



HOGE RAAD VAN FINANCIEN
Afdeling « Financieringsbehoeften van de overheid »

H.R.F./Fin./2001.10.

Brussel, 8 februari 2001.

ADVIES VAN DE AFDELING
FINANCIERINGSBEHOEFTE VAN DE OVERHEID
MET BETREKKING TOT DE
RESPONSABILISERINGSBIJDRAGEN VOOR 2000

1. De opdracht

De 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 Financiën 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”.

Om dit advies te kunnen verstrekken was er een ontwerp van Koninklijk Besluit gevoegd bij het door de Administratie der Pensioenen opgestelde "Rapport Responsabilisering". Onderhavig Advies gaat dus over beide documenten.

2. Voorafgaande bemerkingen

Zoals de Afdeling reeds in voorgaande adviezen met betrekking tot de responsabiliseringsbijdrage 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.

3. Vaststelling van de definitieve responsabiliseringsbijdrage voor 2000

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 1994. De gegevens voor de daaropvolgende jaren kunnen daarom niet als absoluut vaststaand beschouwd worden.

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

De gegevens van art. 2, § 1 van het ontwerp van koninklijk besluit, tenslotte, stemmen overeen met die van het "Rapport Responsabilisering".

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.27) 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.35) die geleid heeft tot de op blz. 40 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, 1998 en 1999.

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.42). De Afdeling sluit zich aan bij de in het Rapport vermelde werkwijze (blz.43) en neemt akte van de basisgegevens die het bevat.

De coëfficiënten van het koninklijk besluit (art. 2, 2° tot 5°) stemmen overeen met die van het “Rapport Responsabilisering” (de in art. 2, 5° van het K.B. genoemde coëfficiënt voor 1999 verwijst naar blz. 63 en niet naar blz. 59 van het Rapport).

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.

Zoals vermeld in ons Advies van 24 november 1999 was er in 1999 een probleem aangehaald in verband met het personeel van de schoolgebouwenfondsen en was er een correctie opgetreden op het vlak van de loonmassa (blz.21). 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 2000 (artikel 9 en 10, § 1 van de wet)

De Afdeling neemt akte van het feit dat de in artikel 2, § 2, alinea 2 van de wet voorziene mogelijkheid 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%, niet is benut. Dat stemt overeen met de in 1999 door de gefedereerde entiteiten uitgedrukte wens om het percentage op 55% te laten.

Op basis van wat voorafgaat en onder voorbehoud van de juistheid van de door de Administratie der Pensioenen meegedeelde basisgegevens gaat de Afdeling akkoord met de bedragen die op blz. 72 van het “Rapport Responsabilisering” en in art. 3 van het ontwerp van koninklijk besluit vermeld worden, met name (in BEF) :

Vlaamse Gemeenschap	59.119.178
Staat	360.283.165
Franse Gemeenschap	360.983.556
Waals Gewest	237.179.138
Duitstalige Gemeenschap	3.844.326
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	2.962.087
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	383.235
Franse Gemeenschapscommissie	393.465

De Afdeling stelt 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. Door het Secretariaat van de Afdeling als waarnemer uit te nodigen op de vergaderingen is er een positieve stap gezet, die vermeld dient te worden.