

DOCUMENTATIEBLAD

**KANTTEKENINGEN BIJ HET GLOBAAL BEHEER VAN
DE SOCIALE ZEKERHEID VOOR WERKNEMERS****Hendrik LARMUSEAU¹****Koen ALGOED²***Abstract*

From 1995 onwards the financing of social security for workers has been based upon an overall financial management (termed 'globaal beheer' - 'gestion globale'). The different sectors of social security (pensions, unemployment benefits, ...) are now financed according to their expenditures. With respect to financing overall financial management disposes of social security contributions (which are at present based upon a single employer and employee contribution rate), a fixed government grant and so-called alternative financing (dedicated tax revenues). Before 1995 the contributions were determined separately by each social security sector.

However, the new financing system has not delivered its promises sofar, in casu a transparant and employment friendly financing of the social security system.

The credits of the new system are a better cash management and the implementation of reductions on the social security contributions.

But these advantages do not outweigh the costs of the overall financial management. Overall financial management acts as a lender of last resort and has impeded a structural alternative financing of the Belgian social security system. However, fiscal balance at the level of Entity I (federal government and social security) has been the predominant policy goal.

A universal health insurance system from 2008 onwards will be a new opportunity to reach the goals of the overall financial management. A strict distinction between the overall financial management of health insurance and that of the income related social security expenditures would be an important step towards a universal social security system in Belgium.

KEYWORDS: *social security, fiscal policy, moral hazard, ageing*

JEL CLASSIFICATION: *H11, H55, H62, H83, I18*

1 FOD Sociale Zekerheid, de bijdrage bindt alleen de auteur

2 Vlekho Business School, geaffilieerd onderzoeker CES, K.U.Leuven

1. INLEIDING

Tot in 1981 werden de verschillende takken (sectoren) van de sociale zekerheid (pensioenen, de geneeskundige verzorging, werkloosheidsuitkeringen etc.) uitsluitend gefinancierd door eigen ontvangsten waarvan de socialezekerheidsbijdragen en overheidssubsidies de twee voornaamste bronnen waren. Elke tak had een eigen socialezekerheidsbijdrage op het brutoloon. De bijdragen creëerden een recht binnen de betrokken tak. De opbrengsten van de bijdragen waren definitief voor die tak verworven.

De sectoriële financiering van de sociale zekerheid had onder meer tot gevolg dat sommige sectoren werden geconfronteerd met acute financieringskortingen terwijl andere sectoren reserves konden opbouwen. Zo waren er acute financieringsproblemen in de tak van de werkloosheid in perioden van economische laagconjunctuur na de oliecrisis van de jaren zeventig en begin jaren negentig van de vorige eeuw. Het gescheiden financieel beheer van de diverse takken van de sociale zekerheid zorgde ook voor meerkosten vermits schaalvoordelen inzake beheer niet konden spelen.

De oprichting van het Fonds voor het Financieel Evenwicht van de Sociale Zekerheid (FFESZ) begin de jaren tachtig was een eerste stap in het wegwerken van de scheidingslijnen tussen de diverse takken van de sociale zekerheid. Het FFESZ was een fonds zonder rechtspersoonlijkheid binnen de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ). Het bood niet alleen de mogelijkheid sociale bijdragen af te leiden naar in moeilijkheden verkerende takken van de sociale zekerheid. Het fungeerde ook als een doorgeefluik voor een reeks nieuwe ontvangsten en socialezekerheidsbijdragen zoals de loonmatigingsbijdrage en de inhouding op het dubbele vakantiegeld. Vermits het grootste deel van de financiële middelen nog op sectoriële wijze werd verdeeld, beschikte het FFESZ slechts over een beperkt aandeel van de middelen van de sociale zekerheid.

Met de invoering van het Globaal Financieel Beheer vanaf 1 januari 1995³ werd volledig afgestapt van de sectoriële financiering ten voordele van een financiering gebaseerd op de financieringsbehoeften van de diverse takken. In samenhang met het Globaal Financieel Beheer werd een globale socialezekerheidsbijdrage ingesteld en de staatstoelage aan banden gelegd⁴ terwijl ook de alternatieve financiering van de sociale zekerheid de budgettaire sluitpost werd. Hierbij werden verminderingen van de werkgeversbijdragen direct gecompenseerd door een bijdrage op energie, bepaalde verhogingen van BTW, accijnzen, roerende en onroerende voorheffing. Sinds 1997 wordt de opbrengst van die heffingen samengevoegd en uitgedrukt als een percentage van de BTW inkomsten. Het Globaal Financieel Beheer is minimaal van die BTW-opbrengst verzekerd (zie verder).

Zonder globale socialezekerheidsbijdrage zouden begrotingsoverschotten respectievelijk tekorten in bepaalde takken naast elkaar blijven bestaan. Het Globaal Financieel Beheer heeft de schotten weggehaald tussen de verschillende takken van de sociale zekerheid. Hierdoor werd een kruisfinanciering tussen de verschillende takken mogelijk. Die kruisfinanciering werd ook als een noodzaak beschouwd om het hoofd te kunnen bieden aan de toekomstige demografische en medische uitdagingen.

In deze bijdrage maken we een balans op van het Globaal Financieel Beheer in de sociale zekerheid. Afdeling twee bespreekt de doelstellingen en instrumenten van het Globaal Plan voor de werkgelegenheid van november 1993. Het Globaal Financieel Beheer werd aanzien als het instrument bij uitstek om bij te dragen tot een doorzichtig beheer van de middelen van de sociale zekerheid alsook tot een duurzame financiering van de sociale zekerheid. Afdeling drie brengt een aantal evoluties in de sociale zekerheid voor werknemers cijfermatig in kaart. Afdeling vier plaatst een aantal kanttekeningen bij vier concrete beleidsdoelstellingen van het Globaal Plan. Afdeling 5 besluit.

3 Het Globaal Financieel Beheer voor de RVSZ werd in 1997 ingevoerd terwijl ook in 1997 het Fonds voor het Financieel Evenwicht van de Sociale Zekerheid van de werknemers (FFE) werd afgeschaft.

4 In periode 1991-1996 bedroeg de staatstussenkomst 4,76 miljard euro per jaar (niet te indexeren) terwijl vanaf 1997 de staatstoelage 4,678 miljard euro bedraagt, geïndexeerd vanaf 1998. Met het Globaal plan werd uitdrukkelijk afgestapt van een overheidstussenkomst ten voordele van de begroting van de sociale zekerheid in functie van de uitgaven. Zo voorzag de Wet Dhoore van 29 juni 1981 nog dat de overheid 80% van de uitgaven voor WIGW's, 20% van de pensioenuitgaven en het verschil tussen inkomsten en uitgaven in werkloosheid voor zijn rekening nam.

2. HET GLOBAAL PLAN VOOR DE WERKGELEGENHEID, HET CONCURRENTIEVERMOGEN EN DE SOCIALE ZEKERHEID (NOVEMBER 1993)

In 1993 stonden een aantal knipperlichten op rood. Er was een economische crisis met een negatieve reële BBP groei (-1% op jaarbasis). De sociale zekerheid vertoonde in 1993 enorme budgettaire tekorten terwijl het regeerakkoord een evenwicht had voorop gesteld. Het evenwicht in de sociale zekerheid kaderde immers in een meerjarenplan⁵ voor de gezondmaking van de overheidsfinanciën dat de toetreding van ons land tot de Europese en Economische en Monetaire Economische Unie moest verzekeren. De federale regering wou met haar ‘Globaal Plan voor de werkgelegenheid, het concurrentievermogen en de sociale zekerheid’ in november 1993 vooral de werkgelegenheid stimuleren via een substantiële verlaging van de loonkosten. Die verlaging moest worden gerealiseerd door het verminderen van de socialezekerheidsbijdragen. De hierdoor ontstane minderontvangsten voor de sociale zekerheid zouden expliciet worden gecompenseerd door de invoering van een alternatieve financiering van de sociale zekerheid. Om dat beleidsplan te kunnen realiseren, werden volgende twee wetten aangenomen: de wet van 30 maart 1994 tot uitvoering van het globaal plan op het stuk van de fiscaliteit en de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen.

