



HOGE RAAD VAN FINANCIEN

HRF/Fin.99/74.

Brussel, 24 november 1999

ADVIES VAN DE AFDELING FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID MET BETREKKING TOT DE RESPONSABILISERINGSBIJDRAGEN VOOR 1998 EN 1999.

1. De opdracht

Met zijn brief van 13 september 1999 heeft de Heer VANDENBROUCKE, Minister van Sociale Zaken en van Pensioenen, de Afdeling om advies gevraagd betreffende de responsabiliseringsbijdragen voor 1998 en 1999.

Bedoelde responsabiliseringsbijdrage werd ingesteld door de bijzondere wet van 27 april 1994 (B.S. van 25.05.1994), gewijzigd door de bijzondere wet van 19 mei 1998 (B.S. van 8.8.1998). Het (gewijzigde) artikel 11 stelt:

“§ 1 De Afdeling “Financieringsbehoeften van de overheid” van de Hoge Raad van Financien is, voorafgaand aan het overleg met de regeringen van de Gemeenschappen en de Gewesten, belast met het uitbrengen van een advies betreffende:

- de elementen die in aanmerking genomen werden voor de vaststelling van de in artikel 3 bedoelde bijdragevoet en van de in artikel 6, § 2 bedoelde coëfficiënten;
- de nieuwe trekkingscoëfficiënten die vanaf het jaar 2001 toepasselijk zijn krachtens artikel 7, § 2, tweede lid en de overeenkomstig artikel 7, § 3 aangebrachte wijzigingen aan de trekkingscoëfficiënten;
- de in de artikelen 9 en 10, § 1 bedoelde voorlopige en definitieve bijdragen van de werkelijke responsabiliseringsbijdrage.

Ieder advies wordt meegedeeld aan de Regering van elk van de in artikel 1 bedoelde overheden.

§ 2 Als het overleg met de regeringen van de Gemeenschappen en de Gewesten, bepaald in de artikelen 3, 6, §2; 7, §2, tweede lid en §3, 9 en 10, §1, niet uitmondt in een consensus, moeten de koninklijke besluiten die ter uitvoering van voormelde bepalingen getroffen worden, in overeenstemming zijn met het door de in § 1 bedoelde afdeling uitgebrachte advies”.

In tegenstelling tot het verzoek om advies inzake de responsabiliseringsbijdrage voor 1997, was er dit jaar geen enkel ontwerp van koninklijk besluit gevoegd bij de documenten die de gedetailleerde berekeningen van de responsabiliseringsbijdragen bevatten. Dat is trouwens niet voorgeschreven bij wet. Het advies wordt dus verstrekt op grond van de elementen van de laatste versie van het “Rapport responsabilisering” opgesteld door de Administratie der Pensioenen.

2. Voorafgaande bemerkingen

Zoals de Afdeling reeds in voorgaande adviezen met betrekking tot de responsabiliseringsbijdrage voor de jaren 1994,1995,1996 en 1997 beklemtoonde, beschikt ze niet over de nodige juridische en materiële middelen om de haar door de wetgever in deze materie opgedragen taak op een volstrekt correcte en niet-weerlegbare wijze uit te voeren. Zo werd door de bijzondere wet aan de Afdeling geen inzagerecht toegekend in de rekeningen, noch van de Federale Overheid noch van de Gemeenschappen en de Gewesten, waardoor een werkelijke verificatie van de basisgegevens onmogelijk is. Bovendien zou het effectief uitoefenen van een dergelijke opdracht de oprichting van een administratieve cel vergen.

De taak van de Afdeling wordt door de wetwijziging van 19 mei 1998 nog bemoeilijkt omdat er advies dient uitgebracht te worden **voorafgaand aan het overleg met de regeringen van de Gemeenschappen en de Gewesten**. Deze wetwijziging zet er de Afdeling toe aan erop aan te dringen, met meer nadruk nog dan in voorgaande adviezen, dat zij door de Gemeenschappen, de Gewesten en de Federale Regering tijdig zou worden ingelicht over alle elementen die de bepaling van de responsabiliseringsbijdrage beïnvloeden.

