

Schweizer Kommentar zur Vernehmlassung

Exposure Draft 63 Social Benefits

Inhalt	Seite
1. Einleitung.....	1
2. Grundsätzliche Bemerkungen	1
3. Specific Matter for Comment 1	2
4. Specific Matter for Comment 2	2
5. Specific Matter for Comment 3	3
6. Specific Matter for Comment 4	4
7. Specific Matter for Comment 5	4
8. Specific Matter for Comment 6	5

1. Einleitung

Das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS-CSPCP) wurde im 2008 durch die Eidg. Finanzverwaltung und die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren geschaffen. Eine seiner Aufgaben besteht darin, konsolidierte Stellungnahmen der drei Schweizer Föderativebenen (Gemeinden, Kantone und Bund) zuhanden des IPSAS Boards zu erarbeiten.

Das SRS-CSPCP hat die Stellungnahme zum *ED 63 Social Benefits* zuhanden des IPSAS Boards verabschiedet.

2. Grundsätzliche Bemerkungen

Das SRS-CSPCP wertet das vorliegende ED im Grossen und Ganzen positiv und freut sich, dass das ED weniger kompliziert ausgefallen ist als das vorhergehende CP. Aus Praktikabilitätsgründen ist es erfreulich, dass der Verbuchungszeitpunkt von Verpflichtungen aus Sozialleistungen relativ spät festgelegt wurde. Dies hat den positiven Effekt, dass die zu verbuchenden Verpflichtungen verlässlich geschätzt werden können. Das SRS-CSPCP bemerkt ausserdem, dass die vorgeschlagene Lösung in etwa der heutigen Rechnungslegungspraxis in der Schweiz (Bund und Kantone) entspricht.

Das SRS-CSPCP steht aber den geforderten Offenlegungen sehr kritisch gegenüber. Seiner Meinung nach ist der Anhang der Jahresrechnung schon jetzt sehr umfangreich und sollte nicht noch erweitert werden. Ein Ausbau der Offenlegung über die Details der verschiedenen Sozialleistungspläne (*social benefit schemes*) sowie die zukünftigen Cashflows (*future cash flows*) kann zwar durchaus Sinn machen (vor allem für den Bund), aber dies sollte nicht im Anhang der Jahresrechnung geschehen, sondern eher in einer separaten sogenannten Nachhaltigkeitsberichterstattung. Es ist nicht die Aufgabe des Anhangs zur Jahresrechnung Zukunftsperspektiven aufzuzeigen. Es ist auch nicht wünschenswert, dass der Anhang eine detaillierte Beschreibung der diversen Sozialversicherungspläne enthält. Ein Verweis auf bestehende Dokumente (Gesetz, Reglement oder anderes) sollte genügen. Die Ergänzung des Anhangs mit einer detaillierten Beschreibung der Sozialversicherungspläne ist nur in den Fällen erwünscht, für die keine der obgenannten Dokumente existieren.

In diesem ED wird ausserdem nur von den Ausgaben (*outflows*), aber nicht von den Einnahmen (*inflows*) gesprochen. In einem Sozialversicherungssystem mit Beitragszahlungen der Versicherten stellen aber diese *inflows* einen nicht geringen Teil der Finanzierung dar. Da die *inflows* im künftigen Standard über *Revenue and Non-Exchange Expenses* behandelt werden, wäre es wichtig, dass der Standard über Sozialleistung gleichzeitig in Kraft tritt. Ansonsten ist eine zeitliche und inhaltliche Asymmetrie bei der Behandlung von solchen Sozialversicherungssystemen möglich. Die Aufwände und Erträge eines selben Sozialleistungssystems müssen aber gleich behandelt werden. Das SRS-CSPCP stellt sich deshalb die Frage, ob der geplante Standard über Sozialleistungen nicht in den neuen Standard über *Revenue and Non-Exchange Expenses* integriert werden könnte.

