

ADVIES Nr. 1.677

Zitting van vrijdag 20 februari 2009

Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 juli 1997 houdende maatregelen tot consolidatie van de financiële activa van de overheid, genomen met toepassing van artikelen 2, § 1 en 3, § 1, 6° en § 2, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, gewijzigd bij wet van 15 januari 1999 en koninklijk besluit van 7 januari 2002 – Artikel 1 – Lijst van de onderworpen entiteiten

x x x

2.282-1

ADVIES Nr. 1.677

Onderwerp : Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 juli 1997 houdende maatregelen tot consolidatie van de financiële activa van de overheid, genomen met toepassing van artikelen 2, § 1 en 3, § 1, 6° en § 2, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, gewijzigd bij wet van 15 januari 1999 en koninklijk besluit van 7 januari 2002 – Artikel 1 – Lijst van de onderworpen entiteiten

Bij brief van 19 juli 2007 heeft de heer D. REYNDERS, minister van Financiën, het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een voorontwerp van koninklijk besluit met betrekking tot het genoemde onderwerp.

Dit voorontwerp van koninklijk besluit heeft tot doel de lijst van de openbare besturen, die zijn opgenomen in artikel 1 van voornoemd koninklijk besluit van 15 juli 1997, aan te passen aan de lijst van de Nationale Bank van België die is belast met het inventariseren en classificeren van de entiteiten van publiek- en privaatrecht, die deel uitmaken van de sector van de openbare besturen in de zin van het Europese stelsel van nationale en regionale rekeningen.

In zijn adviesaanvraag stelt de minister voor de socialezekerheidsinstellingen van privaatrecht, zoals de vrije kinderbijslagfondsen, de bijzondere vakantiefondsen en de Compensatiedienst voor betaald verlof der zeelieden toe te voegen aan de lijst. Vervolgens heeft hij bij brief van 19 september 2008 laten weten dat ook de ziekenfondsen zouden worden opgenomen in de lijst.

Overeenkomstig artikel 2 van genoemd koninklijk besluit moet de Nationale Arbeidsraad worden geraadpleegd alvorens een socialezekerheidsinstelling van privaatrecht aan de lijst in het besluit kan worden toegevoegd.

Het onderzoek van die adviesaanvraag werd toevertrouwd aan de commissie Sociale Zekerheid.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 20 februari 2009 navolgend unaniem advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. INLEIDING

A. Onderwerp en draagwijdte van de adviesaanvraag

Bij brief van 19 juli 2007 heeft de heer D. REYNDERS, minister van Financiën, het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een voorontwerp van koninklijk besluit met betrekking tot het genoemde onderwerp.

Het voorontwerp van koninklijk besluit heeft tot doel de lijst van de openbare besturen, die zijn opgenomen in artikel 1 van voornoemd koninklijk besluit van 15 juli 1997, aan te passen aan de lijst van de Nationale Bank van België die is belast met het inventariseren en classificeren van de entiteiten van publiek- en privaatrecht, die deel uitmaken van de sector van de openbare besturen in de zin van het Europese stelsel van nationale en regionale rekeningen.

In zijn adviesaanvraag stelt de minister voor de socialezekerheidsinstellingen van privaatrecht, zoals de vrije kinderbijslagfondsen, de bijzondere vakantiefondsen, de ziekenfondsen en de Compensatiedienst voor Betaald Verlof der Zeelieden toe te voegen aan de lijst.

Overeenkomstig artikel 2 van genoemd koninklijk besluit moet de Nationale Arbeidsraad worden geraadpleegd alvorens een socialezekerheidsinstelling van privaatrecht aan de lijst in het besluit kan worden toegevoegd.

Na een eerste bespreking van genoemde adviesaanvraag, heeft het Uitvoerend Dagelijks Bestuur van de Raad tijdens zijn vergadering van 3 oktober 2007 beslist een brief te sturen aan de minister van Financiën waarin de Raad zijn voorbehoud maakt over eventuele beslissingen inzake de privaatrechtelijke socialezekerheidsinstellingen in afwachting van een antwoord op bijkomende vragen en een grondig onderzoek van het vraagstuk.

Omdat hierop geen antwoord werd verkregen, heeft het Secretariaat op 4 januari en 3 maart 2008 een herinnering gestuurd aan de minister van Financiën om opnieuw de aandacht te vestigen op de bezorgdheden van de Raad met betrekking tot die materie.

Vervolgens heeft de minister bij brief van 19 september 2008 geantwoord op enkele vragen en tevens laten weten dat ook de ziekenfondsen zouden worden opgenomen in de lijst van het koninklijk besluit.

