

RAPPORT N° 147 24 août 2004
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur les axes de réformes et de
restructurations annoncés dans le
plan financier de la législature 2002–2006

Nous vous soumettons le rapport sur les axes de réformes et de restructurations annoncés dans le plan financier de la législature 2002–2006.

Table des matières:

- 1 **RAPPEL ET OBJECTIFS DU RAPPORT**
 - 1.1 Rappel
 - 1.2 Objectifs du rapport
- 2 **LES ÉTAPES ET LA STRUCTURE DE SUIVI MISE EN PLACE**
 - 2.1 Les étapes prévues
 - 2.1.1 Phase 1
 - 2.1.2 Phase 2
 - 2.1.3 Phase 3
 - 2.2 La structure du projet
- 3 **UNE MEILLEURE EXPLOITATION DU POTENTIEL DE RECETTES DU CANTON**
 - 3.1 Objectifs
 - 3.2 Mesures envisagées
 - 3.2.1 En matière de fiscalité
 - 3.2.2 En matière de taxes et émoluments
 - 3.2.3 En matière d'encaissement et de recouvrement
 - 3.2.4 En matière d'application du principe du «Pollueur-payeur»
- 4 **UNE CROISSANCE CONTENUE DE LA MASSE SALARIALE**
 - 4.1 Introduction
 - 4.2 L'analyse organisationnelle
 - 4.3 L'analyse de la marge de manœuvre en matière salariale
 - 4.4 L'analyse des prestations fournies par l'Etat
 - 4.4.1 Introduction
 - 4.4.2 Les risques inhérents à un tel projet
 - 4.4.3 Description du concept
- 5 **UN INVENTAIRE ET UNE INTENSIFICATION DES COLLABORATIONS INTERCANTONALES**
 - 5.1 Travaux effectués
 - 5.2 Renforcement de l'efficacité et de l'intensité de la collaboration intercantonale
 - 5.2.1 Adoption de lignes directrices
 - 5.2.2 Mise en place d'une coordination des collaborations intercantonales
 - 5.2.3 Mise en place d'un controlling
 - 5.2.4 Renforcement des collaborations portant sur des domaines clés principalement concernés par des problématiques de limitations des ressources et de réalisation de synergies.
 - 5.2.5 Intensification des collaborations portant sur la réalisation de tâches communes ou la délégation de tâches
 - 5.3 Prochaine étape

- 6 **UN EXAMEN PÉRIODIQUE ACCÉLÉRÉ DES SUBVENTIONS CANTONALES SELON LA LOI SUR LES SUBVENTIONS (LSUB)**
 - 6.1 Rappel
 - 6.1.1 La loi sur les subventions
 - 6.1.2 Les réformes 2002–2006
 - 6.1.3 La place des subventions dans les dépenses cantonales
 - 6.2 Organisation mise en place
 - 6.3 Etat d'avancement et résultats actuels des examens périodiques des subventions
 - 6.3.1 En général
 - 6.3.2 Les examens menés par les Directions
 - 6.4 Suite des travaux
 - 6.5 Constats et perspectives

7 **CONCLUSIONS**

1. RAPPEL ET OBJECTIFS DU RAPPORT

1.1 Rappel

Dans son rapport du 29 octobre 2002 relatif au programme gouvernemental et au plan financier pour les années 2002 à 2006, le Conseil d'Etat constatait qu'il n'était pas en mesure, notamment en raison des études approfondies qui devaient être préalablement menées, de formuler des propositions concrètes de mesures structurelles de nature à ramener les déficits au-dessous de la limite légale. Il observait aussi que, dans la plupart des domaines, les prestations offertes et l'appareil administratif étaient correctement dimensionnés. Le Conseil d'Etat considérait aussi que, dans le contexte actuel, le contribuable fribourgeois n'accepterait pas d'être chargé d'impôts supplémentaires.

Les obligations légales, la volonté du contribuable, le coût croissant des tâches prioritaires, les besoins nouveaux justifiés étaient autant de facteurs qui limitaient fortement le champ d'action du Conseil d'Etat. Cela étant, il n'entendait pas se satisfaire de ce constat.

