

EEN RECHTMATIGE FINANCIERING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

Prof. Jef Van Langendonck
Instituut Sociaal Recht
KULeuven¹

De financiering van de sociale zekerheid is alweer volop in de belangstelling. Sinds de economische crisis van de jaren '70-'80 is dit bijna voortdurend het geval geweest. Die crisis heeft inderdaad, door de structurele verhoging van de werkloosheidsgraad, tegelijkertijd de inkomsten van de sociale zekerheid doen inkrimpen, en de uitgaven doen toenemen. Deze toestand is sindsdien, de ontelbare maatregelen van de werkgelegenheidspolitiek van de jongste decennia ten spijt, niet wezenlijk verbeterd, en de financiering van de sociale zekerheid is al die tijd een punt van bezorgdheid gebleven voor de overheid en voor de natie.

De belangstelling heeft zich hierbij hoofdzakelijk toegespitst op het economische aspect van de problematiek. Dit is niet onterecht. Alleen al door zijn omvang, die zowat 25% van het nationaal inkomen omvat, heeft de financiering van de sociale zekerheid een belangrijke invloed op de nationale economie. De bijdragen en de belastingen, die voor deze financiering nodig zijn, maken een zware last uit voor de bedrijven en de gezinnen, waarvan mag aangenomen worden dat zij de beslissingen inzake besparingen, bestedingen en investeringen in aanzienlijke mate beïnvloeden. In de mate waarin de overheid deze bijdragen en belastingen kan sturen bezit zij hiermee een interessant instrument in het kader van de economische politiek, waarmee zij kan hopen op de ongunstige economische ontwikkeling positief in te werken. Als zij dat kan doen, moet zij dat natuurlijk doen.

Toch menen wij dat het nodig is meer aandacht te besteden aan een ander aspect van de problematiek, dat lijkt op de achtergrond geraakt te zijn. Het betreft de vraag naar de overeenstemming van de financieringsmethode met de eis van sociale rechtvaardigheid, die uiteraard fundamenteel is voor elk stelsel van sociale zekerheid. De bestaansreden van de sociale zekerheid is niet een instrument van economische politiek te zijn. Zij dient om een zekere bescherming te verzekeren aan de bevolking in bepaalde behartigenswaardige omstandigheden, die "sociale risico's" genoemd worden. De financiering is dan de concrete uitdrukking van de "solidariteit" in de gemeenschap, waardoor degenen die over voldoende bestaansmiddelen beschikken een deel hiervan ter beschikking stellen om te voorzien in de noden van degenen die door een sociaal risico getroffen worden.

De vorm die deze financiering aanneemt is van zeer groot belang. Het gaat niet alleen om een kwestie van economische opportuniteit. De financiering moet beantwoorden aan de aard en aan de doelgerichtheid van de solidariteit, die moet worden tot stand gebracht. In een rechtsstaat, waarin de functies van de overheid geregeld worden door de wet, betekent dit dat de financiering rechtmatig moet zijn, m.a.w. dat zij moet beantwoorden aan de principes die in de rechtsorde zijn vastgelegd.

¹ Met hartelijke dank aan de heer Hendrik Larmuseau, directeur-generaal van de FOD Sociale Zekerheid, voor de verstrekte cijfergegevens.

Wat is dan een rechtmatige financiering voor onze sociale zekerheid? Dat willen wij in deze bijdrage kort onderzoeken.

DE TWEE NIVEAUS VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

De grootste fout die men in dit verband kan maken, is ervan uit te gaan dat de sociale zekerheid één geheel zou uitmaken, die één financieringssysteem moet hebben – men zou het een “globaal beheer” kunnen noemen. Dat is uitdrukkelijk niet zo. De sociale zekerheid bestaat uit twee niveaus, die volkomen verschillend zijn van elkaar. Zij richten zich elk tot een andere doelgroep, bieden een verschillend soort van bescherming en moeten elk op hun eigen manier beheerd en gefinancierd worden.

Het eerste niveau is dat van de basisbescherming, het tweede dat van de (bovenminimale) verzekering van het arbeidsinkomen. Het tweede is historisch het oudste en domineert in het continentaal (“Bismarckiaans”) model van sociale zekerheid zoals wij dat in België kennen. Het tweede is van recentere oorsprong (al heeft het zijn wortels in de veel oudere armenzorg) en kan beschouwd worden als de basis van de Anglo-Amerikaanse (“Beveridgiaanse”) systemen. In de Europese Unie zijn de twee opvattingen gecombineerd tot brede en omvattende sociale-zekerheidssystemen, die als kenmerkend voor ons werelddeel kunnen worden beschouwd. Maar binnen dit geheel moet de eigenheid van elk niveau toch erkend en gerespecteerd worden.

De basisbescherming maakt het voorwerp uit van het “recht op sociale zekerheid”, dat opgenomen is in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, en dat sindsdien voortdurend bevestigd is in talrijke andere instrumenten van internationaal sociaal recht, op Europees en op wereldvlak. Het is ook als zodanig opgenomen in zowat alle naoorlogse grondwetten. In de Belgische gecoördineerde Grondwet van 1994 treft men het aan onder artikel 23, derde lid, 2.

De inhoud van dit recht is nergens duidelijk omschreven. In algemene termen kan men stellen dat het gaat om het verstrekken van de nodige prestaties inzake inkomensvoorziening en verzorging, die de mensen moeten toelaten een menswaardig bestaan te leiden. Wat precies een “menswaardig bestaan” is zal in ieder land en op ieder tijdstip moeten ingevuld worden, naar de graad van sociaal-economische en culturele ontwikkeling die het land op dat ogenblik bereikt heeft.

