

Verslag 2011/02

Tweede verslag aan de regering betreffende de actualisering van de begroting 2011, de technische ramingen van de begroting 2012 en de meerjarenraming 2013-2015

In overeenstemming met artikel 111, 2° van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen, en op vraag van de Staatssecretaris voor Begroting van 8 september 2011, legt het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen zijn tweede verslag betreffende over de actualisering van de begroting 2011, de technische ramingen van de begroting 2012 en de meerjarenraming 2013-2015 voor aan de regering.

Dit Verslag werd goedgekeurd tijdens de plenaire vergadering van 5 oktober 2011.

In het kader van het huidig Verslag wenst het Comité de aandacht te vestigen op de volgende elementen:

1. Opmerkingen bij de actualisering van de begroting 2011, de technische ramingen van de begroting 2012 en de meerjarenraming 2013-2015

Het Comité preciseert eerst en vooral dat het huidig verslag opgesteld is vertrekkende van:

- de technische ramingen van de begroting 2011, opgemaakt in september 2011;
- de technische ramingen van de begroting 2012, opgemaakt in september 2011;
- de meerjarenramingen opgemaakt in lopende prijzen (en niet in constante prijzen zoals gewoonlijk het geval is).

Al deze ramingen zijn opgesteld bij ongewijzigd beleid en op basis van de economische hypothesen van september 2011.

Het Comité doet volgende vaststellingen:

- het geconsolideerd resultaat van de geactualiseerde begroting 2011 vertoont een positief saldo van 79.962.343 €;

- het geconsolideerd resultaat van de technische ramingen van de begroting 2012 en van de meerjarenraming 2013-2015 vertonen een negatief saldo. Dit negatief saldo bedraagt 325.392.892 € in 2012, 337.049.045 € in 2013, 383.019.766 € in 2014 en 434.530.452 € in 2015. Dit tekort is voornamelijk te wijten aan:
 - o de afschaffing van de specifieke rijkstoelage die alleen toegekend werd in 2010 en 2011, en die in 2011 182.660.000 € bedraagt (cf. punt 2.b);
 - o het feit dat er vanaf 2012 geen bedrag meer opgenomen wordt voor de niet uitgegeven uitgaven op het vlak van de begrotingsdoelstelling ZIV, sector geneeskundige verzorging (bedrag van 109.346.000 € in 2011);
 - o de bedragen van de enveloppes welvaart die in de meerjarenramingen opgenomen zijn (bijvoorbeeld 107.590.000 € in 2015).

2. De ontvangsten

Het Comité merkt op dat de ontvangsten in de technische ramingen van de begroting 2012 met 12.481.948 € naar beneden herzien zijn ten opzichte van voorafbeelding van de begroting 2012, uitgebracht in juni 2011. Dit is te wijten aan een vermindering van de alternatieve financiering en de ontvangsten van sociale bijdragen "KB. nr. 38".

a) Sociale bijdragen "KB. nr. 38" - Consolidatiebijdragen

Het Comité stelt vast dat de inning van de bijdragen m.b.t. KB nr. 38 in de technische ramingen van de begroting 2012 naar beneden herzien is met 4.260.016 € in vergelijking met de voorafbeelding van de begroting 2012. Deze daling is te wijten aan de aanpassing van de breuk die de inkomsten herevalueert. Deze nieuwe breuk is het gevolg van de laatste economische parameters die meegedeeld werden.

Het Comité stelt vast dat het terugvorderen van de consolidatiebijdragen momenteel meer kost dan de opbrengst ervan. Het Comité meent dat bijgevolg moet nagedacht worden over een oplossing om deze bijdrage in voorkomend geval oninvorderbaar te verklaren.

b) Rijkstoelage

Parallel met de betaling van de klassieke jaarlijkse rijkstoelage, had de regering een bijzondere toelage toegekend voor het jaar 2010 (255.238.200 €) en voor het jaar 2011 (182.660.000 €) zodat het saldo van de sociale zekerheid zou aansluiten met wat voorzien was in het stabiliteitsprogramma. Die bijzondere toelage die alleen voorzien was voor twee boekjaren wordt bijgevolg niet opgenomen in de technische ramingen voor 2012 en ook niet in de meerjarenraming.

