

FINANCIERING: DE BUDGETTAIRE LOGICA OP KORTE TERMIJN OVERSTIJGEN¹

DOOR | ALAIN JOUSTEN

Universiteit van Luik – Faculteit Recht, Politieke Wetenschappen en Criminologie, Tax Institute en HEC Luik

1. INLEIDING

De financiering van de sociale zekerheid kampt met duurzaamheidsproblemen, zowel in België als elders. Dit is op zich niet verwonderlijk en ook niet nieuw. Aangezien de kosten van de sociale programma's sterker stijgen dan de ontvangsten van het systeem, kan het netto financieringssaldo van de systemen op middellange termijn alleen maar toenemen – en dit los van kortetermijnmaatregelen, zowel in positieve als in negatieve zin. Er bestaat al lang een vrij brede consensus over belangrijke verklarende factoren achter de sterke uitgaventrend: enerzijds, de vergrijzing van de bevolking en het vervroegd pensioen, anderzijds, ook een – vaak inefficiënte – uitvoering van steeds ambitieuzere doelstellingen. Aan de kant van de ontvangsten werd de financiering van de sociale stelsels met een overheersende repartitiecomponent aangevuld met, onder meer, actieve beleidsmaatregelen op de arbeidsmarkt met het oog op een verlaging van de sociale lasten voor subgroepen van de bevolking, wat leidde tot mindere ontvangsten uit sociale bijdragen.²

Alternatieve financiering, als die er is, is vaak geen wondermiddel. Ten eerste is deze vaak gebaseerd op economische aggregaten die ook niet dezelfde progressie kennen als de factoren die aan de basis liggen van de uitgaven voor de sociale zekerheid. Anders uitgedrukt zal de waargenomen elasticiteit van de ontvangsten van de sociale zekerheid vaak lager blijven dan de elasticiteit van de uitgaven wanneer deze worden afgetoetst aan een gemeenschappelijke macro-economische grootheid, zoals het bruto binnenlands product (bbp). Zonder structurele hervorming op middellange termijn zal een dergelijke situatie onvermijdelijk leiden tot tekorten en dus tot een gebrek aan financiële houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel. Ten tweede, zelfs door een structureel proces te bedenken dat de groei van de alternatieve financieringsontvangsten verzekert, bijvoorbeeld door geleidelijk het aandeel te verhogen van de belasting over de toegevoegde waarde (btw), dat bestemd is voor de financiering van de sociale zekerheid, of door gebruik te maken van een fiscaal instrument met een inkomenselasticiteit van meer dan 1, zoals de inkomstenbelasting, wordt het probleem van de houdbaarheid alleen maar verschoven van het niveau

(1) Tekst gebaseerd op de uiteenzetting met dezelfde titel op het Forum 'De sociale zekerheid van de toekomst', georganiseerd door de FOD Sociale Zekerheid, Brussel, op 30 april 2019.

(2) De handelingen van een IAO-conferentie die in 1995 in Warschau werd gehouden, geven een goede samenvatting van de door de sociale partners en de regeringsvertegenwoordigers erkende essentiële elementen. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/documents/meetingdocument/wcms_362452.pdf.

van het socialezekerheidsstelsel naar de ruimere overheidsfinanciën. Een aanzienlijke stijging van het aandeel van de overheidsontvangsten ten opzichte van het bbp is immers moeilijk denkbaar in België met zijn (para)fiscale druk, en deze zou de economie kunnen verstikken. Bovendien zijn bepaalde delen van de economie die vervat zijn in de bbp-maatregelen zelfs niet onderworpen aan belastingen, met name illegale en informele activiteiten.

Bovengenoemde dynamieken worden versterkt door de huidige technologische innovatie, die het economische en sociale landschap ingrijpend dreigt te veranderen. De connectiviteit van de toekomst zal binnenkort het hele productieproces omvatten, wat ongetwijfeld zal leiden tot een internationale herverdeling van het werk, maar ook tot een veroudering van bepaalde werkvormen tegenover de opkomst van rekencentra en kunstmatige intelligentie.³ Al met al dreigt zowel de hoeveelheid werk als de kwaliteit ervan grondig te veranderen – net zoals banen die voorheen louter geschikt waren voor personen die zich nu binnen het domein van de automatisering bevinden. De technologische veranderingen vormen dus een grote uitdaging voor onze socialezekerheidsstelsels, die grotendeels gebaseerd zijn op de factor arbeid.

