



issa

INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT | IVSS



WELTFORUM FÜR
SOZIALE SICHERHEIT

MARRAKESCH 2022

Weltforum für soziale Sicherheit

34. Generalversammlung der IVSS

Marrakesch, Marokko, 24.–28. Oktober 2022

Cashflow und Finanzierung der sozialen Sicherheit

Fachausschuss für Beitragseinzug und Einhaltung der Bestimmungen
Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit
Genf

Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) ist die weltweit führende internationale Organisation für Institutionen, Regierungsstellen und Behörden, die sich mit der sozialen Sicherheit befassen. Die IVSS fördert Exzellenz in der sozialen Sicherheit durch Leitlinien, die international anerkannte Berufsstandards darstellen, Expertenwissen, Dienstleistungen und Unterstützung, die ihre Mitglieder weltweit befähigen, dynamische Systeme der sozialen Sicherheit und entsprechende Politik zu entwickeln.

Die IVSS-Fachausschüsse spielen in der Vereinigung eine zentrale Rolle. Sie sind das Rückgrat ihrer Wissensentwicklung und fachlichen Arbeit und sind in 13 Themengebieten organisiert, die es den IVSS Mitgliedern erlauben, ihre Anstrengungen auf ihr spezielles Interessengebiet zu konzentrieren.

Die geäußerten Ansichten und Meinungen entsprechen nicht unbedingt jenen der IVSS oder ihrer Mitglieder. Copyright- und Nutzungsbedingungen sind auf der Website aufgeführt: www.issa.int/site-policy.

Cash flow und Finanzierung der sozialen Sicherheit

Fachausschuss für Beitragseinzug und Einhaltung der Bestimmungen
Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit
Genf

1. Einführung

Die französische Verfassung besagt: „Die soziale Sicherheit ist die Garantie für jeden Einzelnen, dass er/sie unter allen Umständen über die notwendigen Mittel verfügt, um seinen/ihren eigenen Lebensunterhalt und den seiner/ihrer Familie unter angemessenen Bedingungen zu sichern.“ (Erläuterungen zur Verordnung vom 4. Oktober 1945 über die Schaffung eines Systems der sozialen Sicherheit).

Das Zentralamt der Träger der sozialen Sicherheit (*Agence centrale des organismes de sécurité sociale* – ACOSS) ist eine öffentliche Verwaltungseinrichtung. Es wurde 1967 gegründet, um die gemeinsamen Finanzmittel des allgemeinen Systems der sozialen Sicherheit (*Régime général de la Sécurité sociale*), in dem ca. 85 Prozent der französischen Bevölkerung versichert sind, zu verwalten.

Im Januar 2021 wurde das ACOSS in „URSAFF Landeskasse“ (*URSSAF Caisse Nationale*) umbenannt, die Einrichtung bleibt jedoch unter der Rechtsform des Zentralamts der Träger der sozialen Sicherheit (*Agence centrale des organismes de sécurité sociale*) bestehen.

2. Rechtlicher Rahmen und Vorgehensweisen bei der Cashflow- und Schuldenverwaltung

Die Schulden- und Finanzmittelverwaltung unterliegt einem jährlichen Finanzrahmen, der vom Parlament auf der Grundlage von Projektionen über vier Jahre verabschiedet wird. Dieser Gesetzentwurf zur Finanzierung der sozialen Sicherheit (*Projet de loi de financement de la Sécurité sociale* – PLFSS) enthält Prognosen für die Einnahmen, die Ausgaben sowie die Obergrenze für die Kreditaufnahme für nicht ständige Mittel.

2.1. Ein spezieller Ausschuss zur Überwachung der Konten der sozialen Sicherheit

Der im Jahr 1979 gegründete Rechnungsausschuss der sozialen Sicherheit (*Commission des comptes de la Sécurité sociale* – CCSS) hat die Aufgabe, die Konten der verschiedenen Systeme zu analysieren. Die Arbeit des Ausschusses dient als Referenz für das Verständnis der Finanzlage des Systems der sozialen Sicherheit, wobei sowohl die Ergebnisse des zurückliegenden Haushaltsjahres als auch die Prognosen für das nächste Jahr dargestellt werden. Insbesondere wird der Ausschuss jedes Jahr im September aufgerufen, sich an der Ausarbeitung des PLFSS zu beteiligen, für den seine Arbeit als Grundlage dient.