De Staat heeft de plicht dit recht te garanderen en de nodige middelen ter beschikking te stellen om de uitoefening ervan mogelijk te maken. Dit is een primaire bevoegdheid van de Staat. Zij geldt voor de sociale zekerheid op dezelfde manier als voor de gezondheidszorg, het onderwijs, de arbeidsvoorziening en alle andere domeinen die onder de mensenrechten vallen.

De Staat moet niet noodzakelijkerwijze zelf voor de verstrekking van de nodige prestaties en diensten instaan. Hij kan dit uitbesteden aan andere instellingen of organisaties of het overlaten aan regionale of plaatselijke overheden. Maar hij moet er wel de finale verantwoordelijkheid voor dragen. En hij moet ervoor zorgen dat de financiële last ervan over de gemeenschap gespreid wordt, op een manier die binnen deze gemeenschap als rechtvaardig kan worden beschouwd.

De verzekering van het arbeidsinkomen is een heel andere zaak. Dit is geen primaire functie van de Staat. De arbeidsinkomens zijn niet voor iedereen gelijk. Zij verschillen sterk naargelang het beroep en naargelang de individuele omstandigheden waarin het uitgeoefend wordt. De Staat heeft niet tot taak die inkomensverschillen te bevorderen of te bestendigen. Wanneer burgers hun arbeidsinkomen voor de toekomst willen veilig stellen is dat in de eerste plaats hun eigen verantwoordelijkheid. De mogelijkheden daartoe bestaan : zij kunnen sparen of zich verzekeren. De overheid moet hier regulerend optreden, zoals in alle domeinen van de economische activiteit, om de eerlijke werking van die mechanismen te verzekeren, maar in principe gaat de verantwoordelijkheid van de overheid niet verder dan dat.

Nochtans stelt men vast dat in al de landen van de Europese regio de overheid veel meer doet. Zij treedt actief op en behandelt de verzekering van het arbeidsinkomen als een essentieel deel van de sociale zekerheid. Het is niet overdreven te stellen dat in de meeste betrokken landen het overgrote deel van het budget van de sociale zekerheid hieraan besteed wordt.

Waarom is dat zo? Dit is geen onbelangrijke vraag. De motivering van de overheidsinterventie in deze materie geeft tevens de grenzen aan waarbinnen zij zich dient af te spelen.

De fundamentele reden waarom de overheid zich inlaat met het verzekeren van het arbeidsinkomen is te vinden in de bijzondere verhouding tussen mens en arbeid. In onze (min of meer) ontwikkelde maatschappij, waarin men niet meer leeft van wat men in zijn onmiddellijke omgeving kan aantreffen, heeft de mens een inkomen nodig om zich de noodzakelijke middelen voor zijn bestaan te verwerven. Dat inkomen kan voortkomen uit kapitaal, uit arbeid of uit persoonlijke relaties. Het inkomen uit arbeid heeft voor de mens een heel bijzondere betekenis. Wanneer hij geen kapitaal of relaties heeft die in zijn behoeften kunnen voorzien, moet hij op zijn eigen arbeid terugvallen. En deze arbeid is bijzonder kwetsbaar. Wanneer de mens schade oploopt in zijn persoon, zal in de regel ook zijn arbeidsinkomen verminderen of wegvallen. Dit is voor de meeste mensen een zeer beangstigend perspectief.

Vandaar dat de arbeidende bevolking altijd heel sterk gedreven is geweest om haar arbeidsinkomen voor de toekomst te beveiligen. De normale manier om dat te doen is sparen of zich verzekeren. Maar het sparen bood altijd slechts een beperkt perspectief. Het vereiste een zeker besteedbaar inkomen, dat arbeiders niet altijd hadden, zeker niet wanneer zij ziek werden of in de werkloosheid terechtkwamen, en het was zelden voldoende betrouwbaar op lange termijn. Anderzijds waren voor de verzekering heel wat arbeiders slechte risico's. Precies diegenen die de verzekering het meest nodig hadden konden ze niet bekomen, of alleszins niet bekostigen.

Zoals men weet hebben de arbeiders zelf "maatschappijen van onderlinge bijstand" opgericht, om zich van een elementaire bescherming te verzekeren. Deze maatschappijen, oorspronkelijk klein en financieel zwak, zijn uitgemond zijn in de mutualistische beweging, die nog altijd een groot deel van onze sociale zekerheid beheerst. Maar dit kon niet worden bereikt zonder de tussenkomst van de overheid. In een eerste fase bleef deze tussenkomst beperkt tot subsidiëring, maar uiteindelijk bleek dat alleen het verplicht opleggen van de verzekering, met bijdragen aangepast aan het loonniveau, een duurzame oplossing kon bieden. Alleen door op die manier de goede

en de slechte risico's in één samen te brengen kon de verzekering voor alle betrokkenen toegankelijk en betaalbaar worden. Pas sinds het ontstaan van deze wettelijke sociale verzekeringen (Bismarck 1881) kan men spreken van een (relatief) gevoel van bestaanszekerheid bij de werkende bevolking, die aan deze sociale verzekeringen bijzonder sterk gehecht is.

Het komt er dus op neer dat inzake verzekering van het arbeidsinkomen de overheid geen eigen verantwoordelijkheid draagt, behalve dan het toegankelijk maken van de verzekering voor alle werkenden, en het garanderen van de goede afloop ervan.