Afgezien van deze algemene overwegingen wordt elk land gekenmerkt door zijn context en ook zijn keuzes op het gebied van socialezekerheidsstelsels. Deze lokale kenmerken zijn belangrijk. Zo is België door zijn sectorale specialisatie sterk afhankelijk van de wereldmarkt en wordt het blootgesteld aan de transformaties bij de ketens van waardecreatie in het digitale tijdperk. Ook de institutionele architectuur speelt een belangrijke rol. De aanpak van een afzonderlijke instelling per type arbeidsrelatie (contractuele werknemers, zelfstandigen en ambtenaren) en per type verzekerd risico (ziekteverzekering, werkloosheidsverzekering, enz.) maakt de zaken niet eenvoudiger in een omgeving waar de grenzen tussen deze verschillende soorten arbeidsrelaties en uitkeringen vervagen. Ten slotte is de situatie op het vlak van duidelijkheid en transparantie niet verbeterd met de opeenvolgende regionalisering en communautarisering van onderdelen van de sociale zekerheid.

Deze bijdrage beoogt een dubbel doel. Enerzijds bepleit ze een globale denkoefening om tot een coherenter en duurzamere financiering van de sociale zekerheid te komen. Anderzijds pleit ze voor een meer open benadering van ervaringen uit het buitenland, zonder de specifieke Belgische eigenheden uit het oog te verliezen. De tekst werd doelbewust geschreven met de nadruk op de voor mij essentiële structurele elementen. Hij werd geschreven om een debat te stimuleren in plaats van een volledig overzicht te geven. Hij vertrekt vanuit de vaststelling dat heel wat ‘kadastrale’ initiatieven uiteindelijk eerder dienen om niet te handelen dan om werkelijke veranderingen en hervormingen teweeg te brengen. Kortom, de tekst laat een aantal wettelijke, uitvoerende en zuiver administratieve aspecten met opzet buiten beschouwing. De tekst werd ook bewust zonder enige verwijzing naar formules, cijfers, grafieken of tabellen opgesteld, om het inhoudelijke debat aan te gaan over de grote keuzes van het

(3) Zie o.a. de handelingen van het recente congres van Belgische Franstalige economen (congresdeseconomistes.be), gewijd aan deze thematiek.

socializekerheidsbeleid die zich op middellange termijn zullen aandienen in de vorm van specifieke uitvoeringskwesaties.

De tekst is als volgt gestructureerd. Deel 2 geeft een stand van zaken van de financiering en van de belangrijkste socializekerheidsuitkeringen in België. Deel 3 stelt de uitdagingen qua pensioenuitgaven en geneeskundige verstrekkingen voor en verwijst naar mogelijke oplossingen gebaseerd op buitenlandse ervaringen. Ze houden allemaal in dat de huidige aanpak van het globale beheer in België moet worden losgelaten ten voordele van een écht globaal beheer van elk gedekt risico. Deel 4 bevat een samenvatting van de conclusies.

2. HUIDIGE SITUATIE

2.1. FINANCIERING

De financiering van de sociale zekerheid is gebaseerd op een reeks financieringsbronnen, die verschillen tussen de stelsels.⁴

Voor de contractuele werknemers is de sociale zekerheid gebaseerd op een schijnbaar sterk bijdragend systeem. Sinds oktober 1982 worden alle lonen onderworpen aan strikt evenredige bijdragepercentages. Vóór die datum was een bijdrageplafond van toepassing – waarbij elke som die dit plafond overschreed, niet onderworpen werd aan bijdragen en geen recht gaf op socializekerheidsuitkeringen. Tot in 1994 werd de schijn van het bijdragende systeem nog versterkt door een tweede aspect: de verschillende takken van de sociale zekerheid (werkloosheid, ziekte enz.) werden gefinancierd door aparte bijdragen voor de verschillende takken.

Ondanks deze werking per tak, gold het systeem echter niet als een zuiver repartitiesysteem met minstens twee belangrijke dimensies. Enerzijds maakte het systeem leningen/overdrachten tussen takken mogelijk. Anderzijds was de financiering van de federale overheid door begrotingsoverdrachten van kracht. Deze twee aspecten staan duidelijk haaks op de logica van een zuiver repartitiesysteem, waarin de bijdragepercentages en/of de uitkeringsniveaus endogeen zijn ten opzichte van een jaarlijkse budgettaire beperking op het niveau van elke tak.

Het huidige systeem wordt sterk beïnvloed door twee hervormingen die sindsdien hebben plaatsgevonden. Sinds 1995 globaliseert het ‘globaal beheer’ van de sociale zekerheid de sociale bijdragen op het niveau van de meeste takken, en verdeelt het de middelen tussen de takken op basis van de behoeften. Sommige activiteiten blijven buiten het globaal beheer. Sinds het einde van de vorige eeuw wordt de band tussen bijdragen en uitkeringen verminderd door een reeks maatregelen, zoals talrijke categorieën van werknemers en/of werkgevers die voortaan genieten van verminderingen van sociale lasten – met daarbij een gedeeltelijke compensatie via

(4) Voor een samenvatting zie <https://www.socialsecurity.be/citizen/nl/over-de-sociale-zekerheid/de-financiering-van-de-sociale-zekerheid>.

alternatieve financieringen en uiteindelijk een automatische terugvordering van elk eventueel tekort op de federale begroting tot 2017.