Tijdens haar werkzaamheden heeft de commissie een beroep kunnen doen op de gewaardeerde medewerking van vertegenwoordigers van de Beleidscel van de minister, de Nationale Bank van België, de Federale Overheidsdienst Financiën, de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie alsook van het Intermutualistisch Agentschap.

B. Context van de adviesaanvraag

De Raad stelt vast dat het genoemd koninklijk besluit van 15 juli 1997 werd aangenomen teneinde een reëel beeld te hebben van de schuldenlast van de Belgische overheid om na te gaan of zij al dan niet aan de criteria van Maastricht voldeed.

Destijds werd besloten een positieve lijst op te maken van de entiteiten die in de zin van het Europees Stelsel van Economische Rekeningen (ESER) deel uitmaken van de sector van de openbare besturen in ruime zin, namelijk de te goeden van de staat, met uitsluiting van wat gecommunautariseerd en geregionaliseerd is, alsook de entiteiten die een juridische, een publiek- of privaatrechtelijke autonomie hebben en die in de zin van het stelsel ESER 95 moeten worden beschouwd als deel uitmakend van de sector van de openbare besturen.

Binnen de structuur van het Instituut voor de Nationale Rekeningen¹, die bestaat uit het Nationaal Instituut voor de Statistiek, de Nationale Bank van België en het Federaal Planbureau, werd de NBB verantwoordelijk gesteld voor de nationale rekeningen. Ingevolge die bevoegdheid houdt de NBB de lijst bij van de instellingen die deel uitmaken van de sector van de openbare besturen en pasten die jaarlijks aan.

Na opmaak maakt de NBB haar lijst over aan Eurostat dat de openbare rekeningen moet controleren en aan de interministeriële conferentie van de ministers van Begroting en Financiën die desgevallend beslist over de aanpassing van de lijst in het koninklijk besluit.

Wanneer het gaat om een sociale zekerheidsinstelling van privaatrecht, moet, alvorens die instelling wordt toegevoegd aan de lijst vermeld in artikel 1 van voornoemd koninklijk besluit van 15 juli 1997, de Nationale Arbeidsraad worden geraadpleegd.

In principe zou de lijst in het koninklijk besluit elk jaar in september moeten worden bijgewerkt. De laatste wijziging dateert echter van 2002 en in die optiek heeft het Rekenhof gevraagd dat die lijst zo regelmatig mogelijk zou worden geactualiseerd zodat ze overeenstemt met de door de NBB jaarlijks opgemaakte en aangepaste lijst.

Wanneer een entiteit aan het koninklijk besluit van 15 juli 1997 wordt onderworpen, dan is die entiteit, wanneer ze over liquiditeiten beschikt, indien het gaat om liquiditeiten op middellange of lange termijn, verplicht ze in effecten van de overheidsschuld van de federale overheid of de deelstaten te plaatsen. In geval van liquiditeiten op korte termijn, d.i. korter dan 3 maanden, moeten die op naam van de Schatkist bij een bij de NBB geopende rekening worden geplaatst. Liquiditeiten op heel korte termijn die voor het dagelijks beheer van de entiteit zijn bestemd, moeten op een 679-rekening van De Post worden geplaatst².

¹ Opgericht bij wet van 21 december 1994.

² Omzendbrief van 28 november 1997 betreffende de toepassing van het koninklijk besluit van 15 juli 1997 houdende maatregelen tot consolidatie van de financiële activa van de overheid, genomen met toepassing van artikelen 2, § 1 en 3, § 1, 6° en § 2, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie.

Daarnaast moeten de betrokken entiteiten hun reserves en liquiditeiten op het eind van het jaar vrijmaken om ze via een 679-rekening van De Post te consolideren.

Voor een beperkt aantal gevallen kan de minister van Financiën hierop afwijkingen toestaan, maar alleen op basis van een gedetailleerde analyse van de objectieve redenen die de uitzondering rechtvaardigen. In dit kader kan hij ondermeer de betrokken entiteiten toelaten de tegoeden op klassieke bankrekeningen te plaatsen waarbij ze enkel verplicht worden de liquiditeiten gedurende enkele dagen op het einde van het jaar op 679-rekening te consolideren.

Deze consolidatie beoogt, naast een globaal beheer van de middelen van de federale overheidssector, een vermindering van de schuldratio die in aanmerking wordt genomen voor de controle inzake de naleving van de criteria uit het Verdrag van Maastricht zodat de overheid de Europese doelstellingen kan halen door de rijksmiddelen nominaal te totaliseren.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Raad heeft bovengenoemde adviesaanvraag met bijzondere aandacht onderzocht en vastgesteld dat de minister de socialezekerheidsinstellingen van privaatrecht, zoals de vrije kinderbijslagfondsen, de bijzondere vakantiefondsen, de ziekenfondsen en de Compensatiedienst voor betaald verlof der zeelieden wil toevoegen aan de lijst van de openbare besturen, die zijn opgenomen in artikel 1 van voornoemd koninklijk besluit van 15 juli 1997.