Het gaat om *twee verschillende niveaus van solidariteit*. Het niveau van de basisbescherming is dat van de nationale solidariteit, die zich uitstrekt tot het gehele grondgebied en tot alle ingezetenen van de ruimte waaraan men deze functie van de Staat wil toekennen. Uiteindelijk zou dit moeten evolueren naar een globale solidariteit voor de hele mensheid, vermits het gaat om een mensenrecht. Het niveau van de verzekering van het arbeidsinkomen, daarentegen, is dat van een beperkte solidariteit, tussen diegenen die deelnemen aan een zelfde verzekeringssysteem. In zover dit verzekeringssysteem door de overheid georganiseerd wordt zal het uiteraard aan de overheidsregels inzake algemeenheid en niet-discriminatie moeten beantwoorden, maar het zal alleszins in zijn toepassingsgebied beperkt zijn tot degenen die op een of andere manier een inkomen verdienen door arbeid.

In andere termen uitgedrukt: het gaat om *twee verschillende vormen van rechtvaardigheid*. Op het niveau van de basisbescherming hebben wij te maken met de *verdelende rechtvaardigheid*. De overheid heeft tot taak de prestaties van de sociale zekerheid te laten toekomen aan degenen die het nodig hebben, en de financiële last te verdelen over de hele gemeenschap, volgens draagkracht. Op het niveau van de arbeidsinkomensverzekering, daarentegen, gaat het om *vergoedende rechtvaardigheid*. De prestaties van de verzekering moeten in een bepaalde verhouding staan tot de bijdragen die de verzekerden betaald hebben. Wat rechtvaardig is op het ene niveau is op het andere onrechtvaardig.

Het is dus wel degelijk van fundamenteel belang dat in een stelsel van sociale zekerheid het onderscheid tussen deze twee niveaus duidelijk gemaakt wordt.

GEVOLGEN VOOR DE FINANCIERING

Op het niveau van de basisbescherming is de financiering heel duidelijk een verantwoordelijkheid van de overheid. Zij moet bijgevolg beantwoorden aan de regels die in een ontwikkelde maatschappij aan de overheidsfinanciën gesteld worden. In essentie betekent dit dat de lasten op rechtvaardige manier moeten worden verdeeld, volgens objectief aanvaardbare criteria en zonder discriminatie.

Concreet wil dit zeggen dat inzake basisbescherming er één enkel financieringssysteem moet zijn voor het gehele stelsel. Het recht op sociale zekerheid is een mensenrecht dat aan alle burgers, zonder onderscheid, toekomt. Een financieringssysteem zoals de huidige sociale bijdragen, dat verschillend is naargelang de groep waartoe men behoort, zoals de loontrekkenden, het overheids personeel of de zelfstandigen, is hier niet op zijn plaats. De financiering moet komen hetzij uit belastingen die door

iedereen betaald worden, hetzij uit heffingen op inkomens, die voor alle inkomens-trekkers van toepassing zijn.

De financiering moet ook “rechtvaardig” zijn. Een stelsel van proportionele bijdragen, zoals bij de werknemers, en a fortiori een systeem met degressieve bijdragen, zoals bij de zelfstandigen, beantwoordt daar niet aan. Om aan het criterium van sociale rechtvaardigheid te beantwoorden moeten de bijdragen *progressief* zijn bij stijgende inkomsten, zoals dit in de inkomstenbelasting de regel is. De draagkracht voor heffingen op het inkomen is inderdaad kleiner, zowel in absolute als in relatieve zin, bij geringe inkomens dan bij hogere inkomens. Een zelfde procentuele heffing riskeert bij lagere inkomens druk uit te oefenen op sociaal noodzakelijke uitgaven, terwijl zij bij hogere inkomens in de schijf terechtkomt die beschikbaar is voor luxe-uitgaven. Een eenvoudig proportionele bijdrage is dus niet sociaal rechtvaardig.

Het is ook niet aanvaardbaar dat de financiering alleen op de arbeidsinkomens zou drukken. Bij een aantal mensen bestaat hun hele inkomen uit arbeidsinkomen, maar dat is zeker niet bij iedereen het geval. Het is belangrijk vast te stellen dat het aandeel van het arbeidsinkomen in het totale gezinsinkomen daalt naarmate dat arbeidsinkomen groter wordt. M.a.w. naarmate het loon hoger is, stijgt de waarschijnlijkheid dat er ook belangrijke kapitaalsinkomsten in het gezin aanwezig zijn.² Het is zeker zo dat kapitaalsinkomsten minder gemakkelijk te vatten zijn heffingen dan arbeidsinkomsten, en dat heffingen op kapitaalsinkomsten dus minder efficiënt zijn dan heffingen op arbeidsinkomsten, maar dat belet niet dat vanuit het oogpunt van de sociale rechtvaardigheid – en dat heeft toch zijn belang – de heffingen naar werkelijke draagkracht moeten verdeeld zijn, dus berekend op het totale inkomen.

Welke zijn de sectoren van de sociale zekerheid waarop deze vorm van financiering moet worden toegepast?

Deze basisbescherming omvat ontegensprekelijk de toegang tot noodzakelijke gezondheidszorgen. Een financiering hiervan door bijdragen, zij het maar gedeeltelijk, is dus niet in overeenstemming te brengen met deze principes. Een “alternatieve” financiering, daarentegen, kan wel geoorloofd zijn, wanneer zij in een gepaste verhouding staat tot de verantwoordelijkheid die de dragers van die financiering hebben voor de kosten van de gezondheidszorg. Dit zou bv. het geval zijn voor een heffing op tabak en alcohol en op het autoverkeer. Het is minder evident voor heffingen op farmaceutische producten of op hospitalisatieverzekeringen, die niet kunnen geacht worden de gezondheid van de burgers aanzienlijk te schaden.

De gezinsbijslagen zijn eveneens onder deze basisbescherming te rekenen. Ook al kan dit historisch anders gegroeid zijn, thans maken zij alleszins geen deel meer uit van de arbeidsinkomensverzekering. Het systeem bedoelt blijkbaar deze bijslagen te verstrekken aan alle gezinnen met kinderen, ongeacht hun socio-professionele categorie.

