

Schweizer Kommentar zur Vernehmlassung

ED 77 Measurement

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	3
7. Specific Matter for Comment 5	3
8. Specific Matter for Comment 6	4
9. Specific Matter for Comment 7	4
10. Specific Matter for Comment 8	4
11. Specific Matter for Comment 9	5
12. Specific Matter for Comment 10	5
13. Specific Matter for Comment 11	6
14. Specific Matter for Comment 12	6
15. Specific Matter for Comment 13	6
16. Specific Matter for Comment 14	6
17. Specific Matter for Comment 15	7

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 77 Measurement* des IPSAS Boards verabschiedet.

2. Grundsätzliche Bemerkungen

Das SRS-CSPCP sieht es positiv, dass das IPSAS-Rahmenkonzept und die Standards aufeinander abgestimmt werden und dass es mehr Anleitungen für die Anwendung der diversen Bewertungsmethoden/Bewertungstechniken gibt. Es wird vor allem geschätzt, dass die Bewertungsmethoden/Bewertungstechniken in einem einzigen Standard gebündelt werden. Das *Historical-Cost-Model* bleibt wohl weiterhin der Normalfall, wenigstens für die Schweizer Gemeinwesen; die anderen Bewertungsmodelle und -techniken werden weniger angewendet und sind im Moment noch eher theoretischer Natur. Das SRS-CSPCP erachtet es als sehr wichtig, dass die einzelnen Standards, vor allem die *Impairment-Standards* mit dem *Measurement-Standard* abgestimmt werden.

Das SRS-CSPCP nimmt zur Kenntnis, dass in Australien, Neuseeland und Grossbritannien die abgedruckten Wiederbeschaffungskosten (*depreciated replacement cost*) den *Fair Value* darstellen. Es stellt sich deshalb die Frage nach dem Unterschied zwischen dem COV Approach und dem Ansatz der abgedruckten Wiederbeschaffungskosten (*depreciated replacement cost approach*).

Für das SRS-CSPCP ist insbesondere die Verwendung der Bewertungstechniken «*market approach*» und «*income approach*» des *current operational value (COV) Approachs* problematisch. Es führt hier das häufig in den Schweizer Gemeinwesen vorkommende Beispiel von gebührenfinanzierten Bereichen an, in denen die Höhe der Gebühren nicht nach den Anschaffungs-, sondern nach den Wiederbeschaffungswerten des Vermögenswerts festgelegt werden; dieser Wert entspricht in etwa dem *COV Approach*. Im Standard-Entwurf, bei den Berechnungsmethoden, wird erwähnt, dass der Wert der entsprechenden Anlagen im *COV Approach* bei Nutzung der Technik «*income approach*» u.a. auf der Basis des Ertrags (*income*) berechnet werden kann. Greift ein Gemeinwesen auf eine solche Technik (nicht Ansatz) zurück, würde das heissen, dass der Wert einer Anlage höher bewertet wird, je höher die verlangten Gebühren sind oder tiefer, je tiefer die Gebühren sind. Eine solche Verbindung sollte nicht möglich sein und ist für das Verwaltungsvermögen (=Vermögenswert, der für die gesetzliche Aufgabenerfüllung nötig ist) nicht tragbar. Die Festsetzung einer angemessenen Höhe der Gebühr erfordert natürlich zu wissen, wie hoch die Kosten für die Erstellung oder den Kauf einer Anlage sind; dies ist aber nicht eine *market technique*, sondern eine *cost (of inputs) technique*. Ganz allgemein ist das SRS-CSPCP der Ansicht, dass der *COV Approach* (noch) nicht ausgereift ist und dass es schwierig abzusehen ist, wie die *income technique* beim *COV Approach* funktionieren soll. Die Bewertung nach dem Wiederbeschaffungswert wäre sicher einfacher. Für das SRS-CSPCP ist wichtig, die neuen Begriffe genau zu definieren, damit den einzelnen Anwendern kein Interpretationsspielraum für die diversen Wertberichtigungsmethoden bleibt.

Wie auch in der Antwort zu SMC 1 im ED 76 erwähnt, ist das SRS-CSPCP der Ansicht, dass das Wording in diesem Standard-Entwurf nicht konsequent ist. So soll zum Beispiel bei den Methoden von Techniken (*techniques*) und nicht von Ansatz (*approach*) gesprochen werden, da *technique* und *method* Synonyme sind, Ansatz aber nicht. Der Ausdruck Ansatz soll für Modelle (*models*) verwendet werden.