Tijdens de werkzaamheden heeft de vertegenwoordiger van de Beleidsceel van de minister van Financiën verklaard dat het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit en het bijkomend voorstel van de minister om de ziekenfondsen aan de lijst te onderwerpen louter uitvoering geeft aan de wettelijke verplichting om de lijst van de onderworpen entiteiten in het koninklijk besluit van 15 juli 1997 aan te vullen op basis van de classificatie die overeenkomstig de ESER 95 criteria wordt gemaakt door de NBB.

Het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit zou dan ook eerder een gevolg zijn van Europese regelgeving in plaats van een beslissing op nationaal niveau. In geval van problemen zou de minister alleen nog maar een afwijking kunnen toestaan voor een welbepaalde entiteit op basis van een gedetailleerde en objectieve analyse.

De Raad meent echter dat de lijst die door de NBB wordt opgesteld overeenkomstig de criteria van het stelsel ESER 95, en die eveneens aan Eurostat wordt overgemaakt, verschilt van de lijst in voornoemd koninklijk besluit van 15 juli 1997 die op Belgisch niveau wordt ingevuld.

Het is namelijk zo dat in het kader van de Maastricht-norm overheden aan instellingen kunnen vragen om hun liquiditeiten te consolideren zodat de openbare schuld zou verminderen, maar die verplichting wordt niet op Europees niveau opgelegd. Die beslissing zelf en de keuze voor bepaalde instellingen wordt op het niveau van de lidstaten genomen.

Die zienswijze komt trouwens overeen met de bewoordingen van artikel 2 van het koninklijk besluit van 15 juli 1997 waarin wordt bepaald dat een entiteit kan worden toegevoegd of verwijderd aan de lijst bij een in de ministerraad overlegd besluit, op voordracht van de minister van Financiën. Bovendien bepaalt hetzelfde artikel dat een sociale zekerheidsinstelling van privaatrecht alleen maar aan de lijst kan worden toegevoegd na advies van de Nationale Arbeidsraad, hetgeen opnieuw een keuzemogelijkheid op nationaal niveau toelaat.

Dezelfde stelling wordt ook bevestigd in het advies van de Raad van State met betrekking tot voornoemd koninklijk besluit waarin wordt vastgesteld dat de Civiele Lijst, de parlementaire vergaderingen, het Arbitragehof en het Rekenhof niet zijn opgenomen in de lijst van het koninklijk besluit, hoewel ze formeel behoren tot de sector van de algemene overheid vanuit ESER-oogpunt.

Gelet hierop, is de Raad van oordeel dat de beslissing om de instellingen die voorkomen op de lijst van de NBB te laten meewerken aan de consolidatie van de openbare schuld een autonome politieke beslissing is die op nationaal niveau wordt genomen in de ministerraad.

In die optiek maakt hij hierna vermelde opmerkingen met betrekking tot het voorstel van de minister van Financiën om bepaalde socialezekerheidsinstellingen van privaatrecht te onderwerpen aan de lijst :

A. Met betrekking tot de classificatie van de RJV en de private vakantiekassen als overheidsinstelling

De Raad stelt vast dat de NBB zich voor de lijst van de instellingen die als overheidsinstelling worden beschouwd, baseert op de classificatie van de institutionele sectoren van het Instituut voor de Nationale Rekeningen.

In die classificatie worden de RJV en de private vakantiekassen ingedeeld bij respectievelijk de overheidsinstellingen en de instellingen zonder winstoogmerk binnen de sector overheid.

Volgens de in die classificatie gehanteerde definities is een overheidsinstelling een instelling die een geheel van activiteiten, hoofdzakelijk bestaande uit de levering van niet-marktgoederen en –diensten, ten behoeve van de samenleving beheert en financiert.

Binnen de sector overheid wordt een instelling zonder winstoogmerk gedefinieerd als een instelling zonder winstoogmerk met eigen rechtspersoonlijkheid die tot de “overige niet-marktproducenten” behoort en onder toezicht staat van en voornamelijk gefinancierd wordt door de overheid.

De Raad meent echter dat zowel de RJV als de private vakantiekassen niet beantwoorden aan de criteria van voornoemde definities.

