



FACULTEIT ECONOMIE EN BEDRIJFSKUNDE

Economische Wetenschappen
Faculteit Economie en Bedrijfskunde
Universiteit Gent

Seminariewerk Arbeidseconomie

Een wetenschappelijk onderbouwde hervorming van het Belgische pensioensysteem

Sali Köse

Waldo Vanderhaeghen

Isabelle Delclef

Begeleider: Stijn Baert

April 2011

Samenvatting

Bij onveranderd beleid zullen de Belgische pensioen gerelateerde uitgaven andere overheidsuitgaven zoals gezondheidszorg en onderwijs komen te verdringen. We illustreren eerst aan de hand van data en een vergelijking met de andere OESO landen welke parameters hieraan ten grondslag liggen. Vervolgens bekijken we de mogelijke oplossingen uit deze situatie: hoe zouden we kunnen veranderen opdat we kunnen behouden wat we hebben? Uit deze twee perspectieven trekken we beleidsaanbevelingen specifiek gericht op de Belgische situatie met als doel een duurzamer systeem die een sociaal overheidsbeleid kan blijven ondersteunen.

Vooreerst moet de maatschappelijke draagkracht worden verhoogd door hogere geboortecijfers via ondersteuning voor jonge ouders en het stimuleren van migratie, grotere productiviteit door investering in onderwijs en het naar omlaag halen van de overheidsschuld

Om de effectieve pensioneringsleeftijd omhoog te krijgen, moet het sanctioneren van werk worden voorkomen. Dit moet gebeuren door een uitfasering van vervroegd pensioen, mensen mogen blijven werken tot na de wettelijke pensioenleeftijd en oudere werknemers mogen geen wettelijk recht hebben op een hoger loon.

Een aantal andere parameters binnen het huidige pensioensysteem zouden ook nog kunnen veranderen. De wettelijke pensioenleeftijd zou kunnen worden opgetrokken, de pensioenberekening dient te worden vereenvoudigd en het aantal gelijkgestemde periodes voor pensioenberekening kan naar beneden gehaald worden.

Tenslotte zijn er ook fundamentele hervormingen aan het pensioenstelsel aan de orde. Alle bestaande stelsels zouden moeten worden afgeschaft en gegoten in twee pijlers, gefinancierd door bijdrages en gecentraliseerd in de overheid. De eerste pijler garandeert een minimumpensioen terwijl de tweede pijler dient als consumption smoothing.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Het pensioensysteem in België.....	5
2.1	Structuur van het Belgische pensioensysteem	5
2.2	Socio-demografische context	5
2.3	Budgettaire context	7
3	Het Belgische pensioensysteem in vergelijking met de OESO-landen	8
3.1	Demografie	8
3.2	Arbeidsmarkt en pensioenen	10
3.3	Budgettaire context	17
4	Hervormingsmogelijkheden	18
4.1	Het sanctioneren van werken afschaffen	19
4.2	Parametrische hervormingen.....	20
4.3	Fundamentele hervormingen.....	21
5	Beleidsvoorstellen tot hervorming van het Belgisch pensioenstelsel	24
5.1	Maatschappelijke draagkracht	24
5.2	Het sanctioneren van werk afschaffen	25
5.3	Parametrische hervormingen.....	26
5.4	Fundamentele hervormingen.....	27
6	Besluit	29
7	Lijst van geraadpleegde werken	30
8	Bijlagen	31

1 Inleiding

De "babyboomgeneratie", een woord waar men vroeger trots op was, zij die massaal ter wereld zijn gekomen juist na de oorlog. Heden ten dage is het eerder een generatie waar beleidsmakers angst voor hebben, daar ze weldra komt te pensioneren. Op dat moment zal de generatie die lang mee heeft betaald aan de Belgische verzorgingsstaat komen te vertrouwen op die staat voor het uitbetalen van de opgebouwde pensioenrechten. En die staat zal op haar beurt moeten vertrouwen op een kleiner aantal werkenden. Dit creëert een grote financiële druk op het overheidsbeleid die, wanneer niet geremedieerd, kan resulteren in een effectieve afbouw van de verzorgingsstaat.

De vergrijzing is al lang een onderwerp van discussie in kranten en in de wetstraat. Reeds vele regeringen hebben gepoogd om het pensioensysteem duurzamer te maken met het oog op de toekomst. Zoals blijkt uit onderstaand onderzoek kan er nog heel wat verbeterd worden om te komen tot een efficiënt en duurzaam pensioneringsbeleid.

Deze paper verkent eerst het functioneren van het Belgische pensioensysteem waarna de Belgische situatie wordt vergeleken met de andere OESO landen. Hieropvolgend worden de verschillende hervormingsmogelijkheden aangereikt vanuit de literatuur besproken. Tenslotte formuleren we beleidsvoorstellen naar een efficiënter en duurzaam (pensioen) systeem.

2 Het pensioensysteem in België

2.1 Structuur van het Belgische pensioensysteem

Het Belgische pensioensysteem bestaat uit drie pijlers. De eerste pijler bestaat uit de wettelijke pensioenen die opgebouwd zijn in het kader van de sociale zekerheid waarbij alle werknemers, ambtenaren en zelfstandigen verplicht zijn aangesloten. Dit zijn de rustpensioenen, overlevingspensioenen en inkomensgarantie voor ouderen¹ (IGO) betaald door de overheid. Ze worden gefinancierd volgens het repartitiestelsel, ook wel PAYGO genoemd. Dit houdt in dat de pensioenen van de huidige/toekomstige niet-actieve deel van de bevolking (65-plussers) gefinancierd worden met gelden van de huidige/toekomstige actieve beroepsbevolking (16-64 jaar). De pensioenen van de tweede pijler, zijn aanvullende bedrijfspensioenen (voor werknemers en zelfstandigen), die rechtstreeks gebonden zijn aan de beroepsactiviteit. Het is een aanvulling op de wettelijke pensioenen. De overheid kan hier slechts op indirecte wijze interveniëren door bijvoorbeeld een wettelijke kader te creëren en belastingvoordelen toe te kennen. Tot slot bestaat er nog een derde pijler. Deze onderscheidt zich van de tweede pijler, doordat elke burger hier vrij kan deelnemen, ongeacht zijn beroepsstatuut. Het is een individuele vorm van aanvullende pensioenen die fiscaal gestimuleerd worden door de overheid, maar het initiatief ligt volledig bij de burger. Voorbeelden van derde pijlerpensioenen zijn het pensioensparen en de levensverzekeringen. De twee laatste pijlerpensioenen steunen op het kapitalisatiebeginsel, ook wel het fully funded (FF) systeem genoemd. Dit is een financieringssysteem waarbij elke generatie maandelijks geld stort in een fonds en bijdraagt tot zijn eigen pensioen (Berghman et al., 2010).

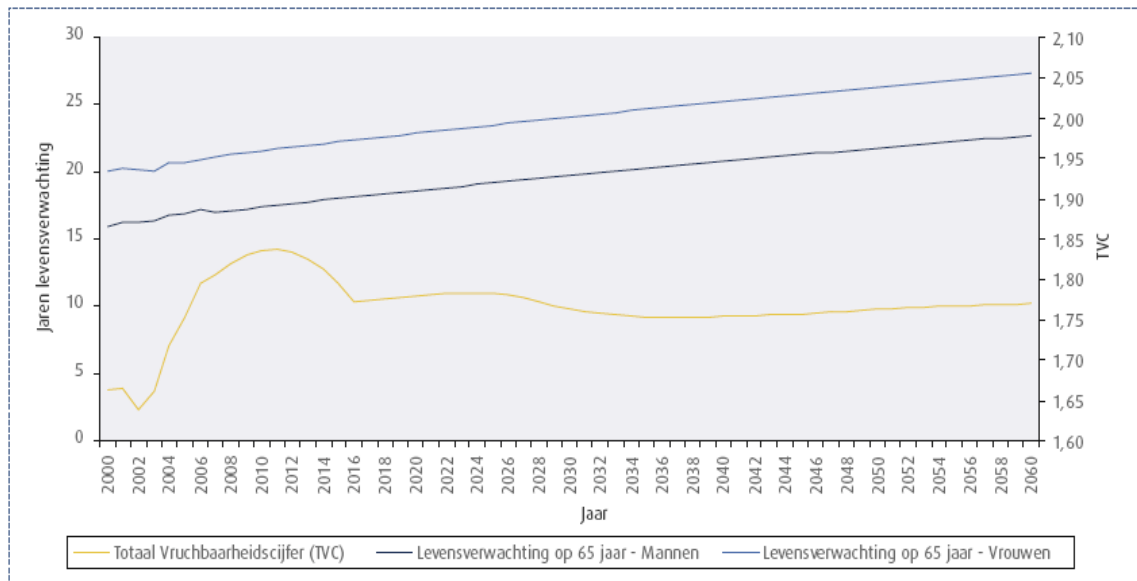
2.2 Socio-demografische context

De Belgische vergrijzing is het resultaat van een toenemend aandeel van 65-plussers in de totale bevolking die veroorzaakt wordt door twee structurele problemen, namelijk door een stijging van de levensverwachting en een daling van het geboortecijfer², en wordt ook veroorzaakt door een conjuncturele probleem, namelijk het babyboomeffect van de generatie die vlak na de Tweede Wereldoorlog is geboren (Daerden en Laruelle, 2010).

¹ Een financiële hulp voor oudere mensen die over een te lage pensioenuitkering beschikken.

² Het gemiddeld aantal kinderen dat een vrouw baart gedurende haar leven.

Grafiek 1: De levensverwachting op 65 jaar bij mannen en vrouwen in België, 2000-2060 (Bron: Berghman et al., 2010)