Sinds 2017 werd een hervorming ter ‘responsabilisering’ van de sociale zekerheid ingevoerd: momenteel bevindt deze zich in een overgangperiode en wordt ze nog niet concreet toegepast, maar de hervorming zal tegen het begin van de jaren 2020 tot gevolg hebben dat de automatische dekking van eventuele tekorten in de sociale zekerheid beëindigd wordt.

Voor de zelfstandigen lijkt het systeem sterk bijdragend te zijn, maar is het in werkelijkheid minder bijdragend. Ze betalen sociale bijdragen op basis van hun belastbare inkomsten van het jaar $t-3$. Enerzijds onderscheidt het systeem personen die werken in hoofdberoep van personen die werken in bijberoep. Laatstgenoemden betalen bijdragen zonder rechten op uitkeringen op te bouwen. Anderzijds hebben de bijdragepercentages voor beide categorieën van zelfstandigen degressieve structuren met minimum- en maximumbijdragen. Bij de financiering van de sociale zekerheid voor zelfstandigen is de overdrachts- en dotatiecomponent van de federale begroting bijzonder groot, aangezien de bijdragepercentages duidelijk lager liggen dan de bijdragen van de contractuele werknemers met uitkeringen die steeds meer op elkaar lijken.

Wat ambtenaren betreft, kan er een onderscheid gemaakt worden tussen de lokale en provinciale ambtenaren en de andere ambtenaren. Voor de eerste categorie zijn er verschillende mogelijkheden, met ofwel bijdragen voor alle takken ofwel gedeeltelijke bijdragen, met uitzondering van de pensioenen voor bepaalde gemeenten en provincies die over een eigen pensioenfonds beschikken of aangesloten zijn bij een verzorgingsinstelling die de pensioenen rechtstreeks beheert.⁵ Voor laatstgenoemden zijn er bijdragen voor de gezondheid en de weduwpensioenen voorzien, terwijl de andere risico's rechtstreeks worden gedekt door de overheidsbegrotingen.

2.2. UITKERINGEN

Een presentatie van alle takken van de sociale zekerheid zou veel te omvangrijk zijn voor deze tekst. We kunnen enkel verwijzen naar de institutionele websites voor gedetailleerde waarnemingen. In de volgende paragrafen wordt getracht enkele belangrijke aspecten samen te vatten in de context van de financiering van de gezondheids- en pensioenuitkeringen. Het zijn vrij accurate illustraties van de sociale zekerheid in haar geheel.

De gezondheidsbescherming in België is vandaag grotendeels een bescherming die onafhankelijk is van de bijdragende status van het individu. Ze is in feite quasi universeel bij de werkende bevolking en onderscheidt zich door een relatief vergelijkbaar uitkeringsniveau tussen de stelsels, waarbij de zelfstandigen een beperktere dekking hebben. Bovendien hebben familieleden en zelfs relatief grote categorieën van niet-

(5) Voor meer details, zie <https://www.sfpd.fgov.be/nl/kenniscentrum/gesolidariseerd-pensioenfond>s

bijdragers toegang tot gezondheidszorg die hetzij identiek, hetzij vergelijkbaar is met die van de bijdragers.⁶

Voor pensioenen is het landschap meer heterogeen. De pensioenen van de werknemers in België worden vaak Bismarckiaans genoemd, gekenmerkt door een sterke verzekeringsdimensie en een sterk verband tussen bijdragen en uitkeringen. Het systeem vertaalt schijnbaar de gemiddelde lonen tijdens de loopbaan in een evenredige formule: 60% voor alleenstaanden en 75% voor gehuwden met 1 inkomen. In de praktijk wordt deze proportionaliteit beperkt door vier factoren: ten eerste worden de inkomsten uit het verleden gekoppeld aan de gezondheidsindex – een vertraagd indexcijfer van de consumptieprijs – en niet volgens een index van de gemiddelde lonen, die de inkomsten van een verder verleden relatief nadelig beïnvloedt. Ten tweede worden talrijke periodes van inactiviteit gelijkgesteld met periodes van bijdragen – met name ziekte, werkloosheid enz. waarbij rekening wordt gehouden met deze periodes, ofwel met het laatste loon vóór de inactiviteit, ofwel met een forfaitair bedrag. Ten derde zijn er minima en maxima van pensioenen en van inkomsten die voor een pensioen in aanmerking komen van toepassing, waarbij beide parameters geleidelijk een grotere rol gaan spelen door een beleid dat erop gericht is de minimumpensioenen sterker te verhogen dan de gemiddelde pensioenen, en door een steeds vaker voorkomende begrenzing doordat de lonen sneller stijgen dan de bovengrens. Ten vierde worden de pensioenen met het gezinsbedrag (en de andere afgeleide rechten) minder belangrijk door de toename van het aantal tweeverdieners, en veranderen ze dus de effectieve vervangingsratio van de gezinnen.