Het Comité is van mening dat de stopzetting van de toekenning van deze bijzondere toelage gedeeltelijk het tekort verklaart dat in het eindresultaat van de technische ramingen van de begroting 2012 en de meerjarenramingen verschijnt.

Om het financieel evenwicht in het stelsel te garanderen meent het Comité dat deze bijzondere toelage ook voor de jaren 2012 en volgende toegekend zou moeten worden. Dankzij deze toelage zouden de maatregelen kunnen gefinancierd worden die tijdens de begrotingsbesprekingen van maart 2011 genomen zijn en die niet ten laste zijn van de welvaartsenveloppe (zie punt 3.f in dit verslag)

c) Alternatieve financiering

Het Comité stelt vast dat het aandeel van de alternatieve financiering in de technische ramingen van de begroting 2012 verminderd is met 10.744.035 € in vergelijking met de voorafbeelding van de begroting 2012. Deze daling is de voornaamste oorzaak van de vermindering van de inkomsten.

Deze daling van 10.744.035 € heeft hoofdzakelijk twee oorzaken. Enerzijds is een bedrag van 5.198.995 € toe te schrijven aan een daling van de reële btw ontvangsten, wat een daling van het basisbedrag van de btw ontvangsten die aan het stelsel van de zelfstandigen geaffecteerd zijn met zich mee brengt. Anderzijds is een bedrag van 5.183.000 € toe te schrijven aan een vermindering van de bijkomende middelen in het kader van het nieuwe systeem van de financiering van de verplichte verzekering geneeskundige verzorging. Het gevolg van deze laatste daling heeft evenwel geen impact op het geconsolideerd resultaat van het boekjaar, aangezien ze een vermindering van 5.183.000 € in de te financieren behoeften inzake de geneeskundige verzorging met zich mee brengt. (Cf. inleiding van punt 3. Te financieren behoeften).

d) Financiële opbrengsten

- Financiële opbrengsten gegenereerd door het globaal beheer

Het Comité vraagt om te onderzoeken of het beheer van de financiële producten nog verder zou kunnen geoptimaliseerd worden.

Het Comité merkt op dat de financiële opbrengsten berekend zijn op basis van de geconsolideerde resultaten, zoals ze weergegeven zijn in de begrotingsvooruitzichten, d.w.z. zonder een bijkomende overheidssteun.

- Financiële opbrengsten gegenereerd door het Fonds voor de toekomst van de geneeskundige verzorging

Het Comité merkt ook op dat de regering beslist heeft om de opbrengsten uit de belegging van de middelen van het Fonds voor de toekomst van de geneeskundige verzorging in 2010 en 2011 toe te wijzen aan het globaal beheer van werknemers en zelfstandigen, maar dat deze opbrengsten vanaf 2012 in het Fonds voor de toekomst van de geneeskundige verzorging blijven (zie punt 4 in dit verslag: "Fonds voor de toekomst van de geneeskundige verzorging").

3. Te financieren behoeften

Het Comité merkt op dat de te financieren behoeften in de technische ramingen van de begroting 2012 naar beneden herzien zijn met 1.462.204 € in vergelijking met de voorafbeelding van de begroting 2012. Dit is te wijten aan een vermindering van de raming van de uitgaven inzake de faillissementsverzekering (-831.804 €), de ZIV geneeskundige verzorging (-5.183.000 €) en de dienstencheque (-401.321 €). Hierbij dient opgemerkt dat de raming van de uitgaven inzake de gezinsbijslag sterk naar boven herzien zijn (+4.953.921 €).

a) Pensioenen

Het Comité is opnieuw verheugd over de recente verhogingen inzake pensioenen, en meer in het bijzonder over de verhogingen van de minimumpensioenen voor zelfstandigen (MPZ), die in een moeilijke begrotingscontext verwezenlijkt zijn.

In het kader van het huidig verslag wenst het ABC aan te dringen op het belang van het huidig probleem van de vergrijzing, en bijgevolg van de noodzaak om na te denken over een modernisering van het pensioensysteem. Het Comité wenst betrokken te worden bij de werkzaamheden ter zake.