² Zie hierover de studies van het Centrum voor Sociaal Beleid Van de Universiteit Antwerpen, bv. Meulemans, B., Marannes, F. (1993), 'La répartition des revenus du patrimoine: une étude socio-economique des ménages belges en 1988', Cahiers Economiques de Bruxelles, 137, p. 71-107 ; Van den Bosch, K. (1998), 'Poverty and assets in Belgium', Review of Income and Wealth, Series 44, no. 2, June, p. 215-228.

Ook hier kan dus een bijdragenfinanciering, zoals die thans bestaat, niet verantwoord worden.

Hetzelfde geldt in principe voor de minimumuitkeringen in alle inkomensvervangende stelsels, of het nu gaat om de vervanging van een weggefallen loon of om het verschaffen van een minimum bij gebrek aan enig inkomen. Het recht op deze uitkeringen is een universeel recht, dat als mensenrecht toekomt aan alle burgers. Het is dus niet verantwoord dit te financieren door bijdragen die verschillend zijn naargelang de socio-professionele groep waartoe de burgers behoren. Hier past een universeel bijdragensysteem of een belastingsysteem dat alle burgers op gelijke manier behandelt en waarvan de lasten rechtvaardig verdeeld zijn, dit wil zeggen progressief volgens de inkomenshoogte.

Op het niveau van de verzekering van het arbeidsinkomen liggen de zaken helemaal anders. Dit is geen universeel recht, dat door de rechtsorde als zodanig wordt toegekend. De Staat heeft uiteraard niet tot taak om voor wie een inkomen uit arbeid verdient te garanderen dat dit arbeidsinkomen (in zekere mate) zal behouden blijven wanneer de betrokkene zijn arbeid niet meer kan verrichten. Dit behoort in principe tot het domein van de individuele verantwoordelijkheid.

De burgers kunnen zich voor dit risico verzekeren. De Staat kan wel, zoals gezegd, een verplichte verzekering organiseren, om ervoor te zorgen dat ook de slechte risico's onder aanvaardbare voorwaarden van zulke verzekering kunnen genieten.

Vermits de arbeidsinkomens ongelijk zijn, zal deze verzekering hogere uitkeringen verstrekken aan wie meer verdiende, en lagere uitkeringen aan wie minder verdiende. Dit kan alleen verantwoord worden doordat de hoger verdienende meer bijgedragen heeft tot de verzekering dan de minder verdienende. Met andere woorden, *alleen* een bijdragenfinanciering kan hier op haar plaats zijn. Elke financiering uit de algemene middelen, hoe partieel ook, is hier uit den boze. Zij zou verschijnen als een subsidiëring van hogere uitkeringen voor hogere inkomensgroepen, wat zou neerkomen op een inkomenstransfert van de lagere naar de hogere inkomensgroepen.

Men zal hier de studies indachtig zijn van onze betreurde collega Herman Deleeck over de vaak omgekeerde inkomensherverdeling in de sociale zekerheid en wat hij het "Mattheuseffect" genoemd heeft (H. Deleeck, Maatschappelijke Zekerheid en Inkomensherverdeling in België, Antwerpen, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1966; H. Deleeck, J. Huybrechts en B. Cantillon, Het Mattheuseffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België, Antwerpen, Kluwer, 1983).

DE TOESTAND IN DE BELGISCHE SOCIALE ZEKERHEID

Het huidig systeem van de Belgische sociale zekerheid maakt helemaal niet het onderscheid tussen basisbescherming en arbeidsinkomensverzekering. De financiering door bijdragen en uit de algemene middelen loopt op onoverzichtelijke wijze door elkaar.

De regelingen voor de werknemers worden beheerd door een "globaal beheer", dat gespijsd wordt hoofdzakelijk vanuit sociale bijdragen, berekend als een vast percenta-

ge op de lonen, maar met een aantal vrijstellingen en verminderingen, en met een aantal bijzondere bijkomende bijdragen. Die financiering wordt aangevuld met toelagen uit de algemene middelen. Bij dit alles wordt geen onderscheid gemaakt tussen de basisbescherming (gezondheidszorgen, gezinsbijslagen, minimumprestaties) en de loonvervangende uitkeringen. De gezondheidszorgen en de gezinsbijslagen worden aldus grotendeels (de gezinsbijslagen zelfs volledig) gefinancierd door bijdragen op de lonen. En de overheidsmiddelen zijn deels (terecht) bestemd voor de gezondheidszorgen (waarvoor ook specifieke “alternatieve” financieringsbronnen voorzien zijn), maar deels ook (onterecht) voor de loonvervangende uitkeringen, zoals pensioenen, de invaliditeits- en de werkloosheidsuitkeringen en de regeling van de beroepsziekten. Vooral de recente tendens om de financiering van de pensioenen te garanderen vanuit een zgn. “Zilverfonds”, dat niets met bijdragen van de betrokkenen te maken heeft, moet hier de wenkbrauwen doen fronsen. Dit zou kunnen als het beperkt was tot de minimumpensioenen, maar het is ongerijmd wanneer hiermee ook de hogere pensioenen voor hogere loontrekkers ondersteund worden.

In de regeling voor de zelfstandigen is de toestand zo mogelijk nog slechter. Hier is de financiering gebaseerd op degressieve bijdragen, hoger voor de lagere inkomens en lager voor de hogere inkomens. Deze financiering wordt in aanzienlijke mate aangevuld vanuit niet gestructureerde overheidssubsidies, die vooral de pensioenen ten goede komen, de enige sector waarin de uitkeringen proportioneel zijn aan de vroeger verdiende arbeidsinkomsten gedaan wordt (zij het nog in beperkte mate). Voor het overige gaat het in de regeling van de zelfstandigen essentieel om basisbescherming, die dus niet vanuit een bijdragenregeling zou mogen gefinancierd worden, zeker niet wanneer het om degressieve bijdragen gaat.