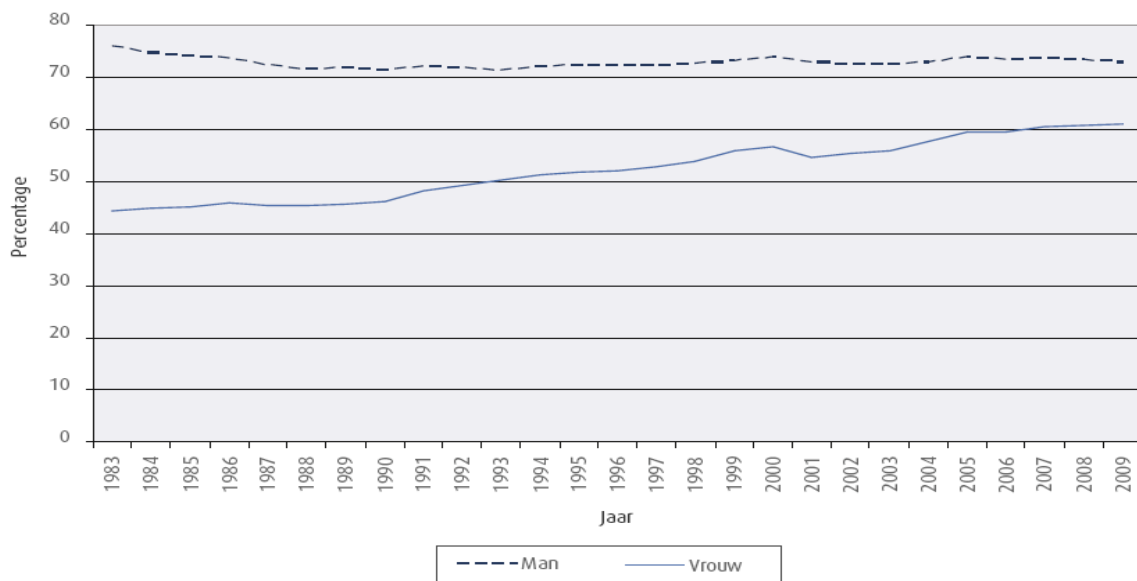


De gestegen levensverwachting van 65-plussers is geïllustreerd in grafiek 1. Er dient opgemerkt te worden dat de levensverwachting bij vrouwen hoger ligt dan bij mannen. In 2010 bedroeg de levensverwachting voor 65-plussers 17 jaar bij mannen en 22 jaar bij vrouwen. De vooruitzichten van het Federaal Planbureau (2008) voorspellen in 2060 een verdere stijging van de levensverwachting voor 65-plussers tot 23 jaar bij mannen en tot 27 jaar bij vrouwen (Berghman et al., 2010). Bijgevolg zal een verdere toename van de levensverwachting de totale pensioenlasten in de toekomst verder doen toenemen (Hendrik, 2006). Volgens het Groen Boek van het Nationale Pensioenconferentie (Daerden en Laruelle, 2010) daalt het totale vruchtbaarheidscijfer of het gemiddelde aantal kinderen per vrouw tussen 2007 en 2050 van 1,81 tot 1,76. Om een generatie te kunnen vernieuwen is het noodzakelijk om een marge boven 2,1 te hebben. Het Belgische gemiddelde bevindt zich hier opmerkelijk onder. Daarnaast bereikt de babyboomgeneratie die grosso modo tussen 1945 en 1955 is geboren ook stilaan de pensioenleeftijd.

Er zijn ook grote verschillen tussen de loopbanen bij gepensioneerde mannen en vrouwen (Berghman et al., 2010). Indien we het loopbaanprofiel van gepensioneerde vrouwen in de jaren '80 analyseren kunnen we het volgende vaststellen: bij de langste loopbanen treffen we weinig vrouwen aan. Vanaf hun dertigste treden veel vrouwen volledig of gedeeltelijk uit de arbeidsmarkt omwille van hun verplichtingen in het privéleven. Bijgevolg zijn ze tijdens hun volledige loopbaan geregeld afwezig op de arbeidsmarkt. Wat betreft het loopbaanprofiel van gepensioneerde vrouwen, is er de laatste decennia een

merkbare verandering opgetreden. Grafiek 2 illustreert de evolutie van de activiteitsgraad³ in België. De activiteitsgraad van vrouwen evolueert sterk en in stijgende lijn, in tegenstelling tot de activiteitsgraad van mannen, die vrij constant verloopt. Uitgaande van de veronderstelling dat vrouwen geen gelijkstelling krijgen bij de pensioenberekeningen, kunnen we hieruit concluderen dat de negatieve impact van de hoogte van de pensioenuitkeringen van vrouwen geleidelijk aan vermindert.

Grafiek 2: Evolutie van de activiteitsgraad van mannen en vrouwen in België, 1983-2009 (Bron: Berghman et al., 2010)



2.3 Budgettaire context

De demografische vergrijzing heeft ervoor gezorgd dat een kleiner aantal actieven de pensioenen en andere sociale uitkeringen moeten dragen voor een steeds groter wordende niet-actieve groep. Tegen 2050 zullen er 1,2 miljoen gepensioneerden bijkomen terwijl de actieven slechts zullen toenemen met 400.000. Dit heeft implicaties voor de afhankelijkheidsratio. Deze geeft de verhouding weer tussen het aantal mensen op werkleeftijd (16-64 jaar) ten opzichte van het aantal mensen boven de pensioenleeftijd. Voorzichtigheid is echter geboden bij de interpretatie van deze afhankelijkheidsratio, daar het zeker geen precieze indicator is voor de reële afhankelijkheidsratio. De leeftijdsgroep onder de 20 jaar is niet inbegrepen bij diegenen die afhankelijk zijn van de werkenden (terwijl ze dat in de meeste gevallen wel zijn). Ook is een deel van de

³ De mate waarin de actieve beroepsbevolking (16-64 jaar) zich aanbiedt op de arbeidsmarkt

bevolkingsgroep tussen 20 en 64 jaar niet aan het werken door bijvoorbeeld vervroegd pensioneren, werkloosheid, studies, gezondheidsredenen, ouderschapsverlof enzovoort. De afhankelijkheidsratio, die 25,9% bedroeg in 2007, zal toenemen tot 45% in 2050. Dit betekent dat de lasten van één gepensioneerde zullen gedragen worden door amper twee actieven in de toekomst (Federale Overheidsdienst budget en beheerscontrole, 2010).

Volgens de vooruitzichten van de Studiecommissie voor de Vergrijzing (Hoge Raad van Financiën, 2010) zullen de totale budgettaire kosten van de vergrijzing gemiddeld 6,3% van het BBP bereiken tussen 2009-2060, uitgaande van de veronderstelling dat de jaarlijkse productiviteitsgroei 1,5% bedraagt. De budgettaire kosten omvatten de publieke uitgaven in de sector van de sociale zekerheid over een gegeven periode en zijn weergegeven in tabel 1 onderaan. De kosten zijn grotendeels toe te schrijven aan de stijgende pensioenuitgaven en toenemende uitgaven voor gezondheidszorg. De budgettaire kosten voor de pensioenuitkeringen zullen, bij ongewijzigd beleid, gemiddeld tussen 2009 en 2060 4,7% van het BBP bedragen. Om de kosten van de vergrijzing aan te gaan zal een gerichte budgettaire aanpak noodzakelijk zijn (zie later).

Tabel 1: De budgettaire kosten van de vergrijzing in % van het BBP (Bron: Hoge Raad van Financiën, 2010)

	2009	2015	2030	2060	2009-2060
Pensioenen	9,7	10,3	13,2	14,4	4,7
Gezondheidszorg	8,1	8,9	9,8	11,7	3,6
Arbeidsongeschiktheid	1,5	1,6	1,5	1,4	-0,1
Werkloosheid	2,3	2,1	1,4	1,2	-1,1
Brugpensioen	0,4	0,4	0,3	0,3	-0,1
Kinderbijslag	1,7	1,6	1,5	1,3	-0,4
Overige sociale uitgaven	1,8	1,7	1,6	1,5	-0,3
TOTAAL	25,5	26,6	29,2	31,8	6,3

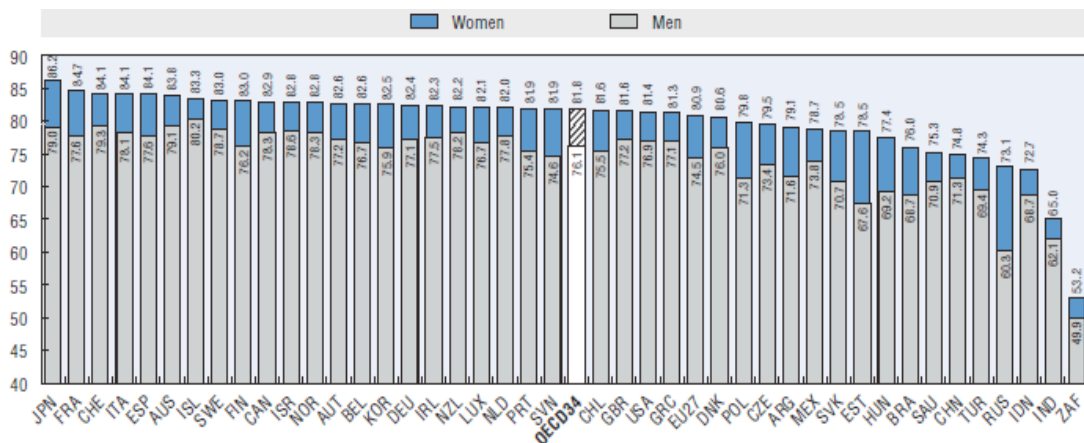
3 Het Belgische pensioensysteem in vergelijking met de OESO-landen

3.1 Demografie

Het geboortecijfer in de landen die lid zijn van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) was gemiddeld 1,69 in de periode 2005-2010. Zoals eerder reeds aangehaald, scoort België licht beter met 1,77 voor diezelfde periode. Onze buurlanden hebben gelijkaardige geboortecijfer: Nederland (1,74), Frankrijk (1,84), Duitsland (1,32) en Luxemburg (1,66). Zoals eerder aangegeven liggen deze cijfers gevoelig onder het vervangingsniveau, d.i. het aantal kinderen per vrouw nodig om een generatie te vernieuwen, van 2,1 kind per vrouw. De trend naar een lager aantal kinderen per vrouw is al gaande sinds 1970. Sinds kort evolueert deze binnen de OESO wel terug in de omgekeerde richting, echter zeer traag, met een stijging van 0,01 per vijf jaar. De OESO (2011) voorspelt dat het gemiddelde 1,8 zal bedragen voor de OESO-landen tegen 2045-2050. België zou hier terug een klein beetje beter scoren dan het gemiddelde met een geboortecijfer van 1,85 binnen 30 jaar.

Grafiek 3 toont dat de levensverwachting bij geboorte, in tegenstelling tot het geboortecijfer, een lange stijgende trend kent, die zich nog steeds voortzet. Zoals voorheen al besproken in punt 1.2 is de levensverwachting in België erg hoog. Binnen de OESO-landen staat België veertiende qua levensverwachting.

Grafiek 3: Levensverwachting bij geboorte, mannen en vrouwen, 2005-2010
(Bron: OESO, 2011)



De trend naar een hogere levensverwachting zal zich blijven doorzetten. Daar waar het OESO gemiddelde voor de levensverwachting van 65-jarige vrouwen in 2005-10 19,9 jaar was, zal dit in 2045-50 23,5 jaar bedragen. Voor 65-jarige mannen verwacht men een stijging van de levensverwachting van 16,4 naar 19,5 jaar.

De evolutie van het geboortecijfer en van de levensverwachting samen, vormen de twee belangrijkste krachten achter de nood aan pensioenhervormingen binnen de OESO in de voorbije jaren. De reden is namelijk dat het de afhankelijkheidsratio beïnvloedt, zoals eerder besproken in punt 1.3. Binnen de

OESO-landen is de verhouding tussen werkenden (i.e. mensen tussen 16 en 64 jaar) en gepensioneerden vier op één. Deze afhankelijkheidsratio is gestaag gedaald. Tussen 1950-80 is deze gegaan van 7,2 naar 5,1 en in de laatste 30 jaar van 5,1 naar 4,1. Vanaf 2010 zal de veroudering van de bevolking versnellen. Tegen 2025 zou de afhankelijkheidsratio drie bedragen en verder dalen tot juist over twee in 2050. Dit is gebaseerd op de voorspellingen van de OESO omtrent vruchtbaarheid en levensduur (OESO, 2011).

