



ENKELE BEDENKINGEN BIJ DE PENSIOENVOORSTELLEN VAN ITINERA

ERIK SCHOKKAERT

Ik ben het met vele elementen in de analyse en met vele voorstellen van Itinera eens. In deze korte nota richt ik mij enkel op punten van discussie en op mogelijke aanvullingen.

Algemene uitgangspunten

In de Itinera-nota wordt gesteld dat het een vergissing is om te veronderstellen dat “le progrès social consiste à s’arrêter de travailler de plus en plus tôt”. Maar waar haalt de analyst (of de beleidsmaker) het recht om te oordelen over de inhoud van sociale vooruitgang en om zijn oordeel aan de burgers op te leggen? Ik denk dat een ethisch meer aantrekkelijk uitgangspunt erin bestaat om de voorkeuren van de burgers te gebruiken als het uiteindelijke criterium voor de evaluatie van het beleid. Dit impliceert echter vanzelfsprekend dat die burgers ook de gevolgen van hun voorkeuren zelf moeten dragen, d.w.z. dat ze daarvoor tot op zekere hoogte verantwoordelijk gesteld worden.

Verantwoordelijkheid voor de eigen voorkeuren opleggen is enkel aanvaardbaar wanneer mensen effectief gelijke keuzemogelijkheden (kansen) krijgen in hun leven. Een rechtvaardige behandeling van mensen met een verschillende socioeconomische achtergrond en een verschillend aangeboren talent binnen één cohorte is dan ook noodzakelijk. Bij de analyse van beleidsvoorstellen moet bovendien rekening gehouden worden met rechtvaardigheid tussen de cohorten (een herverdeling waarvoor enkel de overheid kan zorgen). Hierbij moeten twee populaire uitgangspunten als te primitief verworpen worden: a) de verworven rechten van de gepensioneerden kunnen niet ten allen prijze gegarandeerd worden indien er in de economische omgeving grote wijzigingen optreden; b) op zichzelf kunnen constante bijdragevoeten voor de actieve bevolking nooit een soort van ethisch ideaal vormen. Hoewel dit niet expliciet gesteld wordt, lijkt de tweede vooronderstelling toch som-

ITINERA Summer Seminar 2012

mige analyses van Itinera te inspireren.

Economen moeten dus zich niet enkel richten op “efficiëntie”, maar ook op rechtvaardigheid. “Efficiëntie” is overigens niet gedefinieerd wanneer niet eerst de maatschappelijke doelstellingen duidelijk omschreven worden. Er bestaat geen consensus over wat rechtvaardigheid precies inhoudt, maar in elk geval moet hierover een brede maatschappelijke discussie gevoerd worden. Om die discussie mogelijk te maken is transparantie noodzakelijk, en moeten concrete beleidsvoorstellen geïntegreerd worden in een denkkader dat toelaat ook verdelingsaspecten expliciet aan de orde te stellen. Dit is niet enkel vanuit ethisch standpunt noodzakelijk. De grote lijnen voor een oplossing van het pensioenprobleem zijn bekend en worden grotendeels aanvaard door analisten op een breed spectrum van links naar rechts. Het probleem ligt in de (beperkte) maatschappelijke aanvaarding van deze voorstellen. Wanneer men een voldoende groot maatschappelijk draagvlak voor hervormingen wil opbouwen, mogen de voorstellen niet in strijd komen met elementaire gevoelens van rechtvaardigheid binnen de samenleving.

Deze basisuitgangspunten zijn niet zomaar algemene theoretische beschouwingen. Ze hebben directe implicaties voor de beoordeling van concrete beleidsvoorstellen.

Concrete beleidsvoorstellen

Eerste pijler

INTRAGENERATIONELE VERDELING

De eerste pijler (het wettelijke stelsel) is van het grootste belang om ook aan de armsten een behoorlijk pensioen te bezorgen. De Belgische pensioenen (vervangingsratio's) zijn in Europees perspectief aan de lage kant. Dit geldt ook voor de minimumpensioenen. Optrekken van de laagste inkomens is prioritair. Deze bekommernis wordt door het overgrote deel van de bevolking gedeeld.

Dit betekent echter niet dat de band tussen bijdragen en uitkeringen verder mag worden uitgehouden. We zijn in België reeds (te?) ver afgeweken van de principes van een Bismarcksysteem. Een Bismarcksysteem heeft twee belangrijke voordelen: (a) er is een groeiende hoeveelheid empirische evidentie dat (zeker in een systeem met collectieve loononderhandelingen) de stijging van de loonkosten meer gematigd is indien er een band bestaat tussen bijdragen en uitkeringen. Voor de loonkost is de structuur van de uitkeringen van meer belang dan vormen van zgn. alternatieve financiering; (b) het wettelijke pensioensysteem kan slechts voldoende genereus zijn voor de armsten als ook de middengroepen en de hogere inkomens het systeem blijven steunen. Het gevolg van deze redenering is dat er moet naar gestreefd worden om ook in het wettelijk stelsel relatief hoge pensioenen uit te betalen.