Im CCSS sind sämtliche Akteure der sozialen Sicherheit vertreten:

- Vorsitzender des Ausschusses ist der für die soziale Sicherheit zuständige Minister;
- vier Mitglieder der Nationalversammlung und vier Mitglieder des Senats, die jeweils vom Präsidenten der Nationalversammlung und vom Präsidenten des Senats ernannt werden;
- ein Mitglied des Wirtschafts- und Sozialrats, das vom Präsidenten des Wirtschafts- und Sozialrats ernannt wird;
- ein(e) Richter(in) des Rechnungshofs, der/die vom ersten Vorsitzenden des Rechnungshofs ernannt wird;
- zwölf Vertreter von Gewerkschaften und sozialen Organisationen;
- Vertreter aller Träger der sozialen Sicherheit;
- der Vorsitzende des Nationalen Zentrums für Gesundheitsberufe (*Centre national des professions de santé*) sowie fünf Vertreter der Berufsverbände der Ärzte und drei Vertreter von Einrichtungen des Gesundheitswesens, die vom Minister für soziale Sicherheit ernannt werden.
- sieben Experten, die von dem für die soziale Sicherheit zuständigen Minister aufgrund ihrer besonderen Fachkenntnisse ausgewählt wurden.

2

Das ACOSS übernimmt in seiner Eigenschaft als Finanzierungseinrichtung des allgemeinen Systems der sozialen Sicherheit die gemeinsame und zentralisierte Verwaltung der Finanzmittel für die vier Zweige dieses Systems gemäß Artikel L. 225-1 und den Artikeln D. 225-1, D. 225-3, D. 253-38 und D. 253-41 des französischen Sozialversicherungsgesetzbuchs (*Code de la Sécurité sociale*).

Es gewährleistet die getrennte Verwaltung der Kassenbestände der einzelnen Zweige des allgemeinen Systems der sozialen Sicherheit (Leistungen bei Krankheiten, bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Familienleistungen und Altersleistungen) und überwacht die Einnahmen und Ausgaben.

2.2. Zielsetzung: Sicherstellung einer lückenlosen und bedarfsgerechten Versorgung der Leistungserbringer mit Finanzmitteln

- Erstellung täglicher Cashflow-Prognosen;
- Einzug der Gelder und schnellstmögliche Zusammenführung beim ACOSS;
- optimales Management der Bankbeziehungen;
- Absicherung von Risiken, um unabhängig von unvorhergesehenen Ereignissen einen reibungslosen Geschäftsbetrieb zu gewährleisten.

Die Beiträge zur sozialen Sicherheit werden am Tag des Einzugs durch das Netz der Einzugsstellen für Sozialversicherungsbeiträge (*Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales* – URSSAF) beim ACOSS zusammengeführt. Die Leistungserbringer werden am Tag der Auszahlung der Leistungen mit Finanzmitteln versorgt.

Transparenz und Überwachung der Transaktionen: Das ACOSS verbucht die Transaktionen für das *Régime général* und die Landeskassen.

3. Kernprobleme des Finanzmanagements und erforderliche Ansatzpunkte

- Erhebung der kontinuierlichen Ressourcen (Sozialbeiträge, zweckgebundene Steuern und Abgaben);
- Auszahlung der Leistungen;
- Finanzierung von Barmittelbedarf und Defiziten;
- Anlage von gelegentlichen Überschüssen und/oder Rücklagen;
- Bereichsübergreifende Kontrolle und Risikobewältigung;
- Herausforderungen im Bereich Humankapital und Informationssysteme.

3.1. Organisation: Die Vorteile der Zentralisierung im Finanzmanagement

Das *Cash-Pooling* (Liquiditätsbündelung) bietet folgende Möglichkeiten:

- Reduzierung der Kreditaufnahme;
- Verwaltung der Risiken (Zinssätze, Wechselkurse) an zentraler Stelle;
- Förderung der Prognosefähigkeit;
- Stärkung der Verhandlungsposition gegenüber den Banken.

3

3.2. Finanzierung des Bedarfs: Eine Kombination aus Bankkrediten und Inanspruchnahme der Finanzmärkte

- Kurzfristige Cashflow-Finanzierung: Der Zugang zu den *Commercial-Paper*-Märkten ermöglicht Kosteneinsparungen und den Zugang zu umfangreicher Liquidität vorbehaltlich der Ratingqualität; Bankkredite bilden eine Ergänzung hierzu und dienen als Sicherheiten, insbesondere angesichts des Risikos von Problemen beim Marktzugang.
- Finanzierung des mittel- und langfristigen Bedarfs: Anleiheemissionen und Schuldentilgung (Kasse zur Tilgung der Sozialschuld (*Caisse d'amortissement de la dette sociale* – CADES)).

