

Het onderzoek en de sociale zekerheid

Johan Maes

Hoofd studiedienst Vlaams ABVV

In het januarinumnummer van *Samenleving en politiek* gaf Frans Spinnewijn, als lid van de Vlaamse onderzoeksgroep, een inzicht in de resultaten van het omvangrijke onderzoeksrapport *Sociale Zekerheid 2002*. Hij sprak zich duidelijk uit voor het behoud van een federaal georganiseerde sociale zekerheid, gebaseerd op interpersonele solidariteit. Hij verklaart zich ook voorstander van een gedeelde financiële verantwoordelijkheid van de regio's in de werkloosheidsverzekering. Johan Maes geeft kritische commentaar en biedt weerwerk.

Naast de kwestie

Hap eerst even naar adem en laat mij toe de onderzoeksopdracht van de Vlaamse regering te citeren: "De economische en juridische doorlichting van alle sectoren van het Belgische sociale-zekerheidsstelsel en zijn financieringswijze, ten einde de niet op basis van interpersonele solidariteit of objectieve factoren verklaarbare financiële transferten in de sociale zekerheid vast te stellen en te verklaren, alsook een methodologie op punt te stellen om deze transferten en hun onderliggende mechanismen, waaronder de normering van deze financieringsstromen en haar oversijpelingseffecten van de federale bestuurslaag naar deze van de deelgebieden, in de toekomst stelselmatig objectief vast te leggen. Dit onderzoek impliceert de bestudering van lange termijntendenzen (2020 en verder) waarbij, uitgaande van de huidige kennis en huidige regelgeving, zo nauwkeurig mogelijke prognoses inzake transferten worden uitgewerkt. Het onderzoek zal aanleiding geven tot het ontwikkelen van een aantal beleidsrelevante scenario's betreffende de normering van de financiële stromen in de sociale zekerheid, rekening houdende met de huidige bevoegdheidsverdeling terzake".

Na lectuur van het eindrapport van de Vlaamse onderzoeksgroep kan je alleen maar vaststellen dat men erin geslaagd is om volledig naast de kwestie te antwoorden. Ten eerste zijn de onderzoekers er niet in geslaagd tot het vaststellen, laat staan het verklaren van de niet-objectieve financiële transferten. Hiertoe is het essentieel om de discretionaire beslissingsmomenten in kaart te brengen, zoals bij de ziekte- en invaliditeitsverzekering (gedragsfactoren van adviseurs mutualiteiten of controle-artsen) en bij de werkloosheid (sanctiebevoegdheid gewestelijke werkloosheidsdirecteur). Ten tweede is er geen geactualiseerd cijfermateriaal aangebracht en zijn geen langetermijntendenzen uitgezet in de sociale zekerheidstransfers. Tenslotte zijn er ook geen beleidsrelevante scenario's over de normering van de financiële stromen ontwikkeld, rekening houdend met de huidige bevoegdheidsverdeling. Integendeel, het juridisch onderzoek is uitvoerig ingegaan op domeinen die buiten de onderzoeksopdracht vallen, met name de federalisering van de sociale zekerheid.

Hieruit valt alvast één les te trekken: het is onverantwoord om dergelijk maatschappelijk belangrijk onderzoek, dat goed werd gefinancierd

van overheidswege (28,9 miljoen fr.), enkel op Vlaams onderzoeksniveau uit te voeren. Enerzijds krijg je automatisch tegenstand bij de dataverzameling vanuit de federale instanties, anderzijds krijg je onmiddellijk een communautair tegenonderzoek [1], zodat je weer vanaf nul kan (her)beginnen. De Vlaamse regering kan haar verantwoordelijkheid inzake transfers in de sociale zekerheid beter opnemen door zich in te schakelen in het onderzoek op federaal niveau (NAR, RIZIV, ...).

Transferten zus, transferten zo

Het bestaan van transferten behoort tot de essentie zelf van een sociaal zekerheidsstelsel; en dit zowel vanuit het verzekeringsprincipe (een actieve laat zich verzekeren tegen het risico dat hij afgedankt of ziek wordt), als vanuit het solidariteitsprincipe (solidariteit van een actieve met een gepensioneerde, werkloze of zieke; maar ook tussen mannen en vrouwen bv.). Fundamenteel is dat het hier om interpersonele transferten gaat (dus tussen personen), en niet tussen regio's (dus taalgebonden).

