

Sechzehnte Sitzung – Seizième séance

Freitag, 4. Oktober 1991, Vormittag
Vendredi 4 octobre 1991, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Bremi

Präsident: Ich gratuliere den Herren Kühne und Schmid zu ihren Geburtstag. (*Beifall*)

91.405

Parlamentarische Initiative (Allenspach) Zweckmässige Verwaltung des ALV-Fonds Initiative parlementaire (Allenspach) Gestion appropriée du Fonds de l'assurance-chômage

Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 21. Januar 1991

Gestützt auf Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes reiche ich eine parlamentarische Initiative im Sinne der allgemeinen Anregung ein.

Artikel 84 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982 ist in dem Sinne zu ändern, dass es der Arbeitslosenversicherung ermöglicht wird, eine eigene Ausgleichsfondsverwaltung einzurichten und ihre Mittel direkt anzulegen, wobei die gleichen Regeln anwendbar wären, die heute für den AHV-Fonds gelten.

Texte de l'initiative du 21 janvier 1991

Me fondant sur l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les conseils, je présente l'initiative parlementaire suivante conçue en termes généraux:

On modifiera l'article 84 de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage de sorte que le fonds de compensation de cette dernière puisse se doter d'une gestion qui lui soit propre et qu'il puisse placer directement ses avoirs dans le respect des règles qui régissent actuellement le fonds de compensation de l'AVS.

Herr **Zwingli** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Begründung des Initianten (gekürzt)

Die Arbeitslosenversicherung wird in der Schweiz ausschliesslich von Beiträgen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer alimentiert. Sie ist dergestalt eine Art Gemeinschaftswerk der Sozialpartner.

Der Aufsichtskommission der Arbeitslosenversicherung, die tripartit aufgebaut ist, sind gemäss Artikel 89 AVIG einige wenige Beratungs- und Entscheidungsfunktionen zugeordnet. Artikel 89 Absatz 1 beispielsweise bestimmt, dass die Aufsichtskommission Richtlinien für die Anlage des Ausgleichsfonds erlässt. Diese Richtlinienkompetenz für Anlagen ist allerdings eher nur eine Formsache; denn Artikel 84 Absatz 4 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes bestimmt, dass das Vermögen des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung

entweder beim Bund oder beim Ausgleichsfonds der AHV anzulegen sei.

Die Beschränkung der Anlage auf zwei Anlagemöglichkeiten hat solange keine Probleme aufgeworfen, als der ALV-Fonds bescheiden war. Dieser ist aber inzwischen auf 2,6 Milliarden Franken (Stand April 1991) angewachsen. Diese Grösse rechtfertigt eine eigene Fondsverwaltung. Der Zinsertrag gewinnt für die ALV-Rechnung an Bedeutung. Derzeit ist die ALV bei ihren Anlagen auf das Wohlwollen der Finanzverwaltung und des Verwalters des AHV-Fonds angewiesen. Bei der Finanzverwaltung kann der ALV-Fonds nur langfristige Festgelder mit einer Laufzeit von drei bis zehn Jahren plazieren. Kürzerfristige Gelder kann die ALV beim Bund nur in einem Kontokorrent deponieren. Die Verzinsung von Kontokorrentkrediten ist sehr gering. Ein Finanzverwalter, der beispielsweise Zweijahresgelder auf einem Kontokorrent liegen lässt, handelt unsachgemäss und fahrlässig. Der ALV-Fonds ist zu solchem unsachgemässem Handeln verpflichtet; er muss Zwei- bis Dreijahresgelder auf dem Kontokorrent liegen lassen, weil ihm eine andere Anlage untersagt ist. Daraus ergeben sich für die Arbeitslosenversicherung hohe Zinsverluste. Die Zinsdifferenz zwischen dem Habenkontokorrentzins, derzeit 2 Prozent, und der Verzinsung eines Zweijahresfestgeldes dürfte heute mehr als 5,5 Zinsprozent betragen. 5 bis 6 Prozent mehr Zins auf kürzerfristigen Anlagen sind auch für die ALV keine zu vernachlässigende Grösse.

Kürzerfristige Gelder kann die ALV also nur über Kontokorrentguthaben plazieren. Bei den mittel- bis langfristigen Geldern sind Festgeldanlagen möglich. Bei fünf- und mehrjährigen Anlagen wäre zumeist ein um 0,75 Prozent höherer Zins möglich gewesen, bei drei- bis vierjährigen Anlagen ist die Zinsdifferenz in der Regel geringer.

Im vergangenen Jahr hat der Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung insgesamt 660 Millionen Franken in Festgeldanlagen beim Bund und der AHV angelegt. Die durchschnittliche Laufzeit beträgt gemäss meinen Berechnungen 5,6 Jahre, der durchschnittliche Zinssatz 6,63 Prozent. Bei Anlagen in Kassaobligationen hätte aber ein durchschnittlicher Zinssatz von 7 Prozent erzielt werden können. Die Zinsdifferenz beträgt also 0,37 Prozent. Das scheint auf den ersten Blick wenig zu sein, macht aber pro Jahr doch 2,44 Millionen Franken oder bezogen auf die ganze Laufzeit insgesamt 13,67 Millionen Franken.