3.3. Auszahlung von Leistungen

Mithilfe des Fälligkeitstermins lassen sich Liquiditätsprofile und -erfordernisse strukturieren.

Fällige Termine und Beträge müssen unbedingt eingehalten werden.

Die „Erreichbarkeit“ der Versicherten/Leistungsempfänger (Bankkonto ja oder nein; Auszahlung per Überweisung oder in bar): siehe „Bankbeziehungen“.

3.4. Erhebung dauerhafter Ressourcen (insbesondere Beitragszahlungen)

Die Einhaltung der Fristen ist von zentraler Bedeutung, daher sind gesetzliche Zahlungsfristen erforderlich.

Die Abwicklung von Zahlungseingängen (mit unterschiedlichen Zahlungsmitteln): Schnelligkeit und Kosteneffizienz sind der Schlüssel zur Steigerung des Cashflows (daher die Empfehlung/Verpflichtung, ein bestimmtes Zahlungsmittel zu verwenden).

Zentralisierung der Gelder (zwischen den Banken oder anderweitig): Es kommt auf die Schnelligkeit an.

3.5. Prognosen... der Zahlungsströme und der Salden insgesamt

In der Geschäftsführung ist „alles eine Frage der Prognose“: Die Geschäftsführung muss vorausschauend ausgerichtet sein. Daher müssen sowohl die Ein- und Auszahlungen als auch der Gesamtfinanzierungsbedarf prognostiziert werden („Cashflow-Profil“).

Prognosen sind ein wichtiger Bestandteil des Risikomanagements. Das Thema ist sehr komplex, und bei der Zuweisung von Ressourcen muss den jeweiligen Herausforderungen Rechnung getragen werden.

4

3.6. Verwaltung von Überschüssen

- Einlagen und kurzfristige Anlagen (Rückkaufvereinbarungen);
- die Frage der langfristigen Rücklagen (Rentenreservefonds (*Fonds de réserve des retraites*)/Rücklagen der Sondersysteme): Problematik der langfristigen Vermögensverwaltung;
- Anlegen von gelegentlichen Überschüssen und/oder Rücklagen.

3.7. Bankbeziehungen

Die Übertragung der Gelder vom Beitragszahler an den Versicherten erfolgt über das Bankensystem (Bankkonten und Zahlungsmittel).

Finanzierungen: Kredit- oder sogar Marktfinanzierungen werden mit „Bankpartnern“ (Händlern) durchgeführt.

Dies ist ein wichtiges Thema, das vorzugsweise zentral gesteuert werden sollte, um einen konsolidierten Gesamtansatz zu verfolgen und den Banken gegenüber mehr Gewicht zu erlangen (Qualität der Dienstleistungen, des Risikomanagements und der Kosten).

Beispiel: Die *URSSAF Caisse Nationale* arbeitet mit 28 Finanzinstituten zusammen.

3.8. Die Tragfähigkeit kurzfristiger Schulden und die Umschichtung auf langfristige Finanzierungen

Abweichungen zwischen Einnahmen und Ausgaben können den Liquiditätsbedarf über mehrere Monate oder Jahre auf ein Ausmaß anwachsen lassen, das nicht mehr allein durch kurzfristige Finanzierungsinstrumente gedeckt werden kann.

In diesem Fall muss man zu einer mittel- und langfristigen Finanzierung über Anleihen übergehen und/oder die Ausgaben- und Einnahmenparameter verändern, um die Sozialkonten wieder auf den richtigen Weg zu bringen.

In Frankreich hat der Gesetzgeber ein System für die Verwaltung der langfristigen Schulden des Systems der sozialen Sicherheit vorgesehen: die CADES.

Schuldenübertragungen an die CADES: Hier werden die Schulden mit zweckgebundenen Mitteln aufgefangen und über mehrere Jahre hinweg bereinigt.

3.9. Die Bedeutung von Cashflow-Prognosen, um den zu deckenden Bedarf richtig einschätzen zu können

Bei der Prognose müssen sowohl die „Einzahlungen“ als auch die „Auszahlungen“ berücksichtigt werden, um im Voraus abschätzen zu können, welche Kreditsummen aufgenommen werden müssen.

5

Prognosen können durch gesetzlich festgelegte Fristen erleichtert werden:

- Familienleistungen am fünften des Monats, Rentenleistungen am neunten und Krankenhausleistungen am 20. des Monats;
- zwei Fälligkeitstermine für Beitragszahlungen am fünften und am 15. des Monats, je nach Unternehmensgröße.

