

De financiën van de sociale zekerheid

B. Eugène
T. Stragier
K. Van Cauter
L. Van Meensel⁽¹⁾

Inleiding

Een van de hoofddoelstellingen van de overheid bestaat erin de bevolking te beschermen tegen een aantal sociale risico's. Zo wordt bijvoorbeeld in het geval van werkloosheid, ouderdom of arbeidsongeschiktheid een vervangingsinkomen verstrekt. Tevens wordt een aanvulling op het inkomen toegekend voor de financiële lasten die voortvloeien uit onder meer ziekte of uit de opvoeding van kinderen. De sociale uitkeringen zijn een belangrijk element van de inkomensherverdeling die plaatsvindt via de overheid.

In België wordt de sociale bescherming vooral gewaarborgd door de deelsector van de sociale zekerheid. Dat is de grootste component van de overheidssector, zodat hij een belangrijke invloed uitoefent op het verloop van de overheidsfinanciën.

Het eerste deel van dit artikel bestaat uit een algemeen overzicht van de sociale zekerheid. De grote ontwikkelingen inzake de ontvangsten en de uitgaven, alsook het verloop van het financieringssaldo en de schuld van de sociale zekerheid worden erin geschetst. Er wordt eveneens verwezen naar de sociale prestaties van de andere overheidsgeledingen en de andere landen van de Europese Unie. Meerbepaald wordt de doelmatigheid van het sociaal beleid inzake armoedebestrijding getoetst aan de in andere landen geboekte resultaten. Een diepgaandere analyse van de ontvangsten van de sociale zekerheid komt in het tweede deel van dit artikel aan de orde. Het verloop en de structuur van de ontvangsten worden erin toegelicht, alsook de verschillen in financieringswijze tussen het stelsel van de werknemers en dat van de zelfstandigen. Het derde

deel van dit artikel behandelt de uitgaven van de sociale zekerheid. Naast de in het verleden opgetekende structurele ontwikkelingen en de lange-termijnprojecties inzake sociale prestaties, bespreekt dit deel de determinanten van de voornaamste uitgavencategorieën van de sociale zekerheid: gezondheidszorg, pensioenen, werkloosheidsuitkeringen, uitkeringen voor brugpensioenen, uitkeringen voor loopbaanonderbrekingen en arbeidsduurverminderingen en kinderbijslag. Ten slotte worden de voornaamste conclusies samengevat.

1. Sociale zekerheid: algemene situatie⁽²⁾

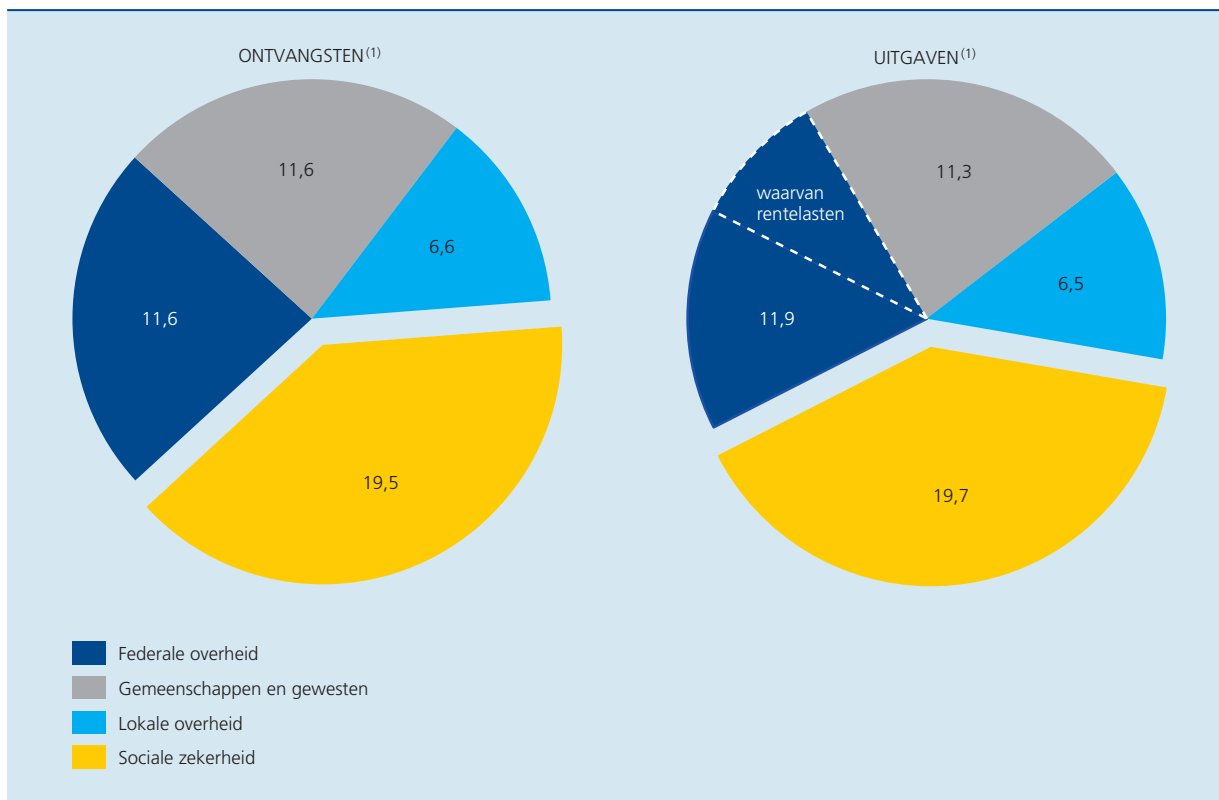
1.1 Belang en verloop van de voornaamste aggregaten van de sociale-zekerheidsrekeningen

In 2004 bedroegen de ontvangsten en de uitgaven van de sociale zekerheid (op een geconsolideerde basis) respectievelijk 19,5 et 19,7 pct. bbp. De sociale zekerheid vertegenwoordigde derhalve nagenoeg 40 pct. van het geheel van de uitgaven en de ontvangsten van de gezamenlijke overheid. Daarmee is de sociale zekerheid de belangrijkste deelsector en is ze groter dan de federale overheid en het geheel van de gemeenschappen en gewesten, die elk tekenden voor iets minder dan een vierde van de totale ontvangsten en uitgaven, en de lokale overheid. Worden enkel de primaire uitgaven in aanmerking genomen, dat

(1) De auteurs danken G. Langenus en H. Famerée voor hun opmerkingen.

(2) De cijfers in dit artikel betreffende de Belgische overheid zijn afkomstig van de door het INR op 6 april 2005 gepubliceerde overheidsrekeningen.

GRAFIEK 1 ONTVANGSTEN EN UITGAVEN VAN DE DEELSECTOREN VAN DE OVERHEID
(procenten bbp, 2004)



Bronnen: INR, NBB.

(1) De ontvangsten en de uitgaven werden geconsolideerd door van de ontvangsten en de uitgaven van elke deelsector van de overheid de overdrachten van die deelsector aan de andere deelsectoren af te trekken. Op een niet-geconsolideerde basis, de benadering die in de rest van dit artikel wordt gevolgd, beliepen de ontvangsten en de uitgaven van de sociale zekerheid in 2004 respectievelijk 19,6 et 19,7 pct. bbp.

wil zeggen de uitgaven exclusief de rentelasten, dan beliep het aandeel van de sociale zekerheid in de totale uitgaven van de gezamenlijke overheid zelfs 44 pct.

Het huidige peil van de uitgaven en de ontvangsten van de sociale zekerheid vertoont echter een aanzienlijk verschil met dat van het begin van de jaren zeventig, toen ze respectievelijk 12 en 13 pct. bbp uitmaakten. De snelle toename van de werkloosheid, de groei van de uitgaven voor gezondheidszorg en de verhogingen van sommige uitkeringen, zoals bijvoorbeeld de pensioenen, hebben bijgedragen aan de forse stijging van de uitgaven voor sociale zekerheid in de jaren zeventig en aan het begin van de jaren tachtig. In 1983 beliepen de uitgaven nagenoeg 22 pct. bbp. Voor de ontvangsten werd trouwens een vergelijkbaar niveau bereikt als gevolg van de maatregelen die werden genomen om de sociale bijdragen en de overdrachten van de federale overheid te verhogen. Door de daaropvolgende saneringsperiode in de jaren tachtig kon het gewicht van de sociale zekerheid worden teruggebracht tot ongeveer 18 pct. bbp in 1990. Hoewel aan het

begin van de jaren negentig een korte versoepeling van de budgettaire discipline merkbaar was, volgde snel een nieuwe begrotingsconsolidatie, die onder meer verband hield met het nastreven van de vereiste doelstellingen voor toetreding tot de Economische en Monetaire Unie, zodat de ontvangsten en de uitgaven van de sociale zekerheid in 2000 grosso modo opnieuw hun niveau van het begin van de jaren negentig bereikten. De jongste jaren vertoonden ze weer een opwaartse tendens.

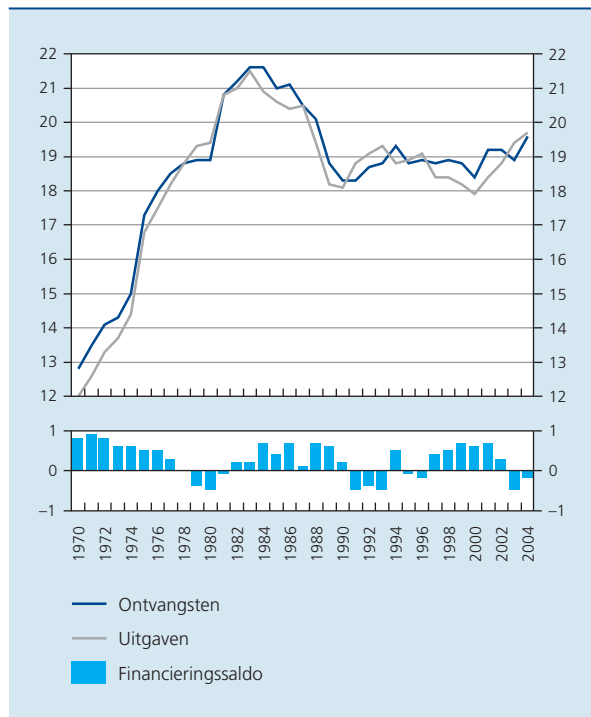
Gedurende de hele periode van 1970 tot 2004, vertoonden de ontvangsten en de uitgaven van de sociale zekerheid een zeer parallel verloop. Dit blijkt uit de geringe veranderingen van het financieringssaldo van de sociale zekerheid, dat binnen een marge is gebleven van een tekort van 0,5 pct. bbp en een overschot van 1 pct. In 2004 vertoonde het financieringssaldo een licht tekort van 0,1 pct. bbp.

Dit over het algemeen gunstige verloop van het financieringssaldo had tot gevolg dat de geconsolideerde brutoschuld van de sociale zekerheid steeds relatief beperkt is gebleven. Deze bereikte in 1995 een maximumpeil van 1,3 pct. bbp en is sindsdien gestaag gedaald. In 2001 werd de resterende schuld van de sociale zekerheid, namelijk 0,5 pct. bbp, door de federale overheid overgenomen, ter compensatie van een verlaging van de alternatieve financiering⁽¹⁾. Na die overname werden nagenoeg geen schulden meer opgebouwd door de sociale zekerheid.

Bovendien is het zo dat de sociale zekerheid een belangrijke portefeuille financiële activa aanhoudt. Dat in de rekeningen van de sociale zekerheid zowel schulden als financiële activa voorkomen, komt onder meer doordat, voor de instelling van het « globaal beheer » in 1995, de verschillende takken van de sociale zekerheid apart werden beheerd. Sommige takken hadden dan ook een schuld opgebouwd, terwijl andere regelmatig begrotingsoverschotten vertoonden en dus een portefeuille activa hadden aangelegd. Voor zover die activa uit overheidspapier bestaan, worden ze van de brutoschuld afgetrokken bij de berekening van de schuld die als referentie dient voor de criteria vastgelegd in het Verdrag van Maastricht.

GRAFIEK 2 ONTVANGSTEN, UITGAVEN EN FINANCIERINGSSALDO VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

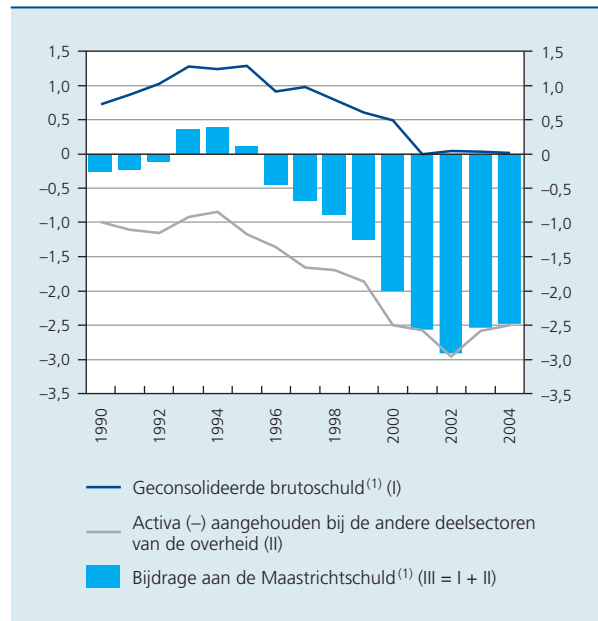
(procenten bbp)



Bronnen: INR, NBB.

