiviteit sneller stijgt dan de economische groei, daalt het benodigd volume arbeid. De variatie in aantal jobs zal dan afhangen van variaties in de arbeidsduur. Indien het totale benodigde werkvolume daalt kan het aantal jobs op peil gehouden worden door arbeid te herverdelen door middel van deeltijdarbeid en arbeidsduurvermindering (Cf. Nederland). Deze herverdeling kan echter nefaste gevolgen hebben op langere termijn indien ze leidt tot een systematische afname van het arbeidsaanbod. Het arbeidsaanbod is immers een belangrijke drijvende kracht voor economische groei omdat ze het groeipotentieel van een economie op langere termijn bepaalt. Als dat potentieel jaar na jaar afneemt, dan zal dat gevolgen hebben voor de effectieve economische groei op langere termijn. Immers, de economie zal veel vlugger stoten op haar maximale capaciteit die beknot wordt door een daling van de beschikbare hoeveelheid arbeid. Een stijging van het arbeidsaanbod genereert aldus een neiging naar een werkgelegenheids groei en zal tevens aanzetten tot een minder sterke productiviteits groei omdat minder productieve krachten in het productieproces worden ingeschakeld. Zo is de cirkel rond.

Dat het de Europese economieën vandaag aan groeikracht ontbeert, heeft zeker ook sterk te maken met de lage aanbodprestaties op de arbeidsmarkt. Te veel productieve krachten worden weggezogen van de arbeidsmarkt. Er zijn geen jobs genoeg, dus kunnen we mensen maar beter betalen om niets te doen, zo luidt de redenering. Maar de reden dat er zo weinig jobs zijn heeft ook te maken met het feit dat het arbeidsaanbod krimpt. Zo zitten we in de vicieuze cirkel van wat economen de 'lump of labour fallacy' noemen. Daarmee wordt bedoeld dat beleidsmakers en vakbonden er vanuit gaan dat de arbeidsmarkt statisch is. Er zijn een bepaald aantal jobs en daar moeten we het mee stellen. Dynamiek of interactiviteit tussen arbeidsaanbod, groei, tewerkstelling,... wordt als onbestaande beschouwd. Men slaagt er niet in de vicieuze cirkel te doorzien. Zo gelooft men nog altijd dat er een job voor een jongere ontstaat wanneer

men iemand op brugpensioen stuurt. Ook zijn sommigen er nog altijd van overtuigd dat men jobs kan creëren met een simpele lineaire arbeidsduurvermindering (liefst met volledig behoud van loon). Het feit dat de statistieken en arbeidsmarktprestaties van tal van landen, ook België, aantonen dat deze simpele rekenkunde niet opgaat, heeft niet kunnen beletten dat heel wat politici, vakbonden en zelfs wetenschappers dit credo nog steeds blijven aanhangen. Laten we overigens niet vergeten dat België een van de laagste activiteits- en tewerkstellingsgraden van Europa heeft. Dat feit heeft veel zoniet alles te maken met de kromme filosofie van arbeidsherverdeling alsook het feit dat onze sociale zekerheid er niet meer is op gericht om mensen te verzekeren maar te stimuleren tot niet activiteit.

5.2 Toepassing: de truuk met 1% groei

Laten we het bovenstaande eens toepassen op één van de basisredeneringen in het boek van Gilbert De Swert. Een vleugje boerenverstand en een simpel rekensommetje en de hemel klaart onmiddellijk op, zo moet De Swert gedacht hebben als hij de volgende doordenker uit zijn mouw schudde: als de economie de komende 25 jaar in reële termen groeit met slechts 1% dan betekent dit op 25 jaar minstens een groei van 25% (28,2% om precies te zijn). Met andere woorden, waar zit het probleem als we een kwart rijker worden en de bijkomende kosten, dan nog enkel op het hoogtepunt, slechts 5% van het BBP bedragen. Zo simpel is dat. Of toch niet? Werden hier een aantal denkfouten gemaakt?