Hoewel de pensioenen van de zelfstandigen gemiddeld minder genereus zijn dan de pensioenen van de werknemers, volgen ze dezelfde basisprincipes en kennen ze een geleidelijke gelijkschakeling. Terwijl een relatief groot deel van de uitbetaalde pensioenen nog grotendeels forfaitair is en/of minstens berust op berekeningsregels uit het verleden, zal dit in de toekomst minder het geval zijn wanneer de in aanmerking genomen inkomsten minder forfaitair zullen zijn dan in het verleden. Zo zal het gemiddelde pensioenniveau van dit stelsel dichter bij dat van de werknemers komen te liggen.

Zowel de uitbetaalde pensioenen van de contractuele werknemers als die van de zelfstandigen worden gekoppeld aan de gezondheidsindex, wat impliciet leidt tot een mechanisch koopkrachtverlies. Om deze tendens tegen te gaan, worden de uitbetaalde pensioenen discretionair verhoogd.

Tot slot zijn de ambtenarenpensioenen het meest genereus in termen van gemiddeld pensioen, en volgen ze een generieuzere indexering. Ondanks de verschillende berekeningsregels voor bepaalde ambtenaren en de overgangsregels die zijn ingegaan na de hervormingen door de laatste regeringen, is de algemene vaststelling dat de ambtenarenpensioenen – zonder bijkomende hervormingen – een ander mechanisch

(6) Bepaalde categoriën van inactieven/niet-bijdragers hebben zelfs toegang tot generieuzere uitkeringen (RVV- en OMNIO-statuten), wat uiteraard perfect verantwoord kan zijn in termen van herverdeling en zelfs in termen van efficiëntie.

traject hebben dan de andere twee stelsels. Dit verschil in traject is echter slechts gedeeltelijk informatief: historisch gezien werden ad-hoc-aanpassingen aangebracht voor de werknemers en de zelfstandigen bij de opening van de rechten en voor de uitbetaalde pensioenen, zodat een vergelijking van prognoses bij ongewijzigde wetgeving geen betrouwbaar beeld geeft aangezien dit soort aanpassingen zich in de toekomst zou kunnen herhalen.

3. DEBAT

De financiën van de Belgische sociale zekerheid zijn niet houdbaar. Een systeem van sociale bescherming kan als houdbaar worden beschouwd indien het, wanneer het oneindig lang wordt voortgezet, geen (budgettaire) solvabiliteitsbeperking schendt en het systeem het hoofd kan bieden aan tekorten zonder dat er aanzienlijke en onrealistische aanpassingen nodig zijn, of waarvoor begrotingsoverdrachten zodanig aanzienlijk zouden zijn dat zij de staatsbegroting potentieel in gevaar zouden brengen.

3.1. VERDER DAN DE KORTE TERMIJN

In het Belgische politieke debat gaan de discussies meestal over budgettaire kortetermijnverplichtingen en begrotingsenveloppes voor de verschillende takken en systemen – zoals de discussies over de meeste overheidsbeslissingen – met inbegrip van de beslissingen over defederalisering van bevoegdheden. Vaak zijn er bedenkingen en ideeën over de noodzaak van nieuwe financieringsbronnen om tekorten op korte termijn aan te pakken.

Er is echter eerder een reflectie nodig over de organisatie zelf van de sociale bescherming, en een analyse rond de intrinsieke verbanden tussen ontvangsten en uitgaven van het systeem. De persberichten over een recente hoorzitting in de Kamer van volksvertegenwoordigers zijn in dit verband tekenend: er wordt veel intensiever nagedacht over initiatieven rond ontvangsten dan over hervormingen die de belangrijkste afwijkingen van de verzekeringsbeginselen op het gebied van de uitkeringen moeten aanpakken. Dit laatste wordt vaak terzijde geschoven onder het voorwendsel van een goed beheer van de bestaande programma's en/of een hypothetisch armoederisico bij hervormingen.⁷ Zorgwekkende ontwikkelingen zoals de spectaculaire groei van langdurige ziekten en invaliditeit alleen al rechtvaardigen evenwel een bredere en open reflectie over de organisatie van de sociale bescherming.