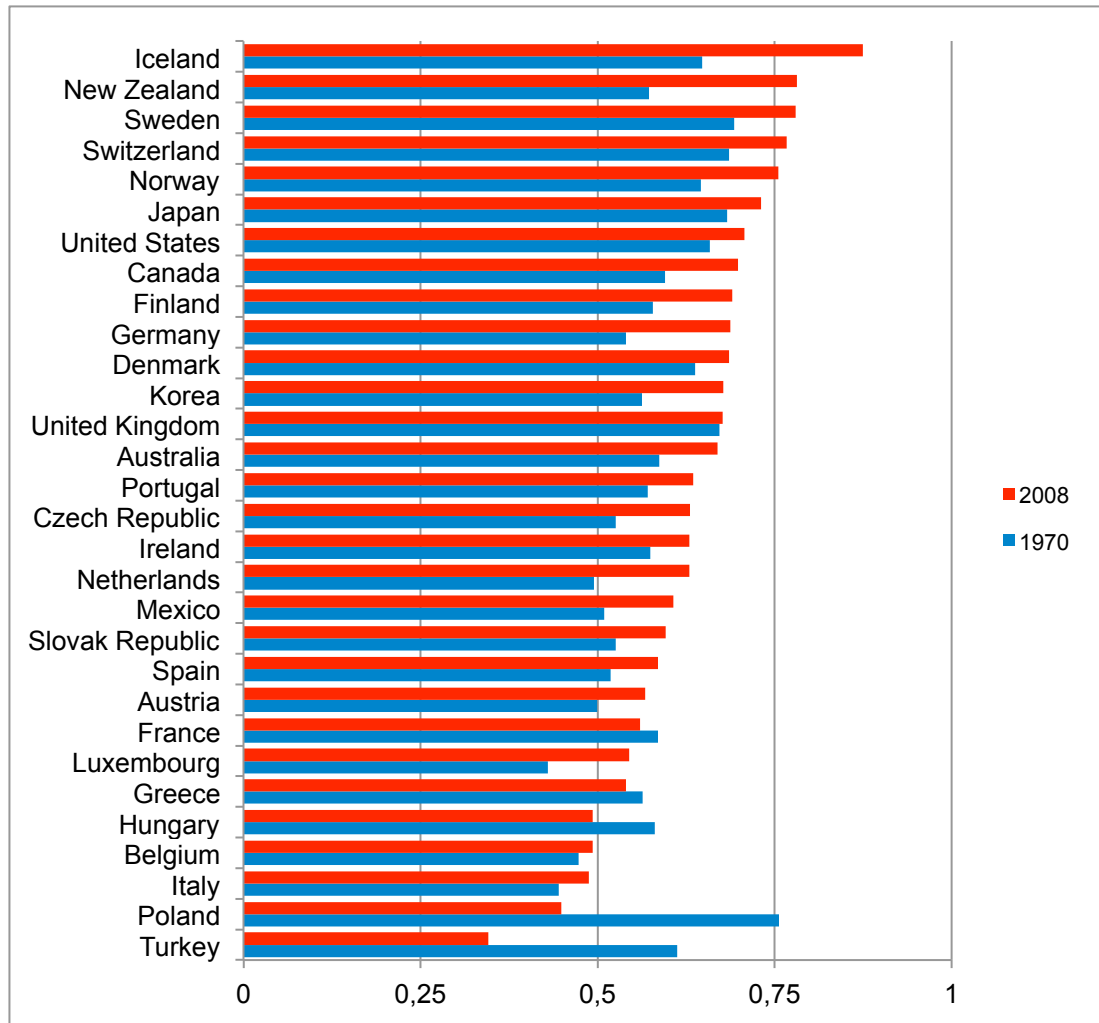
Zoals in punt 1.3 besproken, heeft België op dit moment een afhankelijkheidsratio van ongeveer 25%, wat neerkomt in OESO-termen op 3,75. Dit is minder dan het OESO gemiddelde van 4,1, maar meer dan het gemiddelde van de Europese Unie dat 3,5 bedraagt. Tegen 50 zou de afhankelijkheidsratio van de EU slechts 1,8 zijn, België volgt deze trend. (OESO, 2011).

3.2 Arbeidsmarkt en pensioenen

Dit hoofdstuk verkent wat situatie is van oudere werknemers op de arbeidsmarkt. Hierna wordt bekeken waarom het arbeidsaanbod vanuit oudere werknemers laag is met specifieke aandacht voor financiële stimulansen. En tenslotte richten we ons naar de arbeidsvraag voor oudere werknemers met aandacht voor arbeidsmarktdiscriminatie op basis van leeftijd en loonkosten.

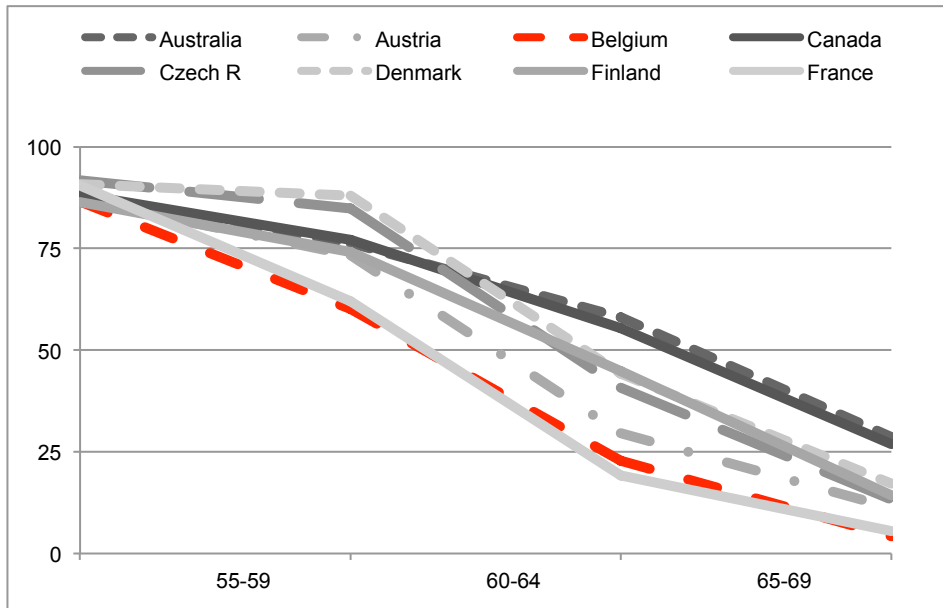
De participatiegraad van oudere werknemers (50-64 jaar) is lager dan die van hun jongere collega's (25-50). Gemiddeld was de participatiegraad van 50-64 jarigen in de OESO-landen 63% in 2008 in vergelijking met 75% bij de 25-50 jarigen in datzelfde jaar. Grafiek 4, die de participatiegraad van een aantal OESO-landen weergeeft, toont aan dat dit gemiddelde erg grote onderlinge verschillen tussen landen verbergt. België scoort slecht in vergelijking met andere landen, met een participatiegraad die onder de 50% ligt.

Grafiek 4: Participatiegraad van 50-64 jarigen in 1970 en 2008 (Bron: OESO, 2011)



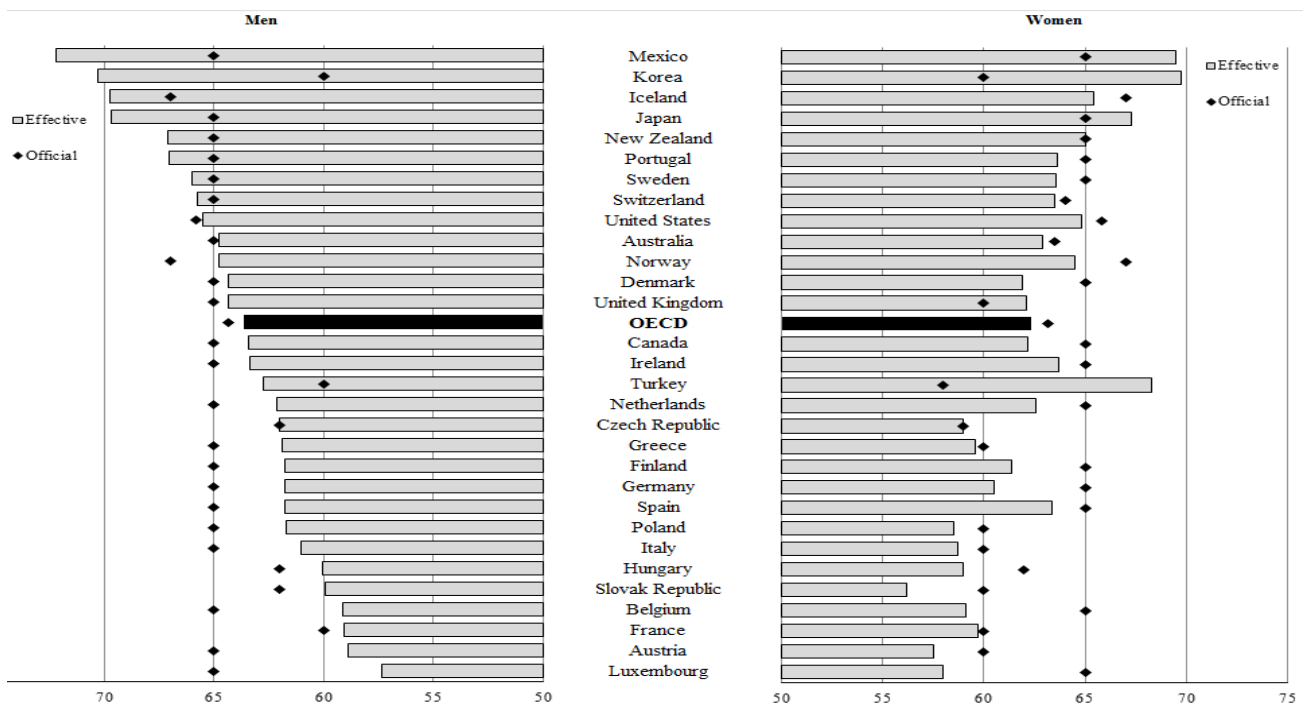
De meeste werknemers verlaten dus de arbeidsmarkt reeds voor de wettelijke pensioenleeftijd. De uittrede uit de arbeidsmarkt stijgt in alle landen naarmate de leeftijd toeneemt. Grafiek 5 geeft de evolutie van de participatiegraad weer van België in vergelijking met enkele andere OESO-landen. Frankrijk en België kennen de snelste uittredes uit de arbeidsmarkt binnen de OESO.

Grafiek 5: Participatiegraad per leeftijdscategorie (Bron: OESO, 2011)



Deze factoren zorgen ervoor dat België de vierde laagste effectieve pensioeringsleeftijd heeft binnen de OESO van 59,1 jaar ten opzichte van een wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar (OESO, 2011). Zoals duidelijk blijkt uit grafiek 6 hebben IJsland, Japan, Korea en Mexico de hoogste effectieve pensioeringsleeftijd. De OESO-landen met de laagste effectieve pensioeringsleeftijd zijn Frankrijk, Hongarije en Slovaakse.