Unklar bleibt für das SRS-CSPCP im vorliegenden ED 77, ob die Definition von *Fair Value* in IPSAS 21 an die neue Definition in ED 77 angepasst werden soll. In BC 59 (b) steht, dass IPSAS 21 erst später überarbeitet wird und der bisherige *Fair Value* Begriff unverändert bleibt. In ED 77.4c *Scope* wird hingegen eine Übernahme der neuen *Fair Value* Definition auch in IPSAS 21 ausgeführt. Dem in der BC 59 beschriebenen Verfahren, den Fair Value Begriff so zu belassen wie er jetzt ist, und nicht denjenigen von IFRS 13 zu verwenden, stimmt das SRS-CSPCP zu. Sollte dieses Verfahren nicht weiterverfolgt werden, macht das SRS-CSPCP auf die dann folgende Übernahme des «*highest and best use*»-Modells für *Impairments* im öffentlichen Sektor, vor allem im Verwaltungsvermögen (=Vermögenswert, der für die gesetzliche Aufgabenerfüllung nötig ist), aufmerksam. Die geplante Überarbeitung von IPSAS 21 durch das IPSASB wird unterstützt.:

3. Specific Matter for Comment 1

Do you agree an item that qualifies for recognition shall be initially measured at its transaction price, unless:

- *That transaction price does not faithfully present relevant information of the entity in a manner that is useful in holding the entity to account, and for decision-making purposes;*
or
- *Otherwise required or permitted by another IPSAS?*

If not, please provide your reasons, stating clearly what principles are more appropriate, and why.

Das SRS-CSPCP ist im Prinzip einverstanden mit dieser Aussage. Es macht jedoch darauf aufmerksam, dass es verschiedene Definitionen von Transaktionspreis im Zeitpunkt der Erstbewertung gibt und dass dieser somit nicht sehr transparent ist. Als Endnutzer ist es schwierig zu verstehen, welche Definition von Transaktionspreis gilt (ED 77.7; ED77.C21; in diversen Standards etc.). Es sollte folglich sichergestellt werden, dass dieser überall gleich definiert wird. Im Grundsatz gilt, dass der Transaktionspreis dem *Fair Value* zum Zeitpunkt des Kaufs oder des Tauschs entspricht. Ausserdem ist das SRS-CSPCP der Ansicht, dass der zweite Bullet-Point (ED 77.7b) die Türen öffnet für unterschiedliche Definitionen des Transaktionspreises in anderen IPSASs. Mit anderen Worten, sollten keine anderen Definitionen des Transaktionspreises in anderen IPSASs erlaubt werden und die Definition ist ausschliesslich im *Coretext* von ED 77 zu regeln.

4. Specific Matter for Comment 2

Do you agree after initial measurement, unless otherwise required by the relevant IPSAS, an accounting policy choice is made to measure the item at historical cost or at its current value? This accounting policy choice is reflected through the selection of the measurement model. If not, please provide your reasons, stating clearly what principles are more appropriate, and why.

Das SRS-CSPCP ist mit dieser Aussage einverstanden.

5. Specific Matter for Comment 3

In response to constituents' comment letters on the Consultation Paper, Measurement, guidance on historical cost has been developed that is generic in nature (Appendix A: Historical Cost). Do you agree the guidance is appropriate for application by public sector entities? If not, please provide your reasons, stating what guidance should be added or removed, and why.

Grundsätzlich ist das SRS-CSPCP mit den Anleitungen zur Anwendung des *Historical Cost Approach* einverstanden. Laut Punkt 16 des EDs wird eine Abzinsung verlangt. Das SRS-CSPCP stellt sich die Frage welcher Zinssatz (*discount rate*) dafür angewendet werden muss. Dies sollte im ED 77 geregelt werden.

6. Specific Matter for Comment 4

Do you agree no measurement techniques are required when applying the historical cost measurement basis in subsequent measurement? If not, please provide your reasons, stating which measurement techniques are applicable to the subsequent measurement of an asset or liability measured at historical cost, and why.

Beim *Historical Cost Approach* müssen die Anlagen abgeschrieben werden. Für das SRS-CSPCP sind Abschreibungen oder fortgeführte Anschaffungskosten klar auch eine Technik für die Bewertung. Ausserdem kann der Abschreibungssatz für verschiedene Anlagen variieren; und somit variieren auch die abgeschriebenen Anschaffungskosten. Das SRS-CSPCP ist folglich mit der Sicht des IPSASB nicht einverstanden.

7. Specific Matter for Comment 5

Do you agree current operational value is the value of an asset used to achieve the entity's service delivery objectives at the measurement date? If not, please provide your reasons, stating clearly what principles more appropriate for the public sector, and why. The Exposure Draft includes an Alternative View on current operational value.