3.2. VERBAND BIJDAGEN-UITKERINGEN?

De Belgische socialezekerheidsstelsels hebben inderdaad een aanzienlijk deel van de verbanden tussen bijdragen en uitkeringen verloren. Het stelsel van de contractuele werknemers illustreert deze tendensen perfect. De hervormingen van de afgelopen decennia hebben het socialezekerheidsstelsel voor contractuele werknemers steeds minder bijdragend gemaakt. De afschaffing van het plafond van de bijdragen (zonder

(7) Commissie Sociale Zaken, Werkgelegenheid en Pensioenen, 5 november 2019.

afschaffing van het plafond van de uitkeringen) heeft feitelijk geleid tot een situatie waarin de sociale bijdragen boven dit bedrag een zuivere inkomstenbelasting zijn, zonder dat ze die naam draagt. Dit impliceert ook dat de belastingstructuur van de inkomsten uit arbeid in België duidelijk progressiever is dan men zou denken door enkel te kijken naar het barema van de personenbelasting (PB). Meer nog, het bestaan van deze bovengrens kan gezien worden als een van de drijfveren achter de wildgroei aan voordelen in natura als betaalmiddel van de lonen.⁸

Wat de zorgverzekering betreft, heeft de veralgemeende toegang tot de gezondheidszorg voor de hele bevolking een grote invloed op het economische opzet van de gezondheidsbescherming. Gelet op de veralgemening van de rechten in combinatie met een bijdragegrondslag die beperkt is tot de inkomsten uit arbeid, en met een heffing van bijdragen volgens welbepaalde barema's, kan men zich de vraag stellen of er geen manier is om beter te doen. Zo zouden argumenten voor economische efficiëntie wellicht pleiten voor een financiering via de goedkoopste weg om belastinginkomsten op te leveren. Daarnaast pleiten argumenten van billijkheid voor een bredere kostenverdeling onder de bevolking.⁹ Dit is met name de motivatie die werd aangehaald bij hervormingen in Centraal- en Oost-Europa, zoals een recente hervorming in Litouwen waardoor wordt overgeschakeld van een socialebijdrage logica naar een belasting zoals geanalyseerd door Zelionkaite en Tuzikas (2018).

Op het gebied van de pensioenen is de kloof tussen bijdragen en uitkeringen waarschijnlijk het grootst – een vaststelling die geldt ongeacht de gewenste of effectieve graad van herverdeling tussen hoge en lage inkomens. De verminderingen van sociale lasten voor de werkgevers, de verspreiding van de erkenning van 'gelijkgestelde periodes' zonder dat er bijdragen worden betaald (noch door de persoon, noch door zijn werkgever of vroegere werkgever, noch door de Staat), de erkenning van periodes in geval van niet-betaling van bijdragen door de werkgever (faillissement, vereffening, enz.) zijn enkele voorbeelden van een brede waaier aan situaties die één gemeenschappelijk aspect hebben: de erkenning van rechten in het pensioenstelsel zonder toereikende ontvangsten voor het pensioenstelsel.

Uiteindelijk lijdt de hele stimulerende structuur van het pensioenstelsel daaronder. Voor alle economische besluitvormers is er geen verband meer tussen wat er wordt bijgedragen en het recht op uitkeringen. Elders in Europa zijn er andere keuzes gemaakt: sommige landen van Zuidoost-Europa – met name de landen van het voormalige Joegoslavië – valideren periodes die in aanmerking kunnen komen voor pensioenen enkel in geval van effectieve betaling van de bijdragen, wat zowel gelijkgestelde periodes als elk ander geval van niet-betaling van de verschuldigde rechten uitsluit. In Duitsland betaalt de werkloosheidsverzekering de bijdragen aan de pensioenverzekering – waardoor opnieuw het verband tussen bijdragen en uitkeringen wordt erkend.

(8) Zie als voorbeeld <https://plus.lesoir.be/76360/article/2017-01-06/un-salaire-en-points-chez-bnp-paribas-fortis>

(9) Dit argument wordt zelfs versterkt door specifieke situaties waarin personen die geen bijdragen betalen een betere bescherming genieten dan personen die wel bijdragen, zoals zelfstandigen.

3.3. EEN NIEUW GLOBAAL BEHEER PER TAK

De huidige situatie maakt een echte budgettaire responsabilisering, d.w.z. een budgettaire entiteit die belast is met de ontvangsten en uitgaven en met het saldo daarvan, onmogelijk. De praktijk van erkenning van gelijkgestelde periodes zonder sociale bijdragen heeft geleid tot een aanzienlijke impliciete schuld in het pensioenstelsel: een aanzienlijk deel van de pensioenrechten is vandaag gebaseerd op gelijkgestelde periodes en dat zal nog vele jaren zo blijven.

De invoering van een globaal beheer heeft het technische beheer (liquiditeiten) zeker verbeterd, doordat het een einde heeft gemaakt aan de behoefte aan interne overdrachten tussen socialezekerheidsfondsen. De totale externe financieringsbehoeften van de sociale zekerheid worden daardoor echter slechts marginaal verbeterd, hetzij via begrotingsoverdrachten, hetzij via de toewijzing van belastingsontvangsten, een vaststelling die al door Larmuseau en Algoed (2007) werd geformuleerd. Daarentegen heeft het globaal beheer minstens drie gevallen van nevenschade veroorzaakt.