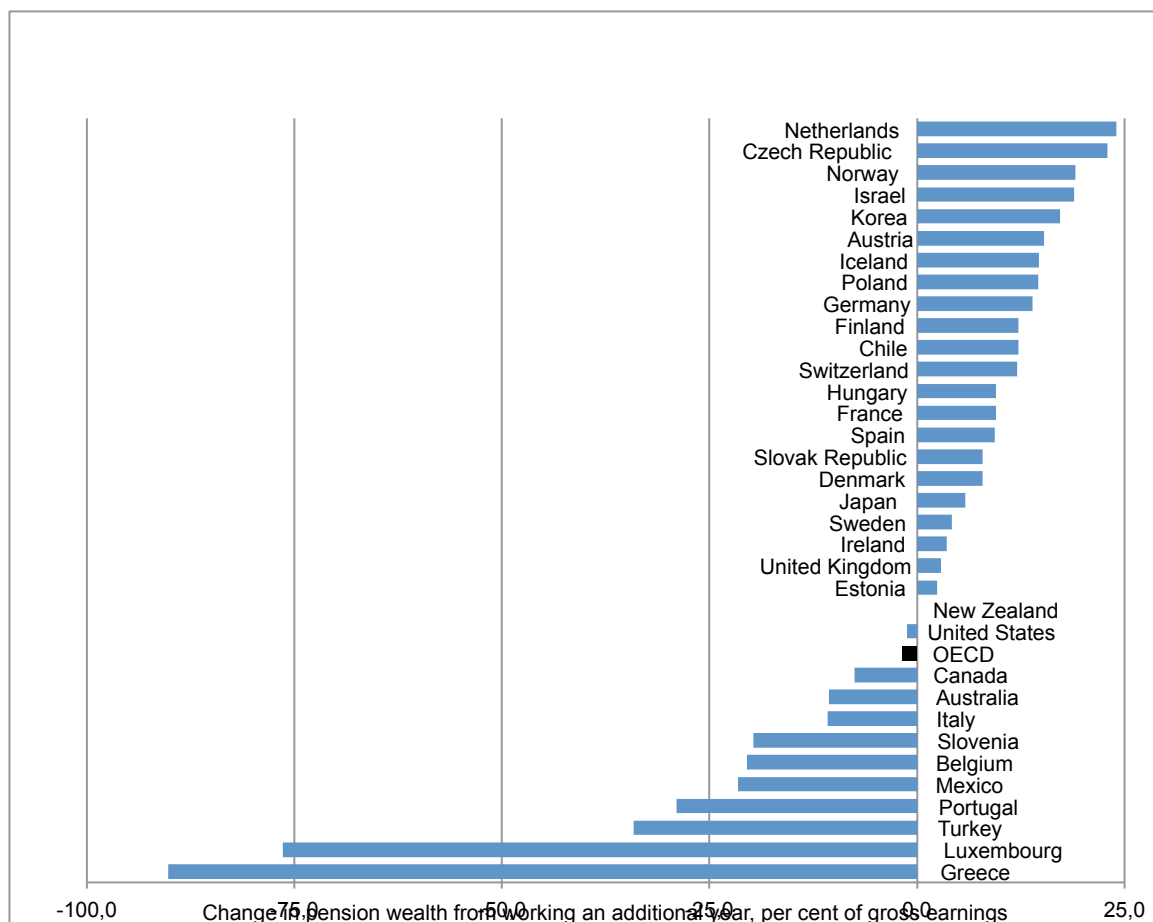
Grafiek 6: Gemiddelde effectieve en wettelijke pensioeringsleeftijd in OESO-landen (Bron: OESO, 2011)



Beleid speelt een belangrijke rol in het aan- of afraden van vroegtijdig pensioneren, en dus de effectieve pensioenleeftijd. Hoe men de eerste en tweede pijler van een pensioensysteem construeert, is dus belangrijk. Dit is in hoofdzaak omwille van de financiële stimulansen om al dan niet op pensioen te gaan.

De verandering in pensioenrijkdom door een extra jaar meer te werken, dit is de huidige waarde van alle pensioenuitkeringen in iemands leven door een additioneel jaar te werken, kan geïnterpreteerd worden als een impliciete belasting (bestrafing voor langer te werken) of een subsidie (beloning om langer te werken). Men vergelijkt aldus de hoogte van de pensioenuitkering bij pensionering op de wettelijke pensioneringsleeftijd met de hoogte van de pensioenuitkering wanneer men één jaar meer of minder werkt. Wanneer men met deze bril kijkt naar de pensioneringsgegevens, valt het op hoe corresponderend deze zijn tussen de OESO-landen. Om hier de positie van België beter te illustreren confronteren we het met Japen. Japan heeft de hoogste effectieve pensioneringsleeftijd, met 75% van de 60-64 jarigen aan het werk, en een lage impliciete belasting op langer werken. In tegenstelling daarmee is er België die de laagste effectieve pensioneringsleeftijd heeft, met zo'n 20% van de 60-64 jarigen aan het werk, en tevens een hoge impliciete belasting op blijven werken (OESO, 2011).

Grafiek 7: Verandering in pensioenrijkdom bij het werken van een additioneel jaar voor werkende 60-64 jarige mannen (Bron: OESO, 2011)

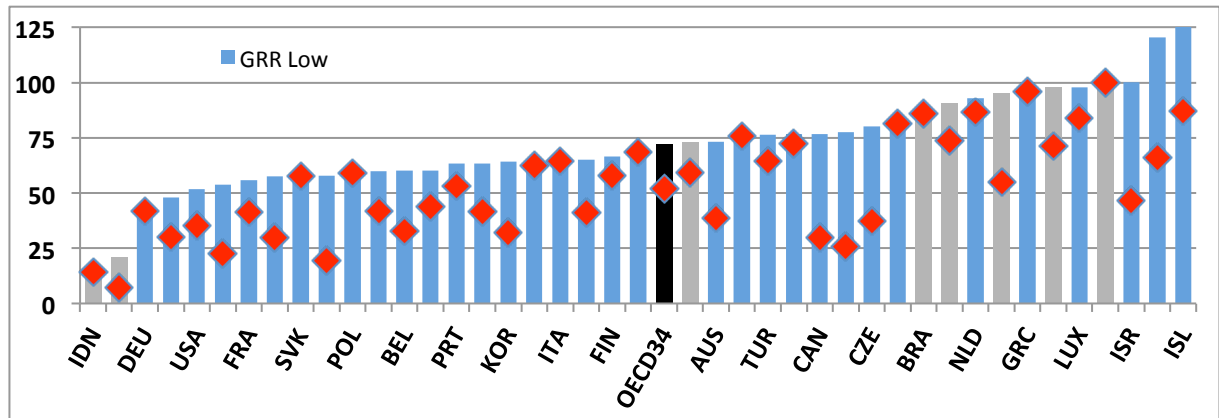


Zoals blijkt uit grafiek 7, is voor België deze verandering in pensioenrijkdom duidelijk negatief, met name -20,5%. Hiermee ligt het duidelijk onder het OESO gemiddelde. De belangrijkste reden hiervoor is dat men geen substantieel extra pensioen ontvangt per extra gewerkt jaar na de pensioneringsleeftijd. Op deze manier loopt men pensioeninkomsten mis terwijl men wel tijd en energie stopt in een betaalde job. Hetzelfde probleem heeft men in Luxemburg en Griekenland. Nederland daarentegen staat bovenaan met een verandering in pensioenrijkdom van 24% voor een additioneel jaar werken. Dit komt door de afschaffing van de systemen voor vroegtijdige pensionering en doordat Nederland één van de hoogste veranderingen van pensioenrijkdom heeft binnen de OESO.

Naast de verandering in pensioenrijkdom is ook het absolute niveau van de pensioenrijkdom belangrijk. Met andere woorden: hoeveel pensioen zal men krijgen per maand? België zit hierbij in de lagere klasse binnen de OESO-landen, met een gemiddeld vervangingsinkomen van 42,6% van het vroegere loon. Het vervangingsinkomen varieert naargelang de inkomensklasse. Op grafiek 8 ziet

men dat grootverdieners minder pensioenrechten opbouwen doorheen hun loopbaan. Dit verschil is substantieel in België.

Grafiek 8: Bruto pensioen vervangingsinkomen (Bron: OESO, 2011) ⁴



Men kan dus de financiële stimulansen voortvloeiend uit het eerste en tweede pijler beleid opsplitsen in de pensioenrijkdom die men verkrijgt bij het pensioneren en de mogelijke positieve effecten die voortvloeien uit een extra jaar werken.

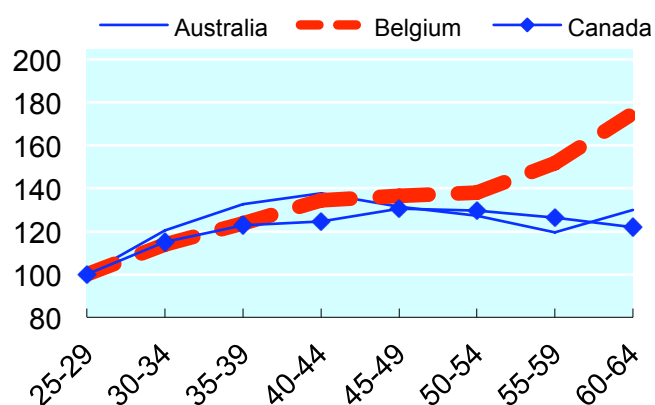
Tabel 2 (bijlage) geeft een overzicht van deze twee stimulansen voor de verschillende OESO landen. De categorie rechtsboven resulteert in zeer sterke stimulansen om langer te werken daar de pensioenrijkdom bij pensionering laag is en men veel kan bijverdienen door langer te werken. De cel links onderaan resulteert in omgekeerde negatieve stimulansen. België is niet de slechtste leerling maar scoort zeker niet goed. Enerzijds is de pensioenrijkdom bij pensionering in de middelste categorie. Dus men is niet zo geneigd om te pensioneren daar het maandelijks pensioen niet zo hoog zou zijn in vergelijking met het maandelijks loon of werkloosheidsuitkering. Anderzijds is de verandering in pensioenrijkdom bij verder werken negatief, dus in de laagste categorie. Dit resulteert vanzelfsprekend in lagere financiële stimulansen om te langer werken.

De voorwaarden waaraan oudere arbeiders werk kunnen vinden op de arbeidsmarkt zijn niet altijd even gemakkelijk. Een effectief activeringsbeleid van de oudere werknemers dient dus niet enkel rekening te houden met de financiële stimulansen voor oudere werknemers om al dan niet te werken (de aanbodzijde) maar ook met de vraagzijde, het jobaanbod voor oudere werknemers.

⁴ De rode vierkantjes duiden een hogere inkomensklasse aan en de blauwe balkjes stellen de pensioenrijkdom voor van lagere inkomensklassen.