GRAFIEK 3 SCHULD VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

(procenten bbp)



Bronnen: INR, NBB.

(1) De geconsolideerde brutoschuld van de sociale zekerheid wordt berekend door van de brutoschuld die schulden af te trekken waarvan de tegenpartij een instelling van die deelsector zelf is (intrasectorale consolidatie). Om bijdrage van die deelsector aan de zogenaamde Maastrichtschuld te verkrijgen, worden van de geconsolideerde brutoschuld de activa afgetrokken waarvan de tegenpost een schuld is van een andere deelsector van de overheid (intersectorale consolidatie).

Vanaf 1996 heeft de sociale zekerheid bijgedragen aan de reductie van de Maastrichtschuld. Van 1996 tot 2002 is die gunstige bijdrage aanzienlijk verruimd, door de begrotingsoverschotten die tijdens die periode tot stand werden gebracht en de daarmee verbonden toename van de activa aangehouden op de andere deelsectoren van de overheid, die in 2002 2,9 pct. bbp vertegenwoordigden. De weliswaar beperkte tekorten van de voorbije twee jaar brachten een vermindering van de door de sociale zekerheid aangehouden activa met zich mee, zodat de gunstige bijdrage van die deelsector aan de Maastrichtschuld in 2004 gedaald is tot zowat 2,5 pct. bbp.

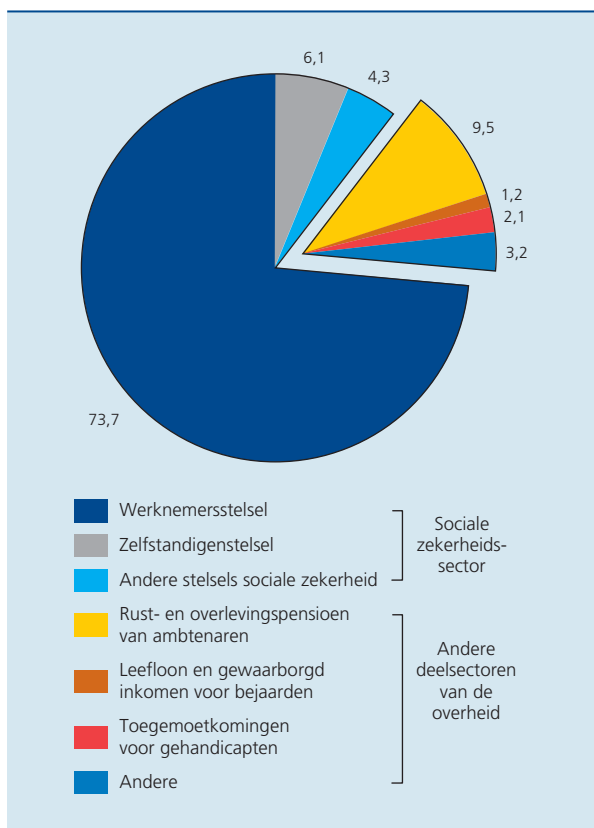
1.2 Uitgaven voor sociale bescherming van de gezamenlijke overheid

Niet alle sociale prestaties van de overheid gebeuren via de deelsector van de sociale zekerheid. Zo betalen de andere overheidsgeledingen over het algemeen zelf de pensioenen en de kinderbijslag van hun statutaire

(1) Voor het stelsel van de werknemers vond hetzelfde jaar een eenmalige vermindering van de alternatieve financiering plaats; voor het stelsel van de zelfstandigen werd die verlaging gespreid over verscheidene jaren.

GRAFIEK 4 SOCIALE PRESTATIES VAN DE GEZAMENLIJKE OVERHEID

(procenten van het totaal, 2004)



Bronnen : INR, NBB.

ambtenaren. De federale overheid is bovendien verantwoordelijk voor de betaling van de tegemoetkomingen voor gehandicapten, terwijl het leefloon een sociale prestatie van de lokale overheid is, die weliswaar ten dele gedekt wordt door overdrachten van de federale overheid. De sociale prestaties die niet via de sociale zekerheid verlopen, maakten in 2004 15,9 pct. van de sociale prestaties van de gezamenlijke overheid uit. De rust- en overlevingspensioenen van de andere deelsectoren van de overheid vertegenwoordigden hiervan reeds 9,5 procentpunten.

De sociale prestaties van de sociale zekerheid, die in 2004 84,1 pct. van de totale sociale prestaties uitmaakten, gebeuren voornamelijk via het stelsel van de werknemers. Dit stelsel verrichtte in 2004 bijna drie vierde van de totale sociale prestaties, terwijl het stelsel van de zelfstandigen 6,1 pct. vertegenwoordigde en het aandeel van de andere kleinere stelsels van de sociale zekerheid, zoals de overzeese sociale zekerheid, het stelsel voor provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, de fondsen voor

bestaanszekerheid, het Fonds tot vergoeding van de in geval van sluiting van onderneming ontslagen werknemers en het Vlaams Zorgfonds 4,3 pct. bedroeg.

1.3 Internationale vergelijking

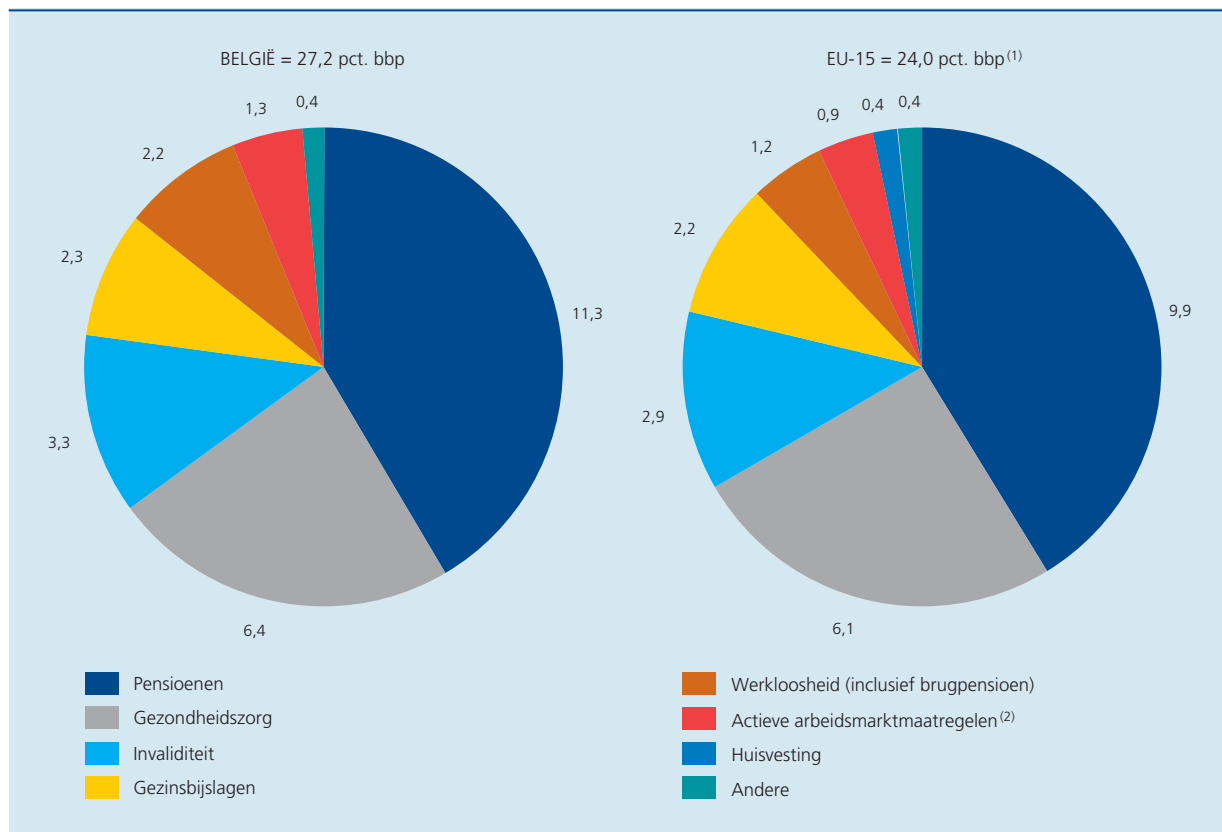
Bij internationale vergelijkingen inzake uitgaven voor sociale bescherming is voorzichtigheid geboden. Sommige studies, zoals die van de Europese Commissie (2004a), houden immers niet enkel rekening met de overheidsuitgaven voor sociale bescherming, maar ook met de verplichte particuliere uitgaven, die vooral bestaan uit particuliere verzekeringen voor gezondheidszorg en pensioenen van de tweede pijler. De OESO (2004), daarentegen, beperkt het domein van de gegevens tot de overheidsuitgaven daaromtrent. Een tweede opmerking heeft betrekking op de verschillende wijzen waarop de sociale bescherming in de landen geregeld is. Hoewel de uitgaven voor sociale bescherming in België vooral ten laste komen van de sociale zekerheid, is zulks niet het geval in alle Europese landen. In Denemarken bijvoorbeeld bekostigt de sociale zekerheid maar 15 pct. van de sociale prestaties en gebeuren die voornamelijk door de lokale overheid. Daardoor is het zinloos zich te beperken tot de uitgaven van de sociale zekerheid; een vergelijking van de sociale prestaties van de gezamenlijke overheid is bijgevolg meer aangewezen. Ten slotte houden de brutogegevens die in de internationale vergelijkingen worden gebruikt geen rekening, enerzijds, met het effect van de fiscaliteit en de parafiscaliteit dat meer of minder zwaar kan wegen op de werkelijk door de begunstigde ontvangen sociale uitkeringen, en, anderzijds, met de fiscale uitgaven, zoals belastingkredieten of andere fiscale voordelen. Er kunnen niettemin een aantal lessen worden getrokken uit de internationale vergelijkingen. In dit artikel hebben deze betrekking op 2001 of 2002, de laatste jaren waarvoor gegevens beschikbaar waren.

In 2001 beliepen de bruto-uitgaven voor sociale bescherming van de gezamenlijke overheid in België, volgens de OESO-definitie⁽¹⁾, 27,2 pct. bbp, wat ruim drie procentpunten meer is dan het gemiddelde van de EU-15. Het niveau van overheidsuitgaven voor sociale bescherming is het hoogst in Denemarken, waar het 29,2 pct. bbp bedraagt, en met 13,8 pct. bbp het laagst in Ierland.

(1) De door de OESO gehanteerde definitie van overheidsuitgaven is ruimer dan die welke door het INR wordt gebruikt voor het opstellen van de nationale rekeningen. Zo houdt ze onder meer rekening met de door De Post en Belgacom – vennootschappen die volgens de methodologie van de nationale rekeningen niet tot de overheidssector behoren – betaalde pensioenen. Bovendien worden bepaalde uitgaven voor sociale bescherming in verschillende categorieën geclassificeerd in de nationale rekeningen en volgens de OESO-methodologie.

GRAFIEK 5 UITGAVEN VOOR SOCIALE BESCHERMING VAN DE GEZAMENLIJKE OVERHEID

(procenten bbp, 2001)



Bron: OESO.

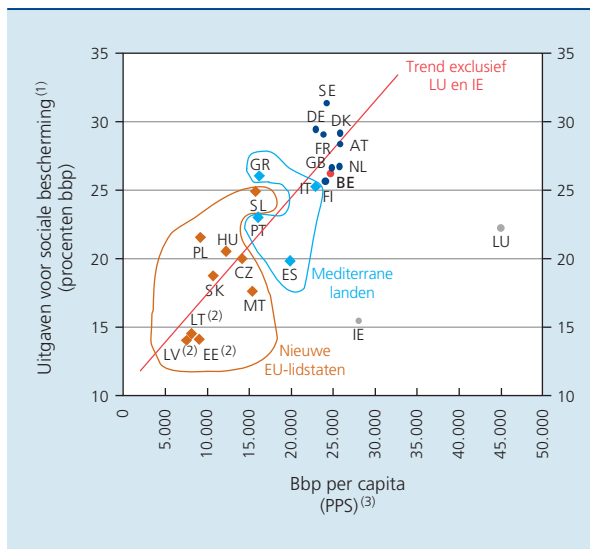
(1) Ongewogen gemiddelde.

(2) Inclusief de uitkeringen voor loopbaanonderbreking en tijdskrediet.

Het verschil tussen de Belgische overheidsuitgaven voor sociale bescherming en het Europese gemiddelde volgt hoofdzakelijk uit enkele specifieke uitgaven-categorieën. Zo lagen de overheidsuitgaven voor pensioenen en werkloosheid in België respectievelijk 1,3 en 1,1 procentpunt boven het Europese gemiddelde. Voor de overige uitgaven-categorieën zijn de verschillen veel kleiner. De overheidsuitgaven voor gezondheidszorg in België kwamen bijvoorbeeld in 2001 nauwelijks uit boven het gemiddelde van de EU-15. Dat is eveneens het geval voor de overheidsuitgaven voor invaliditeit en de uitgaven voor een actief werkgelegenheidsbeleid. De gezinsbijslagen lagen nagenoeg op hetzelfde niveau. Ten slotte moet nog worden opgemerkt dat er in België geen gestructureerd stelsel voor het toekennen van uitkeringen voor huisvesting bestaat – het sociale huisvestingsbeleid is anders geregeld – terwijl die uitkeringen in de EU-15 in 2001 gemiddeld goed waren voor 0,4 pct. bbp.