In België wordt het vakantiegeld voor de arbeiders om historische redenen op een andere manier georganiseerd dan voor de bedienden. Meer bepaald geldt voor de arbeiders een bijzonder financieringsmechanisme waarbij het vakantiegeld via bijdragen wordt geprefinancierd door de werkgevers en daarna wordt uitbetaald door de RJV of de private vakantiekassen.

Die specifieke manier van uitbetaling via de socialezekerheidsinstellingen heeft echter meer te maken met het historisch onderscheid tussen arbeiders en bedienden dan met de klassieke sociale zekerheid en wijzigt geenszins het statuut van het vakantiegeld voor arbeiders. Dit vakantiegeld blijft een uitgesteld loon dat omwille van zijn karakter behoort tot de arbeidsrechtelijke verhouding tussen de werkgever en de werknemer en niet tot de sociale zekerheid.

Bovendien wordt die stelling bevestigd in de structuur van zowel de Belgische als de Europese sociale zekerheid. Op Belgisch niveau is de RJV om die reden uitgesloten van het globaal beheer van de sociale zekerheid. Op Europees niveau wordt de jaarlijkse vakantie uitgesloten van het toepassingsgebied van de Verordening 1408/71 die alleen betrekking heeft op de klassieke socialezekerheidstakken.

Gelet hierop, is de Raad van oordeel dat de RJV, die echter al van in 1997 aan de lijst van het koninklijk besluit is onderworpen, evenals de private vakantiekassen niet beantwoorden aan de criteria van de definitie S 13 van de classificatie en bijgevolg moeten worden geschrapt uit de classificatie van de institutionele sectoren. Zij beheren immers geen gemeenschapsgeld maar alleen het uitgesteld loon voor een welbepaalde categorie van werknemers, namelijk de arbeiders in het kader van een arbeidsrechtelijke verhouding tussen twee partijen.

De Raad wenst dan ook dat dit vraagstuk in de schoot van het Beheerscomité van de RJV verder zou worden onderzocht zodat hierover met het oog op een wijziging van de classificatie in naam van alle private vakantiekassen een dossier kan worden ingediend bij het Instituut voor de Nationale Rekeningen.

B. Met betrekking tot het voorstel van de minister om de vakantiekassen, vrije kinderbijslagfondsen en ziekenfondsen toe te voegen op de lijst van het koninklijk besluit

Uit de toelichting van de vertegenwoordigers van de verschillende betrokken entiteiten blijkt dat bij de betrokken instellingen en organisaties een enorme bezorgdheid bestaat over de concrete gevolgen die de onderwerping aan de lijst zal hebben voor hun financieel beheer.

1. De gevolgen voor de private vakantiekassen

De Raad stelt vast dat de private vakantiekassen ervoor vrezen dat de verplichting om hun liquiditeiten en reserves in effecten van de overheidsschuld of op een bij de NBB geopende rekening op naam van de Schatkist te plaatsen, ertoe zal leiden dat ze hun huidige beleggingen op lange termijn zullen moeten verkopen om ze te herbeleggen in staatsobligaties. Hoewel ze er niet aan twifelen dat de overheid interessante producten aanbiedt, menen zij dat dergelijke overdracht doen op een ogenblik van algemene malaise op de financiële markten of meer in het algemeen wanneer de beleggingsvoorwaarden van de financiële producten in de portefeuille (dreigen te) veranderen, niet getuigt van goed beheer en grote verliezen met zich zal meebrengen. In het ontwerp van koninklijk besluit wordt ook geen enkele overgangperiode voorzien om de gevolgen van dergelijke overdracht te verlichten.

Bovendien hebben de private vakantiekassen zelf te lijden onder de gevolgen van de economische crisis en hebben zij al hun beschikbare middelen nodig om die moeilijke periode te overbruggen. Zo moeten zij meer middelen aanspreken om de met de economische crisis gepaard gaande stijging van de tijdelijke werkloosheid, die voor de jaarlijkse vakantie met gewerkte periodes worden gelijkgesteld, zelf te dekken.

Dergelijke uitputting van de reserves heeft trouwens niet alleen een effect op korte maar ook op lange termijn. Aangezien de vakantiefondsen nu meer reserves moeten aanspreken, zal de opbrengst uit de interesten dalen, terwijl die opbrengst door de vakantiekassen wordt gebruikt om het financieel evenwicht in het vakantiestelsel te garanderen.

Hiervoor een individuele afwijking voorzien, brengt evenmin een afdoende oplossing, want zelfs in dat geval blijven de vakantiefondsen steeds verplicht om hun liquiditeiten op het eind van het jaar vrij te maken om ze via een 679-rekening van De Post te consolideren.