Pour garder la maîtrise de l'évolution des finances cantonales ces prochaines années, le Conseil d'Etat annonçait qu'il avait l'intention de mettre l'accent sur les cinq axes de réformes et de restructurations suivants:

- un resserrement des priorités;
- une meilleure exploitation du potentiel de recettes du canton;
- une croissance contenue de la masse salariale;
- un inventaire et une intensification des collaborations intercantonales;
- un examen accéléré des subventions cantonales.

Le Conseil d'Etat indiquait qu'il allait mettre en place une structure de projet chargée d'approfondir les cinq axes de réformes et de restructuration énumérés plus haut. Il relevait aussi qu'un rapport intermédiaire allait être présenté au Grand Conseil.

1.2 Objectifs du rapport

Le présent rapport fait suite aux promesses faites. Il a pour objectif de présenter l'organisation du projet qui a

été mis en place, d'informer le Grand Conseil sur l'état d'avancement des travaux des différents groupes de travail ainsi que sur les principales propositions formulées en l'état des travaux.

2. LES ÉTAPES ET LA STRUCTURE DE SUIVI MISE EN PLACE

Les discussions au sein de la Commission des finances et de gestion, les débats en plenum où de nombreux intervenants ont demandé que le Conseil d'Etat et l'administration prennent rapidement des mesures permettant d'anticiper une détérioration de la situation financière ont conforté le Conseil d'Etat dans sa volonté de poursuivre les réflexions sur les axes de réformes. Pour mener à bien la suite des travaux, des étapes et une structure de projet ont été arrêtées.

De plus le Conseil d'Etat a pris les options de principe ci-après:

- il a confirmé sa volonté d'action exprimée dans la conclusion du rapport sur le plan financier;
- il a pris l'option de s'impliquer directement dans les travaux;
- chaque conseillère/conseiller d'Etat a invité ses cadres à participer activement à la démarche en leur indiquant l'importance et le caractère prioritaire de ces travaux;
- toutes les Directions se sont mobilisées pour apporter une contribution active à ce processus.

2.1 Les étapes prévues

Le Conseil d'Etat a souhaité que les travaux se déroulent selon les étapes suivantes:

2.1.1 Phase 1

Dans cette phase, il s'agissait avant tout de dégager des pistes et des propositions de réformes et de restructuration. Quatre groupes de travail ont été désignés dans les domaines suivants avec à leur tête un ou plusieurs membres du Gouvernement:

- resserrement des priorités:
Directeur DIAF (Président), Directrice DSAS, Directeur DAEC;
- améliorer le potentiel des recettes:
Directeur des finances DFIN (Président);
- contenir la masse salariale:
Directeur DEE (Président), Directeur DSJ;
- collaboration intercantonale:
Directrice DICS (Présidente).

Il a été convenu de traiter le cinquième axe des réformes (le domaine du subventionnement) dans le cadre de la procédure définie par la loi sur les subventions.

A la suite d'une analyse de situation, il a finalement été décidé de renoncer à constituer le groupe de travail «Resserrement des priorités». Il a été constaté en effet que ce thème faisait partie des tâches permanentes du Conseil d'Etat.

2.1.2 Phase 2

Dans cette phase, les groupes de travail et les Directions seront chargés d'analyser de façon plus approfondie les

mesures retenues par le Conseil d'Etat sur la base des propositions formulées par les groupes de travail.

2.1.3 Phase 3

Dans cette troisième phase, le Conseil d'Etat se prononcera sur les projets élaborés par les Directions. Des propositions de modifications légales seront éventuellement soumises au Grand Conseil. A ce jour, les travaux de la phase 1 sont achevés. Certains travaux de la phase 2 ont débuté.

2.2 La structure du projet

L'organisation du projet a été arrêtée de la façon suivante:

– les groupes de travail

Les groupes de travail énumérés sous le point 2.1.1. sont composés de 7 à 9 personnes au maximum. Ils sont présidés par un membre du Conseil d'Etat et se sont organisés eux-mêmes. Le Conseil d'Etat a fixé leur composition et il a arrêté les objectifs généraux qui leur étaient assignés ainsi que les échéances à respecter.