Er is een duidelijk positief verband tussen de totale uitgaven voor sociale bescherming en het bbp per capita. Zo kunnen de EU-landen worden onderverdeeld in drie groepen. De nieuwe lidstaten vertonen een relatief laag peil inzake welvaart en sociale bescherming. Voorts is er de groep van de mediterrane landen (Italië, Griekenland, Portugal en Spanje), waar zowel het bbp per capita als het niveau van de uitgaven voor sociale bescherming het laagst van de EU-15 zijn. In de overige lidstaten, ten slotte, die een hoger bbp per capita laten optekenen, schommelen de uitgaven voor sociale bescherming tussen 25 en 31 pct. bbp. Er zijn echter twee duidelijke uitzonderingen op het verband tussen het welvaartspeil en de overheidsuitgaven voor sociale bescherming, met name Ierland en Luxemburg. Voor Luxemburg is dat waarschijnlijk het gevolg van het zeer hoge peil van zijn bbp. Ierland wijkt dan weer af door de forse groei van zijn bbp tijdens de jaren negentig en door zijn relatief jonge bevolking.

GRAFIEK 6 UITGAVEN VOOR SOCIALE BESCHERMING⁽¹⁾ EN BBP PER CAPITA (2002, tenzij anders vermeld)



Bronnen : EC, NBB.
 (1) Inclusief de verplichte particuliere uitgaven.
 (2) 2001.
 (3) De koopkrachtstandaarden (PPS) houden rekening met het niveau van de prijzen in de lidstaten alsook met de wisselkoersen.

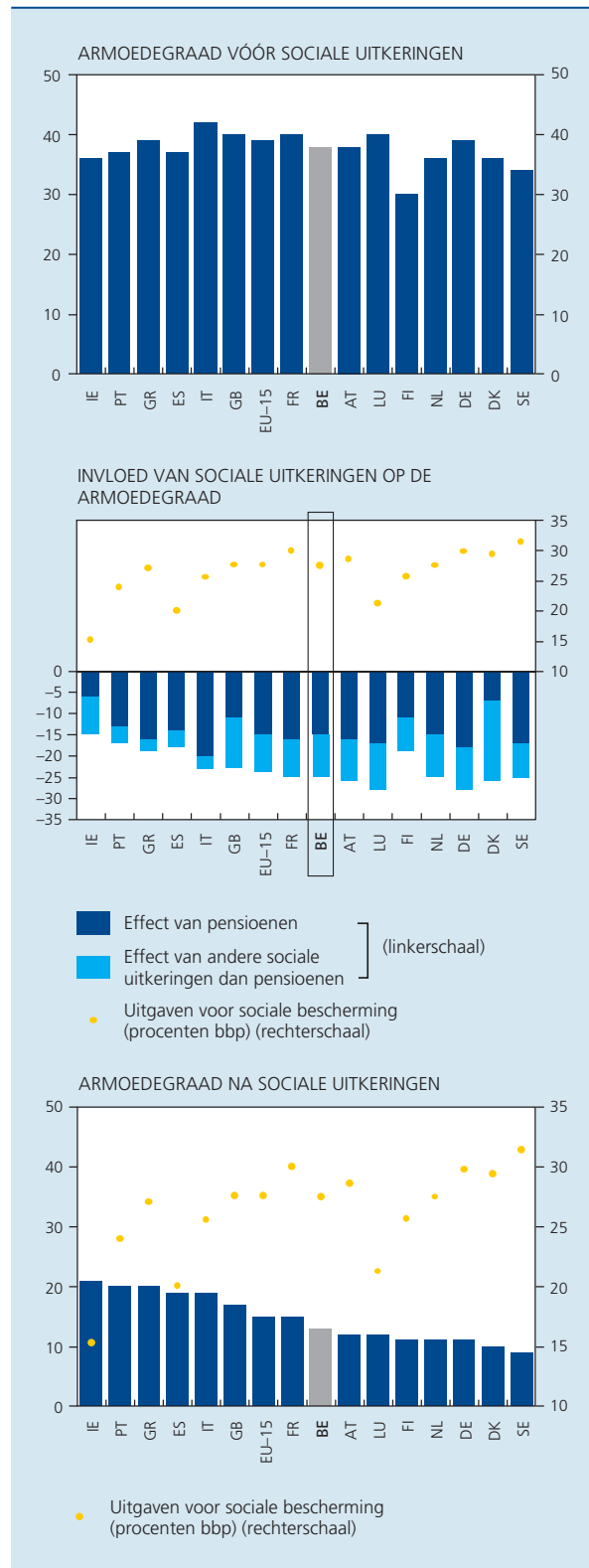
1.4 Effect van de sociale uitkeringen op de armoedegrad

Een van de voornaamste functies van de sociale bescherming is het verminderen van de armoede. De efficiëntie van de sociale uitkeringen kan worden gemeten aan de hand van het verschil in de armoedegrad, bepaald als het aantal gezinnen met een inkomen van minder dan 60 pct. van het mediaaninkomen, voor en na uitkeringen.

In de hypothetische situatie waarbij er geen sociale overdrachten zijn, zou de armoedegrad in 2001 in de EU-15 en in België respectievelijk 39 en 38 pct. hebben bedragen. Wanneer rekening wordt gehouden met de pensioenen, daalt de armoedegrad tot 24 pct. in de EU-15 en 23 pct. in België. De andere sociale uitkeringen dan de pensioenen doen de armoedegrad met respectievelijk 9 en 10 procentpunten dalen. In totaal verminderen de sociale uitkeringen de armoedegrad – volgens de hiervoor vermelde definitie – tot 15 pct. in de EU-15 en 13 pct. in België.

De gemiddelde cijfers van de EU-15 verhullen grote verschillen tussen de landen. Het effect van de pensioenen op de armoedegrad is over het algemeen groter dan dat van de andere sociale uitkeringen. In Ierland blijft het echter beperkt tot 6 procentpunten, terwijl het in Italië

GRAFIEK 7 SOCIALE BESCHERMING⁽¹⁾ EN ARMOEDEGRAAD⁽²⁾ (2001)



Bron : EC (2004a).
 (1) Inclusief het effect van de verplichte particuliere uitgaven.
 (2) Procent van de bevolking waarvan het inkomensequivalent minder dan 60 pct. van het mediaaninkomen bedraagt.

20 procentpunten bedraagt. Denemarken vertoont de grootste impact van de andere sociale uitkeringen dan pensioenen op de armoedegraad (19 procentpunten), terwijl Italië en Griekenland de geringste weerslag laten optekenen (3 procentpunten).

De armoedegraad schommelt tussen 9 pct. in Zweden en 21 pct. in Ierland. Indien de armoedegraad wordt gerelateerd aan de uitgaven voor sociale bescherming in verhouding tot het bbp, blijkt een significant verband tussen die twee indicatoren; hoe hoger de totale uitgaven voor sociale bescherming in verhouding tot het bbp, hoe lager de armoedegraad van een land.

2. Ontvangsten van de sociale zekerheid

De ontvangsten van de sociale zekerheid bestaan uit verscheidene categorieën. In de eerste plaats zijn er de sociale bijdragen – met name de werkgevers- en werknemersbijdragen, de bijdragen van de zelfstandigen en de bijdragen van de niet-actieven – die het hoofdaandeel van de ontvangsten van de sociale zekerheid uitmaken⁽¹⁾. Voorts zijn er de overdrachten van andere deelsectoren van de overheid, voornamelijk van de federale overheid⁽²⁾.

(1) De bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid wordt hier tot de sociale bijdragen gerekend, terwijl ze in de overheidsrekeningen als een eigen fiscale ontvangst van de sociale zekerheid wordt beschouwd.

(2) Sinds 2001 is er eveneens een overdracht van de Vlaamse Gemeenschap aan het Vlaams Zorgfonds dat in de overheidsrekeningen deel uitmaakt van de deelsector van de sociale zekerheid.

Die overdrachten bestaan, enerzijds, uit dotaties en, anderzijds, uit een financiering gebaseerd op de verdeling van de door de Schatkist geïnde belastingontvangsten, wat in het officieel jargon wordt omschreven als een alternatieve financiering. Ten slotte beschikt de sociale zekerheid eveneens over eigen belastingontvangsten alsook over beperkte niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten.

2.1 Verloop van de ontvangsten en structurele ontwikkeling

De ontvangsten van de sociale zekerheid zijn de voorbije decennia fors toegenomen, namelijk van 12,8 pct. bbp in 1970 tot 19,6 pct. in 2004. De groei vond vooral plaats in de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig. In 1984 bereikten deze ontvangsten zelfs een piek van 21,6 pct. bbp. In de daaropvolgende periode daalden de ontvangsten tot 18,3 pct. in 1990. Zij vertoonden hiermee, zoals eerder vermeld, een vergelijkbaar verloop als de uitgaven.

De forse groei van de sociale zekerheid werd in eerste instantie hoofdzakelijk gefinancierd door hogere dotaties van de federale overheid. Wegens de olopemde begrotingstekorten bespaarde de federale overheid in de jaren tachtig echter sterk op die overdrachten. De sociale bijdragen werden dan weer via diverse maatregelen geleidelijk verhoogd, met iets meer dan 2 pct. bbp gedurende elk van deze twee decennia. Hierdoor was de financieringsstructuur – het relatieve aandeel

TABEL 1 ONTVANGSTEN VAN DE SOCIALE ZEKERHEID
(procenten bbp)

	1970	1980	1990	2000	2004
1. Sociale bijdragen	9,4	11,7	13,8	13,8	13,7
Werkgevers	6,1	7,6	8,9	8,4	8,2
Werknemers	2,6	3,0	3,9	4,3	4,4
Zelfstandigen	0,7	0,9	0,8	0,9	0,8
Niet-actieven	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3
2. Overdrachten van de andere deelsectoren van de overheid ..	2,8	6,7	4,0	4,0	5,2
Dotaties	2,8	6,5	3,8	2,5	2,5
Alternatieve financiering	0,0	0,1	0,2	1,5	2,8
3. Eigen directe en indirecte belastingen	0,0	0,1	0,2	0,4	0,5
4. Niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten	0,5	0,5	0,4	0,2	0,1
Totaal	12,8	18,9	18,3	18,4	19,6

Bronnen: INR, NBB.

van de diverse ontvangstencategorieën – van de sociale zekerheid in 1990 nagenoeg gelijk aan die van 1970.

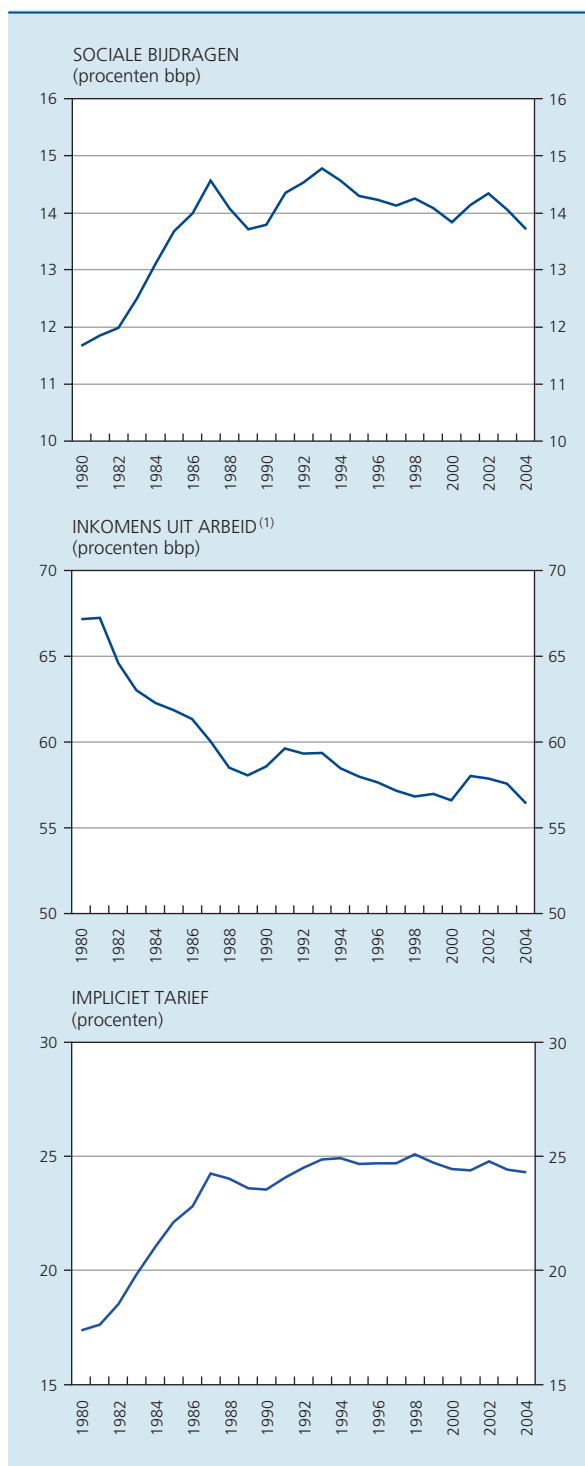
Na 1990 schommelden de ontvangsten rond 18 tot 19 pct. bbp. Ook de financieringsstructuur vertoonde nauwelijks enige wijziging. De federale overheid heeft er evenwel voor gekozen de financiering via dotaties in toenemende mate te vervangen door de alternatieve financiering. In 2004 is er een sterke stijging van de alternatieve financiering van de sociale zekerheid opgetreden, ten belope van 1,1 pct. bbp, niet alleen teneinde het financiële evenwicht van de sociale zekerheid te waarborgen, maar ook, voor 0,4 procentpunt, om de overheveling van het gedeelte van de verpleegdagprijs van de ziekenhuizen, dat voorheen door de federale overheid werd betaald, naar de sociale zekerheid te dekken. Als gevolg van die ontwikkeling, is het aandeel van de sociale bijdragen in de ontvangsten van de sociale zekerheid in 2004 gedaald tot 70 pct.