Wat de sector van het overheidspersoneel betreft is de toestand helemaal merkwaardig te noemen. Inzake gezondheidszorgen volgt men hier de regeling van de werknemers, waarvan wij reeds stelden dat zij geen voldoening geeft. Voor de loonvervangende uitkeringen geldt in principe directe overheidsfinanciering, wat hier natuurlijk totaal ongepast is. Deze wordt slechts gedeeltelijk aangevuld met bijdragen van de ambtenaren zelf (voor de overlevingspensioenen) en deels ook van hun werkgevers, onder verschillende bijzondere regelingen.

Dit vindt allemaal zijn oorsprong in historische ontwikkelingen, die een zekere eerbiedwaardigheid hebben, maar waarvan de relevantie voor de huidige sociale zekerheid in vraag kan gesteld worden en die ongetwijfeld moeten wijken voor overwegingen van wat thans als elementaire sociale rechtvaardigheid moet gelden.

In het stelsel van de werknemers komt de bestaande financieringsvorm voort uit het oude mutualistische model, gebaseerd op de “maatschappijen voor onderlinge bijstand” van de arbeiders. De term “bijdragen” vindt hier zijn oorsprong: de leden van die maatschappijen sloten een contract van maatschap (destijds titel IX van het Burgerlijk Wetboek) en betaalden zij lidmaatschapsbijdragen

De Bismarckiaanse sociale verzekering, ingevoerd in Duitsland in 1881, heeft dit model geofficialiseerd. Het is spoedig door de naburige landen overgenomen. Op dit ogenblik is het nog steeds dominerend aanwezig in de wereld. Ook de Belgische sociale zekerheid behoort grosso modo nog tot het Bismarckiaans model.

Nochtans zijn de omstandigheden grondig veranderd. In de maatschappij van de 19^{de} eeuw viel de arbeidersklasse samen met de armen (proletariaat). Maar sinds de tweede helft van de 20^{ste} eeuw is dat duidelijk niet meer zo. De werknemers zijn niet noodzakelijk meer arm, en de armen van nu zijn typisch geen werknemers. Het unitaire model van de Bismarckiaanse sociale zekerheid kan dus niet behouden blijven: men moet wel degelijk niveaus onderscheiden, het ene gericht op de groep van de behoeftigen, en het andere op degenen die een inkomen uit arbeid verdienen. Die twee niveaus kunnen binnen een zelfde systeem van sociale zekerheid met elkaar gecombineerd worden. Dat verdient zelfs aanbeveling, om te vermijden dat de voorzieningen van de basisbescherming voor de behoeftigen tot een armenzorg vervallen, die slechts een beperkt maatschappelijk draagvlak heeft. Maar binnen dat stelsel moet het onderscheid tussen de twee niveaus wel consequent gemaakt worden.

Dat men daar niet aan toekomt wijst op de zware last van het verleden die ons stelsel moet torsen. De belangrijkste instellingen binnen onze sociale zekerheid zijn nog op de oude leest geschoeid. In de ziekteverzekering kennen wij nog de ziekenfondsen, die de rechtstreekse opvolgers zijn van de oude “maatschappijen voor onderlinge bijstand”. In de kinderbijslag treffen wij de kinderbijslagfondsen aan, die voortkomen uit de oude patronale “compensatiekassen”. Deze instellingen zijn gevormd naar het 19^{de} eeuwse sociale model. Zij vrezen – terecht of ten onrechte – dat zij hun bestaansreden zullen verliezen indien de financiering voor hun sector in moderne zin herzien wordt. En in de parastatale instellingen van de sociale zekerheid is het beheersmodel met vertegenwoordigers van werkgevers en vakbonden duidelijk verbonden met de oude bijdragenfinanciering. Ook daar is dus een evidente institutionele rem aanwezig om het financieringssysteem te hervormen.

In de sector van de zelfstandigen is destijds (zie de werkzaamheden van de commissie d’Alcantara, die het sociaal statuut van de zelfstandigen heeft uitgetekend, gepubliceerd in het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 1963, meer bepaald blz. 109-111) uitdrukkelijk gekozen voor een basisbescherming, maar deze werd op paradoxale wijze gekoppeld aan een (degressieve) bijdragefinanciering vanuit een optie voor een parallellisme met het (toen al verouderde) sociaal statuut van de werknemers. De keuze voor een basisbescherming werd niet gemaakt vanuit het recht op sociale zekerheid als mensenrecht, in welk geval dezelfde basisbescherming zou moeten gelden voor alle burgers, maar uitsluitend vanuit een bekommernis om de bijdragen van de zelfstandigen laag te houden. Ondertussen is deze basisidee al in zekere mate verlaten, minstens in de sector van de pensioenen, waar de Wet-Mainil van 15 mei 1984 het principe van het pensioen overeenkomstig het verzekerde bedrijfsinkomen heeft ingevoerd.