De Vlaamse onderzoeksresultaten bevestigen de omvang van de globale transfers: een Vlaams surplus van 111 miljard fr. t.o.v. een Waals tekort van 80 miljard fr. en een Brussels tekort van 14 miljard fr. Ook al moet opgemerkt worden dat de onderzoeksgroep werkt met verouderde gegevens tot 1990 [2]. Tevens moeten een aantal bedenkingen gemaakt worden.

Ten eerste is ook Vlaanderen een deficitaire regio: de inkomsten uit de bijdragen van de sociale zekerheid dekken de uitgaven niet. Hiervoor moet Vlaanderen beroep doen op de federale overheidssubsidiëring. Bij een federalisering van de sociale zekerheid zal Vlaanderen dus geen 100 miljard fr. rijker worden, zoals superflaminganten dikwijls voorspiegelen. Er zijn twee scenario's mogelijk bij een federalisering: ofwel zal de federale overheid de subsidiëring niet overhevelen en wordt Vlaanderen dus armer [3]. De Vlaamse regering zal dan zelf moeten bijpassen ofwel de 'Vlaamse sociale zekerheid' drastisch inperken (of privatiseren). Ofwel wordt de federale overheidssubsidiëring wel overgeheveld, maar daar zal dan een prijskaartje aan vast-

hangen, met name een (gedeeltelijke) federalisering van de overheidsschuld. Bij een overheveling van de overheidssubsidiëring van de sociale zekerheid behoudt de federale overheid immers onvoldoende middelen over om kredietwaardig te zijn voor de terugbetaling van de overheidsschuld [4].

Ten tweede zal de impact van de demografische evolutie op lange termijn - met een vergrijzing van de bevolking, dus meer uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorgen - vooral Vlaanderen parten spelen. Hoewel de onderzoeksgroep zich beperkt heeft tot het extrapoleren van de demografische evolutie (zonder verschillende scenario's in groei bv.), blijkt hieruit reeds duidelijk dat de dekkingsgraad (verhouding inkomsten-uitgaven) in Vlaanderen in 2020 daalt tot 78%, terwijl de andere regio's een inhaalbeweging maken. Vanaf 2027 realiseert Brussel zelfs een kleiner relatief tekort dan Vlaanderen. De Waalse dekkingsgraad tenslotte convergeert bijna naar het Vlaamse niveau.

Tabel

De evolutie van de regionale dekkingsgraden (in %) [5]

	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Vlaand.	97,15	87,57	81,61	78,01	78,97	80,24	81,36
Wall.	66,33	62,89	65,57	69,17	73,30	76,35	77,84
Brussel	68,89	67,62	72,41	75,51	79,89	83,72	86,71

Tenslotte kan de Vlaamse onderzoeksgroep niet weerleggen dat de niet-objectieve transfers een miniem onderdeel vormen. Het Waalse uitgavensurplus inzake vervangingsinkomens wordt voor 29% verklaard door de oudere bevolkingsstructuur (d.w.z. pensioenen), voor 39% door een hogere opname van uitkeringen (m.n. meer werkloosheidsuitkeringen) en voor 32% door de hogere uitkeringsniveau's (vooral in werkloosheid en pensioenen). Het Vlaamse bijdragesurplus wordt voor 60% verklaard door een hogere tewerkstellingsgraad, voor 32% door een groter aandeel potentieel tewerkgestelden (relatief groter aandeel van de bevolking op actieve leeftijd) en voor 9% door hogere arbeidsinkomens. Het is eveneens een gekend gegeven dat

de transferten vooral gegeneerd worden door verschillen in bijdragen en veel minder berusten op verschillen in sociale uitgaven. Uit de studie blijkt overigens dat de verschillen inzake gezondheidsuitgaven dan nog overwegend te wijten zijn aan het aanbod van artsen. Ik denk dat niemand tegen het wegwerken van niet-objectieve transfers is; alleen wordt dit stilletjesaan een gevecht van een olifant tegen een muis.

Naar homogene bevoegdheidspakketten?