3. Specific Matter for Comment 1

*Do you agree with the scope of this Exposure Draft, and specifically the exclusion of universally accessible services for the reasons given in paragraph BC21(c)?
If not, what changes to the scope would you make?*

Das SRS-CSPCP ist einverstanden mit dem Rahmen des vorliegenden *Exposure Drafts*.

4. Specific Matter for Comment 2

*Do you agree with the definitions of social benefits, social risks and universally accessible services that are included in this Exposure Draft?
If not, what changes to the definitions would you make?*

Das SRS-CSPCP hat festgestellt, dass die Definition von *social benefits* eigentlich gar keine ist. In Paragraph 6 steht nur, an wen *social benefits* ausgerichtet werden. Das SRS-CSPCP schlägt deshalb vor den Anfang des Paragraphen 6 folgendermassen zu ergänzen: «*Social benefits are **transfers in cash or in kind** provided to...*».

Da *universally accessible services (UAS)* nicht in diesem ED eingeschlossen sind, *social risks* dagegen schon, stellt sich die Frage nach der Abgrenzung dieser zwei Begriffe. Wie muss mit Fällen umgegangen werden, nach deren Kriterien sowohl social risk als auch non-social risks abgedeckt werden? Was überwiegt? Für diese Unterscheidung sind die Begriffe '*risk*' und '*social*' fundamental. Das SRS-CSPCP stellt aber fest, dass die Definition von *social risks* unklar ist.

Die Definition erklärt insbesondere nicht, weshalb es wichtig ist von '*social risk*' zu sprechen. So erklärt sie nicht, weshalb der Begriff '*risk*' erwähnt wird.

Im Weiteren bezieht sich die Definition nur auf individuelle Aspekte. Die Definition müsste auch erklären, weshalb sie den Begriff '*social*' erwähnt. So wie das SRS-CSPCP diese Definitionen versteht, schlägt es vor, diese zu ergänzen. Es sollte erwähnt werden, dass ein *social risk* existiert, sobald die Wahrscheinlichkeit, dass ein Individuum von ungünstigen Bedingungen betroffen ist über Null liegt (deshalb die Bezeichnung „risk“). Wenn dieses Risiko eine konkrete Form annimmt, müssen im Nachhinein wesentliche soziale, d.h. kollektive Massnahmen getroffen werden, um dessen Konsequenzen zu verringern, vorausgesetzt die Anspruchsvoraussetzungen (*eligibility criteria*) sind erfüllt (deshalb die Bezeichnung „social“).

Die Definition von *universally accessible services (UAS)* ist ebenfalls ungenau. Sie sollte besser erklären, was UAS und soziales Risiko (*social risk*) gemeinsam –oder genauer- nicht gemeinsam haben.

- 1.- Zum einen ist die Bereitstellung von UAS nicht an ein Risiko gebunden.
- 2.- Im Weiteren werden UAS nicht im Nachhinein bereitgestellt, um kollektive (d.h. soziale) Korrekturmassnahmen zu treffen, nachdem ein Risiko eine konkrete Form angenommen hat.
- 3.-Schlussendlich gibt es keine Einschränkungen für die Benutzung eines UAS (*no eligibility criteria*). Im Falle eines UAS verzichtet der Staat auf eine Zugangsbeschränkung, auch wenn diese technisch oder finanziell möglich ist (*physical possibility of exclusion*). Deshalb kann jedes Individuum von einem UAS profitieren. Es reicht, dass es am Leben ist und von einem UAS profitieren will. In gewissen Fällen gibt der Staat den Individuen einen Anreiz, ein UAS zu benutzen, auch wenn dieser Service nicht gewünscht wird.

Z.B. Die Schule gehört deshalb klar zu den *UAS*: diese wird nicht mit einem Risiko in Verbindung gebracht und es gibt keine Zugangsbeschränkung, und der *UAS* ist auch keine Antwort auf ein Risiko. Die allgemeine Gesundheitsversorgung (*Universal Health Services*) ist auch ein *UAS*: auch wenn nachträglich die Konsequenzen für die Realisierung eines Risikos gemildert werden, wird vorgängig keine Zugangsbeschränkung erlassen, damit diese Konsequenzen kollektiv (d.h. sozial) getragen werden.