Het Globaal Plan wilde de sociale zekerheid heroriënteren in functie van volgende doelstellingen:

- 1) De bevestiging van de basisbeginselen van de sociale zekerheid. De basisbeginselen zijn een combinatie van sociale verzekering en solidariteit tussen personen en het verzekeren van de bestaanszekerheid wanneer bepaalde sociale risico's zich voordoen.
- 2) Hervorming van de structuur, de financiering en het beheer van de sociale zekerheid .
- 3) Het versterken van het financieel evenwicht van het stelsel met het oog op een duurzame financiering van de sociale zekerheid.
- 4) Heroverweging van sommige elementen op het vlak van de uitkeringen en het aanpakken van uitgavenmechanismen. Hierbij is het beheersen van de uitgaven in de sector gezondheidszorgen een belangrijke voorwaarde om de universele toegankelijkheid van een kwalitatieve gezondheidszorg te verzekeren.

5 Eind juni 1992 had de Belgische Regering, overeenkomstig de richtlijnen van de Europese Gemeenschap, het eerste convergentieplan ingediend.

In het kader van voorliggende studie is het aangewezen de tweede doelstelling, namelijk de hervorming van de structuur, de financiering en het beheer van de sociale zekerheid, bondig te preciseren. Zo voorzag de hervorming van de structuur van de sociale zekerheid ondermeer dat geleidelijk een duidelijker onderscheid in de sociale zekerheid zou worden gemaakt tussen enerzijds de specifieke arbeidsgebonden sectoren (in casu de vervangingsinkomens bij arbeidsongeschiktheid, ongeval, werkloosheid en pensioen) en anderzijds de algemene sectoren, met name de gezinsbijslagen en de verzekering tegen ziektekosten. In de arbeidsgebonden sectoren diende ondermeer de band tussen het recht op uitkeringen en de arbeid te worden versterkt. De sectoren die de algemene risico's dekken, zouden geleidelijk worden geharmoniseerd zodat op termijn die risico's voor heel de bevolking op gelijkaardige wijze worden gedekt. Ook zou er een stabiele en vernieuwde financiering van de sociale zekerheid komen. Want de voornaamste financieringswijze van de sociale zekerheid, die gebaseerd is op de heffing van sociale bijdragen op het loon, heeft een nefaste invloed op de werkgelegenheid.

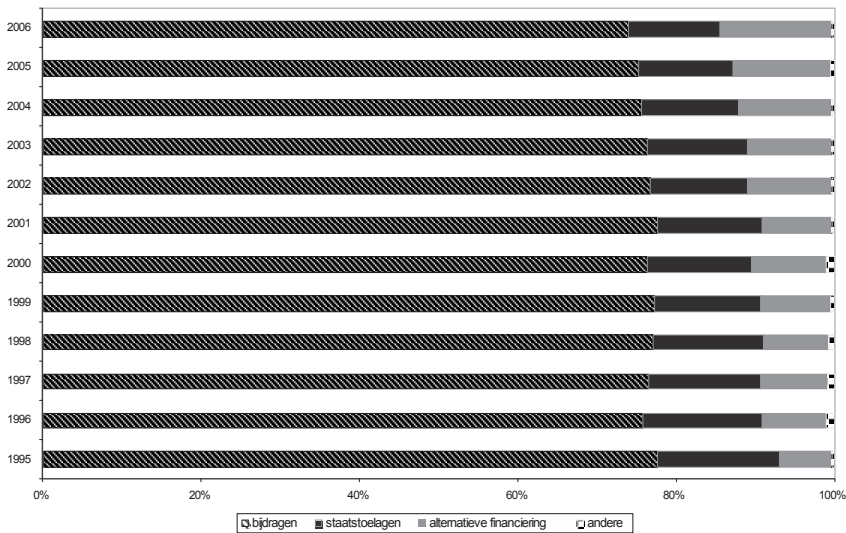
In functie van bovenvermelde doelstellingen ontwikkelde het Globaal Plan volgende instrumenten:

- 1) Algemene middelen onder de vorm van BTW en accijnzen worden als alternatieve financiering van de sociale zekerheid ter beschikking gesteld (deels voor de financiering van de bijdrageverminderingen).
- 2) De invoering van het Globaal Financieel Beheer Financieel als bijkomende opdracht van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid:
 - Via de invoering van het Globaal Financieel Beheer werd van een sectoriële naar een globale financiering overgegaan. Alle inkomsten werden in één centrale kas ondergebracht.
 - De sectoriële bijdragen (exclusief de jaarlijkse vakantie) werden geglobaliseerd in respectievelijk één werknemers –en werkgeversbijdrage.
 - De financiering van de uitgaven per sociaal risico zou voortaan gebeuren via de invoering van het Globaal Financieel Beheer op basis van de te financieren behoeften.
 - De RSZ stond voortaan in voor het beheer van de dagelijkse overschotten en tekorten op de rekening van het Globaal Financieel Beheer alsook voor het portefeuillebeheer ervan.
 - Het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid zou op geregelde tijdstippen de ontwikkeling van de begrotingsontvangsten en –uitgaven van het Globaal Financieel Beheer aan de regering rapporteren.

3. SOCIALE ZEKERHEID VOOR WERKNEMERS IN KAART GEBRACHT (PERIODE 1995-2006)

Het aandeel van de socialezekerheidsbijdragen in de totale ontvangsten van de sociale zekerheid voor werknemers is van 77,7% in 1995 naar 73,9% in 2006 geëvolueerd. Het aandeel van de alternatieve financiering in de totale ontvangsten is van 6,7% in 1995 toegenomen tot 14,1% in 2006⁶. Het aandeel van de staatstoelagen is teruggelopen van 15,4% in 1995 tot 11,7% in 2006.

Figuur 1: Evolutie aandeel diverse financieringsbronnen in totale ontvangsten sociale zekerheid werknemers



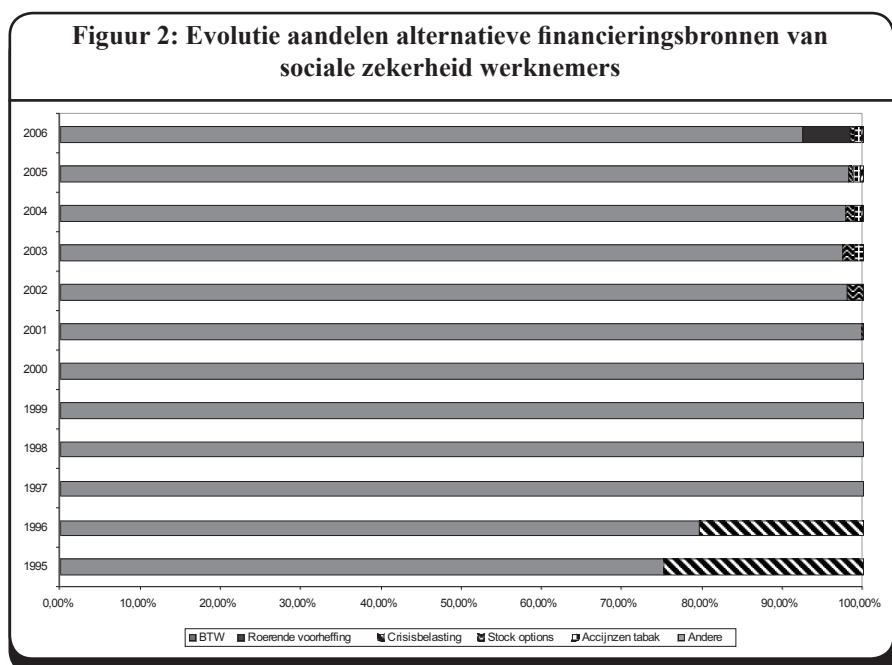
Bron: FOD Sociale zekerheid ;Vademecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België, 2007 bijvoegsel. http://socialsecurity/NL/nieuws_publicaties/publicaties

Wat de alternatieve financiering voor de regeling van de werknemers betreft, wordt vastgesteld (Figuur 2) dat voor de periode 1997-2000 de alternatieve financiering uitsluitend was samengesteld uit toegewezen BTW-ontvangsten⁷. In 2006 zijn de toegewezen BTW-ontvangsten teruggelopen tot 93,62% van de totale ontvangsten van de alternatieve financiering.