2.2 Sociale bijdragen

Zoals eerder werd aangegeven, zijn de sociale bijdragen de voornaamste financieringsbron van de sociale zekerheid. Ze zijn gestegen van 9,4 pct. bbp in 1970 tot 11,7 pct. in 1980 en vervolgens tot 13,8 pct. in 1990. In 2004 bedroegen ze 13,7 pct. Die ontwikkeling resulteert, enerzijds, uit het verloop van de inkomens uit arbeid – die de voornaamste heffingsbasis van de bijdragen zijn – in het bbp en, anderzijds, uit de ontwikkeling van het impliciete tarief (dat wil zeggen de verhouding tussen de geïnde sociale bijdragen en de inkomens uit arbeid). Aangezien deze gegevens pas vanaf 1980 beschikbaar zijn, wordt de gedetailleerde analyse van de sociale bijdragen tot die periode beperkt.

Ondanks de sterke daling van het aandeel van de inkomens uit arbeid in het bbp, dat teruggelopen is van 67,2 pct. bbp in 1980 tot 58,6 pct. in 1990, namen de sociale bijdragen uitgedrukt in procenten bbp in deze periode aanzienlijk toe. Die stijging was dus uitsluitend toe te schrijven aan de forse verhoging van het impliciete tarief, dat vermeerderde van 17,4 pct. in 1980 tot 24,3 pct. in 1987 en de daaropvolgende periode nagenoeg stabiel bleef rond 24 tot 25 pct. Die aanzienlijke verhoging van de parafiscale druk op arbeid houdt verband met diverse maatregelen die werden genomen in het kader van het beleid tot consolidatie van de overheidsfinanciën.

GRAFIEK 8 SOCIALE BIJDRAGEN



Bronnen : INR, NBB.

(1) De inkomens uit arbeid omvatten de beloning van de werknemers en het bruto gemengd inkomen van de zelfstandigen, exclusief de toegerekende sociale bijdragen.

(1) Tot 1994 werden, in het werknemersstelsel, de sociale bijdragen verdeeld tussen de verschillende sociale-zekerheidsstakken volgens de bij de wet vastgelegde percentages. Een « Fonds voor financieel evenwicht van de sociale zekerheid » werd gestijfd met bijzondere inhoudingen en bijdragen en droeg de opbrengst ervan over aan de takken waarvoor de verdeling van de bijdragen niet voldoende was. Sinds 1995 worden de meeste bijdragen en overdrachten van de federale overheid echter opgenomen in het « globaal beheer » dat de verschillende takken van de sociale zekerheid financiert volgens hun behoeften.

Zo werden in oktober 1982 de laatste maximale loongrenzen voor de bijdragen aan sommige takken van het werknemersstelsel afgeschaft⁽¹⁾. Voorts werd het loonbegrip uitgebreid, onder meer door de toevoeging van

het dubbel vakantiegeld. De werkgeversbijdragen stegen vooral door de invoering van de loonmatigingsbijdragen die overeenstemmen met de indexsprongen van 1984, 1985 en 1987. Het tarief van de bijdragen voor de werknemers uit de particuliere sector is gestegen van 9,07 pct. in 1980 tot 12,07 pct. in 1987. Bovendien werd er een bijdrage ingevoerd ten laste van alleenstaanden en van gezinnen zonder kinderen, alsook een heffing op de kinderbijslag. In 1992 werden die twee bijdragen afschaffd, maar werd het tarief van de werknemersbijdragen opgetrokken tot 13,07 pct. De tarieven van de sociale bijdragen van de zelfstandigen werden opgetrokken en de loongrenzen waarop deze tarieven van toepassing waren, werden verhoogd, terwijl tevens aan de zelfstandigen een matigingsbijdrage werd opgelegd, die overeenstemde met de loonmatiging voor de werknemers. Ook de bijdragen van de niet-actieven vertoonden een forse toename, als gevolg van de invoering van tal van nieuwe bijdragen, zoals de solidariteitsbijdrage op de wettelijke pensioenen, de invaliditeitsuitkeringen en de brugpensioenen. In 1994, ten slotte, werd de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid van kracht.

Daarentegen werd de groei van de sociale bijdragen gedrukt door de toegekende verlagingen van werkgeversbijdragen. Die verminderingen werden ingevoerd om de loonkosten te beperken, onder meer voor nieuw in dienst genomen werknemers en aanvankelijk vooral voor aan buitenlandse concurrentie blootgestelde industriële bedrijven, in het kader van de zogeheten Maribel-operatie. In 1999 werden die verlagingen van de werkgeversbijdragen, alsook de lastenverlaging voor lage lonen omgezet in een structurele bijdragevermindering, die nadien verder werd uitgebreid. In 2004 werd een vereenvoudiging en harmonisering van de verschillende verminderingen van de werkgeversbijdragen uitgevoerd. Bij die gelegenheid werden de meeste tot dan toe bestaande specifieke regelingen vervangen door een algemene vermindering van de werkgeversbijdragen, die twee gedeelten omvat: enerzijds, de hiervoor vermelde structurele vermindering, die varieert naar gelang van het loon van de werknemer en, anderzijds, een aantal doelgroepverminderingen, met name voor oudere werknemers, langdurig werkzoekenden, eerste aanwervingen, jonge werknemers en collectieve arbeidsduurvermindering. Voorts werd een specifieke verlaging toegekend voor werknemers die in het kader van een herstructurering zijn ontslagen en die, door toedoen van een tewerkstellingscel, een nieuwe betrekking hebben gevonden.

In het kader van de Werkgelegenheidsconferentie van 2003 werd besloten de bijdrageverminderingen verder uit te breiden. Bovendien is de «werkbonus», die het belastingkrediet voor werknemers met een laag

beroepsinkomen integreert in de sinds 1 januari 2000 bestaande vermindering van de werknemersbijdragen voor de laagste lonen, in 2005 in werking getreden. Het bedrag van de werkbonus vermindert maar geleidelijk, naarmate het inkomen uit arbeid stijgt, als een stimulans om meer te werken of beter betaald werk te zoeken.

2.3 Overige ontvangsten van de sociale zekerheid

De overige ontvangsten van de sociale zekerheid maakten in 2004 iets minder dan een derde van haar totale ontvangsten uit. Het betreft voor ongeveer 27 procent van de totale ontvangsten overdrachten van andere deelsectoren van de overheid. Ze hebben vooral betrekking op de financiering door de federale overheid in de vorm van dotaties en alternatieve financiering. De laatstgenoemde financieringsvorm wordt deels beschouwd als een compensatie voor het verlies aan ontvangsten uit sociale bijdragen ten gevolge van de aan werkgevers en werknemers toegekende verminderingen.

Voorts heeft de sociale zekerheid ook eigen directe en indirecte belastingen, die in 2004 2,6 pct. van haar totale ontvangsten vertegenwoordigden. Die eigen belastingen bestaan onder meer uit heffingen op diverse verzekeringsproducten, een heffing op de omzet van de farmaceutische industrie, specifieke stortingen van verzekeringsmaatschappijen aan het Fonds voor Arbeidsongevallen en de jaarlijkse forfaitaire vennootschapsbijdrage die, ten gunste van het stelsel van de zelfstandigen, werd ingevoerd, gelet op het feit dat de activiteiten van de laatstgenoemden steeds meer worden uitgeoefend in de vorm van een vennootschap.

Ten slotte heeft de sociale zekerheid nog beperkte niet-fiscale en niet-parafiscale ontvangsten, zoals de rente die ze ontvangt op haar financiële activa.

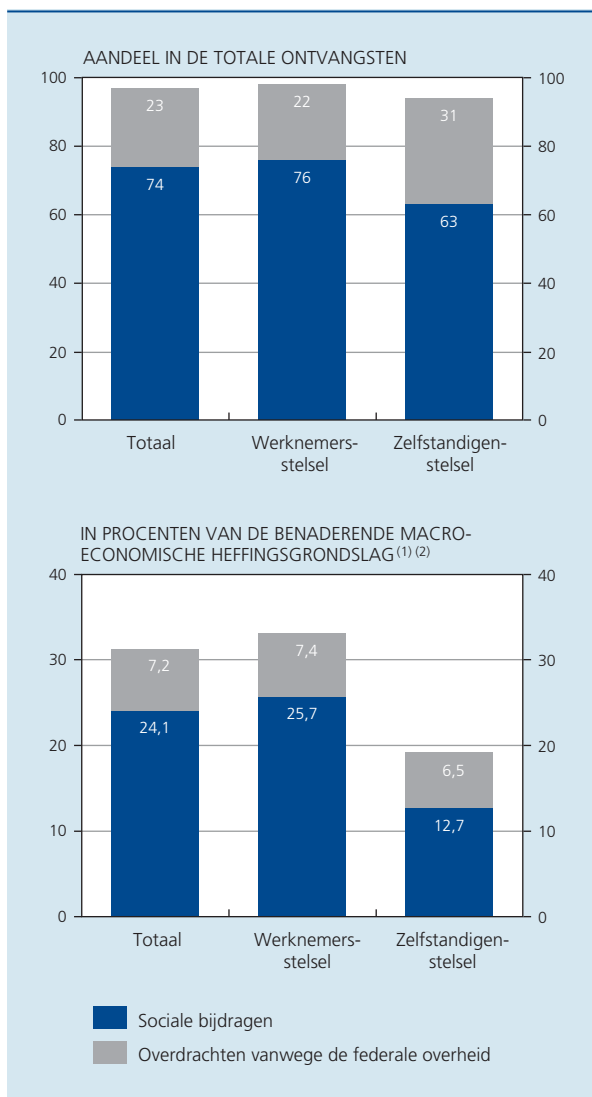
2.4 Vergelijking van de financiering van het werknemers- en het zelfstandigenstelsel

De zelfstandigen zijn niet in dezelfde mate gedekt door de sociale zekerheid als de werknemers. Ze moeten dan ook lagere bijdragen betalen. Zo hebben de zelfstandigen geen dekking tegen werkloosheid⁽¹⁾, evenmin als tegen de kleine risico's inzake gezondheidszorg⁽²⁾, en ontvangen ze lagere pensioenuitkeringen.

(1) De zelfstandigen hebben echter een verzekering bij faillissement, krachtens welke zij tijdelijk een uitkering krijgen.

(2) De verplichte verzekering van zelfstandigen tegen de kleine risico's inzake gezondheidszorg is gepland voor juli 2006.

GRAFIEK 9 FINANCIERING VAN HET WERKNEMERS- EN HET ZELFSTANDIGENSTELSEL
(2003)



Bronnen : INR, NBB.

(1) Voor de werknemers betreft het de loonsom exclusief de toegerekende bijdragen. Voor de zelfstandigen gaat het om het netto gemengd inkomen.

(2) Deze resultaten moeten omzichtig worden geïnterpreteerd, aangezien de hier gebruikte macro-economische grootheden niet volledig overeenstemmen met de belastbare basissen waarop de bijdragen worden berekend. Het tarief van de bijdragen van de werknemers van de particuliere sector bedraagt momenteel 13,07 pct., terwijl dat van de werkgeversbijdragen voor die sector minimum 33,03 pct. belooft. In 2005 bedraagt het tarief van de sociale bijdragen van de zelfstandigen 19,65 pct. voor een jaarincome tot maximum 45.665 euro (met een minimum van 459 euro per kwartaal), 14,16 pct. op de tweede inkomensschijf tot 67.301 euro en 0 pct. op het inkomen daarboven.

De financieringsstructuur van de ontvangsten is sterk verschillend in beide stelsels. Het zelfstandigenstelsel wordt in relatief mindere mate gefinancierd door sociale bijdragen en steunt meer op overdrachten van de federale overheid. In 2003 bedroeg het aandeel van de sociale bijdragen in de ontvangsten van het stelsel van de zelfstandigen 63 pct. – exclusief de jaarlijkse forfaitaire vennootschapsbijdrage – tegen 76 pct. in het stelsel van

de werknemers. Het aandeel van de overdrachten van de federale overheid bedroeg 31 pct. in het zelfstandigenstelsel, tegen 22 pct. in het werknemersstelsel.

Het impliciete bijdragetarief, namelijk de verhouding tussen de bijdragen per stelsel en de meest adequate macro-economische maatstaf van de belastbare basis in de twee stelsels, bedraagt in het stelsel van de zelfstandigen maar de helft van het impliciete tarief in het werknemersstelsel. In verhouding tot die macro-economische inkomensmaatstaf zijn de overdrachten van de federale overheid iets lager in het zelfstandigenstelsel dan in het werknemersstelsel.

