

Financieel evenwicht van het gesolidariseerde pensioenfonds

Context

De pensioenen van de vastbenoemde ambtenaren van lokale besturen zijn ten laste van hun werkgever. De Staat maakt die wettelijke pensioenlasten gemeenschappelijk door een sociale basisbijdrage in te houden die wordt berekend op de loonmassa van de vastbenoemde personeelsleden van de lokale besturen, ongeacht de werkelijke pensioenlast van elke werkgever. Dat systeem van solidariteit tussen de lokale besturen wordt gefinancierd via repartitie: de loonmassa moet dus even snel evolueren als de pensioenlast om een stabiele bijdragevoet te kunnen behouden.

Het systeem van gemeenschappelijke financiering omvat op dit moment bijna alle lokale besturen met vastbenoemden in dienst, d.i. 1.587 (groepen van) werkgevers, binnen het Gesolidariseerde Pensioenfonds (GPF) dat wordt beheerd door de Federale Pensioendienst (FPD).

Omdat de pensioenlast sneller steeg dan de loonmassa, werd in 2012 een responsabiliseringsbijdrage ingevoerd. Die wordt ingehouden bij de lokale besturen waar de pensioenlast hoger ligt dan de basisbijdrage. Ze vormt de sluitpost van het GPF en wordt elk jaar berekend om het GPF in evenwicht te brengen. In 2020 bedroeg ze 597,8 miljoen euro of 20,8 % van de ontvangsten van het fonds.

Financiële voorspellingen

Het Rekenhof heeft demografische en financiële voorspellingen gemaakt op basis van de individuele gegevens van de werkende en gepensioneerde vastbenoemden van plaatselijke besturen. Als alle vastbenoemden die vanaf 2020 met pensioen gaan, worden vervangen door nieuwe vastbenoemden, zal de pensioenlast tot in 2034 iets sneller blijven evolueren dan de loonmassa.

Die hypothese is echter onwaarschijnlijk, omdat het aantal vastbenoemden voortdurend daalt en ze vervangen worden door contractuelen. De loonkosten voor contractuelen liggen immers lager omdat hun pensioenbijdragen lager zijn. Hoe sterker het aantal vastbenoemden daalt, hoe meer de bijdragevoet moet stijgen om de pensioenen te kunnen betalen en hoe voordeliger het wordt om vastbenoemden te vervangen door contractuelen. Zo ontstaat een vicieuze cirkel.

In de hypothese dat niemand nog vast wordt benoemd na 2020, stijgt de verhouding tussen de pensioenlasten en de loonmassa van de vastbenoemden snel: de pensioenlasten overstijgen dan de loonmassa in 2028. Zonder rekening te houden met de andere ontvangsten, overstijgt het bedrag van de responsabiliseringsbijdrage dan dat de basisbijdrage vanaf 2026. Dat betekent dat het systeem van solidariteit snel zou verdwijnen, omdat elke werkgever in dat geval min of meer zijn eigen pensioenlasten zou betalen.

Financiering van het gesolidariseerde pensioenfonds

Het Rekenhof heeft de financieringswijze van het GPF onderzocht om na te gaan of die adequaat is om het voortbestaan van het fonds te verzekeren. Het stelt vast dat het beheerscomité van de pensioenen van de provinciale en lokale besturen de basisbijdragevoet niet bepaalt op basis van een methode of vooraf bepaalde criteria.

Bovendien stelt het Rekenhof vast dat door de reserves te gebruiken die decennia lang zijn opgebouwd en door correctiefactoren toe te passen, de verhoging van de bijdragen tijdelijk kon worden beperkt. Tegen het huidige tempo zullen de historische reserves van het GPF echter volledig opgebruikt zijn tegen 2027. De piek in de pensioenen ligt echter pas rond 2035.

Tot slot is er door lacunes in de wetgeving het risico dat pensioenlasten niet worden betaald als een lokaal bestuur wordt overgenomen of vereffend.