De dominante overheidsfinanciering in de sector van het overheidspersoneel komt voort uit een oude opvatting over de verhouding tussen de overheid en haar ambtenaren. Deze was nog gebaseerd op het Romeins recht, volgens hetwelk de ambtenaar een mandaat uitoefende, dat uiteraard kosteloos was. Als hij een vergoeding kreeg, was dat een “pensio”, een rente ten laste van de schatkist. Deze was aan zijn persoon gebonden, niet aan de uitoefening van zijn functie. Zij werd volledig uitgekeerd, ook wanneer hij ziek was of te oud om zijn taak te vervullen. Het spreekt vanzelf dat deze opvatting thans geen reden van bestaan meer heeft. Sinds de Wet van 15 januari 1990 op de Kruispuntbank van de sociale zekerheid, en vooral sinds de Wet van 11 april 1995 op het Handvest van de sociaal verzekerde is de overheidssector formeel geïnte-

greerd in het stelsel van de sociale zekerheid in België. De hervorming van de financiering moet dus voor deze sector even goed gelden als voor de andere sectoren.

WEGEN VAN OPLOSSING

Wat zou er moeten gebeuren om tot een aanvaardbare toestand te komen? Wij kunnen verschillende fasen onderscheiden.

Eerste fase: de herschikking van de beschikbare middelen.

In de Belgische sociale zekerheid worden overheidsmiddelen gebruikt om loongebonden uitkeringen te financieren, en loongebonden bijdragen om basisvoorzieningen te financieren, wat dus verkeerd is. Kunnen die financieringsbronnen niet omgewisseld worden?

Volgens de begrotingsgegevens voor 2004 zouden de uitgaven voor de gezinsbijslagen en de gezondheidszorgen voor de werknemers en de zelfstandigen (met inbegrip van de gezondheidszorgen voor niet-actieven en de gewaarborgde gezinsbijslag) samen zowat 20,5 miljard Euro bedragen (<http://www.socialezekerheid.fgov.be>). Voegt men daar de voorziene (federale) uitgaven voor de sociale bijstand aan toe (leefloon, OCMW-steun, gewaarborgd inkomen voor bejaarden, inkomensgarantie voor ouderen en tegemoetkomingen voor gehandicapten), die samen op 2,1 miljard begroot worden, dan komt men tot een cijfer van 22,6 miljard voor de essentiële basisbescherming.

Volgens dezelfde bron bedragen de voorziene staatstoelagen voor de sociale zekerheid 14,5 miljard, en de alternatieve financiering vanuit de overheid (BTW en accijnzen) 7,7 miljard. Samen geeft dat dus iets meer dan 22 miljard Euro. Daarnaast is er nog specifiek voor de gezondheidszorgen een alternatieve financiering vanuit de privé-sector voorzien (vooral heffingen op farmaceutische producten) ten belope van 1,7 miljard. Wat dus betekent dat op dit ogenblik het geheel van de overheidsfinanciering voor de sociale zekerheid (met inbegrip van de alternatieve financiering voor de gezondheidszorgen) ruim voldoende is om dit geheel op correcte wijze te financieren.

Het zou dus volstaan om binnen het huidig bestel van het globaal beheer de overheidsfinanciering en de alternatieve financiering uitdrukkelijk voor dit doel te bestemmen, zodat de bijdragen, die in dezelfde bron op 37,5 miljard Euro geschat worden, volledig kunnen bestemd worden voor de loonbetrokken uitkeringen, waarvoor zij beter geschikt zijn. Hiertoe is in principe geen wetswijziging, zelfs geen programwet nodig. De bestaande artikelen 24 en 26 van de RSZ-wet laten toe de rijkstoelagen te bestemmen voor alle sectoren die onder het “globaal beheer” vallen, waar de gezinsbijslagen en de gezondheidszorgen zonder meer toe behoren. Niets in deze teksten verplicht de RSZ deze toelagen gelijkelijk over al deze sectoren te verdelen, wat in werkelijkheid ook niet gebeurt. Er is dus geen wettelijk bezwaar tegen het specifiek richten van de overheidsfinanciering op de elementen van basisbescherming.

Tweede fase: aanpassing van het bijdragensysteem

Wanneer hierdoor de bijdragenfinanciering geheel of hoofdzakelijk bestemd wordt voor de loon- of arbeidsinkomenbetrokken regelingen is een belangrijke stap gezet,

maar is nog geen rechtvaardige regeling bereikt. Daartoe moet het bijdragensysteem zelf nog ingrijpend aangepast worden.

De eerste stap hierin moet zijn: het herstel van de bijdragen als bijdragen. Het verschil tussen bijdragen en belastingen of andere heffingen bestaat erin dat bijdragen in een bepaalde verhouding staan tot recht op uitkeringen, met name dat het betalen van bijdragen het recht op uitkeringen rechtvaardigt.

Sinds de crisis van de jaren '80 is een evolutie tot stand gekomen, waardoor de bijdragen dit specifiek karakter ruimschoots verloren hebben. Enerzijds werden een aantal bijdragenvrijstellingen en –verminderingen ingevoerd, die de bedoeling hebben de werkgelegenheid te bevorderen, maar die zonder invloed zijn op het recht op uitkeringen. Wie minder bijdragen betaalt behoudt toch evenveel recht op uitkering. En anderzijds zijn een groot aantal nieuwe bijdragen ingevoerd, sommige pietluttige, maar ook een aantal vrij belangrijke, die geen verband houden met het recht op uitkeringen.

Het effect van dit alles is dat de band tussen bijdragen en recht op uitkeringen fel verzwakt is. De bijdragen zijn meer een instrument van nationale economische politiek geworden dan een typische financieringsvorm van loonbetrokken sociale uitkeringen. In die zin zijn zij nog meer dan vroeger gaan gelijken op belastingen, die door de overheid kunnen verhoogd of verlaagd worden volgens de imperatieven van haar beleid. De legitimiteit van loonsgebonden uitkeringen komt hierdoor wel in het gedrang.