3. Uitgaven van de sociale zekerheid

Na de belangrijkste financieringsbronnen van de sociale zekerheid onder de loep te hebben genomen, is het van belang de aanwending van deze middelen te bestuderen. Dit gedeelte belicht in eerste instantie de globale ontwikkeling van de sociale-zekerheidsuitgaven in het verleden en de structurele veranderingen die zich hebben voorgedaan. Het beschrijft bovendien zeer kort de vooruitzichten voor de toekomst. Vervolgens worden de belangrijkste categorieën van uitgaven afzonderlijk bekeken, waarbij nader wordt ingegaan op hun verloop en hun determinanten.

De sociale prestaties vertegenwoordigen ongeveer 95 pct. van de totale uitgaven van de sociale zekerheid. De andere sociale-zekerheidsuitgaven, zoals de bezoldiging van het personeel van de sociale zekerheid, de lopende aankopen van goederen en diensten of de subsidies aan ondernemingen⁽¹⁾, die nauwelijks meer dan 1 pct. bbp uitmaken, worden in de rest van dit hoofdstuk niet in aanmerking genomen. Wanneer in dit artikel over « uitgaven » gesproken wordt, worden dus enkel de sociale prestaties bedoeld.

3.1 Verloop van de uitgaven en structurele ontwikkeling

Tussen 1970 en 2004 zijn de uitgaven van de sociale zekerheid gestegen van 11,3 tot 18,6 pct. bbp, een toename met 7,3 procentpunten bbp. Deze periode kan worden opgesplitst in vijf fases, die worden afgebakend door de jaren waarin de uitgaven, uitgedrukt in procenten bbp, een hoogte- of dieptepunt bereikten.

(1) Het gaat voornamelijk over de sociale Maribel, bestemd voor de non-profitsector. In de nationale rekeningen wordt deze maatregel beschouwd als een subsidie aan de ondernemingen, hoewel hij wordt toegepast in de vorm van een vermindering van de sociale lasten.

Tijdens de jaren zeventig en dit tot 1983 gingen de uitgaven fors omhoog, van 11,3 tot 19,9 pct. bbp, een historisch hoogtepunt. Deze krachtige stijging moet in de eerste plaats worden toegeschreven aan de werkloosheidsuitkeringen, die over het geheel van deze periode in een zeer hoog tempo, namelijk met gemiddeld bijna 18 pct. per jaar in reële termen, toenamen. De overige uitgaven stegen in een weliswaar minder snel, maar sindsdien niet meer geëvenaard tempo van 5,5 pct. Ook deze uitgaven hebben dus bijgedragen aan de omvang van de stijging, vooral als gevolg van de welvaartsaanpassingen van de pensioenen en de toename van de uitgaven voor de gezondheidszorg.

De daling van de uitgaven van de sociale zekerheid met 2,8 procentpunten bbp tussen 1983 en 1989 kan worden verklaard door de vermindering, in reële termen, van de werkloosheidsuitkeringen, de kinderbijslag en de uitkeringen voor ziekte en invaliditeit, alsook door de geringe stijging van de uitgaven voor pensioenen. In de periode 1989-1993 namen de sociale uitkeringen met 1,2 procentpunt bbp toe. Deze toename is niet alleen toe te schrijven aan de snelle stijging van de uitgaven inzake gezondheidszorg en pensioenen, maar ook aan een verhoging van de werkloosheidsuitgaven. Als gevolg van de begrotingsconsolidatie, onder meer wegens het nastreven van de vereiste doelstellingen voor toetreding tot de Economische en Monetaire Unie, lagen de sociale prestaties in 2000 1,5 procentpunt bbp onder het

peil van 1993. Tijdens de periode 1993-2000 droegen alle categorieën van de sociale-zekerheidsuitgaven bij tot die daling, met uitzondering van de gezondheidszorg. Tussen 2000 en 2004, tot slot, stegen de sociale-zekerheidsuitgaven opnieuw sneller, waardoor deze toenamen met 1,7 procentpunt bbp⁽¹⁾. Debet hieraan waren in hoofdzaak een nieuwe forse stijging van de uitgaven voor gezondheidszorg en de weer oplopende werkloosheid.

Deze ontwikkelingen kunnen dus worden verklaard door conjuncturele factoren, die voornamelijk een invloed uitoefenen op het verloop van de werkloosheidsuitkeringen, en structurele factoren die bijvoorbeeld van belang zijn voor het bedrag van de uitgekeerde pensioenen alsook door het meer of minder expansieve of restrictieve begrotingsbeleid van de overheid. Tijdens de vijf hierboven onderscheiden fases lijken de groeiversnellingen en -vertragingen in alle belangrijke uitgavencategorieën nochtans parallel te zijn verlopen. Over het geheel genomen lijken de sociale-zekerheidsuitgaven contracyclisch te zijn, aangezien de sterke groei van de uitgaven zich voordeed tijdens de groeivertragingen van het bbp en vice versa.

(1) Deze stijging omvat het effect op de uitgaven van de overheveling naar de sociale zekerheid, in 2004, van het gedeelte van de verpleegdagprijs van de ziekenhuizen dat voorheen door de federale overheid werd betaald. Indien een correctie voor dit effect zou worden doorgevoerd, zou de stijging van de sociale prestaties tussen 2000 en 2004 beperkt blijven tot 1,3 procentpunt.

TABEL 2 SOCIALE PRESTATIES VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

(jaarlijkse gemiddelde veranderingspercentages tegen vaste prijzen⁽¹⁾, tenzij anders vermeld)

	1970-1983	1983-1989	1989-1993	1993-2000	2000-2004
Werkloosheidsuitkeringen	17,8	-2,5	5,6	-1,2	5,9
Andere sociale prestaties	5,5	1,2	3,2	1,5	3,7
waarvan:					
Pensioenen	6,0	1,2	3,0	1,2	1,5
Gezondheidszorg ⁽²⁾	6,1	3,7	5,8	3,1	5,0
Overige	4,6	-0,6	1,0	0,3	2,4
<i>p.m. Bbp tegen vaste prijzen</i>	2,3	2,7	1,4	2,8	1,4
<i>p.m. Sociale prestaties in pct. van het bbp⁽³⁾</i>	8,6	-2,8	1,2	-1,5	1,7

Bronnen: INR, NBB.

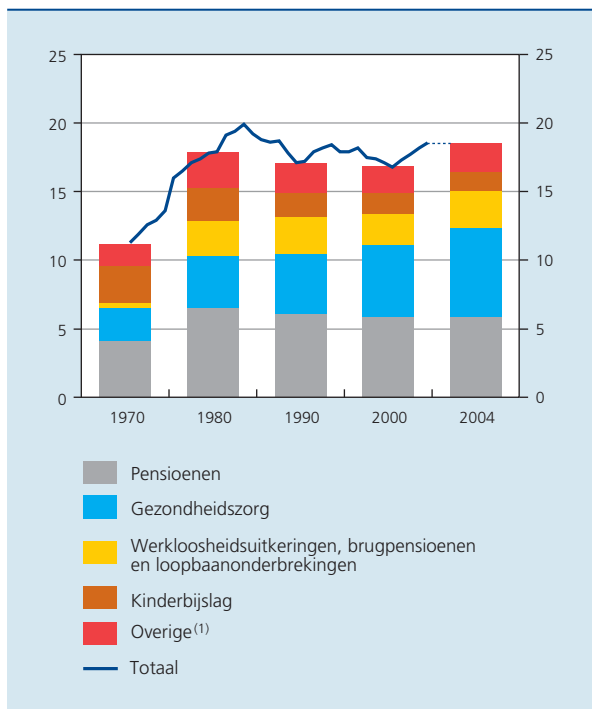
(1) Uitgaven gedefleerd aan de hand van de nationale consumptieprijsindex.

(2) Gecorrigeerd voor het effect, op de uitgaven, van de overheveling naar de sociale zekerheid, in 2004, van het gedeelte van de verpleegdagprijs van de ziekenhuizen dat voorheen door de federale overheid werd betaald.

(3) Totale verandering tussen het begin en het einde van de periode.

GRAFIEK 10 SOCIALE PRESTATIES VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

(procenten bbp)



Bronnen : INR, NBB.

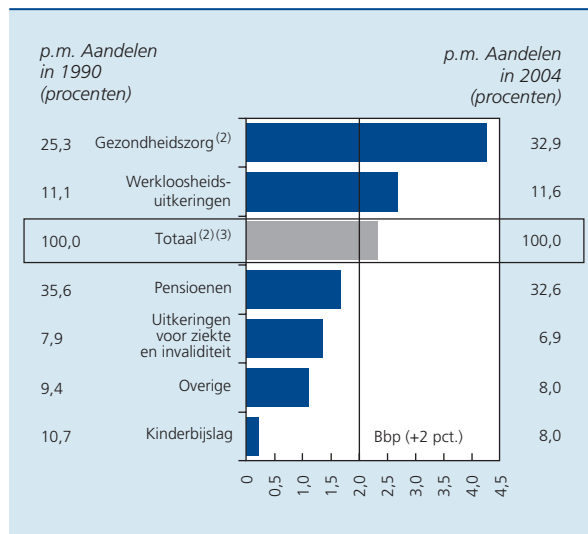
(1) In hoofdzaak de uitkeringen voor ziekte en invaliditeit en de sociale prestaties van de fondsen voor bestaanszekerheid, met inbegrip van het Fonds tot vergoeding van de in geval van sluiting van ondernemingen ontslagen werknemers.

Over de volledige periode 1970-2004 is de toename van de sociale prestaties vooral te verklaren door de snelle stijging van de uitgaven voor de gezondheidszorg, die 6,4 pct. bbp vertegenwoordigden in 2004, tegen slechts 2,4 pct. in 1970. De uitgaven in verband met de arbeidsmarkt – werkloosheid, brugpensioenen en loopbaanonderbrekingen – droegen eveneens bij tot deze stijging, naar rato van 2,3 procentpunten bbp. Hetzelfde geldt voor de pensioenen: tijdens de bestudeerde periode steeg hun aandeel van 4,1 tot 5,9 pct. bbp. De kinderbijslag, daarentegen, liep terug van 2,7 tot 1,4 pct. bbp. Het geheel van de overige sociale prestaties nam toe met 0,5 procentpunt bbp.

Over een recentere periode beschouwd, namelijk van 1990 tot 2004, zijn de uitgaven van de sociale zekerheid toegenomen met gemiddeld 2,3 pct. per jaar in reële termen, met andere woorden sneller dan het bbp. De uitgaven voor gezondheidszorg bleven het snelst groeien, namelijk met gemiddeld 4,3 pct. per jaar. Ook de werkloosheidsuitkeringen stegen sneller dan het bbp en dan het totaal van de sociale prestaties. De bestedingen inzake pensioenen en de uitkeringen voor ziekte en invaliditeit

GRAFIEK 11 UITGAVENCATEGORIEËN VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

(jaarlijkse gemiddelde veranderingspercentages van 1990 tot 2004, tegen vaste prijzen⁽¹⁾, tenzij anders vermeld)



Bronnen : INR, NBB.

(1) Uitgaven gedeïndexd aan de hand van de nationale consumptieprijsindex.

(2) Geïndexd voor het effect, op de uitgaven, van de overheveling naar de sociale zekerheid, in 2004, van het gedeelte van de verpleegdagprijs van de ziekenhuizen dat voorheen door de federale overheid werd betaald. Als gevolg van de verschuiving van deze uitgave naar de sociale zekerheid is het aandeel van de gezondheidszorg in het geheel van de sociale prestaties van de sociale zekerheid gestegen van 32,9 tot 34,6 pct.

(3) De prestaties van het Vlaams Zorgfonds, die slechts 0,4 pct. vertegenwoordigden van het geheel van de sociale prestaties in 2004, zijn niet opgenomen.

namen eveneens toe, maar minder snel dan het bbp en dan het geheel van de sociale prestaties. De kinderbijslag, tot slot, lag in 2004, in reële termen, amper boven het niveau van 1990. Wat de «overige» categorieën betreft, zal verder in dit hoofdstuk aandacht worden besteed aan het bijzonder uitgesproken verloop van de uitgaven inzake loopbaanonderbreking en arbeidsduurvermindering, alsook aan de relatieve daling van de brugpensioenen. Voorts moet nog worden opgemerkt dat de uitkeringen voor beroepsziekten zijn teruggelopen als gevolg van de veranderingen in de structuur van de economie en de aard van de arbeid.