– un comité de suivi

Il est composé d'une délégation ad hoc du Conseil d'Etat, à savoir M. C. Lässer, Président du Conseil d'Etat en 2003, lors de la constitution du comité de suivi, M^{me} la Directrice DSAS, M. le Directeur DFIN ainsi que M. le Chancelier d'Etat en sa qualité de président de la Conférence des secrétaires généraux, M. le Trésorier d'Etat et le coordinateur de projet.

– le coordinateur de projet

Le coordinateur de projet a notamment les missions suivantes:

- assurer le bon fonctionnement du comité de suivi (organisation des séances, protocoles de décision etc.);
- garantir les respects des délais et la bonne facture des livrables élaborés par les Directions;
- élaborer en collaboration avec l'Administration des finances, une partie des rapports et livrables destinés au Comité de suivi et au Conseil d'Etat.

Cette tâche est assurée par M. Marcel Godel, conseiller économique de la Direction de l'économie et de l'emploi.

Dans la suite de ce rapport, nous allons présenter un résumé des propositions et mesures retenues par le Conseil d'Etat sur la base des rapports déposés par les groupes de travail, à savoir:

- une meilleure exploitation du potentiel de recettes des cantons (cf. chapitre 3);
- une croissance contenue de la masse salariale (cf. chapitre 4);
- un inventaire et une intensification des collaborations intercantionales (cf. chapitre 5);
- un examen périodique accéléré des subventions cantonales selon la loi sur les subventions (cf. chapitre 6)

3. UNE MEILLEURE EXPLOITATION DU POTENTIEL DE RECETTES DU CANTON

3.1 Objectifs

Au nombre des cinq axes de réformes annoncées dans le programme gouvernemental et le plan financier de la législature 2002–2006 figurait l'objectif d'une meilleure

exploitation du potentiel de recettes du canton. Afin d'étudier les mesures envisageables à court, moyen et long termes dans ce domaine, le Conseil d'Etat a nommé un groupe de travail chargé d'examiner les quatre thèmes suivants:

- la fiscalité;
- les taxes et émoluments;
- l'application du principe du «pollueur-payeur»;
- l'encaissement et le recouvrement.

3.2 Mesures envisagées

Sur la base des propositions formulées par le groupe de travail, le Conseil d'Etat a décidé de retenir les principales «pistes» suivantes:

3.2.1 En matière de fiscalité

Le Conseil d'Etat constate que le contexte général actuel n'est guère propice à une hausse des impôts. Les possibilités d'augmenter les recettes de l'Etat par ce biais sont donc extrêmement restreintes. Il existe toutefois quelques secteurs dans lesquels une action est réalisable.

3.2.1.1 Taxation des revenus du travail au noir

La notion de travail au noir doit être entendue au sens large. Elle ne doit pas se limiter au cercle des personnes non déclarées, mais elle doit aussi viser les activités accessoires parallèles exercées en dehors du temps normal de travail. Il y lieu de mener une réflexion afin de trouver des moyens d'amener les travailleurs au noir ou leurs employeurs à déclarer les revenus acquis de cette manière. A cet égard, l'introduction d'un système «Chèque service», à l'instar de ce qui se fait dans le canton de Genève, est une voie qui mérite d'être examinée. Ce système permet de garantir une protection sociale de base aux employés (AVS, AI, APG, AC), de décharger les employeurs des démarches administratives et d'établir un certificat de salaire, servant de base à la perception de l'impôt. Le mécanisme de «Chèque service» peut être décrit de la manière suivante:

- l'employeur remplit un formulaire d'adhésion et verse chaque trimestre à «Chèque service» les charges prévisibles (14% pour les charges sociales et 6% de frais administratifs calculés sur le salaire net);
- l'employeur se voit remettre par «Chèque service» un chéquier. Chaque chèque comprend trois volets: la quittance pour l'employeur, un volet qu'il adresse à «Chèque service» pour le traitement des décomptes de salaires et de cotisations sociales, et un décompte pour l'employé;
- l'employeur verse un salaire net à l'employé et retourne à «Chèque service» un chèque en indiquant le nombre d'heures effectuées par l'employé ainsi que le salaire horaire octroyé;
- «Chèque service» prélève ensuite les charges sociales sur l'avance que l'employeur a payé préalablement et les verse aux assurances concernées;
- une fois par année, «Chèque service» transmet à l'employeur un décompte de charges sociales et un certificat de salaire à l'employé.