⁶ Voor de jaren 2004-2005-2006 hebben we met het oog op het bereiken van een continue tijdreeks zowel in de ontvangsten als in de uitgaven de financiële verrichtingen van de ligdagprijzen ziekenhuizen, gedeelte Volksgezondheid, in mindering gebracht ten belope van 1.199.972 duizenden euro in 2004, de 1.228.190 duizenden euro in 2005 en de 1.237.038 duizenden euro in 2006. Die ontvangsten voor de ligdagprijzen ziekenhuizen Volksgezondheid worden sindsdien rechtstreeks toegewezen aan het RIZIV die deze doorstort aan de begunstigden.

⁷ Bemerkt dat in het jaar 2001 het bedrag van de alternatieve financiering voor de werknemers, ingevolge de overname van de schuld van de sociale zekerheid, verminderd werd met ongeveer 840 miljoen euro.

Andere financieringsbronnen zoals roerende voorheffing, stock options, accijnzen tabak of de belasting op werknemersparticipatie staan in voor de overige 6,38 %. Vanaf het begrotingsjaar 2007 worden inkomsten van de personenbelasting en van de vennootschapsbelasting, toegewezen aan het Globaal Financieel Beheer in het kader van het Generatiepact, onder die rubriek ‘andere’ opgenomen. In dat kader wordt vanaf 2007, ter compensatie van de bijdrageverminderingen voor jongere en oudere werknemers, in een bijkomende alternatieve financiering voorzien.

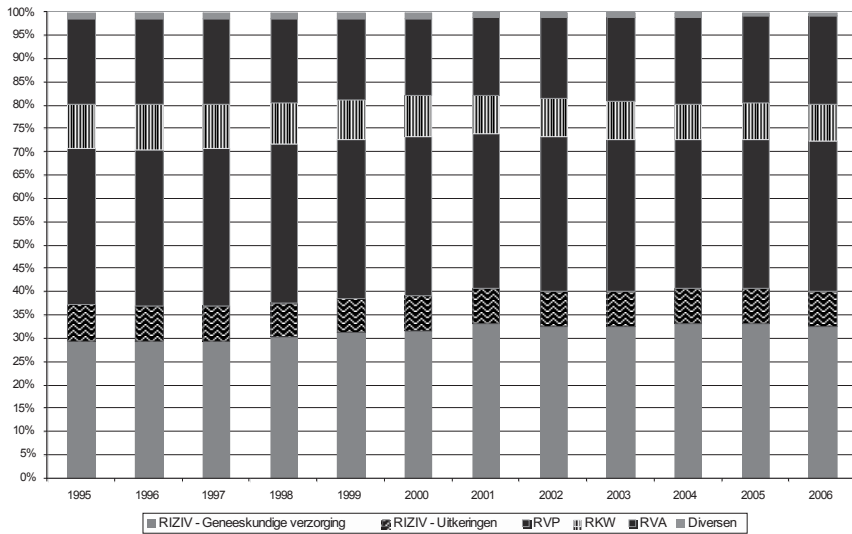


Bron: FOD Sociale zekerheid ;Vademecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België, 2007 bijvoegsel. http://socialsecurity/NL/nieuws_publicaties/publicaties

Wat de prestaties van de sociale zekerheid voor werknemers betreft, kan worden vastgesteld in Figuur 3 dat het aandeel van de gezondheidszorgen in de totale uitgaven evolueerde van 29,6% in 1995 naar 32,7% in 2006. Bemerkt dat die cijfers ook de uitgaven voor gezondheidszorg van de statutaire ambtenaren omvatten.

De uitgaven voor de prestaties werknemerspensioenen zijn in die periode gedaald van 33,2% naar 32,4%. Net zo is het relatieve aandeel van de prestaties van de Rijksdienst voor kinderbijslag gedaald van 9,5% in 1995 naar 7,8% in 2006. Het aandeel van de uitgaven van de RVA is in de beschouwde periode gestegen van 18,3% naar 18,8%.

**Figuur 3:
Evolutie aandeel in uitgaven sociale zekerheid werknemers**



Bron: FOD Sociale zekerheid ; Vademecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België, 2007 bijvoegsel. http://socialsecurity/NL/nieuws_publicaties/publicaties

4. KANTTEKENINGEN BIJ HET GLOBAAL FINANCIËEL BEHEER VAN DE SOCIALE ZEKERHEID VAN DE WERKNEMERS

Uit het Globaal Plan van eind 1993 hebben we volgende vier concrete beleidsdoelstellingen gedistilleerd:

1. Een doelmatig beheer en een transparante en efficiënte financiering.
2. Het herstel en behoud van het financieel evenwicht.
3. Een arbeidsvriendelijker financiering van de sociale zekerheid.
4. Een onderscheid tussen arbeidsgebonden en algemene sectoren in de sociale zekerheid.

Bij elk van die doelstellingen kunnen een aantal kanttekeningen worden gemaakt.

4.1. BELEIDSDOELSTELLING ÉÉN. EEN DOELMATIG BEHEER EN EEN TRANSPARANTE EN EFFICIËNTE FINANCIERING.

4.1.1.

Vaststelling

De RSZ Globaal Financieel Beheer heeft de verantwoordelijkheid voor de financiering van de openbare instellingen voor sociale zekerheid die de diverse takken van de sociale zekerheid beheren, overgenomen. De uitkeringsinstellingen innen rechtstreeks nog eigen ontvangsten. Voor het begrotingsjaar 2007 worden die geraamd op ongeveer 5 miljard euro waarvan ongeveer 2 miljard euro door het RIZIV onder de vorm van alternatieve financiering (voor de financiering van ondermeer een deel van de ziekenhuizen). Die vaststelling is in afwijking van het principe dat alle bestaande en nieuwe ontvangsten voor de financiering van de sociale zekerheid door het Globaal Financieel Beheer worden gecentraliseerd. Als algemeen principe staat het Globaal Financieel Beheer in voor de te financieren behoeften van elke tak. Voor de tak ‘gezondheidszorgen’ zijn de bedragen van de te financieren behoeften het resultaat van de reglementaire financieringstechniek van de uitgaven voor gezondheidszorgen. Die uitgaven worden maandelijks gefinancierd via het begrotingstwaalfde vastgesteld op basis van het begrotingsobjectief gezondheidszorgen van het betrokken begrotingsjaar. Sinds 2006 mogen de verzekeringsinstellingen het eventueel teveel aan beschikbare geldmiddelen op basis van het begrotingstwaalfde, in de loop van het begrotingsjaar, terugstorten op een ‘wachtreserve’ bij het RIZIV. Die teruggestorte geldmiddelen mogen de verzekeringsinstellingen opnieuw opnemen om de uitgaven van de gezondheidszorgen voor het betrokken begrotingsjaar te financieren. Aldus gaat de hoogte van de tegoeden op de ‘wachtreserve’ de te financieren behoeften van het RIZIV–Gezondheidszorgen mede beïnvloeden. Een ander kenmerk van de financieringstechniek is dat een eventuele overschrijding van het begrotingsobjectief ‘gezondheidszorgen’ niet tijdens het begrotingsjaar door het Globaal Financieel Beheer wordt gefinancierd maar slechts na afsluiting van de (voorlopige) rekeningen en de vaststelling van de financiële verantwoordelijkheid van de verzekeringsinstellingen. Dezelfde procedure wordt gevolgd voor de terugbetaling door de verzekeringsinstellingen in geval van een onderschrijding van het begrotingsobjectief.