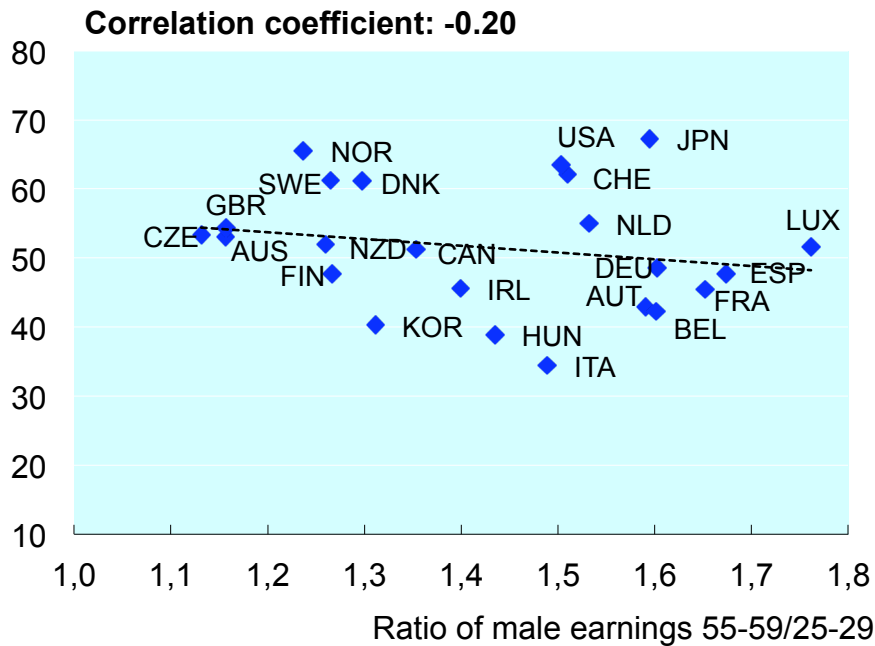
Hoewel het aandeel oudere werknemers op de arbeidsmarkt toeneemt, is er meer sprake van leeftijdsdiscriminatie op de arbeidsmarkt. Het OESO huidige gemiddelde is 3,1-3,2% van de oudere werknemers die klaagden over discriminatie. In België steeg dit de afgelopen jaren zienderogen. In 1995 was dit slechts 1,3%, hetgeen evolueerde tot 2,5% in 2000 en tot 3,2% in 2005. Deze evolutie is in strijd met wat werd waargenomen in veel andere OESO-landen. Vrijwel alle OESO-landen hebben een wetgeving die leeftijdsdiscriminatie verbiedt. In combinatie daarmee gaat vaak een publieke informatiecampagne gepaard om dit soort van discriminatie tegen te gaan. Naast deze negatieve houding van werkgevers ten opzichte van oudere werknemers, zijn er ook een aantal andere objectieve factoren die meespelen. De belangrijkste daarbij is de loonkost. Deze loonkost stijgt, zeker in België, door vooral de hogere anciënniteitskost die werkgevers moeten betalen voor oudere werknemers. Er is namelijk een hogere stijging van de anciënniteitskost dan van de productiviteitsverbetering.

Grafiek 9: Gemiddelde lonen per leeftijd (Bron: OESO, 2011)

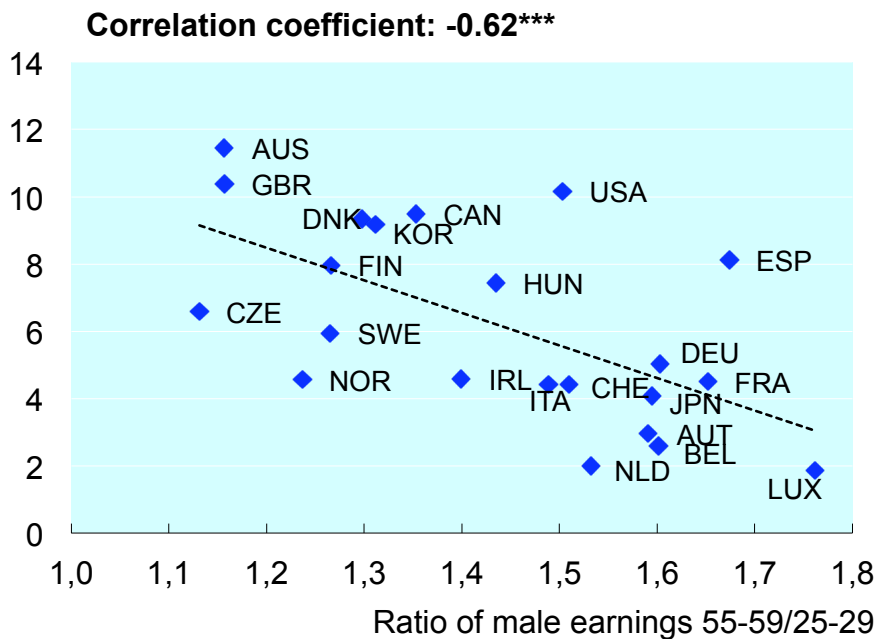


Binnen de OESO-landen zijn de lonen continu stijgend voor België, Frankrijk en Nederland. In vele andere landen daarentegen verloopt het patroon eerder volgens een omgekeerde U, waarbij ouderen (50-64) dus een lager loon krijgen dan werkenden van gemiddelde leeftijd. Dit is het meest duidelijk in Ierland, Japan en het Verenigd Koninkrijk. Dit vertaalt zich ook duidelijk in de werkgelegenheid en aanwervingen van oudere werknemers. Grafiek 10 en 11 illustreren dat de loonkost negatief gecorreleerd is met de tewerkstelling. De correlatiecoëfficiënt tussen loonkost en tewerkstelling voor oudere werknemers bedraagt -0,2. Een nog duidelijker verband vindt men bij de gegevens voor indienstneming van oudere werknemers waar de correlatiecoëfficiënt zelfs -0,62 bedraagt.

Grafiek 10: Tewerkstellingsgraad van 50-64 jarige mannen (%) (Bron: OESO, 2011)



Grafiek 11: In dienstneming van 50-64 jarige mannen (%) (Bron: OESO, 2011)



3.3 Budgettaire context

De overheidsuitgaven voor pensioenuitkeringen in de OESO-landen stegen gemiddeld 15% sneller dan de groei in het nationaal inkomen in de periode 1990-2007 en gingen van een gemiddelde van 6,1% van het BBP naar 7%. Gemiddeld zijn pensioenen de grootste overheidsuitgave. Ze zijn goed voor 17% van het overheidsbudget.

Zoals tabel 3 (bijlage) aangeeft, is Italië koploper in de proportie van het totale nationale inkomen besteed aan pensioenen, met 14,1% van het BBP in 2007. Andere landen met een hoge uitgave aan publieke pensioenuitkeringen, kunnen ook worden gevonden in Europa, waaronder Oostenrijk, Frankrijk en Griekenland met ongeveer 12% van het BBP die wordt besteedt aan pensioenuitkeringen. Duitsland, Polen en Portugal zitten hier juist onder met ongeveer 11%. In deze zeven landen nemen pensioenuitkeringen ongeveer 25-30% van de totale overheidsuitgaven voor hun rekening. In België zijn de pensioenuitkeringen goed voor ongeveer 9% van het BBP. Dit is 18,3% van de totale overheidsbestedingen. Dit is ver boven het OESO gemiddelde van respectievelijk 7% en 16,5%.

De OESO verwacht dat deze uitgaven verder zullen stijgen in 25 van de 29 OESO-landen. De belangrijkste oorzaak hiervan is de vergrijzing van de populatie. Pensioenuitkering worden verwacht 40% sneller te stijgen dan het BBP over de periode 2010-2060. Gemiddeld gezien zouden pensioenuitgaven stijgen van 8,4% van het BBP in 2010 naar 11,4% in 2050. Griekenland en Luxemburg zijn koplopers wat betreft toekomstige pensioenuitgaven waarbij meer dan 20% van het BBP wordt gereserveerd voor gepensioneerden. Canada, Estland en de Verenigde Staten scoren dan weer heel wat beter met erg lage toekomstige pensioenuitgaven rond 5% van het BBP. België zit eerder bij de hogere klasse tussen de OESO-landen met 14,8% van het BBP gereserveerd voor pensioenuitgaven in vergelijking met 10,3% in 2010. De implicatie hiervan voor het overheidsbudget is dat Belgische pensioenuitgaven zullen stijgen van 18% in 2010 naar ongeveer 27% in 2050 in verhouding tot de totale overheidsuitgaven, indien het totale overheidsbudget constant blijft.

4 Hervormingsmogelijkheden

Hoe kan de overheid de toenemende druk op de pensioenen oplossen? De Europese Unie heeft drie doelstellingen als aanbevelingen voor België inzake pensioenen (Hendrik, 2006). Een goed uitgebouwd pensioenstelsel wordt hier breder gezien dan enkel hervormingen van het pensioenstelsel: ook de werkgelegenheid en de globale overheidsfinanciën moeten aangepakt worden. De eerste doelstelling is toerijkende pensioenen uitkeren. Dit houdt een hervorming in van de vergoedingsstelsels. Met toerijkende pensioenen wordt bedoeld het bestrijden van het armoederisico bij ouderen, een aanvaardbare levensstandaard verzekeren en de bevordering van de solidariteit tussen en binnen de generaties. De tweede doelstelling situeert zich op het niveau van de financiële houdbaarheid

van de pensioenen. Hiervoor moet een voldoende hoge graad van werkgelegenheid nagestreefd worden en de participatiegraad van oudere werknemers verhoogd worden, rekening houdend met de beperkte middelen van de overheid en dit op een zodanige wijze dat actieven niet overbelast worden en gepensioneerden van een aangepast pensioen kunnen blijven genieten. Ook zou de overheid betaalbare, meeneembare en gewaarborgde pensioenen moeten kunnen waarborgen. Dit zou via regelgeving en goed beheer kunnen verwezenlijkt worden. De laatste doelstelling speelt in op de veranderende arbeidsmarkt in de Europese Unie. Om arbeidsmobiliteit van werknemers binnen de EU te stimuleren, moeten pensioenrechten gegarandeerd blijven over de grenzen heen. Ook zou een gelijke behandeling van vrouwen en mannen inzake pensioenrechten moeten gelden. Bovendien verwacht Europa dat er een efficiëntere communicatie tussen de overheid en de burgers ontstaat omtrent de verwachte uitkeringen en premies, evenals een meer doorzichtig en gemakkelijker aanpasbaar pensioenstelsel.

In deze paper zullen we ons focussen op de eerste en tweede doelstelling. Men kan deze doelstelling theoretisch op vele manieren verwezenlijken. Gruber en Wise (2002) delen de mogelijke hervormingen op in drie categorieën: het sanctioneren van werken afschaffen (1), parametrische hervormingen (2) en fundamentele hervormingen (3). In wat volgt zullen we deze indeling aanhouden bij het bespreken van de mogelijke hervormingen.