Das SRS-CSPCP stellt sich klar hinter den Alternativ-Vorschlag, bei dem der COV dem Wiederbeschaffungswert entspricht. Es geht sogar noch etwas weiter und würde den COV als abgeschriebenen Wiederbeschaffungswert (*depreciated replacement cost*) bezeichnen. Für diese Meinung spricht, dass im IPSAS-Rahmenkonzept der abgeschriebene Wiederbeschaffungswert auch ein zulässiger Bewertungsansatz ist. Für das SRS-CSPCP ist es unnötig, einen neuen Begriff einzuführen, der im Grossen und Ganzen einem schon existierenden entspricht. Im Übrigen spricht auch das IPSAS-Board in Abschnitt B2 (a) von Wiederbeschaffungswert: "*In the statement of financial position, current operational value reflects the amount an entity would incur at the measurement date to **acquire** its existing assets to be able to continue to achieve its present service delivery objectives*". Damit zeigt das IPSAS-Board auf, dass es beim COV klar um eine Wiederbeschaffung für einen Vermögenswert geht.

8. Specific Matter for Comment 6

Do you agree the proposed definition of current operational value and the accompanying guidance is appropriate for public sector entities (Appendix B: Current Operational Value)? If not, please provide your reasons, stating clearly what definition and guidance is more appropriate, and why.

Nach Abschnitt B.5 muss ein Vermögenswert unter anderem nach seiner Überkapazität bewertet werden. Im Gegensatz dazu steht in Abschnitt B.36, dass eine Abschreibung nach ökonomischer Überalterung (*economic obsolescence*) vorgenommen werden muss. Beim Beispiel einer Brücke, die für 1 Mio. Fahrzeuge gebaut wurde, aber auf der nur 300'000 Fahrzeuge passieren können, müsste diese Brücke nach Abschnitt B.5 zu einem Wert, der 1 Mio. Fahrzeugen entspricht, bewertet werden, nach Abschnitt B.36 hingegen, nur zu einem Wert, der 300'000 Fahrzeugen entspricht. Es stellt sich die Frage, welcher Wert in die Bewertung einfließen soll. Das IPSAS-Board muss klarstellen, ob es sich bei der ökonomischen Überalterung um einen Bewertungsabschlag (ED77.B36) oder um ein *Impairment* (ED77.B11) handelt und in welchem Verhältnis beide Konzepte stehen. Das SRS-CSPCP hält fest, dass es auf diese Frage antwortet, obschon es nicht die Definition von COV, sondern die Alternativ-Variante unterstützt.

9. Specific Matter for Comment 7

Do you agree the asset's current operational value should assume that the notional replacement will be situated in the same location as the existing asset is situated or used? If not, please provide your reasons, stating clearly why the asset should be measured at a different value.

Das SRS-CSPCP ist mit dieser Aussage einverstanden.

10. Specific Matter for Comment 8

Do you agree the income approach is applicable to estimate the value of an asset measured using the current operational value measurement basis? If not, please provide your reasons, stating clearly why the income approach is not applicable for measuring current operational value. The Exposure Draft includes an Alternative View on current operational value.

Das SRS-CSPCP möchte auf ein sprachliches Problem aufmerksam machen: Der Ausdruck *approach* ist hier nicht geeignet. Dieser Ausdruck sollte für die Modelle (*models*) gebraucht werden; nachher geht es um die Technik (*techniques*).

Wie schon in den einleitenden Bemerkungen aufgeführt, ist das SRS-CSPCP nicht einverstanden, dass die *income technique* zur Bewertung eines Vermögenswerts angewandt werden soll. Es kann nicht angehen, dass ein Vermögenswert, der zum Verwaltungsvermögen gehört, d.h. zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe des Gemeinwesens dient, aufgrund des Einkommens, den er generiert, bewertet wird. Nehmen wir das Beispiel eines gebührenfinanzierten Haushalts: Ein Gemeinwesen ist für die Abwasserreinigung verantwortlich. Um diese Aufgabe zu erfüllen, verfügt das Gemeinwesen über diverse Vermögenswerte, u.a. eine Kläranlage. Die Finanzierung dieser Aufgabe erfolgt ausschliesslich über Gebühren. Bei Anwendung der *income technique* würde der Wert der Kläranlage aufgrund der Gebühren bestimmt. Der Wert des Vermögenswerts würde mit der Höhe der Gebühren schwanken (oder schlimmer noch, er könnte manipuliert werden): Um einen höheren Wert der

Anlage zu erhalten, würden die Gebühren erhöht, für einen tieferen Wert, die Gebühren gesenkt.

Falls das IPSAS-Board an dieser *income technique* festhalten will, wünscht das SRS-CSPCP, dass ausführlichere Angaben und Vorschriften dazu gemacht werden.