Kanttekeningen.

Door het beheerscomité van de sociale zekerheid met het Globaal Financieel Beheer te belasten, gaan alle betrokken actoren er (automatisch) van uit dat de financiering van de sociale zekerheid efficiënter is geworden.

Zeker in de beginfase zijn de financiële stromen van de sociale zekerheid in belangrijke mate administratief vereenvoudigd in vergelijking met de periode waar enkel het instrument van het FFE bestond. Bovendien zijn de transactiekosten gedaald. Want door de grotere omvang van de te financieren middelen en het bijeenbrengen van de reserves en eventuele leningen hebben zich significante schaalvoordelen bij het thesauriebeleid van de sociale zekerheid voorgedaan.

Maar het Globaal Financieel Beheer heeft (nog) niet geleid tot een geïntegreerd financieel beheer van de sociale zekerheid. Het beheer van de financiële reserves van de sociale zekerheid gebeurt door vier banken en staat los van de conventie die afgesloten is tussen het RSZ Globaal beheer en de Schatkist om elkaar te helpen inzake kasbeheer van beide instellingen. Het RSZ–Globaal beheer beschikt over een kredietlijn bij de Schatkist van 1,7 miljard euro. Bovenop die kredietlijn heeft het RSZ–Globaal Beheer de mogelijkheid om via een onderpand (repo) op zijn portfolio nog 1,2 miljard euro bij de banken op te nemen. Het RSZ–Globaal Beheer dient omwille van de het feit dat de patronen van de ontvangsten en de uitgaven in de loop van het jaar verschillen, veelvuldig een beroep te doen op die financieringsmogelijkheden. Tabel 1 geeft bij wijze van illustratie de bedragen van zowel de kortlopende financieringsmogelijkheden als de financiële reserves. Bij het bepalen van de overheidsschuld volgens de Maastrichtdefinitie mogen die in instrumenten van de Belgische overheidsschuld belegde reserves integraal worden verrekend.

Tabel 1: Kortlopende financieringsmogelijkheden via schatkist en/of onderpand en inventariswaarde financiële reserves RSZ-GB, op einde van maand (x1000 euro) versus portfolio RSZ-Globaal Beheer.

	Kortlopende financieringsmogelijkheden	Portfolio RSZ-GB
Oktober 2006	-1.494.638	3.535.449
November 2006	-287.901	3.554.400
December 2006	339.020	3.513.239
Januari 2007	-650.521	3.498.421
Februari 2007	885.900	3.532.219
Maart 2007	245.316	3.514.598
April 2007	-244.141	3.509.875
Mei 2007	573.657	3.470.937

Bron: RSZ –Globaal Financieel Beheer.

Een bijkomend risico van een globaal beheer van de sociale zekerheid is dat de eigen verantwoordelijkheid voor de respectievelijke takken kan afnemen. Eventuele tekorten worden immers via het Globaal Financieel Beheer dichtgereden⁸. Hierbij kan de opbrengst van specifieke bijdragen (bijvoorbeeld een heffing op bedrijfswagens) worden aangewend voor de financiering van gelijk welke tak van de sociale zekerheid. Overschotten worden dan weer afgeroomd zodat er ook in die richting geen prikkel tot (be)sparen is.

⁸ De RSZ Globaal Beheer fungeert als het ware als een 'lender of last resort'.

4.1.2.

Vaststelling.

Het bepalen van het basisbedrag van alternatieve financiering (BTW-dotatie) is een weinig transparante aangelegenheid. Bij het bepalen van de hoogte van de alternatieve financiering dient immers rekening gehouden te worden met een groot aantal elementen en parameters. Het basisbedrag is het maximum van 23,514% van de BTW-ontvangsten en de optelsom van een waslijst aan bepaalde uitgaven (meer bepaald art 66, §1, vierde tot en met dertiende lid van de programmawet van 2 januari 2001, laatst gewijzigd door de programmawet van 27 december 2006).

Er zijn vervolgens bijkomende toewijzingen aan de RSZ, ook op basis van specifieke uitgaven (art 66 §§ 1,2 ,3, 3ter, 3quater en 4, van voormelde wet).

Bovendien is er mettertijd een rist aan toewijzigingen uit alternatieve financieringsbronnen ontstaan. Heffingen op opties op aandelen en op verzekeringsverrichtingen alsook een gedeelte van de roerende voorheffing en van de accijnzen op tabaksproducten spijzen de kas van het Globaal Beheer. Sinds 2004 wordt een deel van de ontvangsten van de alternatieve financiering, BTW en accijnzen, rechtstreeks aan het RIZIV toegewezen. Ook de RVA geniet sinds 2005 van een rechtstreekse BTW-dotatie. Als gevolg van het Generatiepact wordt sinds 2006 15% van de ontvangsten van de roerende voorheffing toegewezen aan de sociale zekerheid van werknemers en zelfstandigen.

Kanttekeningen

Dat de alternatieve financiering moeilijk als een transparante financieringsbron kan worden gekwalificeerd, heeft veel zonet alles te maken met het feit dat de alternatieve financiering nooit een doel op zich is geweest. De alternatieve financiering van de sociale zekerheid heeft daarentegen wel gefungeerd als een sluitpost van de begroting van Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid). Het gevolg is dan ook een wildgroei aan alternatieve financieringsbronnen die dan nog eens diverse vormen aannemen. Zo nemen sommige elementen van de alternatieve financiering de vorm aan van een subsidie waarbij de overdracht van de middelen, via diverse Koninklijk besluiten, wordt geregeld nadat het benodigde bedrag van financiële transfer voor het betrokken begrotingsjaar vaststaat. Andere alternatieve financieringsbronnen worden dan weer rechtstreeks aan een aantal takken toegewezen

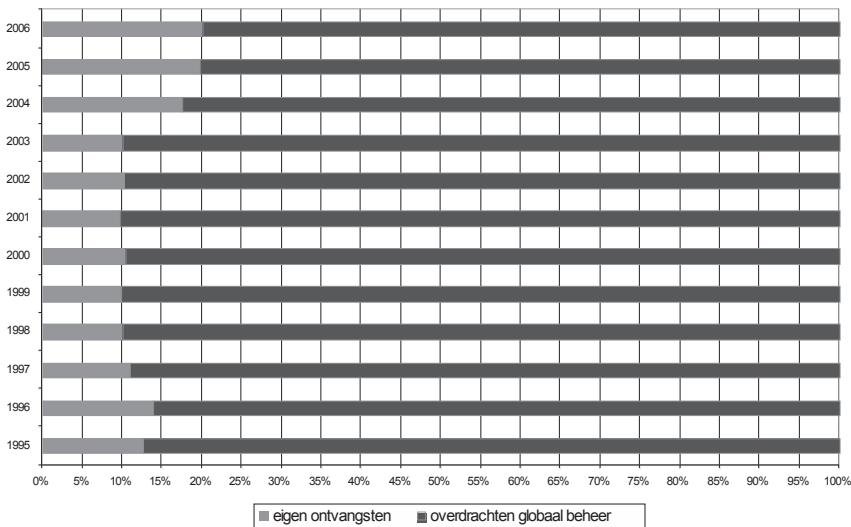
9 Door de toewijzing via het instrument van de alternatieve financiering van diverse ontvangsten naar zowel het Globaal Financieel Beheer als naar sommige uitkeringsinstellingen kan de vraag worden gesteld of deze toewijzingen van ontvangsten wel compatibel is met artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit van 17 juli 1991. Art.3. De gezamenlijke ontvangsten zijn bestemd voor de gezamenlijke uitgaven.