3.2.1.2 Taxation des revenus accessoires et avantages hors salaire

Il s'agit de rechercher des solutions permettant de mieux cerner les revenus accessoires afin qu'ils soient soumis à l'impôt. Le champ d'investigation doit être le plus large possible et doit comprendre tous les domaines, y compris la culture et le sport par exemple. De plus, la mise en place du nouveau certificat de salaire sur le plan fédéral devrait permettre de soumettre à l'impôt toute sorte d'avantages hors salaire (voiture de fonction, primes de caisse maladie etc.).

3.2.1.3 Registre des contribuables

Sur ce plan, c'est la question de l'exhaustivité des registres de l'impôt qui est posée. En collaboration avec les principales communes du canton et en s'inspirant éventuellement des pratiques d'autres grandes villes de Suisse, il s'agirait d'examiner s'il était encore possible d'améliorer les méthodes actuelles de recensement des contribuables.

3.2.1.4 Investigation fiscale

Un renforcement de la collaboration avec la Caisse de compensation (AVS) et des instances de la TVA pourrait permettre de découvrir des revenus non déclarés. Une plus grande régularité des contrôles devrait être instaurée.

3.2.2 En matière de taxes et émoluments

Dans ce domaine, le Conseil d'Etat a retenu la proposition du groupe qui consiste à établir une démarche conduisant à instaurer un réexamen périodique des taxes et émoluments, démarche qui s'apparente à celle portant sur les subventions cantonales. Le but visé est:

- d'une part, de s'assurer d'une adaptation régulière des taxes et émoluments existants;
- d'autre part, de rechercher les domaines (prestations) pour lesquels de nouveaux émoluments ou taxes pourraient être perçus.

A cette fin, une double démarche est envisageable. Il s'agirait tout d'abord de s'inspirer des pratiques de la Confédération et d'autres cantons. Par ailleurs, il conviendrait de mener une enquête auprès des services et établissements, charge à ceux-ci de cerner les «potentialités» existantes. Quant à l'organisation à mettre en place pour entreprendre ces travaux, on peut l'imaginer à trois niveaux:

- un groupe interdisciplinaire (avec notamment des économistes et des juristes) qui mène le projet de réexamen des taxes et émoluments;
- un répondant «Taxes et émoluments» dans chaque Direction en tant que relais;
- les services et établissements concernés.

Les directives de 1987 relatives à la fixation et à l'adaptation des taxes et émoluments pourront servir de fondement à la démarche décrite ci-dessus.

3.2.3 En matière d'encaissement et de recouvrement

Dans la prolongation de la création du service financier cantonal, le Conseil d'Etat propose d'étudier l'opportunité de la création d'un Service cantonal de recouvrement et du contentieux (domaine de la fiscalité non compris).

Le Conseil d'Etat est aussi d'avis qu'un déploiement toujours plus large au sein de l'Etat du module de facturation disponible dans SAP, qui permet de lancer automatiquement et systématiquement la procédure de rappel est également de nature à améliorer le recouvrement des créances. Le Conseil d'Etat estime également que la question de l'élargissement de l'encaissement par le canton de certains impôts et taxes des communes devraient être examinée.

3.2.4 En matière d'application du principe du «Pollueur-payeur»

Au niveau cantonal, les possibilités d'accroître les recettes par le biais de l'application du principe du pollueur-payeur sont limitées. En effet, ce principe est déjà largement appliqué dans les tâches d'exécution des lois fédérales sur la protection de l'environnement et des eaux. Toutefois, une action est envisageable dans les différents domaines suivants:

- revoir le taux d'imposition des véhicules selon leur puissance;
- étudier la possibilité d'augmenter le montant des redevances relatives aux concessions ou autorisations;
- examiner la question de la perception d'une taxe sur les graviers extraits.