4.1 *Het sanctioneren van werken afschaffen*

Hoe langer mensen werken, hoe minder pensioenen er uitgekeerd moeten worden. Langer werken is een breed begrip, omdat de manieren om dit te bewerkstelligen dan ook afhangen van welke leeftijdscategorie men langer wil doen werken. Incentives om langer te werken zullen pas ontstaan als de welvaartstoename die men verkrijgt als men de pensioenleeftijd uitstelt en bijgevolg langer werkt, groter is dan de gederfde netto inkomsten die men zou hebben verkregen moest men niet langer gewerkt hebben (Gruber en Wise, 2002). In België kent men het systeem van vervroegde pensioenen. De grootste uitdaging om oudere werknemers langer te laten werken, is het aantal vervroegd gepensioneerden te doen dalen. Beleid kan dit bewerkstelligen door een grotere reductie van de pensioenuitkeringen voorop te stellen indien men vervroegd pensioneert, in vergelijking met de uitkering wanneer het pensioen op de normale pensioneringsleeftijd zou genomen worden. Hoe groter deze reductie is (en dus hoe groter het verschil is tussen de uitkeringen van diegenen die vervroegd uit de markt treden en gepensioneerden die op pensioengerechtigde leeftijd op pensioen

gaan), hoe groter de incentive zal zijn om de pensioneringsbeslissing uit te stellen tot de wettelijke pensioenleeftijd bereikt is (Gruber en Wise, 2002). Hierbij maken we ons wel de bedenking dat indien de pensioenuitkeringen bij vervroegd pensioen zeer laag zouden zijn, het beleid van andere sociale voorzieningen zoals bijvoorbeeld werkloosheidsuitkeringen hieraan moet aangepast zijn teneinde geen verschuiving te krijgen van vervroegd gepensioneerden naar werklozen.

Deze hervorming kan de overheidsfinanciën op twee manieren verbeteren: de uitgaven voor de uitkeringen van diegenen die het vervroegd pensioen opnemen zullen lager zijn en de opbrengsten uit de sociale zekerheid stijgen bij diegenen die langer blijven werken. Als men mensen die reeds recht hebben op een pensioenuitkering langer wil doen werken, dan zullen ze dat eerder doen als de uitkering laag is of als de belastingen op voortgezette arbeid laag zijn (Duval, 2003). Voor de overheidsfinanciën heeft dit twee gevolgen. Een positief gevolg is dat de inkomsten voor de sociale zekerheid groter zullen worden, maar een negatief gevolg is dat de uitkeringen voor diegenen die boven de pensioengerechtigde leeftijd werken ook hoger zullen zijn (want indien dit niet het geval zou zijn, zou er geen incentive bestaan om nog langer te werken). Het netto effect is in dit geval onzeker (Gruber en Wise, 2002).

4.2 Parametrische hervormingen

Overheden kunnen op een vrij gemakkelijke manier de ontvangsten en de uitgaven voor pensioenen opnieuw in evenwicht krijgen. Dit kan ofwel door de uitgaven te verminderen, ofwel door de ontvangsten voor de uitkeringen te verhogen.

De uitgaven kan men op verschillende manieren verminderen (Gruber en Wise, 2002). De overheid kan ten eerste simpelweg beslissen om alle uitkeringen te verlagen. Ten tweede kan de pensioenleeftijd verhoogd worden. Indien de pensioenleeftijd verhoogd wordt en de uitkeringen bij vervroegde uittreding verlaagd worden, dan zullen uitkeringen bij uittrede op om het even welke leeftijd, lager zijn. Ten derde kan men de leeftijd verhogen waarop vervroegde uittreding mogelijk is. Een vierde manier is om de indexering van de pensioenuitkeringen te verlagen. Pensioenuitkeringen worden aangepast aan de index der consumptieprijzen. Als de deze stijgt, dan stijgen de uitkeringen eveneens. Door de pensioenuitkeringen niet of minder snel dan de index der consumptieprijzen te laten stijgen, dalen ook de uitgaven voor pensioenuitkeringen. Een vijfde manier om de uitgaven te verminderen, is om met meer gewerkte jaren rekening te houden bij de berekening van de hoogte

van de uitkering, waardoor deze lager zullen uitvallen. Het is zo dat voor de berekening van de hoogte van de uitkering, niet altijd rekening gehouden wordt met alle inkomsten over de gehele loopbaan maar bijvoorbeeld enkel met de inkomsten van de laatste tien gewerkte jaren. Dit is in België het geval voor de berekening van de uitkeringen van overheidspersoneel. Aangezien het vaak zo is dat de inkomsten van de laatste gewerkte jaren de hoogste zijn uit de gehele loopbaan, kan de berekening van de uitkering niet anders dan lager uitvallen als er met meer gewerkte jaren rekening zou gehouden worden. Ten zesde kan ook indexering van de inkomsten, die gebruikt wordt bij de berekening van de hoogte van de uitkering, verlaagd worden, waardoor de uitkeringen lager zullen zijn. Een laatste wijze is om de pensioenuitkeringen hoger te belasten.

Naast het verminderen van de uitgaven, kunnen ook de belastingopbrengsten verhoogd worden (Gruber en Wise, 2002). Dit kan door de belastingvoet voor de sociale zekerheidsbijdragen te verhogen, eventueel aangevuld met een verlaging en/of afschaffing van de vrijgestelde bedragen. Ook kunnen andere belastingopbrengsten gebruikt worden voor de financiering van de pensioenen. In België is het Zilverfonds hier een mooie aanzet toe, waarbij overheidssurplussen in een (afzonderlijke) reservefonds worden gestort en die zouden kunnen dienen voor de uitbetaling van de pensioenen eens de overheidsschuld lager ligt dan 60 procent van het bruto binnenlands product (Daerden en Laruelle, 2010). Volgens Disney (2000) kan men de uitgaven voor pensioenuitkeringen verlagen en de belastingopbrengsten verhogen door de economische actieve bevolking te verhogen. Dit zou verwezenlijkt kunnen worden door bepaalde achterpoorten om in activiteit verzeild te raken, te blokkeren, zoals bijvoorbeeld invaliditeitsuitkeringen.

Deze parametrische hervormingen focussen heel erg op een verbetering van de overheidsfinanciën en verliezen hierdoor het sociale aspect uit het oog. Ze kunnen met name als gevolg hebben dat de ouderen in de armoede verzeild raken, wat in strijd is met de doelstellingen van de Europese Unie. Uit simulaties van deze beleidsaanbevelingen, blijkt dat het verhogen van de pensioenleeftijd, en meer bepaald de pensioenleeftijd koppelen aan de levensverwachting, de meest efficiënte maatregel is om de uitgaven voor de pensioenen uit de sociale zekerheid min of meer in evenwicht te houden (Chand en Jaeger, 1996).

4.3 Fundamentele hervormingen

Het Belgische pensioenstelsel is momenteel volgens het repartitiestelsel opgebouwd. Dit wil zeggen dat de huidige sociale zekerheidsbijdragen gebruikt

worden om de huidige pensioenuitkeringen te betalen. Er gaan steeds meer stemmen op om (volledig of gedeeltelijk) naar een voorgefinancierd systeem over te schakelen, namelijk naar het kapitalisatiestelsel. De Wereldbank (1994) beveelt in dit kader een verplichte en door de overheid beheerde eerste pijler aan volgens het repartitiestelsel, aangevuld met een verplichte en voorgefinancierde pijler beheerd door de private sector. Dit kan dan aangevuld worden met voorgefinancierde en door de private sector beheerde pensioenplannen waaraan vrijwillig kan deelgenomen worden.

Maar waarom overschakelen naar bijvoorbeeld een kapitalisatiestelsel? Het is duidelijk dat, indien de belastingopbrengsten (of een gedeelte ervan) van een kapitalisatiestelsel op de beurs belegd worden, deze een hogere opbrengst zal kennen dan via het repartitiestelsel, omdat het rendement op de beurs gemiddeld hoger ligt dan het rendement dat het repartitiestelsel genereert. Het rendement van elke generatie van het repartitiestelsel bestaat enkel uit de som van de bevolkingsgroei en de groeivoet in arbeidsproductiviteit. Aangezien de bevolkingsgroei een negatieve trend kent, en de arbeidsproductiviteit momenteel geen al te hoge groeivoeten vertoont, zijn de toekomstige belastinginkomsten voor de sociale zekerheid, die zullen dienen voor de uitbetaling van de pensioenen van de huidige generatie, onzeker. Daarenboven is het voorspellen van toekomstige belastingopbrengsten ook zeer onzeker (Aaron, Shoven en Friedman, 1999). Omdat een kapitalisatiestelsel een hoger rendement zou kennen, zou dit als gevolg hebben dat de sociale zekerheidsbijdragen voor pensioenen kunnen dalen om dezelfde hoeveelheid uitkeringen te betalen dan dat met een repartitiestelsel mogelijk zou zijn (Gruber en Wise, 2002).

De overschakeling van een repartitiestelsel naar een kapitalisatiestelsel, gaat gepaard met een overheidsschuld. De reden hiervoor is dat de belastingopbrengsten van de huidige werkende generatie niet langer kunnen dienen om de huidige pensioenuitkeringen te betalen, maar gebruikt worden om de pensioenuitkeringen van de huidige generatie voor te financieren. Bijgevolg heeft de overheid extra middelen nodig om de huidige pensioenuitkeringen te kunnen betalen. Als er geen extra overheidsinkomsten gegenereerd worden en/of als er geen overheidssurplus is, betekent de overschakeling, dat er een extra overheidsschuld zal zijn. Indien bij de overschakeling van stelsel, een land een hogere overheidsschuld zou aanvaarden die met de overschakeling zou gepaard gaan en indien de rendementen van de beide stelsels gelijk zouden zijn, dan maakt het economisch niet uit of het pensioensysteem voorgefinancierd is of niet. (Cremer en Pestieau, 2000). Daarenboven heeft het kapitalisatiestelsel twee

grote nadelen. Een eerste nadeel is dat met een kapitalisatiestelsel de solidariteit tussen de generaties verkleind wordt. Een tweede nadeel betreft het feit dat door de risicofactor dat inherent is aan een kapitalisatiestelsel, de opbrengsten voor sommige mensen lager zullen zijn dan met het huidige repartitiestelsel (Gruber en Wise, 2002).

Hoe kan men deze voor- en nadelen van elk systeem combineren om een zo optimaal pensioenstelsel uit te bouwen? In de internationale literatuur is men het vaak eens met de visie van de Wereldbank, namelijk een twee-pijler systeem, waarvan de eerste pijler volgens het repartitiestelsel is, en de tweede een kapitalisatiestelsel. Maar hoe omvangrijk dient de eerste pijler te zijn? Barr (2002) argumenteert dat de methode om de omvang van beide pijlers te bepalen, in tegenstelling tot wat de Wereldbank hanteert, niet op basis van instrumenten mag gebeuren, maar op basis van de doelen die deze instrumenten moeten bereiken. Hij besluit dat de eerste pijler dient om te vermijden dat gepensioneerden in armoede terechtkomen. Om deze reden zou de eerste pijler ook verplicht moeten zijn, evenals beheerd door de publieke sector en volgens een repartitiestelsel. Over de sociale zekerheidsbijdragen voor deze pijler, kan men ervoor opteren om een proportionele bijdrage te vragen afhankelijk van het inkomen, en een gelijke uitkering aan alle gepensioneerden uit te betalen, waardoor de solidariteit tussen gepensioneerden gegarandeerd blijft. Dit deel van de pensioenuitkering zou een minimumuitkering moeten garanderen voor gepensioneerden.

De tweede pijler dient volgens Barr (2002) voor consumption smoothing en zou op alle mogelijke manieren kunnen gebeuren. Dit wil zeggen dat het niet uitmaakt of het volgens het repartitiestelsel of via het kapitalisatiestelsel is, privaat of publiek beheerd, geïntegreerd in de eerste pijler of apart is.