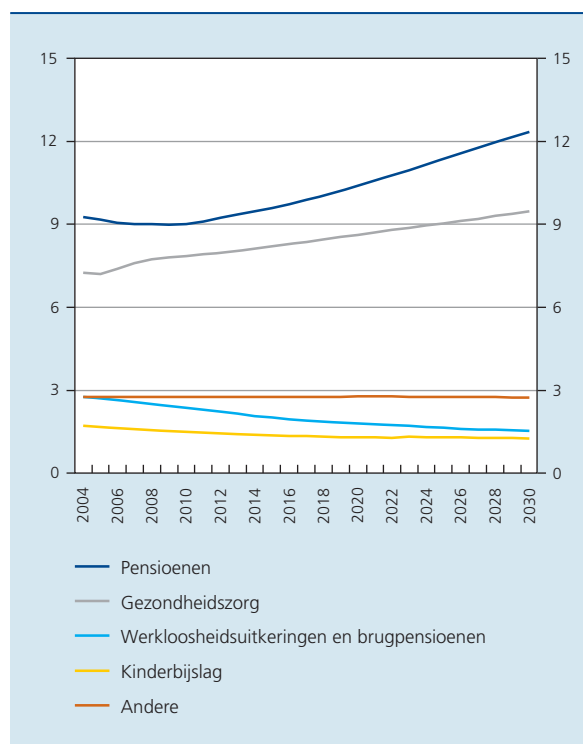
Het aandeel van de gezondheidszorg in de totale sociale prestaties groeide van een kwart in 1990 tot een derde in 2004. Daarmee was de gezondheidszorg voor het eerst groter in omvang dan de pensioenen. Hoewel het belang van deze laatste relatief kleiner werd, zijn ze nog goed voor bijna een derde van de sociale prestaties. Het geheel van de overige sociale prestaties vertegenwoordigt eveneens ongeveer een derde van de uitgaven voor de sociale zekerheid. De belangrijkste componenten hiervan zijn de werkloosheidsuitkeringen, de kinderbijslag en de uitkeringen voor ziekte en invaliditeit.

Kader – Projectie van de sociale uitgaven tot in 2030

De Studiecommissie voor de vergrijzing, die binnen de Hoge Raad van Financiën werd opgericht, is verantwoordelijk voor het berekenen van de gevolgen op lange termijn van de vergrijzing van de bevolking in België. In haar laatste jaarverslag van mei 2005 hanteert de Studiecommissie een groeihypothese voor het bbp tegen vaste prijzen van gemiddeld 1,9 pct. per jaar (2004-2030), die berust op een gemiddelde expansie van de arbeidsproductiviteit en de werkgelegenheid met respectievelijk 1,7 en 0,2 pct. per jaar. Deze toename van de werkgelegenheid, waardoor de werkgelegenheidsgraad tegen 2030 met 6 procentpunten zou omhooggaan, vereist echter een aangehouden actief beleid, met name om het peil van de structurele werkloosheid terug te dringen.

REFERENTIESCENARIO VOOR DE ONTWIKKELING VAN DE SOCIALE UITGAVEN⁽¹⁾ TEGEN 2030

(procenten bbp)



Bron: SCvV.

(1) De Studiecommissie voor de vergrijzing behandelt de sociale uitgaven van de gezamenlijke overheid, zodat het niveau van de verschillende uitgavencategorieën en dat van de totale uitgaven verschillen ten opzichte van de rest van dit artikel, dat zich toespitst op de sociale-zekerheidssector.

Op grond van die hypothesen en van andere, zoals een welvaartsaanpassing van de sociale uitkeringen van gemiddeld 0,5 pct. per jaar en een groeitempo van de uitgaven voor gezondheidszorg van 4,5 pct. per jaar in reële termen tot in 2007⁽¹⁾ dat vervolgens zou afnemen tot gemiddeld 2,8 pct. tussen 2008 en 2030, raamt de Studiecommissie voor de vergrijzing de kosten van de vergrijzing – gedefinieerd als de nettostijging van de sociale uitgaven – op 3,6 procentpunten bbp tussen 2004 en 2030. De pensioenuitgaven zouden

(1) Afgezien van de invloed van de verplichte verzekering tegen kleine risico's inzake gezondheidszorg van de zelfstandigen, gepland voor juli 2006.



over die periode met 3,1 procentpunten bbp toenemen. Daarbij zouden de werknemerspensioenen met 2,4 procentpunten bbp stijgen, terwijl de toename van de ambtenarenpensioenen beperkt zou blijven tot 0,7 procentpunt bbp. Het aandeel van de pensioenen van de zelfstandigen zou onveranderd blijven. De stijging van de uitgaven voor gezondheidszorg, de op een na omvangrijkste, zou 2,3 procentpunten bbp bereiken. Daartegenover zouden de andere sociale prestaties de vergrijzingskosten enigszins temperen: tegen 2030 zouden de werkloosheidsuitkeringen en de brugpensioenen in totaal met 1,2 procentpunt teruglopen en zou de kinderbijslag dalen met 0,4 procentpunt bbp.

3.2 Uitgavencategorieën: ontwikkelingen en determinanten

Afgezien van de reeds beschreven algemene ontwikkelingen wordt elk van de uitgavencategorieën beïnvloed door een aantal specifieke factoren. Deze factoren omvatten het aantal begunstigden van een bepaalde uitkering en het gemiddelde bedrag van de uitkering dat ieder van die begunstigden ontvangt. Deze laatste determinant wordt impliciet berekend voor elke categorie, behalve voor gezondheidszorg, waar deze analyse minder zinvol is.

3.2.1 Gezondheidszorg

Zoals vermeld is de gezondheidszorg momenteel de grootste uitgavenpost van de sociale zekerheid. De invloed van deze uitgaven wordt trouwens steeds groter omdat hun gemiddelde groei – 3,7 pct. tussen 1980 en 2004 – het sterkst is van alle uitgavencategorieën.

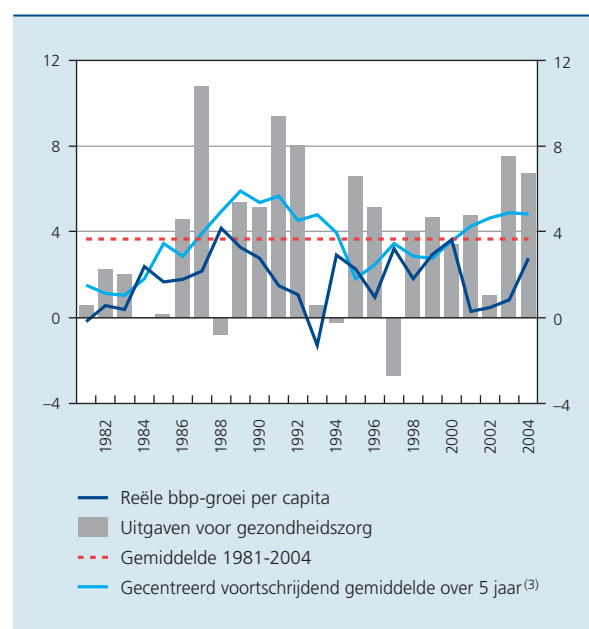
De reële groei van de uitgaven voor gezondheidszorg is echter zeer volatiel. In sommige jaren was hij nihil of zelfs negatief, maar andere jaren was hij zeer krachtig. Door een gecentreerd voortschrijdend gemiddelde te gebruiken, kunnen die jaarlijkse veranderingen wat worden afgevlakt, met name door de verschuivingen van het ene jaar naar het andere – die onder meer toe te schrijven zijn aan boekhoudkundige vertragingen – en de maatregelen op korte termijn te elimineren.

De eerste helft van de jaren tachtig werd gekenmerkt door een matige groei van de uitgaven voor gezondheidszorg. Vervolgens was de groei tot het begin van de jaren negentig bijzonder krachtig. Die periode werd echter gevolgd door een fase waarin de groei minder sterk was dan gemiddeld. De laatste jaren lag de toename van de uitgaven voor gezondheidszorg duidelijk boven het trendmatige groeipeil. De stijging was bijzonder groot in 2003 en 2004, met respectievelijk 7,5 en 6,7 pct. in reële termen. Het was dus niet voldoende een groeinorm van 4,5 pct.

vast te leggen, zoals in het regeerakkoord van juli 2003, om de uitgaven binnen het voorziene budget te houden.

De groei van de uitgaven voor gezondheidszorg met gemiddeld 3,7 pct. van 1980 tot 2004 is ten belope van 0,8 procentpunt toe te schrijven aan demografische factoren. De bevolking nam jaarlijks met gemiddeld 0,3 pct. toe, terwijl het vergrijzingseffect, dat wordt bepaald door de veranderingen in de bevolkingsstructuur en door de gemiddelde uitgaven per leeftijdscategorie,

GRAFIEK 12 UITGAVEN VOOR GEZONDHEIDSZORG⁽¹⁾
(veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar, tegen vaste prijzen⁽²⁾)



Bronnen: INR, NBB.

(1) Overheidsuitgaven voor gezondheidszorg, exclusief ziekte- en invaliditeitsuitkeringen, zorgverzekeringsuitgaven, overdrachten aan de instellingen voor gehandicaptenzorg en uitkeringen voor gehandicapten, maar met inbegrip van het gedeelte van de verpleegdagprijs van de ziekenhuizen dat tot 2003 door de federale overheid werd betaald.

(2) Uitgaven defleerd aan de hand van de nationale consumptieprijsindex.

(3) Voor de berekening van het voortschrijdend gemiddelde van 2003 en 2004 werd uitgegaan van een reële groei van 4,5 pct. in 2005 en 2006.

0,5 procentpunt bereikte. Per saldo wordt er dus van uitgegaan dat niet-demografische factoren ten belope van 2,9 procentpunten bijdroegen tot de gemiddelde jaarlijkse stijging van de uitgaven voor gezondheidszorg.

De laatstgenoemde factoren omvatten tal van elementen, zoals de medische en technologische vooruitgang, de trendmatige snellere prijsontwikkeling in de gezondheidszorg, die veeleer arbeidsintensief is, het veranderende vraagdrag – onder meer wegens de toename van het zorgaanbod en de stijging van de levensstandaard – alsook de weerslag van verschillende maatregelen met het oog op een betere toegankelijkheid van de geneeskundige verzorging.

De Studiecommissie voor de vergrijzing gaat uit van de veronderstelling dat de groei van de uitgaven voor gezondheidszorg tussen 2004 en 2030 gemiddeld 3 pct. per jaar in reële termen zou bedragen. De vergrijzing van de bevolking zou, ook tijdens die periode, een sleutelement zijn voor het verloop van de uitgaven: haar weerslag op de jaarlijkse groei van de gezondheidszorg zou uitkomen op 0,7 procentpunt, terwijl de bevolkingsgroei 0,2 procentpunt zou belopen.

De impact van de niet-demografische factoren is per definitie moeilijk voorspelbaar, zodat de projecties terzake bijzonder delicaat zijn. Het grootste deel van de inzake de gezondheidszorg gehanteerde projectiemethoden, met inbegrip van die van de Studiecommissie voor de vergrijzing, leggen een verband tussen die niet-demografische factoren en de ontwikkeling van het bbp per capita. Aldus zou de stijging van de uitgaven voor gezondheidszorg geleidelijk afnemen als gevolg van de vertraging van de bbp-groei per capita die te verwachten valt wegens de inkrimping van de werkgelegenheid vanaf 2015, rekening houdend met de op termijn verwachte demografische ontwikkelingen.

3.2.2 Pensioenen

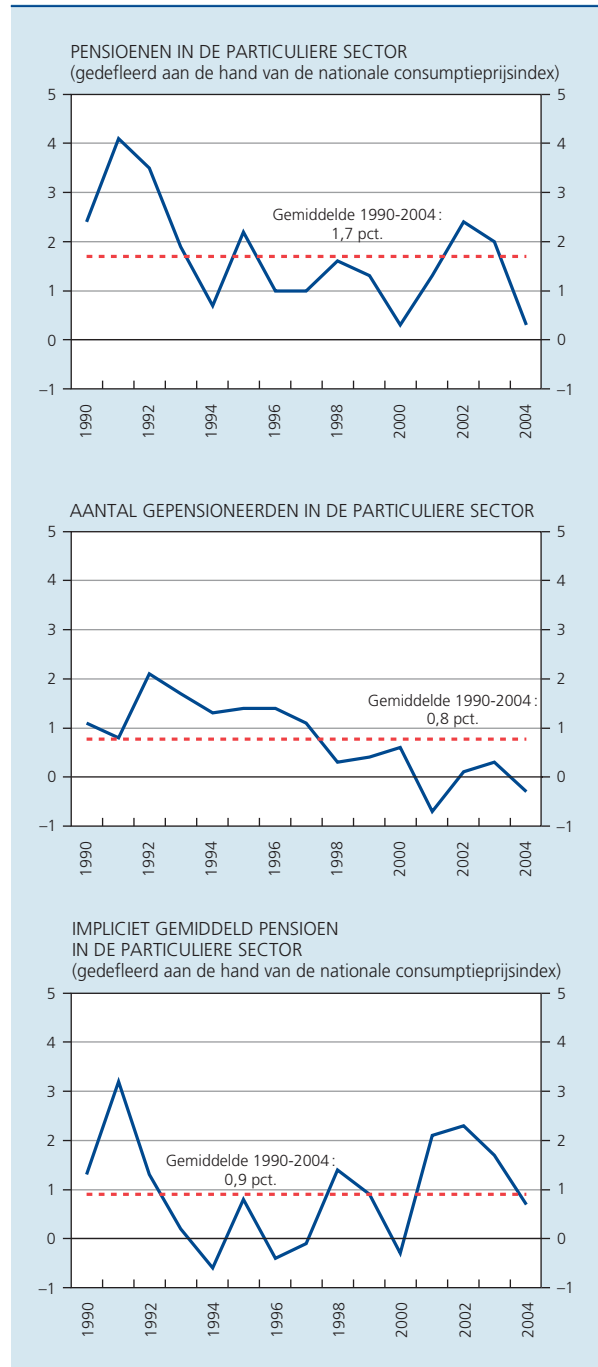
De pensioenuitgaven zijn tussen 1990 en 2004 in reële termen met gemiddeld 1,7 pct. per jaar toegenomen. De groei was bijzonder krachtig in het begin van de jaren negentig, met een piek van 4,1 pct. in 1991, en was in 2002 en 2003 opnieuw hoger dan gemiddeld. Beide determinanten van het totale pensioenbedrag hebben tot die groei bijgedragen: gemiddeld steeg over die periode het aantal gepensioneerden met 0,8 pct. per jaar en het impliciet berekende gemiddelde pensioenbedrag met 0,9 pct. per jaar tegen vaste prijzen.