Ten eerste wordt, door de verschillende takken van de sociale zekerheid te globaliseren, het economische verband tussen marginale bijdragen en marginale sociale uitkeringen verzwakt – een duidelijk voordeel van sociale bijdragen ten opzichte van belastingen. In de economische literatuur wordt echter benadrukt dat het ontmoedigingseffect van een verplichte heffing vooral speelt wanneer de marktdeelnemer geen effectief verband ziet tussen wat hij betaalt en wat hij van deze betaling zal overhouden. De pensioenen kunnen als voorbeeld bij uitstek dienen voor de socialezekerheidsbijdragen: aangezien een bijkomende bijdrage van 1 euro de pensioenrechten niet noodzakelijk zal verhogen, maar kan dienen voor elke vorm van socialezekerheidsuitgave, is het stimuleringskader voor het individu verslechterd. In een omgeving waar het bedrag van de betaalde bijdragen – en in het geval van bepaalde gelijkgestelde periodes zelfs het feit dat men heeft bijgedragen – orthogonaal is voor de accumulatie van rechten op sociale uitkeringen, zoals elk eventueel tekort ten laste wordt genomen door de federale begroting, wordt het ontmoedigende effect van de sociale bijdragen gemaximaliseerd.

Ten tweede is deze keuze ook niet neutraal voor het beheer van het systeem. Door de verschillende vormen van uitkeringen over verschillende instellingen te verdelen en de financiering apart te verdelen binnen een andere instelling, kan het globaal beheer hoogstens worden beschouwd als een instrument om de begroting op korte termijn, maar niet op middellange of lange termijn, in evenwicht te brengen. Geen enkele uitgaveninstelling is immers verantwoordelijk voor een begroting die gefinancierd moet worden met 'haar' eigen bijdragen – er bestaat dus geen automatische budgettaire beperking op het niveau van de verschillende takken. Bovendien heeft het globaal beheer de situatie nog verergerd door te voorzien in de financiering van elk eventueel resterend tekort van de sociale zekerheid door de federale begroting – een *modus operandi* die momenteel van toepassing is.

De 'responsabilisering' van de sociale zekerheid, die in 2017 van start ging, kan in dit stadium nauwelijks overtuigen. Zonder echte hefboomen ter beschikking om de zware uitgaventrends onder controle te houden, kan moeilijk worden ingeschat hoe de maatregel zou kunnen leiden tot een grotere geloofwaardigheid van de verbanden tussen bijdragen en uitkeringen. Ook zou er moeten worden gespecificeerd wat de

reeks van aanpassingsvariabelen zou zijn in geval van een tekort: zal de Staat echt weigeren het tekort te dekken? Welke tak zou als eerste worden getroffen door eventuele bezuinigingen, enz.? Dit zijn essentiële vragen. In de Verenigde Staten, bijvoorbeeld, bepaalt de wet dat alle pensioenuitkeringen verhoudingsgewijs naar beneden zullen worden aangepast wanneer de bijdragen en de in het pensioenstelsel opgebouwde reserves niet meer voldoende zullen zijn. Dergelijke duidelijke boodschappen ontbreken in België, waardoor de onzekerheid over de pensioenen voor alle betrokkenen de facto toeneemt.

Het lijkt me dan ook essentieel om af te stappen van de kortzichtige en liquiditeitsbeheerlogica van het huidige globaal beheer, en deze te vervangen door een écht globaal beheer per moderne tak. Op het gebied van de werknemerspensioenen zijn er verschillende mogelijkheden, allemaal met (quasi-)automatische aanpassingsmechanismen die ervoor zorgen dat de uitgaven en de ontvangsten van het systeem in een veranderende context op elkaar worden afgestemd. Een dergelijke aanpak betekent niet dat er geen begrotingsoverdracht zou plaatsvinden of wenselijk zou zijn voor andere takken van de sociale zekerheid of voor andere openbare besturen. Het zal immers onvermijdelijk zijn dat de Staat tegemoetkomt in de (volledige?) ten lasteneming van de impliciete schuld van de gelijkgestelde periodes en verminderingen/vrijstellingen van bijdragen. Maar los van elke overdracht tussen entiteiten, zal elke duurzame oplossing op lange termijn een logica van bijdragen per tak vereisen om een echte responsabilisering van de uitgaven en ontvangsten per tak mogelijk te maken.

De buitenlandse ervaring toont ons een brede waaier aan mogelijke oplossingen. Zo wordt Zweden vaak naar voren geschoven als voorbeeld van een land dat resoluut gekozen heeft voor een stabilisatie van de pensioenbijdragen en een aanpassing van de uitkeringen (en van de pensioenleeftijd) als aanpassingsfactor om het financiële evenwicht van het systeem te verzekeren. Andere landen hebben andere keuzes gemaakt: Duitsland werkt al lang met een puntensysteem, met overdrachten van de federale begroting of van andere takken van de sociale zekerheid – met name om rekening te houden met gelijkgestelde niet-verzekerde periodes, zoals zwangerschaps-/ouderschapsverlof of periodes van andere socialeverzekeringsprogramma's zoals werkloosheid.