De voorzitter van de Vlaamse overheidsgroep (prof. Pieters van de KUL) opteert voor een federalisering van de gezondheidszorgen en de kinderbijslag. Als basisidee stelt hij dat Vlaanderen nu reeds bevoegd is voor het gezondheidsbeleid en het gezinsbeleid en dat de nu nog federale gezondheidszorgen en kinderbijslagen onmisbare schakels zijn, wil je een globaal coherent Vlaams beleid voeren.

Dit is een te gemakkelijke stelling. Vooreerst moet je dan, in tegenstelling tot de voorstellen Pieters, de gehele sociale zekerheid federaliseren. Vlaanderen is bevoegd voor het tewerkstellingsbeleid, dus moet je de werkloosheidsverzekering federaliseren. Idem dito voor het Vlaamse bejaardenbeleid en het preventieve gezondheidsbeleid. En federaliseer dan ook maar de pensioenen en de ziekte-uitkeringen. Zinvoller is het een onderscheid te maken tussen inkomensvervangende (werkloosheidsvergoedingen, pensioenen, ziekte-uitkeringen) en kostencompenserende uitkeringen (gezondheidszorgen en kinderbijslagen). Inkomensvervangende uitkeringen zijn klassegebonden en worden dus verder gefinancierd uit bijdragen van loontrekkenden, ambtenaren, zelfstandigen. Kostendekkende uitkeringen zijn algemeen en zouden gefinancierd kunnen worden uit de globale belastingen. Dit is geen discussie over de federalisering van de sociale zekerheid, maar wel over de fiscalisering van de aanvullende inkomens. Beide begrippen worden door elkaar gebruikt wat voor gevolg heeft dat vele discussies langs Waalse kant vlug blokkeren.

De invoering van twee pijlers in de sociale zekerheid (vervangings- en aanvullende inkomens) is echter niet realiseerbaar op korte termijn. Het verschil tussen de toegewezen inkom-

sten (rijkstoelage 230 miljard fr. en 80 miljard fr. alternatieve financiering in '94) en de uitgaven voor de prestaties voor gezondheidszorg en gezinsbijslag (516 miljard fr. in '94) is te groot om te kunnen fiscaliseren. Bovendien is het prijskaartje voor een gelijkstelling van zelfstandigen met de werknemers in de kinderbijslag en de gezondheidszorgen eveneens te hoog (14 miljard fr. voor de integratie van de sociale zekerheid van de aanvullende verzekeringen, 'kleine risico's' in de algemene regeling gezondheidszorgen en 4,3 miljard fr. voor de aanpassing van het stelsel van kinderbijdragen zelfstandigen aan loontrekkers)[6].

Dan maar naar een gedeelde financiële verantwoordelijkheid ?

Frans Spinnewijn verwerpt, samen met J. Pacolet, W. Van Eeckhoutte en P. Van Rompuy, terecht de optie van voorzitter Pieters voor de federalisering van de gezinsbijslagen en gezondheidszorgen. Zij stellen in hun aparte beleidsconclusies wel voor om de gewesten of de gemeenschappen, als alternatief voor de federalisering van de sociale zekerheid, een gedeeltelijke financiële verantwoordelijkheid op te leggen. Ook dit voorstel zie ik totaal niet zitten [7]. De financiële middelen van de gewesten zouden jaarlijks verhoogd worden met bv. 10% van de gemiddelde uitkeringen aan werklozen van het gewest. Als tegenprestatie zijn de gewesten verantwoordelijk voor 10% van de toekomstige uitkeringen aan de werklozen van het gewest. Basisidee hierbij is dat het werkloosheidsrisico op het vlak van de gewesten gedeeltelijk beheersbaar is. Een loutere mechanische benadering van overdracht, 10% werkloosheidsgelden in ruil voor 10% minder werklozen, staat echter al te haaks op de realiteit. We leven niet in een gesocialiseerde maatschappij, waar de overheid (hier de gewesten) de economie en de tewerkstellingsevolutie volledig in handen heeft. Misschien moet Spinnewijn nog eens *Limits to competition* van Ricardo Petrella (her)lezen. Binnen deze beperkte overheidsregulatie zijn de mogelijkheden van het Vlaamse gewest dan nog eens schraler. De arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding zijn natuurlijk belangrijk, maar daarmee

krijg je nog geen greep op de vraagzijde van de arbeidsmarkt, dus het aantal jobs. Tenslotte is er mij geen enkel buitenlands voorbeeld bekend waar deelstaten een financiële verantwoordelijkheid dragen in federale regelingen, die formeel tot de exclusieve federale bevoegdheid behoren.