Indien de overheid meent – ondanks het gebrek aan succes van dergelijke politiek in het verleden – de werkgelegenheid te moeten ondersteunen door lastenverlagingen voor de ondernemingen, dan moet zij dit doen door verminderingen toe te passen op de belastingen die de ondernemingen treffen, niet op de bijdragen die zij voor hun werknemers betalen aan de sociale verzekeringen. Zo zou men dan binnen de orthodoxie van het financieringssysteem kunnen blijven.

In feite zou zulke uitzuivering van het bijdragensysteem nauwelijks een probleem moeten opleveren. De bijdrageverminderingen en de bijkomende bijdragen houden elkaar zowat in evenwicht. Op dit ogenblik (het aantal regelingen verandert voortdurend bij elke programmawet) zijn er een dertigtal bijdrageverminderingen, en 15 nieuwe bijdragen. In beide categorieën zijn er enkele belangrijke en een groot aantal kleine maatregelen. De totale impact van de bijdrageverminderingen wordt, volgens cijfers ons meegedeeld door de FOD Sociale Zekerheid voor 2004 geschat op 4,410 miljard euro, deze van de nieuwe bijdragen op 3, 687 miljard Euro (totaal van de “specifieke bijdragen” en “toegewezen ontvangsten”). Dit laatste is zonder de loonmatigingsbijdrage, die voor dat jaar geschat wordt op 3,203 miljard Euro.

Dit betekent dus dat het totaal van de nieuwe heffingen meer of minder bedraagt dan dat van de bijdragenverminderingen naargelang men de loonmatigingsbijdrage als een nieuwe heffing of als een bijdrage aanziet. In de beide gevallen kan ernstig getwijfeld worden aan de efficiëntie van de bijdragenverminderingen als vorm van tewerkstellingspolitiek, vermits hun effect ruimschoots gecompenseerd wordt door dat van de bijkomende heffingen. Men zou dus zonder meer al deze maatregelen kunnen opheffen, zonder dat hiervan een belangrijk effect op de werkgelegenheid zou te verwachten zijn. En men zou hierdoor de reglementering voor de bedrijven op spectaculaire wijze vereenvoudigen.

De tweede stap zou er dan moeten in bestaan die bijdragen een sociaal karakter te geven, door ze progressief te maken naar de hoogte van het verzekerd arbeidsinkomen.

Dit is niet zo gemakkelijk. Het vergt nl. de afschaffing van de zogenaamde werkgeversbijdrage. Men moet inderdaad denken aan de hypothese dat een zelfde werknemer binnen een zelfde bijdrageperiode achtereenvolgens of tegelijkertijd bij verschillende werkgevers tewerkgesteld wordt. Dan kunnen die verschillende werkgevers niet elk voor zich weten hoeveel zijn uiteindelijk arbeidsinkomen over die periode bedraagt. Met andere woorden: een progressieve bijdrage kan niet ter berekening en inhouding aan de werkgever worden overgelaten.

Bij de zelfstandigen, waar het om een degressieve bijdrage gaat, stelt zich in zekere zin hetzelfde probleem, nl. dat de hoogte van de bijdrage mede afhankelijk is van het inkomen dat ook in andere beroepsactiviteiten wordt verdiend. De oplossing bestaat er hier in de fiscale aangifte als uitgangspunt te nemen, waarin inderdaad alle arbeidsinkomsten uit een zelfde periode worden samengebracht.

Ook bij de werknemers zou men diezelfde weg kunnen opgaan. Het eenvoudigst zou zijn dat men de sociale bijdragen zou behandelen als een soort van sociale opdecie-men bij de inkomstenbelasting. De werkgever zou hier dan kunnen tussenkomen op dezelfde manier als hij dit nu doet, nl. door een bedrijfsvoorheffing, die dan achteraf verrekend wordt met de belastingsaanslag. In de 19^{de} eeuw was dit voor de arbeiders geen passende oplossing. Zij vielen niet onder de inkomstenbelasting, en zij zouden er nauwelijks toe in staat geweest zijn hiervoor een aangifte te doen. Maar in de 21^{ste} eeuw hebben de modale werknemers met die inkomstenbelasting geen probleem. Indien hun sociale bijdragen langs diezelfde weg zouden geheven worden (zoals dit bv. in Nederland het geval is) zouden zij dit allicht nauwelijks merken. En voor het systeem van de sociale zekerheid zou dit een flinke besparing inzake administratie-kost kunnen meebrengen.

Derde fase: de scheiding tussen minimale en bovenminimale uitkeringen

Het Belgisch stelsel van sociale zekerheid volgt het continentaal “Bismarckiaans” model door o.m. bij het intreden van zogenaamde “sociale risico’s” loonvervangende uitkeringen te voorzien als een percentage van het verloren arbeidsinkomen. In zijn oorsprong was dit tegelijkertijd bedoeld als een proportionele en als een minimum-prestatie, omdat ervan uitgegaan werd dat de verzekerde arbeiders toch niet meer dan minimale lonen verdienden, en omdat de verzekeringsdekking beperkt werd door een lage loongrens (zoals wij die nu nog kennen in de werkloosheidsregeling).

Mettertijd is deze vorm van sociale verzekering zich gaan uitbreiden tot de bedienden en later ook tot zelfstandigen en overheids personeel, en is ook de financiële positie van de werkende bevolking aanzienlijk verbeterd. De sociale verzekering bood hun een arbeidsinkomensverzekering, die niet langer automatisch een karakter van minimumbescherming had. Naderhand zijn dan binnen dit proportionele stelsel minimum-regelingen ingevoerd, om de zwakste categorieën, en met name de ongeschoolde arbeidsters, te beschermen. Dit geeft aan het systeem een hybride karakter. Enerzijds wil men zorgen voor een voldoende vervanging van de verworven arbeidsinkomens,

en anderzijds wil men een minimumuitkering garanderen voor wie een arbeidsinkomen verloren heeft.