In België had de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 een ander idee van interne aanpassing ingevoerd, waarbij de last van bepaalde risico's verdeeld wordt tussen bijdragers en gepensioneerden. Hoewel het een interessante intellectuele vooruitgang is, stuit het effectieve gebruik van dit theoretische instrument op veel praktische problemen, zoals het bestaan van meerdere stelsels met verschillende onderliggende dynamieken en een gebrek aan specifieke pensioenbijdragen.

3.4. EENZELFDE DUIDELIJKHEID VOOR DE DRIE STELSLS

Hoewel de realiteiten soms sterk verschillen tussen de stelsels, geldt voor de andere twee stelsels dezelfde oproep tot meer transparantie en duidelijkheid in de politieke keuzes.

Op het vlak van de architectuur van de sociale zekerheid is de situatie voor de zelfstandigen – ondanks verschillen in generositeit en de instellingen die ermee belast zijn – zeer vergelijkbaar. Twee structurele elementen vallen op. Enerzijds gebeurt de geleidelijke gelijkschakeling van de socialezekerheidsuitkeringen voor zelfstandigen zonder gelijkschakeling van de bijdragen. Anders gezegd betekent dit dat het stelsel van de zelfstandigen bevoorreed wordt ten opzichte van dat van de contractuele werknemers, wegens een grotere relatieve tenlasteneming door de staatsbegroting. Maar dit betekent ook dat het systeem op zich onhoudbaarder is dan dat van de werknemers, *ceteris paribus*.

Een tweede structureel element voor de zelfstandigen is de regressieve bijdragestructuur en vooral de plafonnering van de bijdragen – een onderscheidend kenmerk van dit stelsel. Ongeacht of een dergelijk plafond al dan niet gegrond is, is het verschil in behandeling tussen contractuele werknemers en zelfstandigen moeilijk te rechtvaardigen ten opzichte van een geleidelijke gelijkschakeling van de belangrijkste bijdragen tussen systemen. In de praktijk zijn het de niet-geplafondeerde sociale bijdragen van de werknemers die een sterke stimulans geven voor het gebruik van het statuut van zelfstandige in plaats van contractuele werknemer – als zuivere economische belasting. De ervaring van de westelijke Balkanlanden met socialebeschermingsstelsels die vergelijkbare financiële stimulansen bieden, beroert de gemoederen hieromtrent (Jankulov et al, 2019): vrij lage aangegeven inkomsten en meerdere overgangen van het statuut van bediende naar dat van zelfstandige.

In de praktijk houdt de Belgische situatie in dat de gemeenschap het stelsel van de zelfstandigen – dat zelf regressief is – momenteel relatief sterk subsidieert. Hoewel dit een doelstelling of een gewenste situatie kan zijn, staat het vast dat meer duidelijkheid over dit soort overdrachten de debatten kan objectiveren.

Voor de ambtenaren is de situatie technisch gezien iets anders. Aangezien de Staat zowel werkgever is als in laatste instantie borg staat voor de pensioenen (en andere sociale uitkeringen) van zijn ambtenaren, is het weinig zinvol om een socialezekerheidssysteem te bedenken met een strikte toepassing van een begrotingsevenwicht. Dat is immers totaal onbelangrijk in een geconsolideerde en intertemporele benadering van de overheidsfinanciën. De financiële onbeduidendheid houdt slechts stand voor zover men de regering op geaggregeerd niveau bekijkt. Het is duidelijk dat deze onbeduidendheid op het niveau van de substructuren van de Staat niet mag en ook niet zal worden gehandhaafd.

Het idee om de pensioenen van de ambtenaren (naar beneden toe) af te stemmen op die van de andere categorieën van werknemers is dus slechts gerechtvaardigd voor zover – waarbij alle andere elementen dezelfde blijven – de regering van oordeel is dat de ambtenaren gedurende hun hele levenscyclus worden overbetaald.¹⁰ Indien dit niet het geval is, moet elke vermindering van gulle pensioenen worden

(10) Een andere rechtvaardiging voor een dergelijke verandering zou het streven naar responsabilisering van de deelstaten kunnen zijn. Met een gegeven levenscycluswedde kan een pensioenhervorming de lasten immers verschuiven van het federale niveau naar de deelstaten.

gecompenseerd door een verhoging van de huidige wedden – wat neutraal kan zijn in termen van intertemporele begrotingsdruk en nefast in termen van begrotingsdruk op korte termijn. Het recente arrest van het Grondwettelijk Hof van 24 oktober 2019 betreffende de studieperiodes van de ambtenaren is tekenend¹¹: het bevestigt dat de regering wel degelijk het recht heeft om de ambtenarenloopbaan minder aantrekkelijk te maken, zelfs voor de bestaande statutairen. Uiteindelijk is de vraag louter politiek en gaat het erom of een dergelijke vermindering van de vrijgevigheid voor werknemers in een bepaald loopbaantraject wenselijk is ...