Het Comité herinnert ten slotte aan de vaststellingen betreffende de IGO die opgenomen zijn in zijn verslag aan de regering 2011/01 van 14 juli 2011 over de actualisering van de begroting 2011, de voorafbeelding van de begroting 2012 en de meerjarenraming 2013-2015:

- de toekenningsmodaliteiten van de IGO hebben een 'pervers' effect op de minimumpensioenen, die berekend zijn op basis van sociale bijdragen. Immers, de IGO wordt slechts toegekend indien als de inkomsten van de aanvrager niet hoger zijn dan een bepaald bedrag. Om dit bedrag te berekenen wordt met name rekening gehouden met het bedrag van het rustpensioen ten belope van 90% van het effectief uitbetaalde bedrag. Dit betekent dat bepaalde personen die van een minimumpensioen genieten ook IGO kunnen ontvangen. Om dit te vermijden zou het bedrag van het minimumpensioen van de zelfstandigen automatisch ten minste 10% hoger moeten zijn dan de IGO;
- de besparingen die in het stelsel van de IGO gemaakt zijn via de verhoging van de minimumpensioenen zouden integraal terug moeten vloeien naar het sociaal statuut der zelfstandigen en de sociale zekerheid van de werknemers (in functie van de besparingen die voor beide stelsels bij de IGO gemaakt zijn).

b) De gezinsbijslag:

Het Comité merkt op dat de verwachtingen in de technische raming van de begroting 2012 met betrekking tot de gezinsbijslag sterk naar boven herzien zijn in vergelijking met de voorafbeelding van de begroting 2012. Deze verhoging is te wijten aan het feit dat de ramingen gebaseerd zijn op de realisaties van het eerste semester 2011 (en niet meer op de realisaties van 2010).

c) Geneeskundige verzorging

Het Comité meent dat de wettelijke groeicijfer van 4,5% (zonder inflatie) inzake geneeskundige verzorging te hoog is, en op termijn onhoudbaar is.

Om bij te dragen tot het evenwicht van de sociale zekerheid is het bedrag dat voor 2011 niet zal worden uitgegeven binnen de begrotingsdoelstelling van de geneeskundige verzorging op 1.093 miljoen gebracht (i.p.v. 450 miljoen euro)..

Het Comité meent dat, ongeacht de gehanteerde groeicijfer, eventuele positieve saldo's inzake geneeskundige verzorging in de eerste plaats moeten toegewezen worden aan de sociale zekerheidsstelsels volgens de verdeelsleutel van 90% voor de werknemers en 10% voor de zelfstandigen.

d) Het Participatiefonds – Consolidatiebijdragen

Het Comité stelt vast dat het Participatiefonds vanaf 2019 de leningen die door het RSVZ werden verleend zal moeten beginnen terugbetalen. De leningen die zo vanaf 1999 werden toegekend bedragen in totaal net iets meer dan 15 miljoen euro. Aangezien dit kapitaalbewegingen zijn zal een specifieke lijn moeten opgenomen worden in deel IX (Kapitaalrekeningen).

e) Het Asbestfonds

Het financieringsbedrag voor 2011 van het Asbestfonds ten laste van het globaal beheer van de zelfstandigen werd vastgesteld¹ op 18.340 euro hetgeen overeenkomt met een uitkering voor 3 zelfstandigen met asbestose.

Sindsdien blijkt het aantal zelfstandigen met een uitkering identiek gebleven is (volgens een brief van het Asbestfonds van 28 september 2011). Het Asbestfonds raamt de kostprijs voor de uitkering van 3 zelfstandigen op 19.083 € voor het volledige jaar 2012

Het Comité is akkoord met deze berekeningswijze die overeenstemt met het voorstel in zijn Verslag 2010/02: "Verslag aan de regering betreffende de begroting 2011 en de meerjarenramingen 2012-2014".

