

2009-12-07

PERSCOMMUNIQUÉ

De hervormingen van de pensioenstelsels in de landen van de EU15

(Artikel gepubliceerd in het Economisch Tijdschrift van December 2009)

Alle Europese landen zullen het hoofd moeten bieden aan de uitdagingen van de vergrijzing van hun bevolking. De afhankelijkheidsgraad van de ouderen zou in de EU15 tegen 2060 immers vrijwel verdubbelen. Een dergelijke ontwikkeling stelt pensioenstelsels ter discussie die gebaseerd zijn op een eerdere demografische situatie die heel verschillend was. Om die reden hebben nagenoeg alle - zij het niet alle - Europese landen hervormingen uitgevoerd, die in sommige landen ingrijpend waren, of overwogen zulks op min of meer korte termijn te doen.

Inzake de pensioenproblematiek moeten de beleidsmakers rekening houden met twee belangrijke en onlosmakelijk met elkaar verbonden aspecten van de vergrijzing van de bevolking. Het eerste heeft betrekking op de stijging van de budgettaire lasten voor de overheidsfinanciën, met andere woorden de « budgettaire houdbaarheid ». Het tweede is de « sociale houdbaarheid », in de zin dat de pensioenen fungeren als vangnet. Enerzijds dienen ze het specifieke armoederisico voor oudere mensen te beperken. Anderzijds, en meer in het algemeen, beoogt de sociale houdbaarheid het behoud van de levensstandaard na de pensionering.

Onder de hervormingen die in de EU15 ten uitvoer werden gelegd, hebben enkele landen systemische veranderingen uitgevoerd, die erin bestaan hetzij een gedeelte van de voor de betaling van de toekomstige pensioenen noodzakelijke sommen te kapitaliseren, hetzij over te gaan op een stelsel met vaste bijdragen veeleer dan met vaste uitkeringen. Voorts werden de voor de berekening van de pensioenrechten gehanteerde parameters over het algemeen - hetzij expliciet hetzij in het kader van een aanpassing van het stelsel - gewijzigd. Die veranderingen van de parameters lieten zich optekenen in alle landen, aangezien er maar weinig waren waar geen hervorming plaatsvond. Het is daarentegen gewoon dat de effecten van die hervormingen zich nog moeten doen gevoelen, althans deels, omdat de wijzigingen over zeer lange periodes gespreid zijn.

Uit deze studie blijkt dat de meeste landen getracht hebben de effectieve pensioenleeftijd op te trekken. Zulks is gebeurd, enerzijds, op dwingende wijze, door de wettelijke pensioenleeftijd te verhogen en de mogelijkheden tot vervroegde uittreding te verminderen. Anderzijds werd gekozen voor de weg van stimuli, met name door het invoeren van bonussen en sancties voor vertraagde of vervroegde uittreding, door het verlengen van de loopbaan die nodig is om aanspraak te kunnen maken op een volledige carrière of door rekening te houden met de langere levensverwachting bij de berekening van de rente ter verdeling van het gecumuleerde kapitaal. Die hervormingen hadden tot gevolg dat de effectieve pensioenleeftijd in de meeste landen van de EU15 opgetrokken werd.

Een andere pijler die inzake hervormingen vaak werd gevolgd bestaat erin de rechten van de (toekomstige) gepensioneerden te verminderen. Daartoe hebben de landen verschillende hervormingen van de voor de berekening van die rechten gehanteerde parameters uitgevoerd: vermindering van het referentieloon door het aanwenden van een minder gunstige periode, plafonnering van het beschouwde loon, minder genereuze herwaarderingen of beperking van de indexeringsindex van de lopende pensioenen. Soortgelijke hervormingen werden echter voornamelijk opgezet in landen waar de vervangingsratio's bijzonder generoos waren en de regeringen hebben er over het algemeen op toegezien de kansarmen niet te verzwakken.

In alle landen van de EU15 wordt een specifiek en gewoonlijk generozer pensioenstelsel toegepast voor het (statutair) personeel van de overheidssector. Naast de maatregelen die soms worden genomen om die groep van personen te beperken, zoals vermindering van de werkgelegenheid bij de overheid, uitbesteding of indienstneming van contractueel veeleer dan statutair personeel, hebben sommige landen de pensioenstelsels van die groep hervormd. Die hervormingen namen vaak de vorm aan van een toenadering tot de pensioenstelsels van de werknemers uit de particuliere sector, door het specifieke karakter te beperken, door dat specifieke stelsel meer te harmoniseren of zelfs op te heffen.

Na die hervormingen (en in de hypothese dat deze worden gehandhaafd), lijken verscheidene landen erin te zijn geslaagd de groei van hun pensioenuitgaven te beheersen. Zo zouden in Italië, Zweden en Denemarken, bijvoorbeeld, de pensioenkosten tegen 2060 al bij al vergelijkbaar moeten houden met die in 2007. Andere landen, zoals Luxemburg en Griekenland, daarentegen, moeten zich wel degelijk zorgen maken over de explosieve toename van die kosten. Een middengroep, ten slotte, waarvan België deel uitmaakt, lijkt reeds hervormingen te hebben uitgevoerd om de stijging van de toekomstige kosten van de pensioenen in te perken, die evenwel niet ver genoeg reiken om een forse toename te vermijden.

Ten slotte zijn de vervangingsratio's in de verschillende landen van de EU15 na de hervormingen geconvergeerd of zullen dat doen. Zo vertonen landen waar die ratio's het geringst waren, zoals het Verenigd Koninkrijk of België, of zelfs Duitsland voor de bescheiden inkomens, na die hervormingen vervangingsratio's hebben die hoger liggen dan voordien. Daarentegen voerden de landen met hoge vervangingsratio's soms ingrijpende hervormingen uit, die deze vervangingsratio's drukten, zonder daarbij in de meeste gevallen de sociale houdbaarheid van het nieuwe stelsel uit het oog te verliezen.