Das SRS-CSPCP macht darauf aufmerksam, dass die obenerwähnten Punkte 1 und 2 im Zusammenhang mit dem ED 63 nötig sind, um den Unterschied zwischen *UAS* und *social risk* auszumachen. Punkt 3 entspricht der allgemeinen Definition von *UAS* (in der Schweiz zum Beispiel im Fernmeldegesetz oder im Postgesetz).

5. Specific Matter for Comment 3

Do you agree that, with respect to the insurance approach:

(a) It should be optional;

(b) The criteria for determining whether the insurance approach may be applied are appropriate;

(c) Directing preparers to follow the relevant international or national accounting standard dealing with insurance contracts (IFRS 17, Insurance Contracts and national standards that have adopted substantially the same principles as IFRS 17) is appropriate; and

(d) The additional disclosures required by paragraph 12 of this Exposure Draft are appropriate?

If not, how do you think the insurance approach should be applied?

(a) Das SRS-CSPCP unterstützt Wahlrechte in der Rechnungslegung grundsätzlich nicht, da dadurch die Vergleichbarkeit zwischen Gemeinwesen nicht gewährleistet ist. Im Übrigen wäre auch die Vergleichbarkeit zwischen zwei Sozialversicherungsplänen (*social benefit schemes*) eines einzigen öffentlichen Gemeinwesens nicht gewährleistet, wenn für den einen Plan (*scheme*) der *Insurance Approach* und für den anderen der *Obligating Event Approach* gewählt würde. Eine Wahlmöglichkeit zuzulassen, steht im Gegensatz zu den *qualitative characteristics*, die im *Conceptual Framework* definiert sind: Relevanz (*relevance*), Verständlichkeit (*understandability*) und Vergleichbarkeit (*comparability*). Das SRS-CSPCP ist sich klar darüber, dass gewisse Sozialversicherungen wie „normale“ Versicherungen funktionieren. In der Schweiz handelt es sich insbesondere um die Militärversicherung und um die obligatorische Unfallversicherung (Suva). Diese sollten im Prinzip ihre Rechnungslegung nach IFRS 17 vornehmen. Da IFRS 17 aber nur für Versicherungen möglich ist, die vollständig durch Beiträge finanziert sind, ist der *Insurance Approach* eine Alternative. Die obgenannten Versicherungen sollen aber nicht die Wahl zwischen den beiden Ansätzen haben, sondern obligatorisch den *Insurance Approach* anwenden müssen. In allen anderen Fällen soll der *Obligating Event Approach* angewandt werden.

(b) Da das SRS-CSPCP, wie unter (a) erwähnt, der Ansicht ist, dass der *Insurance Approach* nicht in einem Standard über Sozialleistungen enthalten sein soll, erübrigt sich die Antwort zu diesem Punkt.

(c) Diese Antwort erübrigt sich in Anbetracht der Antwort des SRS-CSPCP auf Frage (a).

(d) Auch diese Antwort erübrigt sich in Anbetracht der Antwort des SRS-CSPCP auf Frage (a).

6. Specific Matter for Comment 4

Do you agree that, under the obligating event approach, the past event that gives rise to a liability for a social benefit scheme is the satisfaction by the beneficiary of all eligibility criteria for the next benefit, which includes being alive (whether this is explicitly stated or implicit in the scheme provisions)?

If not, what past event should give rise to a liability for a social benefit?

Das SRS-CSPCP ist einverstanden mit dieser Aussage. Der Ansatz der Verpflichtung zum obgenannten Zeitpunkt stellt die in der Praxis am besten umsetzbare und am verlässlichsten schätzbare Lösung dar.