Waar de vakantiefondsen op middellange termijn voorheen kozen voor beleggingsproducten die liepen vanaf de ontvangst van de vakantiebijdragen in het vakantiedienstjaar tot april van het daaropvolgende jaar, zou nu omwille van de consolidatie op het einde van het jaar moeten worden belegd in producten die lopen tot 31 december van hetzelfde jaar. Voor de vakantiefondsen zou dit verschil in termijn dit jaar alleen al leiden tot een halvering van de opbrengsten uit beleggingen.

2. De gevolgen voor de ziekenfondsen

De Raad wijst er eerst op dat de ziekenfondsen op vraag van de minister al jaren vrijwillig bijdragen aan de vermindering van de overheidsschuld door zoveel mogelijk reserves te beleggen in effecten van de overheidsschuld. In die optiek hebben ze zelfs een extra inspanning geleverd door in 2004 de bijzondere reserve responsabilisering te verhogen met 10 euro per titularis (maw tot 14,46 euro) zodat de tekorten in het reservefonds, die worden ingezet als de uitgaven voor geneeskundige verzorging meer bedragen dan begroot door het RIZIV, konden worden weggewerkt met als gevolg dat meer middelen in instrumenten van de schuld van de federale overheid konden worden belegd.

Hen echter de verplichting opleggen om hun liquiditeiten op 31 december te consolideren, stelt hen voor grote problemen. Immers de consolidatie op 31 december zou tot gevolg hebben dat ze op het eind van het jaar te weinig beschikbare liquiditeiten op hun zichtrekening hebben staan om te voldoen aan hun wettelijke verplichting om ziekteuitkeringen te betalen. Bijgevolg zou het voorstel van de minister om hen te onderwerpen aan de lijst niet alleen hun wettelijke verplichting tot uitbetaling van socialezekerheidsuitkeringen in het gedrang brengen maar ook enorme maatschappelijke gevolgen hebben.

3. De gevolgen voor de vrije kinderbijslagfondsen

Wat hun administratieve reserves betreft, bevinden de kinderbijslagfondsen (KBF's) zich in dezelfde context als de mutualiteiten en private vakantiekassen. In het kader van de instructies van de RKW, die indentiek zijn aan de bepalingen van het KB van 16 juli 1997, kunnen de KBF's verschillende soorten van beleggingen uitvoeren, met volgens hun kenmerken onderhandelde rentevoeten en termijnen. Ze moeten ook kunnen beschikken over snel inzetbare fondsen om hun behoeften inzake liquide middelen te dekken. De verplichting die aan de KBF's zal worden opgelegd om langetermijnbeleggingen vrij te maken voor korte periodes en om voor het dagelijks beheer gebruik te maken van een 679 - rekening bij de post, zou dus zeker een impact kunnen hebben op hun middelen.

De Raad wijst er daarnaast op dat de vrije kinderbijslagfondsen nu al hun gelden maximaal centraliseren bij de RKW en op die manier meewerken aan de consolidatie van de financiële activa van de overheid. In die optiek worden de kinderbijslagfondsen sinds 1999 geresponsabiliseerd om hun gelden binnen het stelsel tot een minimum te beperken.

Gelet hierop, is de Raad van oordeel dat de bestaande instructies en praktijken kunnen worden verder gezet en dat het onnodig is de vrije kinderbijslagfondsen op te nemen in de lijst van voornoemd koninklijk besluit.

4. Algemeen besluit

Gelet hierop, kan de Raad dan ook niet akkoord gaan met zowel het voorgelegde voorontwerp van koninklijk besluit als het bijkomend voorstel van de minister om ook de ziekenfondsen toe te voegen aan de lijst van openbare besturen zoals vervat in het koninklijk besluit van 15 juli 1997. Hij vraagt dan ook met aandrang dat die instellingen uit de lijst van het koninklijk besluit zouden worden geschrapt.

Wel deelt de Raad de bezorgdheid van de overheid om de openbare schuldenlast te verminderen. In die optiek wenst de Raad te herinneren aan het engagement dat de sociale partners in 1996 in het kader van het globaal beheer van de sociale zekerheid hebben genomen om hun reserves zoveel mogelijk te beleggen in instrumenten van de schuld van de federale overheid.

Een engagement dat volgens hem steeds correct werd nageleefd zowel door de openbare als de private socialezekerheidsinstellingen.

Vanuit voornoemde gedeelde bezorgdheid, wenst de Raad dit engagement te herhalen en de private socialezekerheidsinstellingen op te roepen zoveel mogelijk reserves te beleggen in staatsobligaties.