Eine Schätzung des Bedarfs und seiner Deckung über einen längeren Zeitraum (fortlaufende Schätzungen über einen Zeitraum von einem Jahr) ermöglicht eine vorausschauende Planung und erleichtert die Gespräche mit den Partnerbanken bzw. ermöglicht eine bessere Einschätzung des Umfangs und der Dauer der Kreditaufnahme. Es muss darauf geachtet werden, dass kein Liquiditätsengpass entsteht.

Das ACOSS fungiert somit als „automatischer Stabilisator“, der es ermöglicht, das Ausgabenniveau in Zeiten niedrigerer Beiträge aufrechtzuerhalten und gleichzeitig die Unternehmen zu unterstützen.

Das ACOSS steht den Beitragszahlern zur Seite und achtet dabei auf die Einhaltung fairer Spielregeln und die Wahrung der Rechte der Versicherten.

Die Finanzierung des Bedarfs erfolgt hauptsächlich auf den Finanzmärkten über zwei Programme zur Emission kurzfristiger Schuldtitel (*Euro Commercial Paper* – ECP – und *Negotiable European Commercial Paper* – NeuCP). Unsere Partnerbanken leisten ergänzende Unterstützung.

4. Rückblick auf die COVID-19-Krise und ihre Auswirkungen auf das Liquiditätsmanagement

Infolge der Krise und eines rasch steigenden Finanzierungsbedarfs war die Inanspruchnahme von Bankfinanzierungen erforderlich, um den Schock zu bewältigen. Als sich die Lage stabilisierte, wurden die Bankfinanzierungen von günstigeren Marktfinanzierungen abgelöst.

Die Auswirkungen auf den Cashflow des Systems beliefen sich auf etwa 40 Milliarden Euro (EUR) innerhalb weniger Monate im Jahr 2020, wodurch die schnelle Umsetzung eines außergewöhnlichen Finanzierungsplans erforderlich war.

Die Finanzierung im Jahr 2020 setzte sich wie folgt zusammen: Der Großteil der Finanzierung erfolgte über den Markt (76 Prozent), gefolgt von Bankfinanzierungen (23 Prozent) und Finanzierungen durch Einlagen von Sozialversicherungssystemen mit kurzfristiger Liquidität (1 Prozent).

Die Aufrechterhaltung guter und langfristiger Beziehungen zu einem breiten Spektrum von Partnerbanken gewährleistet, dass die Kreditvergabefähigkeiten der Banken bei Bedarf in Anspruch genommen werden können. Im Jahr 2020 wurden innerhalb weniger Monate 40 Milliarden EUR finanziert, davon 20 Milliarden EUR mit der *Caisse des Dépôts et Consignations*, unserem langjährigen Bankpartner. Im Jahr 2020 zeichneten die Banken direkt Schuldtitel, die sie in ihren Bilanzen führten.

Als die Nachfrage ihren Höhepunkt erreichte, wirkte sich dies geringfügig – in Höhe von einigen Dutzend Basispunkten – auf die Finanzierungskosten aus, da dem Volumen natürlich Vorrang vor dem Preis eingeräumt werden musste. Nachdem die Krise überwunden war, wurden die Kredite nach und nach zu günstigeren Preisen erneuert. So erreichte das ACOSS im Jahr 2021 wieder das Preisniveau von Anfang 2020.

Defizite werden zunächst kurzfristig (für eine Dauer von unter einem Jahr) finanziert. Voraussetzung dafür ist ein engagiertes Team mit Know-how in der Kapitalmarktfinanzierung.

	2019	2020
Anzahl der Transaktionen	2 081	2 264
Volumen in Milliarden EUR	326	348
Durchschnittliche Ausgabe in Millionen EUR	156	153
Durchschnittliche Dauer in Tagen	30	90*

Anmerkung: * Je höher die zu finanzierenden Beträge sind, desto länger müssen die Kredite laufen, um ein Liquiditätsrisiko zu vermeiden.

Die Wiederherstellung des Normalzustands erfolgt dann entweder durch:

- Verbesserung der Liquidität durch eine dynamische Wirtschaft (Lohnkosten, Schaffung von Arbeitsplätzen);
- Veränderung der Systemparameter (Maßnahmen);
- oder wenn die Verschuldung für eine kurzfristige Bewältigung zu hoch wird, eine Übertragung des strukturellen Anteils auf die CADES, um diesen über mehrere Jahre hinweg mithilfe zweckgebundener Ressourcen zu tilgen.