3.2.2.1 Aantal pensioengerechtigden

Er bestaan drie grote categorieën van gepensioneerden: de loontrekkenden en de zelfstandigen, die onder het pensioenstelsel van de particuliere sector vallen, en de statutaire ambtenaren, voor wie het pensioenstelsel van de overheidssector

GRAFIEK 13 PENSIOENUITGAVEN VAN DE SOCIALE ZEKERHEID EN DETERMINANTEN

(veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar)



Bronnen: INR, RVP, NBB.

geldt. Deze laatste blijven dus buiten beschouwing in de sociale-zekerheidsuitgaven, omdat hun pensioen rechtstreeks door de andere overheden wordt uitbetaald⁽¹⁾.

In totaal is het aantal gepensioneerden van de particuliere sector gestegen van zowat 1,6 miljoen in 1990 tot ongeveer 1,7 miljoen in 2004, wat een toename is met 11 pct. De groei, die relatief krachtig was tot in 1997, vertraagde daarna aanzienlijk en was zelfs negatief in 2001 en 2004. Die trendwijziging resulteert ten minste gedeeltelijk uit een wetwijziging, namelijk de hervorming van het pensioenstelsel van de loontrekkenden en de zelfstandigen bij de kaderwet van 26 juli 1996. Die hervorming verhoogt geleidelijk, enerzijds, de wettelijke pensioenleeftijd van de vrouwen en, anderzijds, de noemer van het loopbaangedeelte dat wordt gebruikt voor de berekening van hun pensioen, wat hen aanmoedigt hun loopbaan voort te zetten. Bovendien worden de loopbaanvoorwaarden die moeten worden vervuld om vanaf 60 jaar een vervroegd pensioen te genieten, geleidelijk strenger, zowel voor de mannen als voor de vrouwen.

In haar projecties gaat de Studiecommissie voor de vergrijzing uit van een toename van het aantal gepensioneerden in de stelsels van de loontrekkenden en de zelfstandigen tegen 2030 met respectievelijk 59 pct. en 30 pct. Terwijl die stijging vrij beperkt zou blijven tot 2010, zal ze vervolgens versnellen. De forse groei van het aantal gepensioneerden is de voornaamste determinant van de verwachte toename van de pensioenuitgaven ten laste van de sociale zekerheid.

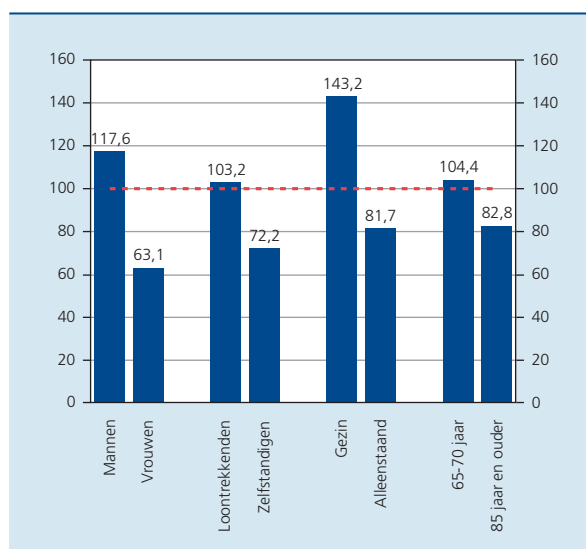
3.2.2.2 Impliciet reëel gemiddeld pensioenbedrag

In totaal bedroeg de groei van het gemiddelde impliciete pensioen tegen vaste prijzen 13,7 pct. tussen 1990 en 2004. Hoewel die groei een zaagtandprofiel vertoont, is het desondanks mogelijk enkele trends af te leiden. Zo was de groei vrij krachtig in het begin van de jaren negentig, hoofdzakelijk onder invloed van verhogingen van de bedragen van de oudste pensioenen. Sinds 2001 is de groei opnieuw hoog, eveneens als gevolg van maatregelen ten gunste van de laagste en oudste pensioenen. Tussen beide periodes van snelle toename bleef het gemiddelde pensioenbedrag nagenoeg stabiel, onder meer omdat tussen 1991 en 1999 geen welvaartsaanpassing werd toegestaan.

Er bestaan nog grote verschillen tussen de gemiddelde pensioenbedragen voor de diverse categorieën van gepensioneerden. Vrouwen ontvangen gemiddeld een brutopensioen dat slechts de helft van dat van de mannen bedraagt, als gevolg van doorgaans kortere loopbanen en gemiddeld minder hoge lonen.

GRAFIEK 14 GEMIDDELTE BEDRAGEN VAN DE PENSIOENEN VAN DE SOCIALE ZEKERHEID⁽¹⁾

(2004, indexcijfer van het gemiddelde van het staal = 100)



Bronnen : RVP, NBB.

(1) Staal beperkt tot 65-plussers, « zuivere » bedienden of zelfstandigen exclusief gemengde loopbanen, zonder rekening te houden met de overlevingspensioenen of de gewaarborgd-inkomenstelsels.

De pensioenen van de zelfstandigen zijn gemiddeld 30 pct. lager dan die van de loontrekkenden. De begunstigden van een pensioen voor alleenstaanden ontvangen slechts zowat 60 pct. van het bedrag voor gepensioneerden met een gezinspensioen. Ten slotte krijgen de « jonge » gepensioneerden van 65 tot 70 jaar een pensioen dat een vierde hoger is dan dat van personen van 85 jaar en ouder, ten gevolge van de trendmatige stijging van de lonen, die de grondslag voor de berekening van de pensioenen vormen, en de gedeeltelijke welvaartsaanpassing van de bestaande pensioenen.

Die verschillen hadden, samen met de veranderingen in de samenstelling van de gepensioneerde bevolking, een weerslag op de ontwikkeling tegen vaste prijzen van het gemiddelde pensioen die ten minste gedeeltelijk zou moeten aanhouden. De stijging van de activiteitsgraad van de vrouwen en de daling van het aantal gepensioneerden die recht hebben op een gezinspensioen, die daarvan het indirecte gevolg is, hebben een negatieve impact op het gemiddelde pensioenbedrag. De toename van het aandeel van de oudste gepensioneerden zet

(1) Een deel van de statutaire ambtenaren van de lokale overheid (provincies en gemeenten) is echter onderworpen aan het pensioenstelsel van de sociale zekerheid indien de overheid die hen tewerkstelt ervoor heeft gekozen om bijdragen aan de RSZPPO te betalen.

eveneens een rem op de gemiddelde pensioenbedragen. De vervanging van «oude» door «jonge» gepensioneerden oefent een omgekeerd effect uit, net als de afname van het relatieve gewicht van de zelfstandigen.

De discretionaire maatregelen, ten slotte, hadden de laatste jaren vooral betrekking op een welvaartsaanpassing van de oudste pensioenen, alsook op een verhoging van de minimumbedragen van de pensioenen. Deze maatregelen, die – zoals aangekondigd door de regering – de komende jaren zullen worden verlengd, werkten doorgaans positief door in het gemiddelde pensioenbedrag.

3.2.3 Uitgaven in verband met de arbeidsmarkt

De uitgaven in verband met de arbeidsmarkt worden in drie categorieën verdeeld: de werkloosheidsuitkeringen, de brugpensioenen en de stelsels van loopbaanonderbrekingen en arbeidsduurvermindering. Ze worden soms als één groep beschouwd, aangezien de RVA het uitbetalingsorgaan van die uitkeringen is. Door ze hieronder afzonderlijk te behandelen, kunnen de ontwikkelingen en determinanten ervan echter nauwkeuriger worden geanalyseerd.

3.2.3.1 Werkloosheidsuitkeringen

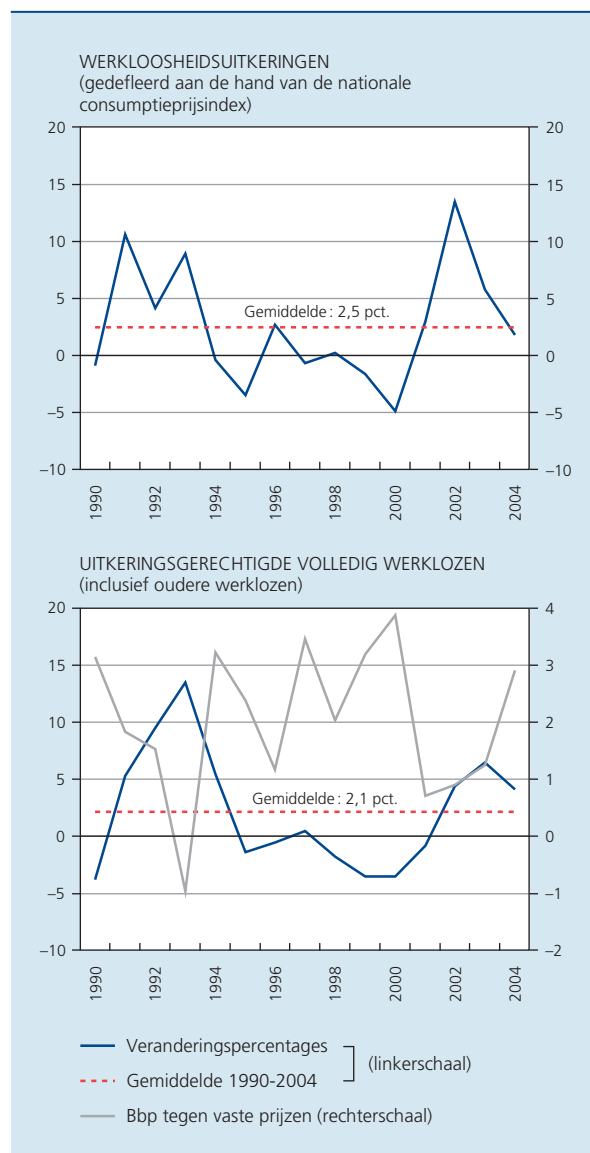
De werkloosheidsuitgaven zijn, in reële termen, met gemiddeld 2,5 pct. per jaar gestegen tussen 1990 en 2004. Die groei was vrij hoog in het begin van de jaren negentig en opnieuw tussen 2001 en 2003. Daarentegen is het totaalbedrag van de werkloosheidsuitkeringen al met al gedaald tussen 1994 en 2000.

Over de gehele periode is die stijging bijna uitsluitend toe te schrijven aan de groei van het aantal werklozen⁽¹⁾, die gemiddeld op jaarbasis 2,1 pct. bereikte. Afgezien van een trendmatige toename die hier niet wordt toegelicht, wordt de ontwikkeling van het aantal werklozen sterk beïnvloed door het conjunctuurverloop. Zo is de werkloosheid vrij sterk toegenomen gedurende de jaren 1991-1994 en sinds 2002, onder invloed van de forse vertraging van de activiteit die de genoemde periodes kenmerkte. Van 1995 tot 2001, daarentegen, was het aantal werklozen bijna elk jaar teruggelopen.

Het impliciet berekende gemiddelde bedrag van de uitkeringen, van zijn kant, is over de hele periode 1990-2004 slechts met 0,3 pct. per jaar gestegen in reële termen.

(1) Die groep werd hier beperkt tot de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, met inbegrip van de oudere werklozen, omdat zij het overgrote deel van de werkloosheidsuitkeringen ontvangen.

GRAFIEK 15 WERKLOOSHEIDSUITGAVEN EN AANTAL WERKLOZEN
(veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar)

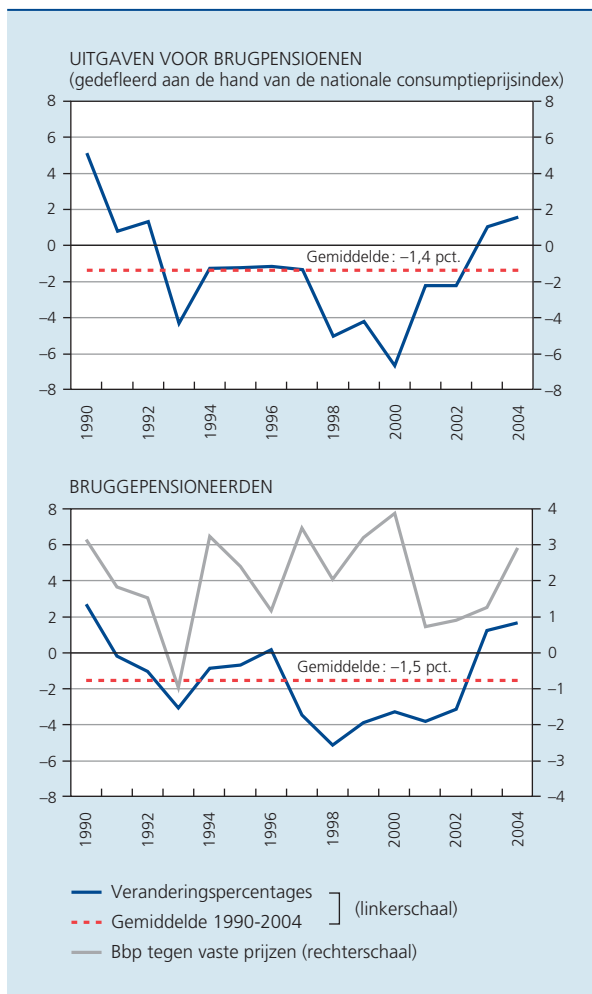


Bronnen: INR, RVA, NBB.