Ook voorziet Barr een derde pijler, die privaat beheerd is, volledig voorgefinancierd en facultatief. Hier hebben individuen dus de vrije keuze om deel te nemen aan een derde pijler.

De omvang van de eerste pijler heeft volgens Barr (2002) gevolgen voor de omvang van de tweede pijler. Men zou ervoor kunnen opteren om een beperkte, verplichte en publiek beheerde eerste pijler te ontwikkelen dat kan aangevuld worden met een facultatieve, privaat beheerde tweede pijler op basis van een kapitalisatiestelsel. Dit systeem pleit voor de vrije keuze van individuen. Ook is er het fenomeen van moral hazard dat op deze manier kan vermeden worden. Moral

hazard betekent in deze context dat lage inkomensgroepen niet geneigd zijn om vrijwillig extra bijdragen te storten, indien er een omvangrijke eerste pijler bestaat. Een andere mogelijkheid die Barr aanhaalt is een uitgebreide, verplichte eerste pijler. Dit zou ervoor moeten zorgen dat bepaalde categorieën van mensen, en men denkt hier voornamelijk aan jongeren, die niet goed geïnformeerd zijn en hierdoor suboptimale keuzes maken over hun toekomstige pensioenuitkeringen, tegen zichzelf beschermd worden.

5 Beleidsvoorstellen tot hervorming van het Belgisch pensioenstelsel

'Only in growth, reform, and change, paradoxically enough, is true security to be found.' -Anne Morrow Lindbergh-

Paradoxaal genoeg moet men veranderen om te behouden wat men heeft. Bij onveranderd beleid zullen de Belgische pensioengerelateerde uitgaven andere overheidsuitgaven komen te verdringen. De beleidsvoorstellen geformuleerd in dit deel, hebben als doel een duurzamer systeem te construeren die een sociaal overheidsbeleid kan blijven ondersteunen.

Eerst behandelen we het bredere maatschappelijke beleid om hierna specifiek in te gaan op het pensioenbeleid. Hierbij wordt er rekening gehouden met de bovengenoemde doelstellingen die door de Europese Unie zijn geformuleerd. De indeling van de soorten pensioenhervormingen zal die van Gruber en Wise (2002) blijven volgen.

5.1 Maatschappelijke draagkracht

Om een vergrijzende verzorgingsstaat betaalbaar te houden, dient niet alleen het pensioensysteem te veranderen. Men moet ook durven kijken naar de draagcapaciteit van het bredere systeem. We hebben specifieke aandacht voor het geboortecijfer, de productiviteit en de overheidsschuld.

Om de afhankelijkheidsratio omhoog te halen, is een veel ambitieuzer overheidsbeleid aan de orde.

Eerst en vooral adviseren we om mogelijke barrières tot het krijgen van kinderen te verkleinen. Dit kan onder andere door een meer flexibel arbeidsmarktbeleid of gratis kinderopvang. Ten tweede moet België migratie durven zien als een kans

om hoogopgeleide productieve werknemers aan te werven. Dit kan door een proactief migratiebeleid. Ook de productiviteit van de werkende bevolking is een actiepunt. Als de productiviteit stijgt, stijgen de belastinginkomsten. Dan zijn er meer middelen beschikbaar voor overheidsbeleid. Onderwijs van hoge kwaliteit gericht op een performante kenniseconomie is het doel. We vragen in die zin dan ook meer investeringen in onderwijs met bijzondere aandacht voor hoger onderwijs.

We zijn ook van mening dat de overheidsschulden gereduceerd moeten worden en de rentelasten aangelegd moeten worden als reserves in het Zilverfonds die de hoge sociale uitgaven kunnen compenseren.

5.2 *Het sanctioneren van werk afschaffen*

België heeft de vierde laagste effectieve pensioneringsleeftijd binnen de OESO-landen van 59,1 jaar ten opzichte van een wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar (OESO, 2011). Om deze leeftijd omhoog te halen is een daadkrachtig overheidsbeleid noodzakelijk.

Om het sanctioneren van werken te voorkomen, zijn we van mening dat alle bestaande systemen die het mogelijk maken om vervroegd op pensioen te gaan, zoals het brugpensioen, het opnemen van niet opgenomen ziekte-dagen voor ambtenaren en dergelijke, versneld moeten worden uitgefaseerd. Weliswaar voeren we op deze regel één uitzondering in, die verder in deze tekst zal besproken worden. Dit heeft als gevolg dat iedereen na het behalen van een volledige loopbaan de mogelijkheid krijgt om te pensioneren, dus niet de verplichting.

Wie wil blijven werken zou dat moeten kunnen, zowel deeltijds als voltijds. Dit zou daarenboven aan een gunstig belastingtarief moeten kunnen. Indien er deeltijds zou bijgeklust worden, dan zou een deel van het pensioen dienen uitgekeerd te worden totdat minimum het netto bedrag bereikt wordt die men zou krijgen, indien men enkel het pensioen zou opnemen en niet zou werken.

Ook de werkgelegenheid voor ouderen moet worden vergroot. Dit moet ons inziens in de eerste plaats gebeuren via een afschaffing, of ten minste een vermindering, van de anciënniteitsbijdrages. Naarmate de leeftijd toeneemt, stijgen de lonen veel meer in België dan in andere landen. In navolging van o.a. Japan en het Verenigd Koninkrijk stellen we voor dat oudere werknemers geen wettelijk recht hebben op een hoger loon door anciënniteit.

5.3 Parametrische hervormingen

De systemen afschaffen die het mogelijk maken vervroegd op pensioen te gaan, doen de uitgaven voor pensioenen dalen. We zijn er ons echter wel van bewust dat een volledige loopbaan uitoefenen niet even makkelijk is binnen alle beroepsactiviteiten. Om deze problematiek op te lossen, voeren we één uitzondering in. We stellen voor dat er voor deze groep, in samenwerking met de RVA, werknemers en de werkgevers, intensievere begeleidingsmaatregelen zouden komen. Deze begeleidingsmaatregelen dienen ruim op tijd te worden gestart zodat men vooraf reeds vaardigheden kan verwerven die op een verder gevorderde leeftijd toegepast kunnen worden. Zo kan men goed voorbereid worden op het deel van de loopbaan op latere leeftijd. Indien de lichamelijke beperkingen te groot zijn om nog te kunnen werken, dient de RVA deze personen door te sturen naar een arbeidsgeneesheer die samen met de betrokken huisarts of gespecialiseerde geneesheer zal beslissen of er eventueel een invaliditeitsuitkering kan gegeven worden. Dit zou samen ingevoerd moeten worden met een beperking van de werkloosheid in de tijd en/of werkloosheidsuitkeringen die afnemend zijn in de tijd.

Er is verdeeldheid wat betreft het al dan niet verhogen van de pensioenleeftijd. Aan de ene kant is er de mening dat het belangrijker is oudere werknemers (terug) te activeren in plaats van oudere werknemers nog langer te doen werken. Beleid gericht op het activeren van bruggepensioneerde en werkloze ouderen, kan de pensioenuitgaven al een heel stuk doen dalen. Een argument is eveneens dat het "eerlijker" zou zijn om iedereen die kan werken, aan dezelfde voorwaarden te onderwerpen, dan de pensioenleeftijd te verhogen. Indien enkel de pensioenleeftijd verhoogd wordt, zou de ongelijkheid tussen ouderen groter kunnen worden, aangezien bepaalde ouderen kunnen genieten van bijvoorbeeld een brugpensioen bij herstructureringen van bedrijven, en anderen niet.

Aan de andere kant zijn er weldegelijk argumenten om een stijging van de pensioenleeftijd tot 67 jaar in het vooruitzicht te stellen en deze gestaag te laten stijgen. De regel dient hierbij te gelden dat hoe ouder men gemiddeld wordt, hoe langer men mee moet bijdragen. En hoewel een activering van oudere werknemers een prioriteit blijft, dient men al te starten met het werken naar een hogere pensioenleeftijd zoals ook het geval is in vele andere OESO landen.

Los van de discussie omtrent de wettelijke pensioenleeftijd zijn we het er wel over eens dat deze in de eerste plaats dient af te hangen van de loopbaan. Iedereen met een loopbaan van 45 jaar zou zijn pensioen kunnen opnemen. Wie vroeger op rust wil gaan heeft dat recht, maar kan pas genieten van een

uitkering wanneer de wettelijke pensioenleeftijd is bereikt. Natuurlijk wordt de onvolledige loopbaan in rekening gebracht bij de berekening van de uitkering. Hoe dit gebeurt wordt verder uitgelegd.

De berekening van de hoogte van de uitkering uit de eerste pijler en de tweede pijler zou op een simpelere manier dienen te gebeuren. Hoe dit in de praktijk zou werken, wordt verder in de tekst toegelicht. Dit zou enerzijds kunnen verwezenlijkt worden door het onderscheid tussen werknemers, ambtenaren en zelfstandigen weg te werken bij de berekening van het bedrag van de uitkering en de bedragen van de bijdragen. Anderzijds moet men wel rekening houden met de eigenheid van deze beroepskeuzes.

Ook zouden we bepaalde periodes uit de loopbaan, die momenteel als gelijkgestelde periodes aanzien worden voor de berekening van de uitkering, afschaffen of in de tijd beperken. We zouden bijvoorbeeld het tijdskrediet als gelijkgestelde periode afschaffen en de opbouw van pensioenrechten tijdens werkloosheid in de tijd sterk beperken. Om de incentive tot studeren niet af te zwakken, zouden we het verder specialiseren aan een erkende onderwijsinstelling na het behalen van een diploma in een masteropleiding, als gelijkgestelde periode beschouwen. Zwangerschapsverlof en ouderschapsverlof zou eveneens als gelijkgesteld kunnen blijven beschouwd worden, om de bevolkingsgroei te stimuleren.

Het indexeringsmechanisme op de inkomsten en de uitkeringen zouden we ongewijzigd laten, daar dit een beschermingsmechanisme betreft om de koopkracht van gepensioneerden te garanderen.

Pensioenuitkeringen hoger belasten zou in onze hervorming niet aan de orde komen omdat we van mening zijn dat uitkeringen niet dienen belast te worden. Netto uitkeringen berekenen en uitbetalen zou doorzichtiger en duidelijker zijn.

Belastingvoeten verhogen om de betaalbaarheid van de pensioenen te garanderen is, door de reeds hoge belastingdruk op arbeid, niet aangewezen. Andere belastingopbrengsten gebruiken voor het betalen van de pensioenen dient vermeden te worden, daar eerst de overheidsschuld drastisch zou moeten verlagen en het pensioenstelsel best zelfvoorzienend zou moeten zijn.

5.4 Fundamentele hervormingen

We sluiten ons grotendeels aan bij de reeds aangehaalde standpunten van de Wereldbank (1994). Specifiek voor België willen we er nog eens op wijzen dat de

verschillende stelsels zouden afgeschaft moeten worden, zodat de pensioenuitkeringen uit zowel de eerste als de tweede pijler voor alle werkenden uit een gezamenlijke pot zouden komen.