4. CONCLUSIES

Een aantal hervormingen van de afgelopen decennia hebben geleid tot een verzwakking van de verzekeringsverbanden binnen de sociale zekerheid. In het licht van de voor de hand liggende uitdagingen qua houdbaarheid en met een duidelijk onzekere toekomst, is de tijd rijp om bepaalde elementen opnieuw te bekijken.

Een poging om de financiële problemen van het socialezekerheidsstelsel op te lossen door middel van een lange reeks jaarlijkse en kortlopende budgettaire oplossingen, is geen goede manier om de dynamiek op lange termijn te beheersen. Een voortzetting van de bestaande situatie kan de huidige problemen doen verergeren.

Het globale beheer van de sociale zekerheid in zijn huidige versie is onderdeel van het probleem – niet van de oplossing. Het vermengt verschillende takken van de sociale zekerheid en vernietigt elk mechanisme van automatische aanpassing op het niveau van een van de takken (gezondheid, pensioenen enz.). De budgettaire responsabilisering van de sociale zekerheid in haar huidige versie overtuigt nauwelijks meer.

Voor de bescherming van het gezondheidsrisico kunnen sterke argumenten aangehaald worden om te pleiten voor een andere financiering dan via sociale bijdragen.

Voor pensioenen, waar het verband tussen bijdragen en uitkeringen aanzienlijk kan zijn, is het wellicht nuttig dit te versterken om een nieuw verzekerend karakter te geven aan een hervormd systeem dat geloofwaardig wordt omdat het op middellange en lange termijn financieel houdbaar is. Een afschaffing van het plafond van de bijdragen met een plafonnering van de uitkeringen is nauwelijks verenigbaar met een dergelijke logica – in voorkomend geval zou men beter de aard van zuivere economische belasting van deze bijdragen erkennen. Een dergelijke hervorming zal ongetwijfeld ook een tenlasteneming van de pensioenkosten voor de periodes van werkloosheid, ziekte, enz. inhouden via compenserende overdrachten naar het pensioenstelsel. Zo zou het niet-aanmoedigende aspect van de sociale bijdragen sterk kunnen worden verminderd en zou het aspect responsabilisering van de economische actoren op het vlak van de erkenning van gelijkgestelde periodes worden versterkt: wie vandaag gelijkgestelde periodes wil laten erkennen (privéondernemer, vakbonden of Staat), zal vandaag ook de kosten ervan moeten dragen, zelfs als de uitkeringen pas morgen verschuldigd zijn.

(11) Grondwettelijk Hof, arrest 148/2019 <https://www.const-court.be/public/n/2019/2019-148n.pdf>.

In de praktijk zullen dergelijke veranderingen ook een heroverweging van de respectieve rollen van de sociale partners en de regering vereisen – maar dit is een ander debat dat gevoerd moet worden.

(Vertaling)

5. BIBLIOGRAFIE

Commissie Pensioenhervorming 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract*, FOD Sociale Zekerheid, p. 2014.

Jankulov, I., Jousten, A. en Mansour, M., Labor Taxation in the West Balkans: Looking Back and Forward International Monetary Fund, mimeo, 2019.

Larmuseau, H. en Algoed, K., *Kanttekeningen bij het globaal beheer van de sociale zekerheid voor werknemers*, Documentatieblad, FOD Financiën, pp. 407-432, 2007.

Zelionkaite, G. en Tuzikas, V., *Patvirtinta mokesčių ir pensijų reforma: pagrindiniai pakeitimai ir jų makroekonominio poveikio vertinimas vidutiniu laikotarpiu*, Lietuvos Bankas, Occasional Paper 23, 2018.

INHOUDSTAFEL

FINANCIERING: DE BUDGETTAIRE LOGICA OP KORTE TERMIJN OVERSTIJGEN

1.	INLEIDING	319
2.	HUIDIGE SITUATIE	321
2.1.	FINANCIERING.	321
2.2.	UITKERINGEN.	322
3.	DEBAT	324
3.1.	VERDER DAN DE KORTE TERMIJN.	324
3.2.	VERBAND BIJDRAGEN-UITKERINGEN?	324
3.3.	EEN NIEUW GLOBAAL BEHEER PER TAK.	326
3.4.	EENZELFDE DUIDELIJKHEID VOOR DE DRIE STELSELS	327
4.	CONCLUSIES	329
5.	BIBLIOGRAFIE	331