ITINERA Summer Seminar 2012

In deze context is het Itinera-pleidooi voor “fiscale neutraliteit” wat dubbelzinnig. Men kan die fiscale neutraliteit realiseren en tegelijkertijd de huidige netto-pensioenen behouden, maar dan moet men voor de hogere inkomens de bruto-pensioenen verhogen. Dit is een vestzak-broekzak operatie, maar ze kan verdedigd worden indien men denkt dat ze het globale fiscale systeem meer transparant zou maken. Realiseren van fiscale neutraliteit met behoud van de huidige brutopensioenen komt echter gewoon neer op een belastingverhoging, die vooral hogere pensioenen zou treffen. Deze relatieve verlaging van de hoge pensioenen binnen het huidige wettelijke stelsel lijkt mij omwille van bovenstaande redenen niet wenselijk.

Ik ben het eens met het Itinera-voorstel om de pensioenrechten te individualiseren. Dit moet dan wel gepaard gaan met een systeem van bijdragensplitting voor samenwonende partners.

INTERGENERATIONELE VERDELING

De eerste pensioenpijler berust op een soort van contract tussen de generaties. Stabiliteit en transparantie zijn essentieel. Het al dan niet verhogen van de pensioenen mag niet afhankelijk zijn van de grillen van wisselende politieke meerderheden. Er is daarom grote nood aan een duidelijk lange-termijn “sociaal contract” dat de rechten en plichten van jonge en oude cohorten ondubbelzinnig vastlegt. Dit zou kunnen ingepast worden in het Itinera-voorstel van “Automatic Budgeting”.

Een mogelijk referentiepunt voor zulke lange termijn-regeling vormt de zogenaamde Musgraveregulering: deze stelt dat (gemiddeld) de verhouding tussen de netto-inkomens van de gepensioneerden en de netto-inkomens van de actieven doorheen de tijd constant moet blijven. Als de brutookomens van de actieve bevolking stijgen door de economische groei, moeten de pensioenen worden opgetrokken. Als de bevolking veroudert (bij gelijkblijvende inkomens), moet de last van deze vergrijzing verdeeld worden over de actieven en de gepensioneerden. De Musgrave-regel vormt een compromis tussen “verworven rechten” voor de gepensioneerden (waarbij de last van de vergrijzing volledig naar de actieven wordt doorgeschoven) en “constante bijdragevoeten” (waarbij de gepensioneerden volledig de last moeten dragen).

Een verhoging van de bijdragen van de jongere cohorten mag geen taboe zijn, omdat het rechtvaardig is dat welvaart herverdeeld wordt van rijkere naar armere cohorten. Natuurlijk moet deze verhoging ook beoordeeld worden op haar macroeconomische effecten. De arbeidsmarkteffecten van sociale bijdragen hangen overigens minder af van de hoogte ervan dan van de band tussen bijdragen en uitkeringen (zie hoger). Ook tweede pijler-arrangementen verhogen de loonkost.

Tweede pijler

De tweede pijler (aanvullende pensioenen) is essentieel en moet verplicht worden gemaakt. Een tweede pijler verbetert de intergenerationale risicospreiding, omdat hij zorgt voor een beter evenwicht tussen repartitie en kapitalisatie. Fiscale stimuli zijn aanvaardbaar en zelfs wenselijk in de mate dat er solidariteitsverplichtingen worden opgelegd die ingaan tegen private marktoplossingen.

ITINERA Summer Seminar 2012

Het aanmoedigen van de uitbetaling van tweede pijler-pensioenen onder de vorm van annuïteiten (i.p.v. kapitaaluitkeringen) moet een topprioriteit van het beleid zijn.

Derde pijler

De fiscale voordelen voor de derde pensioenpijler (het private pensioensparen) moeten worden afgeschaft. Door dit systeem ondergraaft het beleid zelf het vertrouwen van de bevolking in de eerste pijler. Mensen zijn natuurlijk volledig vrij om "bij" te sparen voor hun pensioen, en het moet worden toegejuicht wanneer de private markt daarvoor mogelijkheden creëert. Maar waarom zou de gemeenschap deze vrije beslissing moeten subsidiëren?