Schon im SMC 5 hat sich das SRS-CSPCP für die Alternativ-Variante ausgesprochen. Es unterstützt diese Variante ebenfalls in Bezug auf die *income technique*.

11. Specific Matter for Comment 9

In response to constituents' comment letters on the Consultation Paper, Measurement, guidance on fair value has been aligned with IFRS 13, Fair Value Measurement (Appendix C: Fair Value). Do you agree the guidance is appropriate for application by public sector entities? If not, please provide your reasons, stating what guidance should be added or removed, and why.

Im Prinzip ist das SRS-CSPCP mit der Angleichung an IFRS 13 einverstanden. Es möchte aber darauf aufmerksam machen, dass ein Bewertungsansatz für öffentliche Beteiligungen (nicht zu verwechseln mit Investitionsausgaben) fehlt. Solche Beteiligungen werden aus operationellen und nicht aus finanziellen Gründen gehalten. Im *Fair Value Approach* erfolgt die Bewertung von Beteiligungen nur aus finanziellen Gründen. Die Bewertung bei der Haltung aus operationellen Gründen wird nicht abgebildet.

Das SRS-CSPCP stellt fest, dass in Abschnitt C.33 von der *cost technique* im *Fair Value Approach* die Rede ist. Dort wird auf den Wiederbeschaffungswert verwiesen. Dieser wird aber im *COV Approach* verwendet. Es scheint, dass es hier eine Doppelspurigkeit zwischen dem *Fair Value* und dem *COV Approach* gibt.

12. Specific Matter for Comment 10

In response to constituents' comment letters on the Consultation Paper, Measurement, guidance on cost of fulfillment has been aligned with existing principles in the Conceptual Framework and throughout IPSAS (Appendix D: Cost of Fulfillment). Do you agree the guidance is appropriate for application by public sector entities? If not, please provide your reasons, stating what guidance should be added or removed, and why.

Das SRS-CSPCP ist einverstanden mit der Meinung des IPSAS-Boards. Es hat nur eine kleine Bemerkung, die formeller Natur ist: Weshalb werden in Abbildung 1 des ED 76 die *cost of fulfillment* nach dem *COV*, aber vor dem *Fair Value* abgebildet und im Text des ED 77, unter Buchstabe D, nach *COV* und *Fair Value*, als letztes beschrieben? Das SRS-CSPCP schlägt vor, die gleiche Reihenfolge der Bewertungsmethoden in der Abbildung in ED 76 sowie in der Beschreibung in ED 77 einzuhalten.

Das SRS-CSPCP nimmt an, dass sich im Bereich der Vorsorgeverpflichtungen mit dem neuen *Measurement-Standard* nichts ändert. Es schlägt deshalb vor, in Punkt 4 (c) die Vorsorgeverpflichtungen ebenfalls als *out of scope* aufzuführen.

13. Specific Matter for Comment 11

Do you agree measurement disclosure requirements should be included in the IPSAS to which the asset or liability pertains and not in ED 77?

If not, please provide your reasons, stating clearly where the measurement disclosure requirements should be included, and why.

Das SRS-CSPCP ist einverstanden mit der Meinung des IPSAS-Boards.

14. Specific Matter for Comment 12

Are there any measurement disclosure requirements that apply across IPSAS that should be included in ED 77, Measurement?

If yes, please provide your reasons, stating clearly what the disclosures are, and why.

Das SRS-CSPCP ist der Meinung, dass keine weiteren Offenlegungsanforderungen nötig sind.

15. Specific Matter for Comment 13

Do you agree current value model disclosure requirements should be applied consistently across IPSAS? For example, the same disclosure requirements should apply to inventory and property, plant, and equipment when measured at fair value.

If not, please provide your reasons, stating clearly which IPSAS require more or fewer measurement disclosures, and why.

Das SRS-CSPCP ist mit der Meinung des IPSAS-Boards einverstanden.

16. Specific Matter for Comment 14

Do you agree with the proposal disclosure requirements for items remeasured under the current value model at each reporting date should be more detailed as compared to disclosure requirements for items measured using the current value model at acquisition as proposed in Appendix E: Amendments to Other IPSASs.

If not, please provide your reasons, stating clearly why disclosure requirements should be consistent for recurring items and non-recurring items measured using the current value model.

Das SRS-CSPCP ist mit der Meinung des IPSAS-Boards einverstanden.

17. Specific Matter for Comment 15

Do you agree fair value disclosure requirements should include requirements to disclose inputs to the fair value hierarchy?

If not, please provide your reasons, stating clearly why disclosure requirements for inputs in the fair value hierarchy are unnecessary.

Das SRS-CSPCP ist mit der Meinung des IPSAS-Boards einverstanden.

Lausanne, 23. September 2021