Berekening van de responsabiliseringsbijdrage door de FPD

Het Rekenhof heeft ook het berekeningsproces van de responsabiliseringsbijdrage door de FPD gecontroleerd.

Het stelt allereerst vast dat het proces weinig gedocumenteerd is en op de kennis van een beperkt aantal medewerkers steunt. Bovendien is voor dit cruciale proces geen risicoanalyse uitgevoerd en wordt het resultaat van de controlemaatregelen niet gedocumenteerd. Tot slot moeten de maatregelen van functiescheiding (ICT) en van toegang en overzending van individuele gegevens verbeterd worden.

Het Rekenhof stelt ook vast dat de pensioenlasten die de verzorgingsinstellingen meedelen, niet worden gecontroleerd. Die instellingen beheersen dat proces echter onvoldoende (zo zijn er overleden gepensioneerden die nog altijd een pensioen uitbetaald krijgen en zijn er moeilijkheden om het aandeel van elke werkgever te berekenen). Bovendien worden de gegevens verscheidene keren manueel behandeld voordat de berekening plaatsheeft, wegens diverse redenen (correcties van de RSZ-aangifte, overdracht van personeel, geen werkende vastbenoemden enz.).

Stimulans voor de aanvullende pensioenen

Vanaf 2020 biedt de wet een financiële stimulans om de toekenning van aanvullende pensioenen aan contractuele personeelsleden van lokale besturen aan te moedigen. De stimulans wordt gefinancierd door de responsabiliseringsbijdrage op te trekken van lokale besturen die geen plan hebben voor aanvullende pensioenen (of waarvan het plan niet beantwoordt aan de wettelijke voorwaarden).

Die financieringswijze versnelt het einde van de solidariteit, omdat de lokale besturen zonder aanvullend pensioenplan bijdragen zouden kunnen storten die aanleunen bij hun reële pensioenlast als de stimulans veel succes kent. Ze heeft bovendien andere ongewenste gevolgen voor de lokale besturen (onvoorspelbaarheid, concurrentie, onevenwichtige transfers).

Dat mechanisme brengt de leefbaarheid van het gesolidariseerde pensioenfonds in het gedrang. Als, volgens de beschikbare gegevens, meer dan de helft van de contractuele personeelsleden van lokale besturen die momenteel geen aanvullend pensioenplan hebben, er een zou genieten in de toekomst, zou de stimulans niet meer voldoende gefinancierd worden zou het GPF een tekort hebben. Het succes van de maatregel leidt dus tot een deficit bij het GPF.

Tot slot wordt de stimulans berekend op basis van attesten die niet worden gecontroleerd. De FPD neemt de gegevens van de attesten, die in pdf-vorm aangeleverd worden, manueel over, hoewel ze beschikbaar zijn bij de RSZ.

Conclusies en aanbevelingen

De financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de lokale besturen komt in de problemen omdat de pensioenlasten sneller stijgen dan de loonmassa. De wet van 30 maart 2018 lost de financieringsmoeilijkheden van het gesolidariseerde pensioenfonds echter niet op en kan ze zelfs verergeren. Als het systeem wordt behouden, beveelt het Rekenhof het volgende aan:

- De loonkosten van de contractuelen en van de vastbenoemden moeten dicht bij elkaar komen te liggen voor lokale besturen om de aanwerving van vastbenoemden niet te ontmoedigen.
- De responsabiliseringsbijdrage moet houdbaar en voorzienbaar blijven voor de lokale besturen.
- Het federale beleid om de opbouw van een aanvullend pensioen te stimuleren, moet worden gefinancierd buiten het gesolidariseerde pensioenfonds om.

Bovendien moet de responsabiliseringsbijdrage correct worden berekend om het vertrouwen van de leden van het fonds te behouden. De FPD moet de controleomgeving voor de berekening van de bijdrage dus verbeteren door meer in te zetten op vereenvoudiging, voorspelbaarheid, controle, automatisering en gegevensuitwisseling met de RSZ.