Es sei jedoch angemerkt, dass es aus rechnungslegungstechnischer Sicht störend ist, dass das Kriterium „*being alive*“ als *Recognition Criteria* gewertet wird; dies im Gegensatz zu IPSAS 39 Employee Benefits, wo die Sterbewahrscheinlichkeit als *Measurement Criteria* berücksichtigt wird. Dies führt zu einer konzeptionell unterschiedlichen Behandlung der Verpflichtungen nach IPSAS 39 und nach ED 63 – während bei den *Social Benefits* für einen sehr kurzen Zeitraum eine Verpflichtung angesetzt wird (im schweizerischen Sozialversicherungssystem grundsätzlich 1 Monat), ist es bei den *Employee Benefits* ein Zeitraum von 15 bis 20 Jahren. Entsprechend sind die Bilanzwerte der Verpflichtungen aus IPSAS 39 und ED 63 nicht miteinander vergleichbar. Es ist zu prüfen, ob dieser konzeptionelle Unterschied explizit offengelegt werden müsste.

7. Specific Matter for Comment 5

Regarding the disclosure requirements for the obligating event approach, do you agree that:

- (a) The disclosures about the characteristics of an entity's social benefit schemes (paragraph 31) are appropriate;*
- (b) The disclosures of the amounts in the financial statements (paragraphs 32–33) are appropriate; and*
- (c) For the future cash flows related to from an entity's social benefit schemes (see paragraph 34):*
 - (i) It is appropriate to disclose the projected future cash flows; and*
 - (ii) Five years is the appropriate period over which to disclose those future cash flows.*

If not, what disclosure requirements should be included?

- (a) Das SRS-CSPCP ist der Meinung, dass die Erfordernisse für die Offenlegung der Charakteristiken von Sozialleistungssystemen viel zu detailliert sind. Sie sprengen den Rahmen für die Angaben, die im Anhang zur Jahresrechnung nötig und brauchbar sind. Auch im Anhang sollte der Wesentlichkeitsgrundsatz beachtet werden; dieser sollte demnach nicht unnötig aufgebauscht werden. Nach der Meinung des SRS-CSPCP sollte der Anhang keine detaillierten, sondern zusammenfassende Informationen bezüglich der Rechnungslegung beinhalten. Das SRS-CSPCP befürchtet, dass zu hohe und schwierig umzusetzende Erfordernisse der IPSASs dazu führen, dass sie von den öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz aus Kosten-Nutzen-Überlegungen nicht mehr angewandt werden.
- (b) Das SRS-CSPCP ist mit den Erfordernissen der Offenlegung der Kosten von Sozialversicherungen in der Jahresrechnung einverstanden.

- (c) Dem SRS-CSPCP ist nicht ganz klar, warum die zukünftigen *Cash Flows* für Sozialleistungen offengelegt werden sollten. Dies wird in anderen Bereichen (z.B. Steuern) auch nicht verlangt, obschon es sich ebenfalls um grosse Beträge handeln kann. Ausserdem sollte die Offenlegung keinen Ersatz für die Finanzplanung darstellen. Eine umfassende Offenlegung ist sicher nötig für Länder, die weder ein Budget, noch eine Finanzplanung erstellen. In den öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz werden aber sowohl detaillierte Budgets wie auch Finanzplanungen auf Basis von '*accrual accounting*' über mehrere Jahre erstellt. Aus diesem Grund ist das SRS-CSPCP der Meinung, dass eine solche Offenlegung zwar möglich, aber nicht obligatorisch sein soll.

8. Specific Matter for Comment 6

Do you think the IPSASB should undertake further work on reporting on long-term fiscal sustainability, and if so, how?

If you think the IPSASB should undertake further work on reporting on long-term fiscal sustainability, what additional new developments or perspectives, if any, have emerged in your environment which you believe would be relevant to the IPSASB's assessment of what work is required?

Das SRS-CSPCP ist der Ansicht, dass das IPSASB keine weiteren Arbeiten zur Nachhaltigkeitsberichterstattung unternehmen soll, da diese nicht zur Rechnungslegung gehören. Das SRS-CSPCP hält ausserdem fest, dass eine verbindliche Nachhaltigkeitsberichterstattung, ausser für den Bund, kein adäquates Mittel zur Steuerung ist.

Lausanne, 19. Februar 2018