4.1.3.

Vaststelling

De globale socialezekerheidsbijdrage was bij de invoering gelijk aan de optelsom van de sectoriële bijdragen. Sindsdien zijn de sectoriële bijdragevoeten niet meer aangepast (met uitzondering van die voor de beroepsziekten). Wel zijn de laatste jaren de eigen ontvangsten in een aantal takken toegenomen.

Figuur 4: Evolutie aandeel eigen ontvangsten in totale inkomsten voor geneeskundige verzorging



Source : FOD Sociale zekerheid ;Vademecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België, 2007 bijvoegsel. http://socialsecurity/NL/nieuws_publicaties/publicaties

Kanttekeningen.

Een globale socialezekerheidsbijdrage kan in principe zonder aparte sectoriële bijdragevoeten. Probleem is evenwel dat de statutaire ambtenaren voor hun uitgaven gezondheidszorg onder het Globaal Financieel Beheer van de sociale zekerheid voor werknemers vallen. Statutaire ambtenaren betalen hiervoor als persoonlijke bijdrage voor de gezondheidszorg nog steeds 3,55% van hun brutoloon terwijl de werkgeversbijdragevoet (in casu de overheid) 3,8% is.

Vanuit billijkheidsoverwegingen is het aangewezen dat de sectoriële bijdragevoeten worden aangepast zodat die opnieuw worden afgestemd op de huidige financieringsbehoeften van die takken. Het herinvoeren van een eigen financiering voor

de diverse takken van de sociale zekerheid kan zorgen voor zulke billijke financiering. In het bijzonder vereist het stelsel van de gezondheidszorg een eigen bijdragevoet. Niet alleen zijn in de periode 1995-2006 de uitgaven voor de gezondheidszorgen relatief sterker gestegen dan de uitgaven voor de andere risico's maar bovendien wordt vanaf 2008 het stelsel van de gezondheidszorg een universeel stelsel.

4.2. BELEIDSDOELSTELLING TWEE. HET HERSTEL EN BEHOUD VAN HET FINANCIËEL EVENWICHT

4.2.1.

Vaststelling.

Gelet op het dwingend karakter van het convergentieplan bepaalde de federale overheid de voorbije 10 jaar de hoogte van de financieringsmiddelen voor de sociale zekerheid voor werknemers (en zelfstandigen).

Voor het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid werd dan wel geopteerd voor een tripartite beheer (de sociale partners tesamen met de federale overheid). De facto is de overstap van een sectoriële naar de globale financiering van de sociale zekerheid gepaard gegaan met een beheer op het niveau van Entiteit I waarvoor alleen de federale regering verantwoordelijk is.

Kanttekeningen

Positief is de vaststelling dat de federale overheid, die de financieringsmiddelen van Entiteit I beheert, zich heeft geëngageerd voor het financieel evenwicht van de socialezekerheidsstelsels. Maar daar is het ook bij gebleven. Het evenwicht werd een doel op zich, en dan nog op het niveau van Entiteit I. Door zich te concentreren op het thesauriebeheer wordt er minder aandacht besteed aan de trends op lange termijn zoals de vergrijzing. Het gevolg is dan ook dat het Globaal Financieel Beheer op kasbasis tot onvoldoende demografische reservevorming heeft geleid. Het was bovendien een periode waarin er demografische meevallers waren (zie Tabel 2).

Tabel 2:
Volume-gegevens in aantal takken sociale zekerheid:
jaar-op-jaar groeivoeten

	2004	2005	2006
RVP	0,44%	0,65%	-0,43%
RKW	0,02%	0,41%	6,60%
RVA	3,15%	-0,74%	3,78%

Bron: FOD Sociale zekerheid ;Vademecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België, 2007 bijvoegsel.

Vermits de hardere sectoriële budgetbeperkingen zijn weggevallen, konden demografische meevallers onmiddellijk worden uitgegeven aan sociale uitkeringen (of was er minder noodzaak om de uitgaven sterker onder controle te brengen) en aan andere primaire uitgaven van Entiteit I. De keerzijde van die kruisfinanciering is dan ook dat het aandeel van de alternatieve financiering van de sociale zekerheid niet spectaculair is toegenomen in de periode 1995-2006 (zie Figuur 1).

Voor de uitbouw van een duurzaam socialezekerheidsstelsel kon ook weinig heil van de sociale partners worden verwacht. Want niettegenstaande het paritair beheer van de openbare instellingen van de sociale zekerheid hebben de sociale partners geen inspraak in het vast stellen van de globale middelen . Ze zijn enkel bevoegd voor de socialezekerheidsbijdragen.

4.2.2.

Vaststelling

De toegewezen BTW ontvangsten en de toegewezen ontvangsten van onroerende inkomsten van de alternatieve financiering zijn gekoppeld aan de index van de consumptieprijzen maar niet aan de reële groei van de uitgaven van de sociale zekerheid.

Kanttekeningen

De sociale zekerheid van de werknemers is door het huidig financieringsmechanisme van de alternatieve financiering niet automatisch gefinancierd. Bijgevolg moet de federale regering elk jaar beslissen over de financiële middelen van het Globaal Financieel Beheer. Zoals reeds gezegd, fungeert de alternatieve financiering als sluitpost om een begroting in evenwicht voor de sociale zekerheid te verzekeren.

4.2.3.

Vaststelling

Het budget gezondheidszorg kende in de eerste helft van dit decennium een explosieve groei. In 2006 ligt het niveau van uitgaven 40% boven het niveau van uitgaven in 2000.

Kanttekeningen

Met het oog op een duurzaam financieel evenwicht zijn maatregelen genomen voor de beheersing van de uitgaven. Zo werd vanaf 1995 een strikte uitgavennorm op het gebied van de gezondheidszorg opgelegd (in 1991 was er reeds een aanvang gemaakt om die uitgaven te normeren). Zoals blijkt uit Tabel 3, is de groeicnorm voor de gezondheidszorgen van de werknemers en zelfstandigen samen, gevariabiliseerd over de tijd. Die vaststelling is ondermeer het gevolg van het feit dat bovenop een vaste reële groeicnorm (in de legislatuur 2003-2007 bedroeg de norm 4,5 %) uitgaven voor exogene factoren en de effecten van de zogenaamde algebraïsche verschillen (klinische biologie en medische beeldvorming) de uiteindelijke begrote uitgaven mee beïnvloeden. Zelfs met die variabele groeicnorm vielen tot 2005 de feitelijke uitgaven hoger uit dan de geplande uitgaven. Het is pas in 2005 en 2006 dat de norm niet werd overschreden. Redenen hiervoor zijn ondermeer het op kruissnelheid gekomen zijn van de loonmaatregelen in het kader van de Witte Woede (eind de jaren '80 en begin huidig decennium) en het aanboren van alternatieve financieringsbronnen (hier onder de vorm van aanvullende verzekeringen).

Tabel 3:**Uitgaven gezondheidszorg (in 1000 euro) werknemers en zelfstandigen**

	Begrote uitgaven	Groeinorm	Feitelijke uitgaven
1991	7.741.507		8.043.577
1992	8.796.378	13,6	8.869.412
1993	9.330.613	6,1	9.180.191
1994	9.599.057	2,9	9.424.904
1995	10.096.257	5,2	9.937.635
1996	10.371.295	2,7	10.957.281
1997	10.617.280	2,4	10.656.196
1998	11.229.577	5,8	11.294.044
1999	11.844.784	5,5	12.029.056
2000	12.412.728	4,8	12.814.496
2001	13.455.661	8,4	13.774.375
2002	14.411.544	7,1	14.156.961
2003	15.341.822	6,5	15.383.682
2004	16.257.831	6,0	16.771.517
2005	17.398.373	7,0	17.250.167
2006	18.473.130	6,2	17.703.045

Bron: FOD Sociale zekerheid ;Vademecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België, 2007 bijvoegsel.