1. Een eerste probleem met deze berekening is dat de economie eerst moet groeien vooraleer we kunnen denken aan herverdelen. Om die groei te vrijwaren zijn er heel wat ingrepen nodig. Het betreffen stuk voor stuk ingrepen die Gilbert De Swert in zijn boek wegwimpelt als onnodig. Hoe zullen we de vergrijzing betalen via economische groei als men die economische groei niet eerst mogelijk maakt? Daar schuilt dus een eerste grote redeneerfout.
2. Een tweede probleem is dat De Swert uitgaat van een scenario met 1% groei. Dat klinkt voorzichtig en weldoordacht terwijl het in feite misleidend is. Immers, het aandeel van de vergrijzingkosten in het BBP werd door de SvV berekend op basis van een scenario met 2,0% groei per jaar voor de periode 2003–2030. Met andere woorden, als de economie slechts met 1% groeit dan zal het aandeel van de vergrijzingkosten in het BBP een stuk hoger oplopen. Als we uitgaan van kosten ten bedragen van 5% van het BBP bij 2% groei, dan lopen die bij een scenario met 1% groei op tot 6,4% van het BBP. Dat lijkt op het eerste zicht niet zo verschrikkelijk veel maar het gaat toch over een extra kost van 28% of 4 miljard euro. Overigens, ondertussen lopen de kosten zoals geraamd door de SvV reeds op tot 5,6% van het BBP.
3. Een volgend probleem is dat de groei moet verdeeld worden. De Swert verdeelt al voor de koek gebakken is, maar dat zijn we gewoon van vakbondsmensen. De wijze waarop er verdeeld wordt, is niet neutraal ten aanzien van de economische groei. De werkende bevolking moet nog steeds het gevoel hebben dat ze beloond wordt voor haar prestaties. Zoniet zal de productiviteit snel dalen. Ook zullen meer productieve krachten emigreren of is het gevaar van verdere groei van de zwarte en grijze economie niet denkbeeldig.
4. Een laatste bedenking is dat vergrijzingsnegationisten veronderstellen dat de behoeftes van de mensen min of meer constant blijven. 'Wat' zal er nog betaalbaar zijn? Hoe hoog zal het basispensioen nog zijn? Zoals de zaken er nu lopen zal het wettelijk pensioen geleidelijk aan uithollen, jaar na jaar. Laten we daarbij niet vergeten dat de behoeftes de afgelopen 25 jaar enorm

zijn toegenomen, zowel voor gepensioneerden als voor jongeren. De lasten die de afhankelijkheidsgraad van nu meebrengt zijn niet meer te vergelijken met die van 25 jaar geleden. Dat zal wellicht niet anders zijn over 25 jaar. Voor de optimisten is de wereld dus ook op dat vlak vrij statisch. Het ontlokt de volgende bedenking: 'Wie is er nu optimist?'

Dat mensen zoals De Swert en anderen (Bruno Tobback vorige week nog in Ter Zake) moeite hebben met modellen en simulaties is wellicht te wijten aan het feit dat deze berekeningen de inherente zwaktes van hun redeneringen bloot leggen. Die zitten met name vooral in de dynamische interactiviteit tussen economische groei, werkgelegenheid, productiviteit en de kosten van vergrijzing. Daardoor komen twee levensgrote uitdagingen aan het licht: meer mensen aan het werk krijgen enerzijds en er voor zorgen dat de economie voldoende blijft groeien. Wie uitgaat van een groei van 1% gaat eigenlijk al impliciet veronderstellen dat de vergrijzing niet betaalbaar zal zijn. Waarom? Met een economische groei van 1% kan je er bijna zeker van zijn dat de werkgelegenheid niet meer zal toenemen. De oorzaak ligt bij de productiviteit (zie tautologie). Indien de groei van de arbeidsproductiviteit hoger ligt dan de economische groei, dan komen er geen jobs bij maar worden jobs vernietigd. Men zou natuurlijk kunnen veronderstellen dat de productiviteit minder snel groeit dan in het verleden maar dan komt de SvV-hypothese van 1,75% productiviteitsgroei per jaar in het gedrang. In dat geval moeten de scenario's grondig neerwaarts worden bijgesteld. Met andere woorden, men kan zichzelf niet uit het moeras trekken. Wie zichzelf rijk rekent, komt vroeg of laat bedrogen uit.

Door er vanuit te gaan dat productiviteit vanzelf zal blijven groeien onderschat men bovendien de fragiliteit van een economisch systeem. Als morgen de industrie ons land de rug toekeert dan is er geen productiviteit meer. Vergrijzingsnegtionisten veronderstellen dat België kan teren op een soort natuurlijke productiviteitsgroei die ons in staat stelt om rustig verder te dobberen op de wereldzeeën van de verschroeiende concurrentie. Maar, is dit realistisch?

Tenslotte, productiviteit brengt ons ook bij de loonkosten en de tewerkstelling. De loonkosten drijven de productiviteit al of niet kunstmatig op. Omdat er grenzen zijn aan productiviteitsstijgingen zullen we terug moeten naar een normalisatie van de loonkost om meer mensen aan het werk te krijgen. Zoniet blijf je zitten in de vicieuze cirkel van welvaartsafname.

6. Conclusie

Wie zal de betaalbaarheid van de vergrijzing betalen? Waarschijnlijk de man in de straat die moet leven van een wettelijk pensioen (eerste peiler). Wat er nog zal overblijven van een door de werkgever (tweede peiler) of zelf gespaard (derde peiler) bedrag zal afhangen van hoe schrokkerig de overheid zich zal gedragen. Want niets of niemand kan uitsluiten dat de overheid het geld zal vinden waar het is. Of daarmee de vergrijzing op langere termijn zal betaalbaar zijn en blijven is zeer twijfelachtig. Vergrijzingoptimisten rekenen zichzelf graag rijk door ervan uit te gaan dat economische groei en productiviteitsstijgingen er vanzelf komen. En wat dan nog, als dat niet zo is, dan is er nog de overheid zelf die met haar wettelijke middelen bij decreet kan zorgen voor vers geld.