Het Comité wenst er bovendien op te wijzen dat het tijdens zijn werkzaamheden eveneens nagedacht heeft over een nieuw financieringssysteem voor het Asbestfonds door het globaal beheer van de zelfstandigen (waarvoor een wetwijziging met retroactief effect noodzakelijk is). De financiering zou a posteriori kunnen gebeuren op basis van effectief gerealiseerde uitgaven. In het kader van de uitvoering van deze maatregel zou het Fonds de helft van de reeds betaalde 1.050.000 € (+/- 500.000 €) aan het globaal beheer moeten terugbetalen; het resterend bedrag zou als een prefinanciering kunnen beschouwd worden van de a posteriori af te rekenen gerealiseerde uitgaven.

f) Welvaartsaanpassingen

In zijn verslag van september 2011 "Welvaartsbinding van sociale- en bijstandsuitkeringen, na aanvulling met de maatregelen 2011-2012 genomen krachtens het Generatiepact" raamt het Planbureau de kostprijs van de maatregelen die door de Regering tijdens het begrotingsconclaf van maart 2011 genomen zijn op 25,663 mio euro voor 2011 en op 71,959 mio euro voor 2012 (index 112,72). De maatregelen ten laste van de enveloppe welvaart zouden oplopen tot 17,351 mio euro voor 2011 en tot 53,255 mio euro voor 2012 (index 112,72). Daarom meent het Comité dat specifieke middelen in de begroting moeten voorzien worden om de maatregelen ten laste van de regering te financieren. Het behoud van de specifieke rijkstoelage na 2011 zou een oplossing kunnen zijn.

Het Comité stelt vast dat in de meerjarenramingen 2013-2015 bepaalde "welvaartsmaatregelen" 2 keer in rekening gebracht zijn (in de maatregelen pensioen en in de enveloppe). Het betreft de verhoging met 2% van de minimum en niet minimumpensioenen die 5 jaar geleden ingegaan zijn en van de niet

¹ Koninklijk Besluit van 30 november 2010 tot vaststelling van het financieringsbedrag voor het jaar 2011 van het Schadeloosstellingsfonds voor asbestslachtoffers ten laste van het globaal financieel beheer van het sociaal statuut der zelfstandigen.

minimumpensioenen van 15 jaar. Dit verklaart gedeeltelijk het deficit van deze meerjarenramingen. Immers, de verhoging van deze pensioenen van 5 jaar in 2012 is door het Planbureau geraamd op 2,04 mio euro (index 112,72) .

4. Fonds voor de toekomst van de geneeskundige verzorging

De regering heeft voor de boekjaren 2010 en 2011 beslist dat de interesten die het Fonds voor de toekomst van de geneeskundige verzorging opbrengt ten goede zouden komen aan de globale beheren.

Vanaf 2012 en in de meerjarenramingen blijven de interesten die door het Fonds voor de toekomst van de geneeskundige verzorging worden opgeleverd in het Fonds².

Aangezien artikel 111 van de programmawet van 27 december 2006 voorziet dat "dit Fonds wordt opgericht om, ten vroegste vanaf 2012, bij te dragen in de investeringen die nodig zijn om het systeem van de geneeskundige verzorging aan te passen aan de vergrijzing van de bevolking", zullen de kapitalisaties in het Fonds mogelijk niet meer systematisch zijn. Het Comité meent evenwel dat indien het Fonds interesten genereert, deze interesten zouden moeten terugkeren naar de globale beheren, zoals in 2010 en 2011.

5. Maatregelen voorgesteld door het Comité

Het Comité herinnert eraan dat het deficit van de technische ramingen van de begroting 2012 en de meerjarenramingen 2013-2015 voornamelijk te wijten is aan:

- de afschaffing van de specifieke rijkstoelage;
- het feit dat vanaf 2012 geen bedrag opgenomen is betreffende de niet uitgegeven uitgaven op het niveau van de begrotingsdoelstelling van de ZIV, sector geneeskundige verzorging;
- het opnemen van de enveloppes welvaartsaanpassingen in de meerjarenramingen.

Zo verklaren de twee eerste oorzaken bijna 90% van het tekort in de technische ramingen van de begroting 2012 (292.006.000 € volgens de vooruitzichten die in 2011 gemaakt zijn).

Het Comité wenst er tevens aan te herinneren dat het sociaal statuut der zelfstandigen financieel gezond is en dat het onder meer beschikt over het Fonds voor het welzijn der zelfstandigen dat nu ongeveer 980 miljoen euro bevat.