4.2.4.***Vaststelling***

De regeling van de gelijkgestelde dagen is een belangrijk solidariteitsmechanisme in onze sociale zekerheid. De regeling doorbreekt de band tussen bijdragen en uitkeringen. Want in bepaalde periodes (ziekte, werkloosheid, arbeidsduurvermindering, loopbaanonderbreking) waarbij de sociaal verzekerde geen bijdragen betaalt, worden toch socialezekerheidsrechten opgebouwd.

Kanttekeningen

Solidariteit is een basisbeginsel van de sociale zekerheid. Maar we dreigen in het andere extreem terecht te komen waarbij de band tussen bijdragen en sociale zekerheid al te los is geworden. Zo zijn de bijdrageplafonds nog altijd niet heringevoerd in het stelsel van de werknemers (terwijl de uitkeringen wel geplafonneerd zijn). Ook is er een systematische uitholling van de financieringsbasis van de sociale zekerheid. In de tak van de pensioenen voor werknemers werd vastgesteld dat vanaf

begin jaren tachtig meer dan 30% van alle dagen pensioenopbouw dagen waren waarop geen betaalde arbeid gebeurt. De toekenning van die gelijkgestelde periodes is sterk verschillend naargelang de onderscheiden sociale groepen. In het kader van het repartitiesysteem van het wettelijk pensioenstelsel stelt dat solidariteitsmechanisme ons voor enorme budgettaire consequenties. De vaststelling dat de gelijkgestelde periodes nu een belangrijke rol spelen in het waarborgen van toereikende pensioenen in de werknemersregeling wijst er op dat er wellicht nood is aan meer duurzame en meer doelgerichte maatregelen terzake (zie Hans Peeters en Hendrik Larmuseau (2005)).

4.3. BELEIDSDOELSTELLING DRIE. EEN ARBEIDSVRIENDELIJKER FINANCIERING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

4.3.1

Vaststelling

De alternatieve financiering van de sociale zekerheid blijft de geesten, zeker die van beleidsmensen, beroeren als het wondermiddel om de loonkosten te verlagen. De hoge loonkosten in België zijn immers nefast voor de werkgelegenheid. Het inruilen van werkgeversbijdragen voor bijkomende directe of indirecte belastingen¹⁰ zou de loonkosten helpen verminderen. Ook in het Generatiepact werden nog maar eens nieuwe financieringspistes voorgesteld om de last op arbeid te verlichten.

Kanttekeningen

Een alternatieve financiering van de sociale zekerheid kan gepaard gaan met een loonkostenvermindering op voorwaarde dat er een verbreding is van de bijdragebasis. Als die verbreding niet substantieel is, zijn de werkgelegenheidseffecten van een alternatieve financiering slechts van tweede orde (zie bijvoorbeeld Denemarken waar de sociale bescherming vooral via indirecte belastingen wordt gefinancierd maar de loonkosten er niet lager liggen). Het betreft dan een loutere verschuivingsoperatie. Eventueel kunnen begeleidende maatregelen zoals loskoppeling van de lonen en/of de inkomensvervangende uitkeringen van de prijsindex zorgen voor een (tijdelijke) loonkostenvermindering.

Zoals aangetoond in bijlage is een loonkostenvermindering als gevolg van een alternatieve financiering van de sociale zekerheid geen ‘free lunch’. Een loonkostenvermindering is er alleen wanneer het status-quo principe met betrekking tot het beschikbaar inkomen van de werkenden en/of andere inkomensgroepen wordt losgelaten.

¹⁰ Nieuwe belastingen op kapitaal (vennootschappen) zijn in principe ook mogelijk maar gelet op de mobiliteit van kapitaal zullen die nieuwe belastingen op de consument/werknemer worden afgewenteld (en niet op de aandeelhouders).

4.4. BELEIDSDOELSTELLING VIER. EEN ONDERSCHIED TUSSEN ARBEIDSGEBONDEN EN ALGEMENE SECTOREN IN DE SOCIALE ZEKERHEID

4.4.1.

Vaststelling

Het Globaal Plan in 1993 voorzag een nieuwe structuur waarbij geleidelijk een onderscheid nagestreefd wordt tussen de specifieke arbeidsgebonden sectoren en de algemene sectoren. Maar tot op heden werd geen uitvoering gegeven aan een duidelijker onderscheid tussen enerzijds de specifieke arbeidsgebonden sectoren en anderzijds de algemene sectoren., het zogenaamd tweepijlersysteem . Wel deed het Generatiepact een nieuwe poging om een duurzaam financieel evenwicht te verzekeren via een versterking van de financieringswijze. Zo is sinds 2006 de financieringsbasis vergroot door onder meer 15% van de ontvangsten van de roerende voorheffing toe te wijzen aan de financiering van de sociale zekerheid (werknemers en zelfstandigen). Ook deelt de sociale zekerheid vanaf 2007 in de meeropbrengsten van de belastingontvangsten als gevolg van de terugverdieneffecten van de verminderde socialezekerheidsbijdragen. Ten slotte zal de federale overheid, volgens het Generatiepact, vanaf 2008 voorzien in een nieuw financieringsmechanisme voor de gezondheidszorgen. Zo zal vanaf 2008 de federale overheid de nodige beslissingen nemen om de financiering van de begrotingsdoelstelling van de ziekteverzekering te verzekeren wanneer die volgens haar sterker moet stijgen dan het groeicijfer van de sociale bijdragen. Die tussenkomst van de federale overheid zal worden gewaarborgd door een verruiming van de financieringsbronnen van de gezondheidszorg en kadert in het universeel maken van het stelsel van de geneeskundige verzorgingen. Want vanaf 2008 is iedereen, ongeacht of hij/zij nu werknemer, zelfstandige, ambtenaar of persoon ten laste van één van hen is, gelijk voor het stelsel van de geneeskundige verzorgingen.

Kanttekeningen

De wet van 31 januari 2007 betreffende de invoering van een nieuw financieringssysteem voor de ziekteverzekering beperkt, vanaf 2008, de financiering door het Globaal Financieel Beheer tot het stijgingspercentage van de beschikbare effectieve bijdrageontvangsten. Dat nieuwe financieringssysteem gaat gepaard met de uitvoering van de wet van 26 maart 2007 met het oog op de integratie van de kleine risico's in de verplichte verzekering van de zelfstandigen. Dezelfde wijzigingen, waarbij de tegemoetkomingen van het globaal beheer van de werknemers worden beperkt, worden eveneens bij het globaal beheer van de zelfstandigen ingevoerd. Naar aanleiding van de opmaak van de initiële begroting 2008 wordt met de diverse betrokken instellingen en actoren overleg gepleegd omtrent de implementatie van het nieuwe financieringssysteem. In dat kader dringen de sociale partners erop aan dat de nodige afspraken worden gemaakt om in het nieuwe systeem statistische gegevens bij te houden van uitgaven per professioneel statuut, per categorie en per uitgavenpost. Een evaluatie van het nieuwe financieringssysteem zal volgens de sociale partners noodzakelijk zijn.

Bij de evaluatie kan de vraag gesteld worden of het nieuwe systeem van de financiering van de gezondheidszorg een aanzet is tot de invoering van een tweepijlersysteem in de sociale zekerheid. Wellicht is de financiering van het nieuwe 'globale' stelsel voor geneeskundige verzorgingen met de huidige organisatie van een afzonderlijk globaal beheer voor de werknemers en de zelfstandigen niet houdbaar. Bovendien is het niet wenselijk dat, zoals nu het geval is, diverse bijdragevoete¹¹ worden gehanteerd voor een gelijke dienstverlening.