Dit alles wil natuurlijk niet zeggen dat ik niet pleit voor een grotere samenwerking tussen de deelgebieden en de federale overheid inzake tewerkstelling, of dat er geen engagementen mogelijk zijn van de deelgebieden naar de sociale zekerheid. Zo berusten de tewerkstellingsprogramma's op trekkingsrechten voor de regio's mits bewijs dat effectief (langdurig) werklozen worden tewerkgesteld. Bij de collectieve loonsonderhandelingen wordt een percentage van de loonmassa gereserveerd voor kinderopvang en begeleidingsplan. De deelgebieden worden (gedeeltelijk) financieel verantwoordelijk gesteld voor de federale meeruitgaven van hun ambtenarenpensioenen, enz.

Politieke conclusies

Gelet op het gestook vanuit de CVP zullen de transferten in de sociale zekerheid nog wel een tijdje de politieke kalender beïnvloeden. De CVP lijkt te kiezen voor de stelling van homogene bevoegdheidspakketten, dus een federalisering van kinderbijslagen en gezondheidszorgen. Dit artikel biedt (hopelijk) wat tegenargumenten. De VLD kiest duidelijk voor privatisering. Wat de praktische gevolgen hiervan zijn, zien we in de VS en het Verenigd Koninkrijk, en geven voldoende tegenargumenten. Vanuit een onderscheid tussen inkomensvervangende en kostendekkende sectoren maakt de SP een benadering in drie fazen. Eerst moet bewezen worden dat er niet-objectieve transfers zijn in de sociale zekerheid. Dan moeten deze gedefinieerde niet-objectieve trans-

fers weggewerkt worden. Als politiek blijkt dat deze niet kunnen (of willen) weggewerkt worden, dan is de federalisering van de aanvullende inkomens (gezondheidszorg en kinderbijslag) bespreekbaar. Ook na het Vlaamse onderzoeksrapport *Sociale Zekerheid 2002* is fase één nog altijd niet bereikt.

- [1] Conseil économique et social de la région Wallonne. Présentation des études universitaires sur les flux budgétaires et financiers transrégionaux. Liège, december '94.
- [2] Meer actuele gegevens zijn nodig voor een inschatting van de recent genomen maatregelen zowel aan de kant van de uitgaven (bv. gezondheidszorgen) als van de inkomsten (alternatieve financiering).
De Nationale Arbeidsraad werkt momenteel met cijfers van 1993 met een arrondissementele uitsplitsing van de sociale zekerheidsinkomsten en -uitgaven. Ook het tweede verslag van de werkgroep Algemene Raad RIZIV (werkgroep Jadot) beschikte over de verrekening van de cijfers 1993.
- [3] De armoedestijging zal natuurlijk nog drastischer zijn in Wallonië. Via simulatie werd berekend dat een volledig en lineair wegwerken van alle transferten vergaande gevolgen zou hebben in de interregionale verhoudingen: armoedestijging tot 17% in Wallonië en inkomenskloof van 20% tussen Vlaanderen en Wallonië.
- [4] De inkomsten voor de federale overheid bedragen in 1992 1.320 miljard fr. t.o.v. 700 miljard fr. rentelasten. Bij een overheveling van de federale overheidssubsidiëring van de sociale zekerheid van 230 miljard fr. rijks-toelage en 80 miljard fr. alternatieve financiering naar de regio's, blijft er nog amper 1.000 miljard fr. over, waarvan dus 70% te dragen voor de rentelasten.
- [5] Samenvatting van het macro-economisch onderzoek, P. Van Rompuy, 21 december 1994.
- [6] Gegevens uit NAR-rapport nr. 42 van 7 juli 1994, *Uitvoering van het globaal plan voor de werkgelegenheid, het concurrentievermogen en de sociale zekerheid. Hervorming van de structuur, de financiering en het beheer van de sociale zekerheid.*
- [7] Ik sta wel achter de actuele benadering van de werkloosheidsverzekering. Hierbij toont professor Spinnewijn aan dat een privatisering van de werkloosheidsverzekering onmogelijk is, daar geen enkele verzekeringsonderneming het werkloosheidsrisico wil verzekeren. VLD trek uw conclusies!