Dans ces différents domaines, le Conseil d'Etat va, dans les mois qui suivent, préciser et concrétiser les mesures proposées.

4. UNE CROISSANCE CONTENUE DE LA MASSE SALARIALE

4.1 Introduction

Le groupe de travail chargé d'étudier ce thème s'est réuni à six reprises. Le groupe a d'abord constaté que l'analyse de certaines mesures n'était pas de sa compétence ou que des mesures avaient été prises ou étaient déjà en cours de réalisation dans plusieurs domaines.

Trois pistes d'investigation ont finalement été retenues et explorées:

- analyse de mesures organisationnelles liées aux mutations touchant le personnel;
- analyse de la marge de manœuvre du Conseil d'Etat en matière salariale;
- analyse administrative des prestations fournies par l'Etat.

4.2 L'analyse organisationnelle

A ce titre, le Conseil d'Etat a retenu les mesures suivantes:

- Lors de départs (retraite ou démission), une analyse, avant de repourvoir le poste, sera menée. Dans ce but, un formulaire devra être rempli par le chef de service ou le directeur de l'établissement. Puis, il sera validé par les directions/les entités de gestion, ce qui initialisera l'examen par le SPO (service du personnel et d'organisation) du besoin de remplacement. La décision finale incombe à l'autorité d'engagement conformément au règlement du personnel de l'Etat. Le cahier des charges devra accompagner le formulaire.
- Le document, actuellement en vigueur pour les demandes de pont pré-AVS, doit pouvoir être intégré dans cette nouvelle façon de procéder.

- Lors de demandes de nouveaux postes, une telle façon de procéder sera aussi introduite.
- Lors d'une annonce de démission ou de départ à la retraite, on demandera à la personne les raisons de son départ et on lui donnera la possibilité de faire un bref bilan de ses activités et d'énoncer des propositions de changement. Ce document sera remis ensuite par le/la collaborateur/trice au chef de service. Il est aussi possible de l'envoyer directement à la direction ou à l'entité de gestion. Ce document permet également de demander un entretien de départ à la direction ou à l'entité de gestion.

4.3 L'analyse de la marge de manœuvre en matière salariale

L'évolution de la masse salariale est au centre des préoccupations du Grand Conseil et du Conseil d'Etat. Le groupe de travail a examiné la marge de manœuvre dont le Conseil d'Etat dispose dans le domaine salarial. Les dispositions figurant ci-après font état des mesures qui sont de la compétence du Conseil d'Etat selon la nouvelle LPers entrée en vigueur au 1.1.2003.

A relever que l'énumération ci-jointe ne tient pas compte des mesures organisationnelles se rapportant au nombre de postes EPT, à la durée du temps de travail (hebdomadaire, annuel, âge de retraite etc.), aux durées des congés (congé de maternité, vacances etc.) ou encore à la durée du droit au traitement en cas de maladie accident.

Dispositions légales de référence, par thème

Commentaires

1. Fixation des échelles de traitement

LPers 79 et 80 et RPers 89 et 90

Pour respecter le principe de légalité, le minimum et le maximum des échelles sont fixés dans la loi. Le CE fixe lui-même le nombre des classes, le minimum et le maximum de chacune, ainsi que la valeur des échelons et leur nombre. S'il est prévu, dans une première étape tout au moins, que le CE reprenne les échelles actuelles, c'est surtout en agissant sur le montant des échelons et sur la durée d'octroi, que le CE pourra ralentir la progression salariale, ce que le système actuel ne permet pas.

2. Adaptation au renchérissement

LPers 81 et RPers 91

Le CE rend chaque année une décision relative à l'adaptation au renchérissement. S'il doit, tous les 3 ans (la première fois en 2006 pour le 1^{er} janvier 2007), procéder obligatoirement à une adaptation au renchérissement, cette adaptation ne peut être que partielle, si la situation financière de l'Etat le justifie.