Er mag hier echter wel aangestipt worden dat het Secretariaat van de Afdeling als waarnemer heeft deelgenomen aan de vergaderingen van 16 september en 20 oktober van de werkgroep “responsabilisering” waarop alle betrokken administraties vertegenwoordigd waren.

3. Vaststelling van de definitieve responsabiliseringsbijdragen voor 1998 en 1999

In uitvoering van de bijzondere wet dient de Afdeling advies uit te brengen over navolgende punten.

3.1. Vaststelling van de bijdragevoet (art.3 van de wet)

De bijdragevoet geeft de verhouding weer tussen de pensioenmassa en de loonmassa.

Overeenkomstig art. 3, § 1 van de wet wordt de **pensioenmassa** vastgesteld als het verschil tussen enerzijds de massa van de rustpensioenen ten laste van de Openbare Schatkist en anderzijds het gedeelte van die massa dat ten laste wordt gelegd van het Fonds voor het evenwicht van de pensioenstelsels (gespijsd met de door de wet van 30 maart 1994 ingestelde en vanaf 1 januari 1995 geheven solidariteitsbijdrage op de pensioenen) en het beschikbare en effectief aangewende saldo bij het Fonds voor Overlevingspensioenen.

Zoals bepaald in de vierde alinea van datzelfde artikel 3, § 1, wordt er rekening gehouden noch met de rustpensioenen toegekend aan de personeelsleden van De Post en van de Regie voor Maritiem Transport, noch met de pensioenen toegekend aan de ex-koloniale ambtenaren en aan de bedienaars van de erediensten.

Zonder zich te kunnen uitspreken over de juistheid van de basisgegevens, waarover ze geen controle heeft, meent de Afdeling dat de in de wet voorziene berekeningswijze correct is toegepast.

Wat de **loonmassa** betreft worden de vermelde bedragen afgeleid op basis van de gegevens van het Fonds voor Overlevingspensioenen. De rekeningen van dat Fonds werden door het Rekenhof slechts goedgekeurd tot 1993. De gegevens voor de daaropvolgende jaren kunnen daarom niet als absoluut vaststaand beschouwd worden.

Het gebrek aan controlemogelijkheden verhindert de Afdeling eveneens zich uit te spreken over de juistheid van de basisgegevens inzake de loonmassa.

3.2. De coëfficiënten voor de vaststelling van de fictieve theoretische pensioenmassa (art 6, §2 van de wet)

Het **indexcijfer van de consumptieprijzen** (art.6, §2, 1° van de wet) werd verrekend volgens de geldende principes en met toepassing van de correcte coëfficiënten.

Zoals in het "Rapport Responsabilisering" van de Administratie der Pensioenen van het Ministerie van Financiën is vermeld (blz.22) werd een bijzondere drieledige indextabel opgesteld om rekening te houden met het feit dat sommige pensioenen de eerste dag van de maand en andere de laatste dag van de maand worden betaald, zodat een proportionele gemiddelde index berekend diende te worden. Hoewel deze werkwijze niet uitdrukkelijk in de wet is voorzien, acht de Afdeling ze in overeenstemming met de geest van de wet.

De evolutie van het aantal rustpensioengerechtigden dat in aanmerking wordt genomen voor de vaststelling van de in art. 3 van de wet bedoelde pensioenmassa (art. 6, § 2 van de wet) komt tot uiting in de zogenaamde "**factor volume**". Deze factor geeft de verhouding weer tussen het gemiddeld aantal pensioenen van het begrotingsjaar (t) en het gemiddeld aantal pensioenen van het begrotingsjaar (t-1). De gebruikte coëfficiënten betreffen het gemiddeld aantal pensioenen gedurende de verschillende maanden van het jaar opdat er rekening kan gehouden worden met het fenomeen van vooraf en achteraf betaalde pensioenen. Ook hier acht de Afdeling die werkwijze conform de geest van de wet en neemt zij akte van van de verstrekte basisgegevens zonder zich over hun geldigheid uit te spreken.