Het herinnert er eveneens aan dat inzake alternatieve financiering, de verdeelsleutel tussen de regeling van de werknemers en die van de zelfstandigen momenteel 90%-10% bedraagt, terwijl de representativiteit van de zelfstandigen in hoofdberoep

² Ze worden dus opgenomen in de "Rubriek VII. Fonds voor de toekomst van de geneeskundige verzorging – Ontvangsten – 2. Interesten" (en niet meer in de rubriek "I. Ontvangsten – 5 – Financiële opbrengsten – b) Fonds voor de toekomst van de geneeskundige verzorging").

16,5% bedraagt. Dit verschil is op dit ogenblik te verklaren door het lage niveau van de ontvangsten uit sociale bijdragen in de regeling der zelfstandigen. Een verhoging van de bijdragen zou de verdeelsleutel 90/10 opnieuw ter discussie stellen.

Het stelsel van de zelfstandigen de regeling is met het hoogste niveau van solidariteit tussen de bijdrageplichtigen, zoals werd benadrukt in de studie van professor Bea Cantillon³. Dit wordt verklaard door het forfaitair karakter van de uitkeringen (arbeidsongeschiktheids- en invaliditeitsuitkering, moederschapsuitkeringen, sociale verzekering in geval van faillissement) en de lage evenredigheid van de pensioenuitkeringen. Het verzekeringsprincipe is er zwak. Dit impliceert dat een verhoging van de bijdragen, gericht op de hoge inkomens, het stelsel minder attractief zal maken voor deze personen.

Overigens biedt de socio-economische situatie van de zelfstandigen en de verhoging van de sociale bijdragen voor de financiering van de kleine risico's vanaf 1 januari 2008 geen marge meer voor een nieuwe verhoging van de sociale bijdragen voor de zelfstandigen in hoofdberoep. Overigens is het sociaal statuut der zelfstandigen een "sober" stelsel waarin het moeilijk is om besparingen te overwegen aan de uitgavenzijde.

Ten slotte buigen meerdere werkgroepen van het ABC⁴ zich momenteel over een verbetering van de inkomsten uit bijdragen en de strijd tegen de sociale fraude. In dit kader werden een aantal mogelijke denkpistes naar voor gebracht om het deficit in het sociaal statuut der zelfstandigen aan te pakken. Bepaalde van deze denkpistes zijn uitgewerkt in het advies 2011/07 "Stijging van de onbetaalde bijdragen – Mogelijke oplossingen". Het betreft:

- Onderzoeken in welke gevallen administratieve geldboetes aangewezen kunnen zijn;
- Samenwerking tussen de ondernemingsloketten en de socialeverzekeringsfondsen, de starters responsabiliseren en de strijd aanbinden met fictieve aansluitingen die als enig doel het recht op onvoorwaardelijk kinderbijslag hebben. In dit kader zouden de zelfstandigen een forfaitair bedrag bij hun aansluiting moeten betalen om de beheerskosten van het fonds/loket te dekken. Als later beheerskosten van het fonds moeten worden berekend op basis van verschuldigde bijdragen, zou dit forfaitair bedrag afgetrokken worden van deze beheerskosten. Bijgevolg zou voor de zelfstandige die zijn bijdragen betaalt de beheerskost niet toenemen. De eerste sociale bijdrage zou onmiddellijk verschuldigd moeten zijn bij de aansluiting van de zelfstandige⁵. De betaling van deze eerste bijdrage zou het recht op kinderbijslag openen.
- Betaling van een minimumbijdrage voor de zelfstandigen in bijberoep;
- Het misbruik van het statuut van zelfstandige in bijberoep bestrijden;
- Een 6e weg invoeren;
- De grensoverschrijdende invordering van de sociale bijdragen op een efficiënte manier implementeren;
- De fondsen toegang geven tot het centraal register van lopende beslagen;

³ Voorstellen tot hervormingen in het pensioenregime van de zelfstandigen. Tweede verslag van de werkgroep 'Cantillon'.

⁴ Met name de werkgroepen "Bijdragen", "Hulp aan zelfstandigen in moeilijkheden" en "Sociale Fraude".