Dat laatste betekent zoveel als dat de overheid de productieve krachten dwingt tot het betaalbaar maken van de vergrijzing. Het negatief effect daarvan op de veerkracht van de economie en al wie werkt, wordt daarbij als irrelevant afgedaan. Immers, wie zou de solidariteit in vraag durven stellen? Wie zou het

aandurven in te gaan tegen een confiscatie van middelen door de overheid ter wille van een nobel en eerzaam doel? Onder het mom van de solidariteit met hoofdletter kan veel gebeuren. Door vandaag te pleiten voor een status quo en klokkenluiders uit te maken voor doemdenkers, pessimisten, leugenaars,..., maakt men mogelijks op termijn de weg vrij voor een ander soort ingrijpen van een meer draconische vorm die ingegeven zal zijn door een andere bron van urgentie. De urgentie van de opgelegde wil en niet die van democratisch besliste bijsturingen van het huidig marktmodel.

Is dat de maatschappij waarin wij zullen gaan leven? Laten we hopen van niet maar niets sluit uit dat we in een dergelijke scenario terecht kunnen komen, te meer daar we de laatste jaren geen stap dichterbij een oplossing voor het vraagstuk van de vergrijzing zijn gekomen. De klok tikt ondertussen verder. Voor het derde jaar op rij ziet de Studiecommissie voor de Vergrijzing zich genoodzaakt de kosten van de vergrijzing opwaarts te herzien. Daarmee zullen ze tegen 2030 bijna dubbel zo hoog liggen als in 2002 nog werd gedacht. We hebben in deze nota uitvoering stilgestaan bij de redenen voor deze onderschatting. De premissen van de SvV zijn zeer optimistisch. Wij sluiten niet uit dat in de toekomst nog meer opwaartse aanpassingen nodig zullen zijn, niet in het minst omwille van een mogelijke verdere ontsporing van de uitgaven in de gezondheidszorg.

Ook mag men zich stilaan zorgen beginnen te maken over de rooskleurige groeivoorzichten. De vergrijzing zelf zal wegen op de economische groei. De druk van een stijgend arbeidsaanbod valt weg en zet de potentie van het economisch systeem steeds verder onder druk. Dat zal wegen op de economische groei en de tewerkstellingscreatie. Om te kunnen blijven groeien zal men, afhankelijk van de productiviteitsgroei, ook nieuwe jobs moeten creëren. Maar aangezien het arbeidsaanbod verschaalt zal men zich gedwongen zien tot het inschakelen van steeds minder productieve krachten. Daardoor riskeert men echter de productiviteitsgroei in de kiem te smoren. Hoe dan ook, vandaag blijft het een raadsel hoe het beleid de activiteitsgraad en de tewerkstellingsgraad zal opkrikken. De genomen maatregelen zijn goedbedoeld en leuk maar resultaatgericht allerminst. Dat is nefast want finaal ligt de sleutel van een succesvolle strategie tegen vergrijzing bij het activeren van het arbeidsaanbod.

Als laatste element is er nog het begrotingsbeleid. De niet te missen kansen om begrotingsoverschotten op te bouwen zijn allemaal de nek omgewrongen. Het IMF en de Nationale Bank waarschuwen zelfs dat het niet uitgesloten is dat we de volgende jaren geconfronteerd kunnen worden met stijgende rentelasten. Veel hangt af van de evolutie van de marktrente. Als die met meer dan 200 basispunten stijgt dan dreigt een kleine catastrofe voor onze openbare financiën.

We kunnen dan ook besluiten met de bedenking dat het langer voor ons uitschuiven van hervormingen en ingrepen er op neer komt dat we nog meer rekeningen doorschuiven naar de toekomst. Zij die de mond vol hebben over solidariteit moeten zich eens afvragen wat er zo solidair is aan het doorschuiven van rekeningen naar onze kinderen en kleinkinderen? Zullen zij dit later ook zo begrepen hebben? Laten we beginnen met ze alvast een gezond productieapparaat na te laten. Dan laten we ze nog een kans.

Tenslotte, wij zijn van mening dat het mogelijk moet zijn om aan de bevolking uit te leggen waarom vandaag ingrepen nodig zijn voor het vrijwaren van onze toekomst en die van onze kinderen, net zoals dat in de jaren 1990 algemeen geaccepteerd is geweest toen we de normen van Maastricht moesten halen. Als de bevolking weet waartoe dat leidt, zal de pil geslikt worden. Het verleden heeft bewezen dat dit ook in ons land mogelijk is. De devaluatie van 1982 en elf jaar laten het inzetten van de race naar de euro zijn

daar de duidelijkste voorbeelden van. Nog eens elf jaar later zou 2004 het scharnierjaar voor de vergrijzing worden. Maar zoals we ondertussen weten, helaas.