De **factor perequatie** (art. 6, § 2, 3° van de wet), de derde factor die in rekening gebracht moet worden, is de verhouding tussen de gewogen gemiddelde perequatiestijging van het begrotingsjaar (t) en de gewogen gemiddelde perequatiestijging van het begrotingsjaar (t-1). Zoals voor de bepaling van de voormelde coëfficiënten werd ook voor de vaststelling van de coëfficiënt die betrekking heeft op de factor perequatie een beroep gedaan op de proportionele verdeling van de gemiddelde jaarlijkse stijgingspercentages per begrotingsjaar.

De Afdeling kan zich aansluiten bij de in het Rapport van de Administratie der Pensioenen gevolgde werkwijze (blz.31) die geleid heeft tot de op blz. 36 opgenomen coëfficiënten. De Afdeling kan zich echter niet uitspreken omtrent de juistheid van de basisgegevens. Er dient overigens genoteerd dat de coëfficiënt gelijk is aan 1 voor de vaststelling van de fictieve theoretische pensioenmassa (of theoretische last) voor de jaren 1996, 1997 en 1998.

De **factor reglementering** (art. 6, § 2, 4° van de wet) is het product van de verschillende groeipercentages van de pensioenuitgaven voortvloeiend uit elk van de pensioenwetswijzigingen die opgetreden zijn sinds 1990. Het Rapport van de Administratie der Pensioenen geeft een overzicht van de in aanmerking genomen wettelijke bepalingen (blz.44). De Afdeling sluit zich aan bij de in het Rapport vermelde werkwijze (blz.45) en neemt akte van de basisgegevens die het bevat.

Door ons verrichte peilingen hebben alleen maar een klein verschil aan het licht gebracht ten opzichte van de door de Administratie der Pensioenen op blz. 55 vermelde cijfers, en dat is veroorzaakt door een afronding na de zesde decimaal. De uiteindelijke weerslag op de responsabiliseringsbijdragen is miniem (minder dan 15.000 BEF) en we stellen dan ook voor te blijven bij de cijfers van de Administratie der Pensioenen.

Meer in het algemeen stelt zich het probleem van het in aanmerking te nemen aantal decimalen en van de afrondingen. Deze problemen worden noch door de wet noch door de uitvoeringsbesluiten behandeld. De Afdeling is van mening dat de huidige manier van werken (die meestal bestaat in het gebruiken van zes decimalen naar het voorbeeld van de in artikel 7, § 1 van de wet vernoemde coëfficiënten) kan blijven bestaan tot bij de responsabiliseringsbijdrage 2000, maar dat het goed zou zijn tweede lid van de wet duidelijk te stellen welke werkwijze moet toegepast worden bij de wijzigingen die zullen aangebracht worden vanaf 2001 conform artikel 7, §2, al.2.

3.3. De trekkingscoëfficiënten (art. 7, §2, alinea 2 en art. 7, § 3 van de wet)

De wetswijziging van 19 mei 1998 voorziet dat de in artikel 7, § 1 van de bijzondere wet bepaalde trekkingscoëfficiënten slechts in het jaar 2000 zullen herzien worden en dat de nieuwe trekkingscoëfficiënten pas vanaf 2001 zullen aangewend worden voor de vaststelling van de verschuldigde responsabiliseringsbijdragen (artikel 7, § 2, tweede lid).

Artikel 7, §3 van de wet voorziet evenwel dat de in artikel 7, § 1 van de wet vermelde trekkingscoëfficiënten zullen herzien worden in functie van de bevoegdheidsoverdrachten die gepaard gaan met personeelsoverdrachten.

In haar advies over de bijdrage voor 1997 had de Afdeling de aandacht gevestigd op de noodzaak een proportionele verdeling te behouden zoals dat gebeurde bij de vroegere berekeningen van de bijdragen.

De zesde en de zevende aanpassing van de trekkingscoëfficiënten, die de RMT betreffen, respecteren deze benadering. Het zou trouwens nuttig zijn de aanpassingen in hun geheel op te nemen in het Rapport (thans worden alleen de laatste aanpassingen erin opgenomen).

Wat het probleem van het personeel van de schoolgebouwenfondsen betreft is er een correctie opgetreden op het vlak van de loonmassa (blz.18). Vanuit een wettelijk oogpunt stemt de gekozen oplossing niet strikt overeen met de bepalingen van artikel 2, § 2 van de wet. Toch kan de Afdeling alleen maar vaststellen dat er na de twee vergaderingen waarop het Secretariaat was uitgenodigd een consensus bestaat tussen de vertegenwoordigers van de gefedereerde entiteiten en die van de federale overheid, en dat genoemde consensus de enige weg lijkt te zijn die een gelijke behandeling tussen de Vlaamse en de Franse Gemeenschap garandeert.