⁵ Dit betekent dat starters niet langer zullen kunnen genieten van het uitstel van betaling voor de eerste twee kwartalen van onderwerping

- Momenteel kunnen de zelfstandigen slechts hun bijdragen voor het VAPZ aftrekken als ze een attest hebben dat ze in orde zijn met hun sociale bijdragen "KB nr. 38". Deze koppeling zou ook moeten ingevoerd worden voor andere aanvullende verzekeringsproducten (cf. groepsverzekering, individuele pensioenverzekering of ook de verzekering gewaarborgd inkomen);
- Een filter instellen op het steeds groeiend aantal aanvragen tot vrijstelling van bijdragen;
- Een regulariseerbare vrijstelling invoeren;
- De middelen van het fonds voor de toekomst van de geneeskundige verzorging kunnen vanaf 2012 opgevraagd worden. In dat kader vraagt het Comité dat de respectievelijke middelen van de zelfstandigen aan het sociaal statuut worden toegewezen.

Deze maatregelen zijn niet exhaustief en sluiten geen andere mogelijke oplossingen uit.

6. Besluit

Het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen verheugt zich over de diverse recente verbeteringen die aan het sociaal statuut der zelfstandigen werden aangebracht in het kader van de begrotingen 2011 - 2012. Zowel de regeringsmaatregelen als de maatregelen ten laste van de enveloppe welvaart hebben de situatie van gepensioneerde zelfstandigen en personen die zich in een behartigenswaardige situatie bevinden verbeterd. Het verwelkomt in het bijzonder de verhogingen van het pensioen van de zelfstandigen in deze moeilijke begrotingscontext. Het Comité herinnert er evenwel aan dat er in de praktijk nog een probleem is inzake de IGO.

Het Comité dringt aan op het belang om de maatregelen die in maart 2011 door de regering genomen zijn, en niet ten laste van de enveloppe welvaart zijn, te financieren en wijst erop dat de sociaaleconomische situatie van de zelfstandigen geen marge meer overlaat om een toevlucht te nemen tot een nieuwe verhoging van de sociale bijdragen. Het behoud van de specifieke rijkstoelage na 2011 zou een oplossing kunnen zijn. Het wijst er anderzijds ook op dat het sociaal statuut der zelfstandigen een "sober" stelsel is waarin men moeilijk besparingen aan de uitgavenzijde kan doen. Het stelsel van de zelfstandigen is de regeling waarin het niveau van solidariteit tussen de bijdrageplichtigen het hoogst is. Het verzekeringsprincipe is er zwak. Dit impliceert dat een verhoging van de bijdragen, gericht op de hoge inkomens, het stelsel minder attractief zal maken voor deze personen (wat zeker niet wenselijk is). Overigens zou een verhoging van de bijdragen de verdeelsleutel 90/10 in vraag stellen.

Het Comité wil er aan herinneren dat het negatief saldo van de technische ramingen van de begroting 2012 en de meerjarenraming 2013-2015 hoofdzakelijk verklaard wordt door de afschaffing van de specifieke rijkstoelage, door het feit dat er in die begrotingen geen bedrag meer opgenomen wordt voor de niet uitgegeven uitgaven op het vlak van de begrotingsdoelstelling ZIV, sector geneeskundige verzorging en door de bedragen van de enveloppes voor de welvaartsaanpassingen die in de meerjarenramingen opgenomen zijn.

Parallel hiermee buigt het Comité zich momenteel over maatregelen om de sociale fraude aan te pakken en om de inning van de bijdragen te verbeteren, en dit in het licht van een moeilijke budgettaire context.

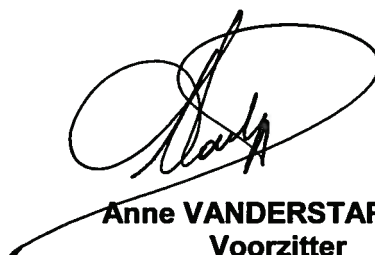
Bovendien willen de leden met dit verslag continuïteit en stabiliteit in de sociale uitgaven bewerkstelligen, zodat:

- er een evenwicht blijft tussen de noodzakelijke sociale uitgaven in de verschillende sectoren van de sociale zekerheid en de financiering ervan;
- er geen afbreuk wordt gedaan, zeker in deze periode van economische crisis, aan de noodzakelijke initiatieven om de economie en de tewerkstelling te ondersteunen.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 5 oktober 2011:



Muriel GALERIN
Secretaris



Anne VANDERSTAPPEN,
Voorzitter