Gelet op het universeel karakter van de gezondheidszorgen vanaf 2008 is het dan ook aangewezen bij de evaluatie van het nieuwe systeem van financiering het stelsel van de gezondheidszorgen expliciet als een aparte tak te financieren.

Vanuit de wetenschap dat een tweepijlersysteem onvermijdelijk tot een federalisering leidt, waren en zijn velen gekant tegen een expliciet tweepijlersysteem in de sociale zekerheid. Maar een andere financieringswijze van de sociale zekerheid maakt federalisering niet gemakkelijker maar ook niet moeilijker. Defederalisering kan ook met bijdragefinanciering. Daarvan zijn nu al voorbeelden. Werkgevers betalen socialezekerheidsbijdragen voor kinderopvang en voor de inschakeling van jongeren. De opbrengst van die bijdragen wordt communautair (kinderopvang) en regionaal (jongeren) besteed. Het is met andere woorden niet de financieringswijze maar de politiek die beslist over al dan niet federalisering van (takken van) de sociale zekerheid.

Een aparte financiering van een universele tak van de gezondheidszorgen sluit ten slotte niet uit dat administratieve schaalvoordelen inzake beheer verder kunnen worden gerealiseerd.

¹¹ Zo betalen bijvoorbeeld de ambtenaren voor gezondheidszorg nog altijd de historische bijdragevoeten terwijl de bijdragen voor de werknemers opgenomen zijn in de globale bijdragevoeten.

5. QUO VADIS SOCIALE ZEKERHEID

Ook al waren de uitgangspunten goed, het Globaal Financieel Beheer van de sociale zekerheid heeft een aantal doelstellingen niet of onvoldoende bereikt. Het Globaal Beheer staat de huidige realisatie van sommige aspecten – zoals de transparantie en de administratieve vereenvoudiging - zelfs in de weg.

De administratieve besparingen inzake thesauriebeheer zijn een pluspunt van het Globaal Financieel Beheer. Net zoals het faciliteren van bijdrageverminderingen voor de sociale zekerheid. Vermits er maar één werkgevers- en werknemersbijdrage is, is het eenvoudiger geworden lastenverlagingen toe te kennen. Desgevallend konden ook alternatieve financieringsbronnen worden toegewezen aan de sociale zekerheid.

Maar die voordelen wegen ons inziens niet op tegen de minpunten van het Globaal Financieel Beheer. Het Globaal Beheer is een risico tot minder responsabilisering van de diverse actoren. Bovenal is nooit echt werk gemaakt van een structurele alternatieve financiering van de sociale zekerheid. De vooropgezette begrotingsdoelstelling op het niveau van Entiteit I bleek immers de allesoverheersende doelstelling. Vermits onze wettelijke pensioenen worden gefinancierd op basis van een repartitiestelsel (huidige pensioenen worden betaald door de huidige bijdragen), konden de demografische meevallers worden afgeleid naar andere primaire overheidsuitgaven van Entiteit I. Het aandeel van de alternatieve financiering van de sociale zekerheid is dan ook niet spectaculair toegenomen in de periode 1995-2006. Nochtans had een alternatieve financiering van de sociale zekerheid tot een grotere transparantie en efficiëntie van het systeem kunnen leiden. Zeker wanneer de alternatieve financiering van de sociale zekerheid gepaard zou zijn gegaan met het expliciet organiseren van het socialezekerheidsstelsel als een veralgemeend tweepijlersysteem.

De invoering vanaf midden 2008 van een universeel stelsel voor de gezondheidszorgen is ongetwijfeld een opportuniteit om de vooropgestelde doelstellingen van het Globaal Financieel Beheer in de nabije toekomst te realiseren. Bovendien kan de noodzakelijke evaluatie van het nieuwe systeem voor de financiering van de ziekteverzekering een aanzet zijn om geleidelijk naar een takgericht in plaats van een stelselgericht globaal beheer te evolueren. Hierdoor kan een nieuwe belangrijke stap worden gezet naar een universeel systeem van de sociale zekerheid in België.

BIBLIOGRAFIE

Hans Peeters en Hendrik Larmuseau, *De solidariteit van de gelijkgestelde periodes, een exploratie van de aard, het belang en de zin van de gelijkgestelde periodes in de totale pensioenopbouw bij werknemers*, Belgisch Tijdschrift voor sociale zekerheid , 1ste trimester 2005, pp. 97-124.

Willy Van Der Meulen, *Het globaal financieel beheer toevertrouwd aan de R.S.Z.*, Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, juni 1997, pp. 605-721.

156e Boek van het Rekenhof, Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1999-2000, pp. 428-456.

160e Boek van het Rekenhof, Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 2003-2004, pp. 174-234.

De Minister van Sociale Zaken en Institutionele Hervormingen, mei 1983, Voorstellen van de Minister van Sociale Zaken tot hervorming van de sociale zekerheid, pp. 112-152.

APPENDIX 1. ABSOLUTE BEDRAGEN SOCIALE ZEKERHEID VOOR WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN

Tabel A1: Evolutie aandeel in uitgaven sociale zekerheid werknemers (in duizend euro)						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
RIZIV Geneeskundige verzorging	9.196.951	9.246.203	9.676.350	10.405.171	11.135.641	11.534.361
RIZIV Uitkeringen	2.456.920	2.324.327	2.384.171	2.495.676	2.594.527	2.716.818
RVP	10.316.734	10.525.361	11.120.826	11.712.027	11.999.509	12.365.846
RKW	2.948.099	2.976.805	3.048.570	3.082.482	3.101.669	3.146.884
RVA	5.681.496	5.749.692	5.992.900	6.133.332	6.156.634	6.018.656
Diversen	451.265	434.483	440.507	489.763	424.121	419.234

Tabel A1bis: Evolutie aandeel in uitgaven sociale zekerheid werknemers, vervolg (in duizend euro)						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RIZIV Geneeskundige verzorging	12.902.461	13.364.584	13.832.904	14.887.628	15.441.017	15.510.799
RIZIV Uitkeringen	2.896.204	3.087.439	3.219.456	3.334.094	3.489.121	3.585.776
RVP	12.835.158	13.632.589	13.899.598	14.268.844	14.717.709	15.369.011
RKW	3.220.385	3.324.623	3.406.817	3.463.327	3.586.803	3.715.712
RVA	6.388.638	7.120.885	7.720.870	8.298.421	8.639.285	8.932.675
Diversen	424.876	397.584	394.471	407.226	366.837	372.852

Bron: FOD Sociale zekerheid ; Vademecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België, 2007 bijvoegsel.

Tabel A2:						
Evolutie diverse financieringsbronnen in totale ontvangsten sociale zekerheid werknemers (in duizend euro)						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bijdragen	23.666.551	23.736.997	25.294.354	26.311.210	27.543.952	28.714.868
Staatstoelagen	4.685.188	4.759.556	4.675.609	4.784.568	4.830.872	4.961.800
Alternatieve financiering	2.035.751	2.483.038	2.815.458	2.844.116	3.170.658	3.564.267
Diversen	89254,07	371401,51	300256,07	225763,8	170205,4	413365,32

Tabel A2bis:						
Evolutie diverse financieringsbronnen in totale ontvangsten sociale zekerheid werknemers, vervolg (in duizend euro)						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bijdragen	29.898.018	31.586.946	31.673.344	32.273.147	33.339.630	34.310.319
Staatstoelagen	5.089.819	5.122.996	5.209.596	5.287.517	5.355.599	5.430.743
Alternatieve financiering	3.341.927	4.340.485	4.427.927	4.970.499	5.483.112	6.559.278
Diversen	164953	178193,62	172298,2	179248	214063,51	155091

Bron : FOD Sociale zekerheid ;Vademecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België, 2007 bijvoegsel.