Uittreding uit de arbeidsmarkt

De verhoging van de activiteitsgraad van de oudere bevolking vormt een essentieel bestanddeel in elke hervorming van het pensioensysteem. Voor de regeling van de pensioenleeftijd zijn flexibiliteit, verantwoordelijkheid en rechtvaardigheid van het grootste belang. In plaats van te werken met een pensioenleeftijd, moet er gewerkt worden met het concept van een "normale loopbaan". Zo een normale loopbaan gaat in op het moment dat mensen (na hun studies) toetreden tot de arbeidsmarkt. In een ideaal systeem zou de "normale" loopbaan moeten variëren met verwachte levensduur en arbeidsomstandigheden. Het opzetten van zo een gedifferentieerd systeem is echter moeilijk. Wanneer men bij de telling van het aantal jaren wel de periodes van onvrijwillige activiteit, maar niet de studieperiode meetelt, zet men in elk geval reeds een eerste stap in de goede richting. Rond die (in het ideale geval gedifferentieerde) normale loopbaan als referentiepunt moet er een (strict actuariael neutraal) bonus-malussysteem worden ingevoerd. Mensen die vroeger op pensioen willen gaan zullen zich moeten tevreden stellen met een lager pensioen, mensen die langer blijven werken hebben recht op een hoger pensioen. Deeltijdse pensionering (zoals door Itinera voorgesteld) past goed in deze benadering. Invoering van het concept van een normale loopbaan is een noodzakelijke voorwaarde om een bonus-malussysteem op een rechtvaardige wijze in te voeren.

Bij de definitie van de normale loopbaan rijst onmiddellijk de vraag wat te doen met de gelijkgestelde perioden. Het invoeren van quota lijkt me een zeer ruwe maatregel. Ik begrijp niet hoe men quota bv. in het geval van chronische ziekte zou kunnen rechtvaardigen. Veel beter vind ik de verscherping van de criteria waaraan gelijkgestelde perioden moeten voldoen: sommige vormen van tijdscrediet ("une pause-carrière pour faire le tour du monde") moeten inderdaad niet door de gemeenschap gedragen worden. Dit past perfect in de idee van verantwoordelijkheid voor eigen voorkeuren. Ook formules van tijdssparen kunnen een creatieve manier vormen om de bepaling van een "normale loopbaan" in te vullen.

Natuurlijk ben ik het ermee eens dat het noodzakelijk is de werking van de arbeidsmarkt te versoepelen. Op dit ogenblik werken wij te hard wanneer we jong zijn en te weinig wanneer we ouder worden. Het bestaande systeem van anciënniteitsvergoedingen moet herdacht worden. Systemen van vervroegde uittreding moeten worden afgebouwd en de bedrijven moeten gestimuleerd worden

ITINERA Summer Seminar 2012

om oudere werknemers in dienst te nemen. Het is echter niet evident om in deze context concrete overheidsmaatregelen voor te stellen, omdat we hier in de sfeer van private ondernemingsbeslissingen en (al dan niet collectieve) loononderhandelingen zitten. Allicht zou de overheid al kunnen beginnen met voor zijn eigen personeel meer adequate systemen uit te werken. Overigens moet de discussie over de ambtenarenpensioenen ingepast worden in een bredere discussie over het ambtenarenstatuut.

Individuele pensioenrekeningen?

Ik zie weinig heil in de invoering van individuele pensioenrekeningen ("notional accounts"). Het startpunt in de Zweedse hervorming was zeer verschillend van de Belgische situatie. In een soepel Bismarck-systeem kunnen de beoogde positieve effecten (bv. rekening houden met gemiddelde levensverwachting, mensen meer verantwoordelijk maken voor hun eigen carrièerekeuzes) ook zonder expliciete invoering van individuele rekeningen gerealiseerd worden (zie sommige van bovenstaande voorstellen). Overigens moeten er ook in een systeem van "notional accounts" uitzonderingen worden gecreëerd en bijkomende transferten gerealiseerd wanneer men tot een rechtvaardige verdeling wil komen (zie ook het Zweedse model). Individuele rekeningen zijn overbodig en ze dreigen fundamenteel het maatschappelijke draagvlak voor de solidariteit te ondergraven.

Enkele bijkomende punten

Het Zilverfonds is een overbodige en misleidende vestzak-broekzakoperatie. Het zou veel efficiënter zijn de overheidsschuld versneld af te bouwen.

De pensioenproblematiek is relatief gemakkelijk op te lossen. In elk geval weten we zeer goed wat er moet gebeuren. De gezondheidszorg (en de lange termijn-zorg) stellen voor de toekomst een veel grotere uitdaging. Zullen we in staat zijn de (onvermijdelijke en wellicht zelfs wenselijke) scherpe stijging van de kosten ook in de toekomst op een solidaire wijze te financieren?

Voor duurzame economische groei
en sociale bescherming.



Itinera Institute VZW
Leopold II Laan 184d B-1080 Brussel
T +32 2 412 02 62 - F +32 2 412 02 69
info@itinerainstitute.org
www.itinerainstitute.org

Verantwoordelijke uitgever: Marc De Vos, Directeur