Der ALV-Fonds weist derzeit 2600 Millionen Franken feste Anlagen auf. Könnten diese um 0,37 Prozent besser verzinst werden, würde dies für die ALV eine jährliche Mehreinnahme von 9,62 Millionen Franken bedeuten.

Es ist deshalb notwendig, dem ALV-Fonds eine eigene Fondsverwaltung zu ermöglichen und ihm die gleichen Anlagedisponibilitäten einzuräumen wie dem AHV-Fonds, wobei selbstverständlich Liquidität, Sicherheit und angemessene Verzinsung gewährleistet sein müssen. Der ALV-Fonds sollte selbst die optimalen Anlageformen wählen können und keine Ertragsminderungen in Kauf nehmen müssen. Dazu müsste insbesondere Artikel 84 Absatz 4 in dem Sinne geändert werden, dass «das Vermögen der ALV gemäss den Richtlinien der Aufsichtskommission auf Rechnung der Versicherung selbständig so anzulegen ist, dass genügende Liquidität, Sicherheit und angemessene Verzinsung gewährleistet sind».

Erwägungen der Kommission

Die Kommission ging mit dem Initianten einig, dass eine Änderung der Fonds-Verwaltung für die Gelder der Arbeitslosenversicherung eher ein technisches als ein politisch gewichtiges Problem sei. Dennoch bedarf es dafür einer Revision des Artikels 84 des Bundesgesetzes über die Arbeitslosenversicherung. Das Instrument der parlamentarischen Initiative dürfte dabei das schnellste Mittel sein, um eine Revision vors Parlament zu bringen. Die Arbeit für die mit der Ausformulierung eines entsprechenden Gesetzesartikels beauftragte Kommission dürfte in relativ kurzer Zeit zu bewältigen sein, um so mehr als ein Textvorschlag bereits vorliegt.

Die Kommission stimmte darin überein, dass mit einer effizienteren Fonds-Verwaltung im Sinne des Initianten nicht unbedeutende Zinsgewinne zu realisieren wären. Vor allem kurz-

und mittelfristige Gelder könnten besser angelegt werden. Der personelle Mehraufwand dafür beträgt etwa 300 000 Franken pro Jahr, was einem Zwanzigstel der in den letzten Jahren festgestellten Zinsverluste entspricht.

In der Diskussion wurde der Vorschlag gemacht, die Vorschriften des AHV-Fonds direkt für die ALV zu übernehmen. Dazu gilt es zu bedenken, dass AHV und ALV verschiedene Ausgangssituationen bezüglich der Geldanlage haben. Für die AHV kann man genau berechnen, wieviel Geld in den nächsten Jahren ausbezahlt werden muss. Bei der ALV hingegen ist die Situation offen. Sie braucht mehr kurzfristig verfügbare Mittel.

M. Zwingli présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Développement de l'auteur de l'initiative (résumé)

En Suisse, l'assurance-chômage est alimentée exclusivement par des cotisations des employeurs et des employés. De ce fait, il s'agit d'une sorte d'oeuvre commune des partenaires sociaux.

Conformément à l'article 89, LACI, la commission tripartite de surveillance de l'assurance-chômage est habilitée à exercer quelques rares fonctions en matière de consultation et de décision. Ainsi, l'article 89, alinéa 1er, prévoit que la commission de surveillance donne des directives pour les placements du fonds de compensation. En réalité, cette compétence est plutôt formelle; l'article 84, alinéa 4, LACI, précise en effet que la fortune du fonds de compensation de l'assurance-chômage doit être placée auprès de la Confédération ou auprès du fonds de compensation de l'AVS.

Cette restriction n'a pas posé de problèmes tant que la fortune du fonds de l'assurance-chômage était modeste. Entretemps, elle a cependant atteint 2,6 milliards de francs (état en avril 1991). Autant dire que ce montant justifie l'existence d'une gestion propre au fonds et que le produit des intérêts n'est pas sans influence sur la comptabilité de l'assurance-chômage. Actuellement, pour ses placements, l'assurance-chômage est tributaire du bon vouloir de l'Administration des finances et de l'administrateur du fonds de compensation de l'AVS. Auprès de l'Administration des finances, le fonds de l'assurance-chômage ne peut investir que des avoirs à long terme pour une durée de trois à dix ans. A la Confédération, l'assurance-chômage ne peut placer des capitaux à court terme que sur un compte courant. La rémunération des crédits jumelés avec un compte courant est très faible. Ainsi, un administrateur financier qui laisse sur un compte courant des capitaux placés pour deux ans agit de manière inadéquate et négligente. Le fonds de l'assurance-chômage est contraint d'agir de manière inadéquate; il est obligé de laisser sur un compte courant des capitaux placés pour deux à trois ans parce qu'il n'a pas le droit de les placer sous une autre forme. Il en résulte des pertes de gain considérables pour l'assurance-chômage. La différence entre la rémunération d'un compte courant – 2 pour cent à l'heure actuelle – et celle d'un capital placé pour une durée de deux ans devrait atteindre plus de 5,5 pour cent d'intérêts à l'heure actuelle. L'assurance-chômage, elle non plus, ne saurait négliger une augmentation de 5 à 6 pour cent de la rémunération de ses placements à court terme.