Tabel A3:
Evolutie aandeel in uitgaven sociale zekerheid zelfstandigen
(in miljoenen euro)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RIZIV Geneeskundige verzorging	648,2	684,5	723,1	790,3	865,2	879	955,8	1.079,7	1.077	1.211,1
Riziv- Uitkeringen	136,4	137,2	136,8	140,3	153,2	165,7	187	195,9	202,4	221,9
Pensioenen	1.730,2	1.746,6	1.759,6	1.803,6	1.867,8	1.905,2	1.959,1	2.023,3	2.109,3	2.195,7
Gezinsbijslag	333,6	330,5	322,6	316	332,2	332,2	328,1	327,3	328,4	337,4
Faillissementsverzekering	0,25	0	0,397	0,414	0,352	1,112	1,573	1,807	1,853	1,648

Bron: FOD Sociale zekerheid ; Vademecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België, 2007 bijvoegsel.

APPENDIX 2. DE EENVOUDIGE REKENKUNDE VAN EEN ALTERNATIEVE FINANCIERING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

Een alternatieve financiering van de sociale zekerheid en loonkosten zijn geen communicerende vaten. Dat kan op een eenvoudige manier formeel worden aangetoond. We gebruiken hiervoor volgende notatie:

T^{wg} = werkgeversbijdragevoet ; T^{wn} = werknemersbijdragevoet ; T^p = gemiddelde aanslagvoet in personenbelasting ; T^{oc} = opcentiemen in personenbelasting ; w = brutoloon ; w^n = netto (beschikbaar) inkomen

De socialezekerheidsbijdragen en diverse belastingen drijven een wig tussen de loonkost en het beschikbaar inkomen van de werknemers. De loonkost en het netto beschikbaar inkomen zijn respectievelijk :

$$\text{loonkost} = (1 + \mathbf{T}^{\text{wg}}) \cdot w$$

$$w^n = ((1 - \mathbf{T}^{\text{wn}}) \cdot (1 - \mathbf{T}^{\text{p}}(1 + \mathbf{T}^{\text{oc}}))) w$$

Het prijspeil is genormaliseerd op één zodat het hier gedefinieerde netto (beschikbaar) inkomen samenvalt met het reëel netto (beschikbaar) inkomen. In België kennen we immers een automatische aanpassing van de lonen aan de gezondheidsindex. Een prijsverhoging van goederen en diensten als gevolg van verhoging van indirecte belastingen zal zich, eventueel met enige vertraging in geval van goederen/diensten die niet in de gezondheidsindex zitten, weerspiegelen in een verhoging van het brutoloon.

We veronderstellen dat de overheid de werkgeversbijdragevoet verlaagt en de weggevallen inkomsten voor de sociale zekerheid expliciet via alternatieve financiering wil compenseren (wanneer die compensatie er niet is, zitten we in het scenario van een loonkostenvermindering). We modelleren de alternatieve financiering als een opcentiem in de personenbelasting (dus als een samengevoegde belasting ((piggy back'))).

Wanneer de operatie van een alternatief gefinancierde loonkostenvermindering neutraal is voor het beschikbaar inkomen van de loontrekkenden, moet een verhoging van de opcentiemen, $\Delta \mathbf{T}^{\text{oc}}$, gepaard gaan met ofwel een verhoging van het brutoloon ofwel een verlaging van de werknemersbijdragevoet. Op die manier wordt immers het beschikbaar inkomen voor de loontrekkenden constant gehouden. Een combinatie van beide is natuurlijk ook mogelijk. In de veronderstelling dat er geen andere wijziging in de personenbelasting is, gaat volgende vergelijking op:

$$((1 - \mathbf{T}^{\text{wn}}) \cdot (1 - \mathbf{T}^{\text{p}}(1 + \mathbf{T}^{\text{oc}}))) \Delta w = (1 - \mathbf{T}^{\text{p}}(1 + \mathbf{T}^{\text{oc}})) w \Delta \mathbf{T}^{\text{wn}} + (1 - \mathbf{T}^{\text{wn}}) \mathbf{T}^{\text{p}} w \Delta \mathbf{T}^{\text{oc}} \quad (1)$$

Uit vergelijking (1) kunnen we twee extreme gevallen afleiden: 1) alleen een aanpassing van de werknemersbijdragevoet 2) alleen een aanpassing van het brutoloon.

$$\Delta w = 0 \Rightarrow \Delta \mathbf{T}^{\text{wn}} = - \frac{(1 - \mathbf{T}^{\text{wn}}) \mathbf{T}^{\text{p}}}{1 - \mathbf{T}^{\text{p}}(1 + \mathbf{T}^{\text{oc}})} \Delta \mathbf{T}^{\text{oc}} \quad (2)$$

$$\Delta \mathbf{T}^{\text{wn}} = 0 \Rightarrow \frac{\Delta w}{w} = \frac{\mathbf{T}^{\text{p}}}{1 - \mathbf{T}^{\text{p}}(1 + \mathbf{T}^{\text{oc}})} \Delta \mathbf{T}^{\text{oc}} \quad (3)$$

Als het brutoloon bijvoorbeeld minder stijgt dan vereist in vergelijking (3), is ook een daling van werknemersbijdragevoet nodig om beschikbaar inkomen op peil te houden. Hetzelfde geldt voor een te kleine daling van de werknemersbijdragevoet (zie vergelijking (2)). In dat geval moet het brutoloon worden verhoogd om het beschikbaar inkomen op peil te houden. De oplossing volgt in beide gevallen uit vergelijking (1).

Zoals gezegd, kan een vermindering van de werknemersbijdragevoet een zelfde beschikbaar inkomen garanderen voor de loontrekkenden. Maar die vermindering tast op zijn beurt de inkomsten van de sociale zekerheid aan. De lagere werknemersbijdragen leiden wel tot een grotere belastbare basis (voor persoonlijke belastingen en opcentiemen) maar die volstaan niet. Een verhoging van de werkgeversbijdragevoet is bijgevolg nodig om de middelen voor de sociale zekerheid onveranderd te laten. Gevolg is dat er niks verandert met betrekking tot de loonkost

Het optrekken van het brutoloon is een alternatief om een status-quo van het beschikbaar inkomen voor de loontrekkenden te bewerkstelligen. Maar in dat geval zal de werkgeversbijdragevoet nog verder moeten worden verlaagd om de loonkost terug op het oorspronkelijke peil (dat is voor er sprake is van alternatieve financiering) te brengen. Een verdere verlaging is niet mogelijk want dan zijn de inkomsten voor de sociale zekerheid niet langer op het vroegere peil.

De effecten op de loonkosten kunnen¹² natuurlijk verschillen wanneer een dergelijke operatie gepaard gaat met een vermindering op zich van de socialezekerheidsbijdragen (wanneer het kwantiteitseffect domineert op het prijseffect leidt een loonkostenvermindering ook tot hogere ontvangsten). Budgettaire marges (al of niet voortvloeiend uit uitgavenbeperkingen) kunnen bijvoorbeeld worden aangewend om een vermindering van de socialezekerheidsbijdragen te financieren. In geval van een vermindering van de werknemersbijdragevoet of van een verhoging van het brutoloon kan de werkgeversbijdragevoet dan in sterkere mate dalen.

Ook wanneer het status-quo principe (met betrekking tot het beschikbaar inkomen en/of belastbare basissen) wordt losgelaten, zijn loonkostenverminderingen mogelijk. Bruggepensioneerden zouden bijvoorbeeld ook zo een opcentiem betalen. Of de fiscale vermindering voor een aantal uitgaven kan worden verminderd/geschrapd terwijl ook de uitgaven in de sociale zekerheid kunnen worden beperkt.

12 Het risico bestaat altijd dat loonkostenverminderingen worden ingepikt door loonsverhogingen en/of winstverhogingen.