4. De responsabiliseringsbijdragen 1998 en 1999 (artikel 9 en 10, § 1 van de wet)

Op basis van wat voorafgaat en onder voorbehoud van de juistheid van de door de Administratie der Pensioenen meegedeelde basisgegevens, meent de Afdeling dat de responsabiliseringsbijdragen als volgt dienen vastgesteld:

1998

De Afdeling gaat akkoord met de bedragen die op blz. 92 van het "Rapport Responsabilisering" vermeld worden, met name (exclusief de federale overheid):

Vlaamse Gemeenschap	180.887.391
Staat	-
Franse Gemeenschap	318.757.987
Waals Gewest	188.061.587
Duitstalige Gemeenschap	4.080.628
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	2.519.878
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	349.590
Totaal	694.702.331

1999

De Afdeling neemt akte van het feit dat het Rapport de in artikel 2, § 2, alinea 2 van de wet voorziene mogelijkheid benut om met ingang van 1999 het percentage te verhogen dat de werkelijke responsabiliseringsbijdrage vertegenwoordigt ten opzichte van de theoretische responsabiliseringsbijdrage, en het te brengen van 55% op 60%. Ze neemt eveneens akte van de wens van de gefedereerde entiteiten om het percentage op 55% te laten.

Onder voorbehoud daarvan gaat de Afdeling akkoord met de op blz. 96 van het Rapport Responsabilisering vermelde bedragen, met name (exclusief de federale overheid):

60%	
Vlaamse Gemeenschap	75.494.469
Staat	-
Franse Gemeenschap	403.366.759
Waals Gewest	247.278.743
Duitstalige Gemeenschap	4.264.919
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	2.934.828
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	416.280
Totaal	733.755.998

Ter informatie wordt vermeld dat de Afdeling akte neemt van het feit dat, volgens de Administratie der Pensioenen, het voornoemde behoud op 55% minder responsabiliseringsbijdragen zou betekenen voor de gefedereerde entiteiten ten belope van 61.146.333 BEF

In beide gevallen stelt de Afdeling vast dat de gegevens waarop gesteund wordt om de definitieve bedragen van de responsabiliseringsbijdragen te bepalen dezelfde zijn als die aan de hand waarvan de voorlopige bedragen van de werkelijke responsabiliseringsbijdragen worden bepaald.

5. Slotbeschouwing

De Afdeling acht het aangewezen, voorafgaand aan de vaststellingen onder punt 3 en 4 van dit advies, een aantal bemerkingen te formuleren in verband met het gebrek aan juridische en materiële controlemiddelen om de haar door de wet opgedragen taak naar behoren te kunnen vervullen. Reeds in haar vorige adviezen met betrekking tot de responsabiliseringsbijdrage had ze daarop gewezen. De Afdeling is van mening dat dit, meer nog dan in het verleden, geboden is aangezien ze ingevolge de bijzondere wet van 19 mei 1998 haar advies dient te formuleren voorafgaand aan het overleg met de regeringen van de Gemeenschappen en de Gewesten, en haar advies bindend is wanneer tijdens het overleg geen consensus wordt bereikt.

De vorige adviezen bevatten praktische voorstellen die de Afdeling de mogelijkheid moesten geven de haar opgedragen taak op een meer objectieve manier te vervullen. De deelname van het Secretariaat van de Afdeling aan de vergaderingen als waarnemer is een eerste positieve stap, die vermeld dient te worden.

Tot slot neemt de Afdeling akte van de gemeenschappelijke en in de werkgroep uitgedrukte wens van de gefedereerde entiteiten en van de federale overheid om de coëfficiënten conform artikel 7, § 2, alinea 2 en 3 te herzien met ingang van de bijdragen voor 2001, onder meer om de exogene effecten (saldo-effecten) in de berekeningen van de definitieve responsabiliseringsbijdragen te verminderen of uit te schakelen.