3. Adaptation à l'évolution des salaires réels, en général

LPers 81 et RPers 92

Le système est analogue à celui de l'adaptation au renchérissement: décision annuelle par le CE et obligation d'adapter tous les 3 ans: si l'évolution

est négative, l'adaptation peut tenir compte des aspects sociaux. Lorsque l'évolution est positive, l'adaptation peut être que partielle si la situation financière de l'Etat le justifie.

4. Adaptation à l'évolution des salaires réels, augmentation du maximum des classes

LPers 81 et 137 al. 2, RPers 92

Ces dispositions ne donnent pas de marge de manœuvre au CE pour maîtriser l'évolution de la masse salariale (concerne l'augmentation de 300 francs par année des maxima).

5. Prestation liée au marché du travail (principe, octroi sous forme de paliers avancés, octroi sous forme de supplément de traitement, octroi à une catégorie de personnel)

LPers 84, 88 al. 2, RPers 97 à 101

Sauf l'octroi sous forme de paliers avancés, ces prestations sont temporaires et peuvent être réduites ou supprimées. Ainsi, la compétence déléguée au CE lui permet de prendre en compte le marché du travail, donc de maintenir ou d'engager du personnel qualifié, mais aussi de garder la maîtrise financière de ces mesures. Actuellement des indemnités ne sont pas payées (sauf police cantonale pour un montant faible)

6. Primes et récompenses (prime individuelle, prime d'équipe, récompense pour inventions et suggestions)

LPers 92 à 95, pas réglé dans le RPers, sera réglé ultérieurement

Une fois la réglementation d'exécution mise en place, ces primes et récompenses auront une influence limitée sur la masse salariale (inexistant aujourd'hui).

7. Allocation d'employeur pour enfants

LPers 96 et RPers 110 à 112

Les montants (150 francs pour 1^{er} et 2^e enf.; 75 francs pour 3^e et plus) peuvent être fixés par le CE.

8. Allocation unique en cas d'invalidité et de décès

LPers 97

Pas d'influence.

9. Gratification d'ancienneté

LPers 98 et RPers 113 à 116

Les conditions peuvent être fixées par le CE.

10. Indemnités spéciales (de remplacement, de séance et pour travaux particuliers, pour dépenses de service et de déménagement)

LPers 99 à 102, RPers 117 à 134

Les conditions peuvent être fixées par le CE.

11. Contributions d'employeur aux assurances sociales

LPers 103

Il s'agit des cotisations sociales soumises à des lois fédérales ou cantonales. Au niveau cantonal, les cotisations à la CPPEF 11,5% ne sont

influençables que par une modification légale. Les primes LAA sont négociées déjà actuellement mais guère influençables vu l'approbation par l'OFAS et OFAP des primes.

12. Description, évaluation et classification des fonctions

LPers 17 et 18

Les conditions peuvent être fixées par le CE. Toutefois, selon un ATF les raisons budgétaires ne peuvent pas être invoquées pour ne pas rétablir l'égalité de traitement entre hommes et femmes.

Abréviation(s):

CE: Conseil d'Etat

LPers: Loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat

RPers: Règlement du personnel de l'Etat (Etat au 1^{er} janvier 2004)

Il est important de souligner que l'énumération qui précède ne veut pas dire que le Conseil d'Etat envisage de prendre des mesures immédiates dans les domaines indiqués. Elle montre que le Conseil d'Etat est le plus souvent compétent pour agir sur les principales composantes de la masse salariale.

4.4 L'analyse des prestations fournies par l'Etat

4.4.1 Introduction

Le groupe de travail mandaté par le Conseil d'Etat s'est aussi attaché à formuler des propositions concrètes à moyen et long terme permettant de contenir l'évolution de la masse salariale conformément aux objectifs du chapitre 5 du plan financier de législature. Pour atteindre cet objectif, il considère qu'il faut repenser toutes les tâches réalisées par l'Etat et examiner les prestations fournies. A cet effet, il convient de procéder à l'analyse des prestations de l'Etat. Le Conseil d'Etat partage cet avis.