3.2.3.2 Brugpensioenen

In tegenstelling tot de werkloosheidsuitkeringen, zijn de uitgaven voor brugpensioenen sinds 1990 met gemiddeld 1,4 pct. per jaar in reële termen teruggelopen. De enige periodes waarin die uitkeringen toenamen, waren de jaren 1990-1992 en 2003-2004. Het verloop op middellange termijn resulteert hoofdzakelijk uit de daling van het aantal bruggepensioneerden, met 1,5 pct. per jaar over de hele periode, terwijl de impliciete uitkeringen sinds 1990 gemiddeld vrijwel niet zijn veranderd.

GRAFIEK 16 UITGAVEN VOOR BRUGPENSIOENEN EN AANTAL BRUGGEPENSIONEERDEN
(veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar)



Bronnen: INR, RVA, NBB.

Het verband tussen de conjunctuur en het aantal bruggepensioneerden is minder uitgesproken dan voor de werkloosheid. Dat verschil heeft wellicht te maken met de wijze van uittreding uit elk systeem: uittredingen uit het werkloosheidsstelsel houden ten minste gedeeltelijk verband met het conjunctuurverloop, terwijl die uit het brugpensioen het resultaat zijn van de leeftijd die de bruggepensioneerde heeft bereikt en dus van zijn overgang naar het statuut van gepensioneerde. Enkel de ontwikkeling van het aantal nieuwe bruggepensioneerden is dus onderhevig aan conjunctuurveranderingen. Wellicht verklaart dit trouwens de ongewone toename van het aantal bruggepensioneerden in 2003 en 2004. De al met al gunstige conjunctuur van de tweede helft van de jaren negentig had immers relatief minder bruggepensioneerden opgeleverd dan voorheen. Derhalve waren er minder uittredingen uit het statuut van bruggepensioneerde op

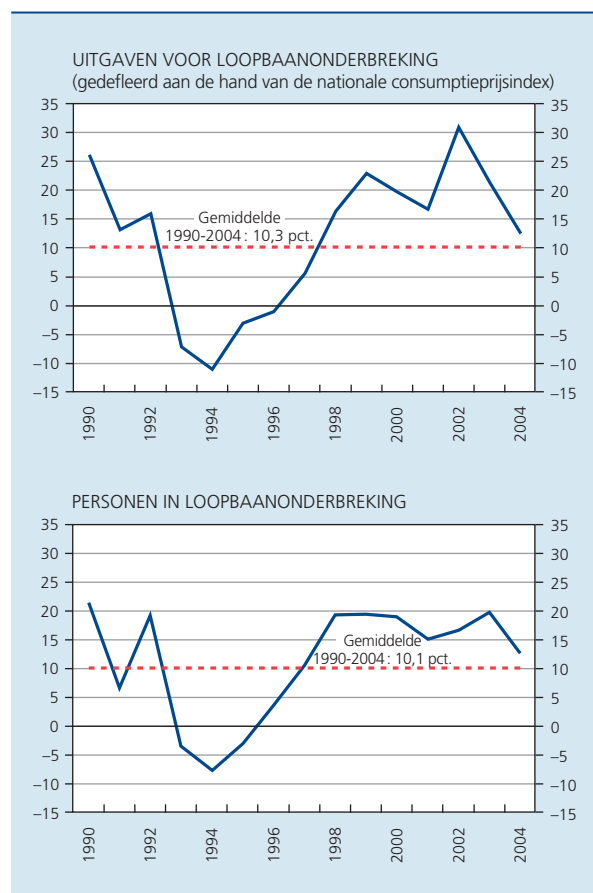
het ogenblik dat die relatief beperkte groepen de wettelijke pensioenleeftijd bereikten. Samen met een vertraging van de activiteit in de afgelopen jaren zorgde die factor er wellicht voor dat de groei van het aantal bruggepensioneerden opnieuw positief werd.

Voorts moet worden onderstreept dat een groei met ongeveer 1,5 pct. van het aantal bruggepensioneerden, zoals in 2003 en 2004, overeenstemt met een stijging van gemiddeld iets meer dan 1.500 personen, zodat meer micro-economische factoren eveneens die ontwikkeling kunnen beïnvloeden.

3.2.3.3 Loopbaanonderbrekingen en arbeidsduurverminderingen

Hoewel de loopbaanonderbrekingen en arbeidsduurverminderingen de sterkste groei van de uitgavencategorieën van de sociale zekerheid vertoonden, blijft hun gewicht zeer beperkt, namelijk minder dan 0,2 pct. bbp.

GRAFIEK 17 UITGAVEN VOOR LOOPBAANONDERBREKING EN ARBEIDSDUURVERMINDERING EN AANTAL BETROKKENEN
(veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar)



Bronnen: INR, RVA, NBB.

De reële groei met gemiddeld 10,3 pct. op jaarbasis sinds 1990 is bijna uitsluitend het gevolg van de toename van het aantal deelnemers aan die stelsels met gemiddeld 10,1 pct. per jaar, wat bijna een verviervoudiging over de hele periode betekent.

De groei van het aantal uitkeringsgerechtigden voor loopbaanonderbrekingen en arbeidsduurvermindering heeft te maken met de grote verscheidenheid aan formules die de werknemers worden geboden. Zo ontstonden geleidelijk, enerzijds, de stelsels van het tijdskrediet (volledig of halftijds), de 4/5^e-werktijd en de arbeidsduurvermindering voor de werknemers van 50 jaar of ouder en, anderzijds, specifieke verlofregelingen zoals ouderschapsverlof, verlof voor palliatieve zorg en verlof voor medische bijstand.

Hoewel die maatregelen op een welbepaald moment werden genomen, is het succes ervan afhankelijk van een mentaliteitswijziging. Hun invloed wordt waarschijnlijk geleidelijk aan voelbaar, zodat deze uitkeringen een verdere krachtige groei kunnen blijven vertonen.

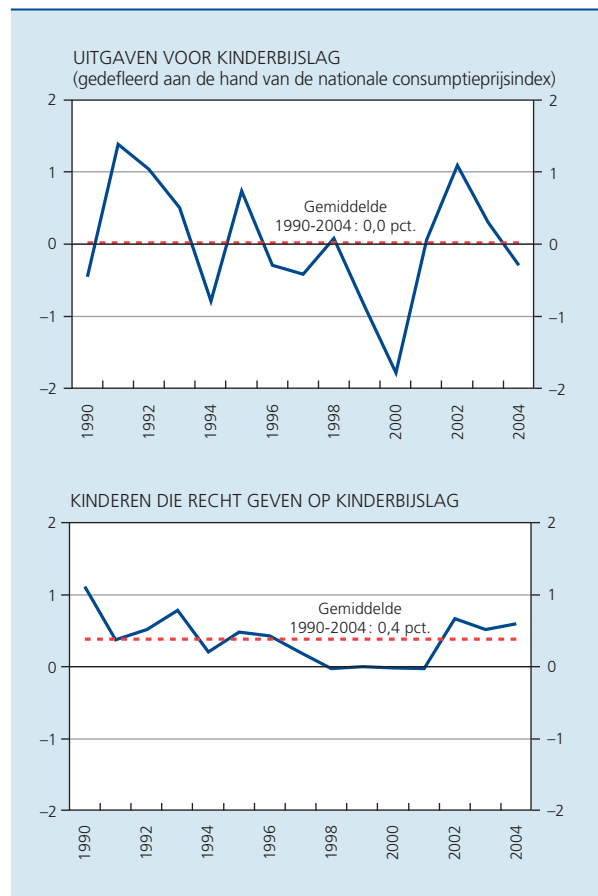
3.2.4 Kinderbijslag

In 2004 lagen de uitgaven voor de kinderbijslag, tegen vaste prijzen, nagenoeg op hetzelfde niveau als in 1990. Deze relatieve stabilisatie vloeit voort uit een lichte toename van het aantal begunstigden, namelijk met gemiddeld 0,4 pct. per jaar, terwijl het gemiddelde bedrag dat per rechtgevend kind wordt uitgekeerd in dezelfde verhouding daalde tegen vaste prijzen. Uitgedrukt in procenten van het bbp beleven deze uitkeringen in 2004 1,7 pct., tegen 2,1 pct. in 1990.

De toename van het aantal begunstigden sedert 1990, die boven de demografische ontwikkeling uitkomt, resulteert uit diverse factoren. Zo werden bepaalde begunstigden die vroeger ressorteerden onder specifieke stelsels (werknemers van Belgacom, De Post en de RTBF) stapsgewijs opgenomen in het kinderbijslagstelsel van de particuliere sector. Bovendien leidt de trendmatige verlenging van de studieduur ertoe dat de kinderbijslag gedurende een langere periode wordt uitgekeerd. De recente groeiversnelling, die sedert 2002 gemiddeld 0,6 pct. belooft, is gedeeltelijk te wijten aan de slechte conjunctuur, aangezien jonge werkzoekenden hun recht op kinderbijslag behouden tijdens de wachttijd (vóór het recht op werkloosheidsuitkeringen) die onmiddellijk na hun studies volgt.

GRAFIEK 18 UITGAVEN VAN DE SOCIALE ZEKERHEID VOOR KINDERBIJSLAG EN AANTAL RECHTGEVENDE KINDEREN

(veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar)



Bronnen: INR, RKW, NBB.

De vermindering van het gemiddelde bedrag van de kinderbijslag zou voornamelijk het gevolg zijn van de daling van het aantal kinderen per gezin, aangezien het bedrag van de kinderbijslag toeneemt met de rangorde van het kind in het gezin.

4. Slotbeschouwingen

Op basis van de bovenstaande analyse kunnen een aantal slotbeschouwingen worden geformuleerd.

In de eerste plaats werd aangetoond dat het niveau van de sociale prestaties van de overheid, die vooral via de sociale-zekerheidssector verlopen, in België boven het Europese gemiddelde ligt. Dit verschil is voornamelijk te wijten aan relatief hogere uitgaven voor pensioenen en werkloosheid.

Voorts werd geïllustreerd dat de sociale zekerheid vooral in de jaren zeventig een sterke expansie vertoonde. In de daaropvolgende periode bleven de totale ontvangsten en uitgaven, gemiddeld gezien, relatief stabiel. Zo bereikten ze in 2000 uitgedrukt in procenten bbp nagenoeg hetzelfde peil als in 1980. In deze periode volgden de uitgaven en ontvangsten echter wel een «stop and go»-politiek, in die zin dat expansieve periodes werden gevolgd door periodes waarin een restrictief beleid werd gevoerd. De laatste jaren begon de sociale zekerheid, weliswaar in beperkte mate, weer een expansief pad te volgen. Tevens werd aangetoond dat de structuur van de uitgaven van de sociale zekerheid sterk is gewijzigd, onder meer als gevolg van een sterke toename van de uitgaven voor gezondheidszorg.

Aangezien de ontvangsten en uitgaven tot hertoe een sterk gelijklopende ontwikkeling vertoonden, schommelde het financieringssaldo van de sociale zekerheid steeds dicht rond het evenwicht. Momenteel is de sociale-zekerheidssector niet alleen volledig vrij van financiële schulden, maar beschikt hij zelfs over aanzienlijke financiële activa.

Ten slotte is het duidelijk dat de vergrijzing van de bevolking een forse opwaartse druk zal uitoefenen op de toekomstige uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg. Deze stijging zal slechts gedeeltelijk kunnen worden gecompenseerd door de verwachte daling van de werkloosheidsuitgaven en van de gezinsbijslagen. Hierdoor zal de sociale zekerheid in de (nabije) toekomst worden geconfronteerd met een belangrijke financiële uitdaging.

Bibliografie

Europese Commissie (2002), *La protection sociale en Europe 2001* (www.europa.eu.int).

Europese Commissie (2004a), *Gezamenlijk verslag inzake de sociale integratie 2004* (www.europa.eu.int).

Europese Commissie (2004b), *European system of integrated social protection statistics (ESSPROS)* (epp. eurostat. cec. eu. int).

Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid (verschillende edities), *Vade Mecum: begroting van de sociale bescherming*.

Festjens M.J. (1993), « De ontwikkeling van de sociale zekerheid tijdens de periode 1980-1990 », in *Geschiedenis van de openbare financiën in België, de periode 1980-1990*, Belgisch Instituut voor Openbare Financiën, Gent, België, Academia Press, 223-358.

OESO (2004), *Base de données des dépenses sociales (SOCX), 1980-2001* (www.oecd.org).

Studiecommissie voor de vergrijzing (verschillende edities), *Jaarlijks verslag*, Hoge Raad van Financiën.

Van Eeckhoutte W. (verschillende edities), *Sociaal Zakboekje*, Brussel, België, Kluwer.