De eerste pijler zou via een repartitiestelsel moeten georganiseerd worden. Hierdoor behoudt men de intergenerationele solidariteit. Ook zou de basisuitkering, die gepensioneerden van de eerste pijler ontvangen, voor alle gepensioneerden die op rust gaan na een volledige loopbaan gelijk moeten zijn. Het bedrag van de uitkering uit deze pijler zou gelijk zijn aan een eerlijk bestaansminimum. Hierdoor vermijdt men dat gepensioneerden in de armoede terechtkomen. Dit betekent ook dat voor veel mensen het grootste deel van de pensioenuitkering zou komen uit de eerste pijler.

De tweede pijler kan als consumption smoothing voor gepensioneerden dienen. Dit zou op basis van een kapitalisatiestelsel kunnen beheerd worden. In tegenstelling tot de Wereldbank zijn we van mening dat deze pijler ook beter door de overheid kan beheerd worden. In het licht van de recente financiële crisis lijkt privé beheer van dit geld te onzeker. De deelname aan deze pijler is niet vrijblijvend en zou aldus ook niet meer gebeuren via de paritaire comités en zou niet meer afhankelijk zijn van de beroepsactiviteit. De bijdragen die naar dit deel van de pensioenen gaan, zouden proportioneel moeten groeien met de hoogte van het inkomen. Belangrijk hierbij is dat de bijdragen vaststaan, maar dat de uitkeringen dat niet zijn. Dit alles heeft als gevolg dat wie meer verdiend heeft tijdens zijn loopbaan, nog steeds een hoger pensioen zal ontvangen. Wel zou deze tweede pijler moeten geplafonneerd worden. De overschotten kunnen dan in een reserve pensioenfonds gestoken worden. Indien er zich een tekort voordoet in de eerste pijler (wat kan voorvallen aangezien het een repartitiestelsel betreft), kan dit reservefonds aangesproken worden om dit tekort te dichten.

Wie beslist te stoppen met werken vooraleer de loopbaan van 45 jaar bereikt is, en nog geen 65 jaar is, zou pas aanspraak kunnen maken op een pensioenuitkering op 65 jaar. Wie op pensioen gaat op 65 jaar, maar geen volledige loopbaan heeft, bijvoorbeeld door het opnemen van tijdskrediet, zal een lagere uitkering, proportioneel met het aantal ontbrekende loopbaan jaren, ontvangen. Deze mensen kunnen na hun 65 jaar blijven werken om verder aan te groeien tot het vereiste aantal loopbaan jaren, echter zonder onder het gunstige belastingsstelsel voor gepensioneerden te ressorteren. Zo zouden ze nog de mogelijkheid krijgen om van een volledig pensioen te kunnen genieten.

Om de druk op de eerste en tweede pijler verder te verlichten is de zogenaamde derde pijler van cruciaal belang. In vergelijking met de andere OESO landen verleent België echter niet zoveel belastingvoordeel aan pensioensparen, dit zou met andere woorden verder kunnen worden opgekrikt. In het algemeen vinden we echter de manier en voorwaarden waarop die georganiseerd is in België goed.

6 Besluit

In het eerste deel van de paper hebben we het pensioensysteem in België besproken. We hebben de oorzaken van de veroudering van de leeftijdsstructuur van de bevolking besproken, alsook de toegenomen budgettaire kosten van de vergrijzing. In het tweede deel van de bespreking hebben we een vergelijkend kader opgesteld voor de belangrijkste fenomenen omtrent de Belgische pensioenen en de pensioenen in de OESO-landen. Vervolgens hebben wij in deel 3 algemene mogelijkheden aangereikt om hervormingen door te voeren. Het is aan de overheid en de sociale partners om te beslissen hoe ze die hervorming gaan aanpakken. Het zullen geen gemakkelijke beslissingen zijn, maar ze dienen dringend genomen te worden. In het laatste deel, tenslotte, hebben we zelf enkele hervormingsmaatregelen voorgesteld. We hebben ervoor gekozen om de principes van de sociale zekerheidsstaat te behouden, door aan iedereen met een volledige loopbaan een minimumuitkering te garanderen. Om de betaalbaarheid van het pensioensysteem te kunnen blijven garanderen, hebben we uitgaven, zoals bijvoorbeeld de werkloosheidsuitkeringen, gereduceerd en andere uitgaven, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid om vervroegd te pensioneren, afgeschaft. Ons voorstel is dus een grondige hervorming van het Belgische pensioensysteem, aangezien we van mening zijn dat kleine aanpassingen niet voldoende zullen zijn om het systeem dat nu bestaat, te kunnen blijven aanhouden.

7 Lijst van geraadpleegde werken

Aaron H.J., Shoven J.B. en Friedman B.M., 1999. Should the United States privatize Social Security?. Massachusetts Institute of Technology.

Baroni E., 2007. Pension Systems and Pension Reform in an Aging Society: an Introduction to the Debate. Institute for future studies.

Barr N., 2002. Reforming pensions: myths, truths, and policy choices. International Social Security Review, Vol. 55, 2/2002.

Berghman J., Debels A., Vandenplas H., Verleden F., Mutsaerts A., Peeters H. en Verpoorten R., 2010. De Belgische pensioenatlas 2010. Leuven, KUL - Centrum voor Sociologisch Onderzoek, Onderzoeksgroep Pensioenbeleid, 138 p.

Chand S.K. en Jaeger A., 1996. *Aging population and public pension schemes*. International Monetary Fund.

Cremer H. en Pestieau P., 2000. *Reforming our pension system: is it a demographic, financial or political problem?*. European Economic Review 44, p. 974-983.

D'Addio, A.C. en M. Mira d'Ercole, 2005. *Trends and Determinants of Fertility Rates in OESO Countries: The Role of Policies*. Social, Employment and Migration Working Paper, No. 27, OECD Publishing.

Daerden M. en Laruelle S., 2010. *Een toekomst voor onze pensioenen*. Groen Boek. Nationale pensioenconferentie. Brussel, Ministerie van pensioenen en grootstedenbeleid, 209p.

Disney R., 2000. Crises in public pension programmes in OECD: what are the reform options?. The Economic Journal, 110p.

Duval R., 2003. The retirement effects of old-age pension and early retirement schemes in OECD countries. Department of Economics, OECD Publishing.

Federale Overheidsdienst budget en beheerscontrole, 2010. *Stabiliteitsprogramma van België 2009-2012*.

Federaal Planbureau, 2008. *Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060*. Economische analyses en vooruitzichten, Algemene directie statistiek en economische informatie, 152p.

Goedemé T., 2005. *Nieuw Roemeens pensioenstelsel minder solidair dan Belgische tegenpool*. Over Werk: Tijdschrift van het Steunpunt WSE / Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming, p. 118-121.

Gruber J. en Wise J., 2002. *Social Security Pension Reform in Europe*. Martin Feldstein and Horst Siebert editors, p. 49-84.

Hendrik L., 2006. *Strategisch Rapport Pensioenen België 2005*, Federale overheidsdienst Sociale Zekerheid, Brussel.

Hoge Raad van Financiën, 2009. *Studiecommissie voor de Vergrijzing*. Geraadpleegd op 20 maart 2011. Beschikbaar via: http://www.docufin.fgov.be/intersalgn/hrfcsf/adviezen/PDF/vergrijzing_2009_06.pdf

Hoge Raad van Financiën, 2010. *Studiecommissie voor de Vergrijzing*. Geraadpleegd op 20 maart 2011. Beschikbaar via: http://www.plan.be/admin/uploaded/201007050808240.rapport2010_nl.pdf

OESO, 2011. *Pensions at a glance 2011: retirement-income systems in OECD and G20 countries*, OECD Publishing.

Tapia W., 2008. *Description of Private Pension Systems*. OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, nr. 22. OECD Publishing.

The World Bank, 1994. *Averting the old age crisis: policies to protect and promote growth*. Oxford University Press.

8 Bijlagen

Tabel 2: Niveau en verandering in netto pensioenrijkdom 60-64 jarige leeftijd met gemiddelde inkomsten. (Bron: OESO, 2011)

	Change in pension wealth from working age 60-65
--	--

		Lowest third	Middle third	Highest third
Level of pension 60	wealth at age			
	Lowest third	Mexico	Germany, Ireland, Sweden, United Kingdom, United States	Chile, Czech Republic, Japan, Korea, Poland
	Middle third	Australia, Belgium, Canada, Estonia	Denmark, Finland, New Zealand	Austria, Israel, Norway, Switzerland
Highest third	Greece, Italy, Luxembourg, Portugal, Slovenia, Turkey	France, Hungary, Spain	Hungary, Iceland, Netherlands, Slovak Republic	

Tabel 3: Overheidsuitgaven aan pensioenen (Bron: OESO, 2011)

	Level (% of GDP)					Change (%)	Level (% of total government spending)	
	1990	1995	2000	2005	2007	1990-2007	1990	2007
Australia	3,0	3,6	3,8	3,3	3,4	11,2	8,6	10,1
Austria	11,4	12,3	12,3	12,5	12,3	7,8	22,1	25,3
Belgium	9,1	9,4	8,9	9,0	8,9	-2,9	17,4	18,3
Canada	4,2	4,7	4,3	4,2	4,2	-1,2	8,5	10,6
Chile		6,9	7,5	5,9	5,2			
Czech Republic	6,1	6,3	7,5	7,3	7,4	21,8		17,5
Denmark	5,1	6,2	5,3	5,4	5,6	8,6	9,2	10,9
Estonia			6,0	5,3	5,2			15,2
Finland	7,3	8,8	7,7	8,4	8,3	13,3	15,1	17,5
France	10,6	12,0	11,8	12,3	12,5	17,5	21,5	23,9
Germany	9,0	10,7	11,2	11,5	10,7	19,1		24,5
Greece	9,9	9,6	10,7	11,7	11,9	20,9		26,3
Hungary			7,4	8,6	9,1			18,3
Iceland	2,2	2,4	2,2	2,0	1,9	-14,7		4,5
Ireland	3,9	3,5	3,1	3,4	3,6	-7,7	9,0	9,7
Israel		4,7	4,9	5,1	4,8			10,7
Italy	10,1	11,3	13,6	14,0	14,1	38,9	19,1	29,4
Japan	4,9	6,1	7,4	8,7	8,8	80,5		27,0

Korea	0,7	1,2	1,4	1,5	1,7	130,5	3,7	5,7
Luxembourg	8,2	8,8	7,5	7,2	6,5	-19,8	21,6	18,1
Mexico	0,5	0,7	0,9	1,2	1,4	202,0		7,2
Netherlands	6,7	5,8	5,0	5,0	4,7	-29,8	12,2	10,4
New								
Zealand	7,4	5,7	5,0	4,3	4,3	-41,8	14,0	10,9
Norway	5,6	5,5	4,8	4,8	4,7	-16,6		11,4
Poland	5,1	9,4	10,5	11,4	10,6	107,0		25,2
Portugal	4,9	7,2	7,9	10,3	10,8	119,8		
Slovak								
Republic		6,3	6,3	6,2	5,8			17,0
Slovenia			10,6	9,9	9,6			22,7
Spain	7,9	9,0	8,6	8,1	8,0	1,5		20,5
Sweden	7,7	8,2	7,2	7,6	7,2	-6,8		14,1
OESO34	6,1	6,7	6,9	7,1	7,0	14,5		16,5