Deze twee niveaus moeten van elkaar onderscheiden worden, zowel naar toepassingsgebied als naar financiering. De minimale uitkeringen bij sociale risico's, zoals ouderdom, overlijden, ziekte, ongeval, invaliditeit of werkloosheid, behoren tot het recht op sociale zekerheid als mensenrecht. Dit recht moet zonder onderscheid aan ieder burger toekomen die zich bevindt in de omstandigheden waarin hij door dergelijke risico's kan getroffen worden. Er is met name geen rechtvaardiging te vinden voor verschillende niveaus van minimumuitkeringen voor werknemers, overheidspersoneel en zelfstandigen, zoals die thans in België toegepast worden. Er zou één enkele minimumuitkering moeten zijn, die aan iedereen toekomt, ongeacht zijn voorafgaande verzekeringsstoestand. Het voorbeeld van de Nederlandse volksverzekeringen kan hierbij inspirerend werken.

Men zou ook binnen de gezinsbijslagen en de gezondheidszorgen een onderscheid kunnen invoeren tussen minimumbescherming en bovenminimale bescherming. Aanzetten daartoe zijn reeds in het verleden gegeven. De "grote risico's" regeling bij de zelfstandigen zou in die zin kunnen gaan. Ook hier zou men naar het Nederlandse voorbeeld kunnen kijken. Indien men dat zou doen, zou de minimumbescherming voor alle burgers zonder onderscheid moeten gegarandeerd zijn, met een universele financiering, hetzij uit de algemene middelen, hetzij uit (liefst progressieve) heffingen op basis van de globale belastbare inkomsten. De bovenminimale prestaties zouden dan in sociale verzekeringssystemen kunnen opgevangen worden, eventueel verschillend per beroepscategorie, en gefinancierd door (ook weer liefst progressieve) sociale bijdragen.

BESLUIT

Onze maatschappij is er niet in geslaagd de overgang te maken van de sociale verzekering naar de sociale zekerheid. Tot aan de tweede wereldoorlog kenden wij de klassieke sociale verzekering, die voortkwam uit het "sociaal" probleem van de 19^{de} eeuw. Die sociale verzekering was deels een vrijwillige gesubsidieerde verzekering, en deels verplicht gesteld. Die verplichte verzekering was verschillend voor mijnwerkers, zeelieden, arbeiders en bedienden. En dat werd als normaal beschouwd, op grond van de historische ontwikkeling die eraan vooraf gegaan is.

In 1948 is dan de sociale zekerheid opgenomen in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Vanaf dat ogenblik moest sociale zekerheid op een andere manier bekeken worden. België heeft dat wat langzaam gedaan. Het heeft geduurd tot in de jaren '60 eer men het recht op sociale zekerheid werkelijk is gaan uitbreiden tot het overheidspersoneel (beginnend met de gezondheidszorgen) en de zelfstandigen. Daarna pas is men er langzaam aan toe overgegaan een minimumbescherming te garanderen voor al wie nog onvoldoende rechten bezat: het gewaarborgd inkomen voor bejaarden en de tegemoetkomingen voor gehandicapten in 1969, de gewaarborgde kinderbijslag in 1971 en tenslotte het bestaansminimum (thans "leefloon" genaamd) in 1974.

Maar in de praktijk is men niet losgekomen van de bestaande structuren, die door de geest van de oude sociale verzekering doordrongen zijn. Deze structuren zijn nog altijd opgedeeld naar professionele groepen, worden nog altijd “paritair” beheerd door vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers, en blijven in hoofdzaak gefinancierd door sociale bijdragen, ook waar dat inhoudelijk niet te verantwoorden is.

In de jaren '80 is dan een denaturering opgetreden van het bijdragensysteem, door de invoering en later de proliferatie van maatregelen van bijdragenvermindering en van nieuwsoortige solidariteitsbijdragen. Deze ontwikkeling heeft aan de sociale bijdragen hun parallellisme met het recht op uitkeringen, en dus hun karakter van verzekeringsbijdragen ontnomen.. En dus kunnen zij niet meer als verantwoording dienen voor het toekennen van hogere uitkeringen aan sommige verzekerden, tegenover lagere voor anderen. Dit is nog minder het geval wanneer die uitkeringen bovendien gedeeltelijk uit de algemene middelen of door bijzondere heffingen gefinancierd worden, in plaats van door bijdragen.

Nu wij de 21^{ste} eeuw ingetreden zijn, lijkt de tijd gekomen om resoluut het concept van de moderne sociale zekerheid te realiseren. Hiertoe is het nodig onderscheid te maken tussen de minimumbescherming, met inbegrip van gezondheidszorgen en gezinsbijslagen, enerzijds en de bovenminimale arbeidsinkomstenverzekering anderzijds. De minimumbescherming moet aan iedereen worden gegarandeerd op gelijke wijze, en gefinancierd worden door een algemeen systeem, hetzij vanuit de schatkist, hetzij door heffingen die progressief berekend worden op de volledige inkomens. De bovenminimale arbeidsinkomstenverzekeringen kunnen wel verschillend georganiseerd worden voor verschillende groepen van werkenden, en hogere uitkeringen verlenen aan meer verdienenden. Dit moet dan gefinancierd worden door verzekeringsbijdragen van de betrokkenen, minstens proportioneel aan het verzekerde inkomen, en liefst ook progressief naarmate de hoogte van dat inkomen. Pas wanneer deze herstelling zal gebeurd zijn zullen wij in België kunnen spreken van een sociale zekerheid in de eigenlijke betekenis van het woord.