L'assurance-chômage ne peut donc placer ses avoirs à court terme que sur des comptes courants. Pour les capitaux à moyen ou à long termes, elle peut recourir à des placements à terme. La plupart du temps, les placements pour une durée de cinq ans ou plus auraient pu produire un intérêt supérieur de trois quart de pour cent; dans le cas des placements pour trois ou quatre ans, la différence est en règle générale plus faible.

L'année dernière, le fonds de compensation de l'assurance-chômage a placé à terme un montant total de 660 millions de francs auprès de la Confédération et de l'AVS. Selon les calculs de la commission, la durée moyenne de ces placements était de 5,6 ans et leur rémunération moyenne de 6,63 pour cent. Or, si ces fonds avaient été placés sous forme de bons de caisse, ils auraient rapporté en moyenne 7 pour cent. La différence est donc de 0,37 pour cent. A première vue, elle ne sem-

ble certes pas considérable; mais cela équivaut quand même à 2,44 millions de francs par année ou à 13,67 millions de francs pour toute la durée des placements.

A l'heure actuelle, le fonds de l'assurance-chômage a investi 2600 millions de francs dans des placements à terme. Si la rémunération de ces derniers pouvait être de 0,37 pour cent supérieure, cela représenterait un surcroît de recettes de 9,62 millions de francs par année pour l'assurance-chômage. C'est pourquoi il s'impose de doter le fonds de l'assurance-chômage d'une gestion qui lui soit propre et de lui permettre de disposer des mêmes possibilités de placement que le fonds de l'AVS, la liquidité, la sécurité et la rémunération adéquate devant naturellement être assurées. Les responsables du fonds de l'AVS devraient pouvoir choisir eux-mêmes les formes de placement optimales, sans que le fonds ne subisse de manque à gagner. A cet effet, il faudrait notamment reformuler l'article 84, alinéa 4, de la façon suivante: «Elle (la fortune du fonds de compensation) doit être placée selon les directives de la commission de surveillance pour le compte de l'assurance de manière à assurer des liquidités en suffisance et à garantir un intérêt équitable.»

Considérations de la commission

La commission a estimé, à l'instar de l'auteur de l'initiative, que la modification de la gestion du fonds pour les avoirs de l'assurance-chômage constitue plutôt un problème technique qu'un problème politique important. Il n'en demeure pas moins qu'à cet effet il s'impose de réviser l'article 84 de la loi sur l'assurance-chômage. L'initiative parlementaire constitue probablement la voie la plus rapide pour soumettre un projet de révision au Parlement. Le travail de la commission chargée de formuler un article de loi pertinent devrait pouvoir être accompli en un laps de temps relativement court, d'autant plus qu'un texte a déjà été proposé.

La commission a estimé comme l'auteur de l'initiative qu'une gestion plus efficace du fonds permettrait de réaliser des gains non négligeables. Les capitaux à court et à moyen termes, tout particulièrement, pourraient être mieux placés. Les dépenses supplémentaires dues aux mesures à prendre en matière de personnel sont estimées à 300 000 francs par année, soit un vingtième des pertes sur les intérêts que le fonds a subies ces dernières années.

Au cours de la discussion, proposition a été faite de reprendre directement pour l'assurance-chômage les dispositions s'appliquant au fonds de l'AVS. Le problème est que l'AVS et l'assurance-chômage connaissent des situations différentes pour ce qui est des placements de capitaux. Dans le cas de l'AVS, on peut calculer avec précision ce qu'il faudra verser ces prochaines années, alors que, pour l'assurance-chômage, la question reste ouverte. Cette dernière a besoin de plus de moyens disponibles à court terme.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 10 zu 1 Stimmen bei 8 Enthaltungen, der Initiative Folge zu geben.

Proposition de la commission

La commission propose par 10 voix contre 1 et 8 abstentions de donner suite à l'initiative.

Angenommen – Adopté

Parlamentarische Initiative (Allenspach) Zweckmässige Verwaltung des ALV-Fonds

Initiative parlementaire (Allenspach) Gestion appropriée du Fonds de l'assurance-chomage

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	16
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	91.405
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.10.1991 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1929-1930
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 381

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.