Le présent chapitre est un résumé d'un rapport établi par la HEG Fribourg avec le concours du groupe de travail. Le rapport est le fruit de multiples travaux de recherche et d'analyse qui ont permis de faire une évaluation et d'émettre une recommandation pour des méthodes et systèmes d'analyse des prestations.

Après avoir mené des enquêtes auprès des administrations publiques de plusieurs cantons dont notamment Jura, Neuchâtel, la constatation suivante a pu être tirée: **le canton de Fribourg doit développer et mettre en œuvre son propre système d'analyse des prestations**, et ce pour les raisons suivantes:

- l'expérience montre qu'une approche pragmatique doit être choisie et appliquée afin de tenir compte des spécificités cantonales;
- il existe peu de méthodes validées scientifiquement. De plus, elles ne peuvent être reprises ou reproduites telles quelles car elles nécessitent le plus souvent une collaboration avec des spécialistes externes.

4.4.2 Les risques inhérents à un tel projet

Les réflexions menées ont montré que l'analyse des prestations pourrait mettre en exergue un conflit possible entre d'une part, la volonté politique et, d'autre part, ce qui est effectivement réalisable. La confrontation des aspirations du politique à une réalité caractérisée par les

spécificités des différents secteurs d'intervention de l'Etat, des éventuelles réticences de la base, l'existence d'autres projets exigeant déjà un engagement particulier des collaborateurs ou encore la législation en vigueur pourraient entraver la mise en œuvre des choix politiques. Le recours à l'analyse des prestations sous-entend dès lors, comme préalable, un soutien clair à la démarche mise en œuvre à tous les échelons décisionnels, qu'ils soient politiques ou administratifs.

En outre, il faut être conscient que certains secteurs de l'administration cantonale ne peuvent pas être évalués selon des outils standardisés; cela peut entre autres concerner les domaines de l'enseignement, de la police, de la santé ou encore certains secteurs dont les tâches sont fixées par la Confédération; cependant, la part purement administrative de ces secteurs peut être analysée selon les mêmes modalités que les autres secteurs.

Le Conseil d'Etat est bien conscient des risques d'un tel projet. Pour cette raison, il estime que l'analyse doit être effectuée à l'interne et qu'au terme de l'analyse-pilote, elle devrait s'appliquer à toutes les unités administratives de l'Etat dans un délai relativement court.

4.4.3 Description du concept

La mise en place d'une analyse des prestations doit répondre à plusieurs objectifs:

Objectif général:

Définir un ensemble de mesures et de propositions visant à juger de l'adéquation des prestations de l'Etat. Pour cela, il s'agira de:

- Radiographier les prestations afin de créer la transparence sur les prestations.
- Analyser et diagnostiquer les prestations.
- Etablir des propositions en vue du redimensionnement des prestations.

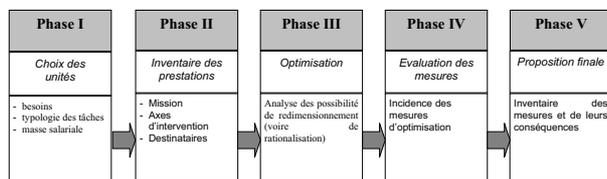
Objectifs particuliers:

Viser en particulier la gestion des effectifs du personnel, afin de:

- Maîtriser la masse salariale.
- Libérer des ressources humaines pour accomplir les tâches essentielles de l'Etat.
- Accroître la marge de manœuvre.

4.4.3.1 Déroulement des phases

Le concept proposé comprend **cinq phases** se basant notamment sur les expériences dans le projet de gestion par mandats de prestations (GMP) de l'Etat.



Malgré le caractère simple et clair du concept proposé, il faut être bien conscient qu'un sujet aussi sensible que l'analyse et l'éventuel redimensionnement des prestations étatiques ne peut pas faire l'objet d'une méthode à 100% rationnelle et scientifique, mais que des jugements de valeur interviennent également dans les choix opérés

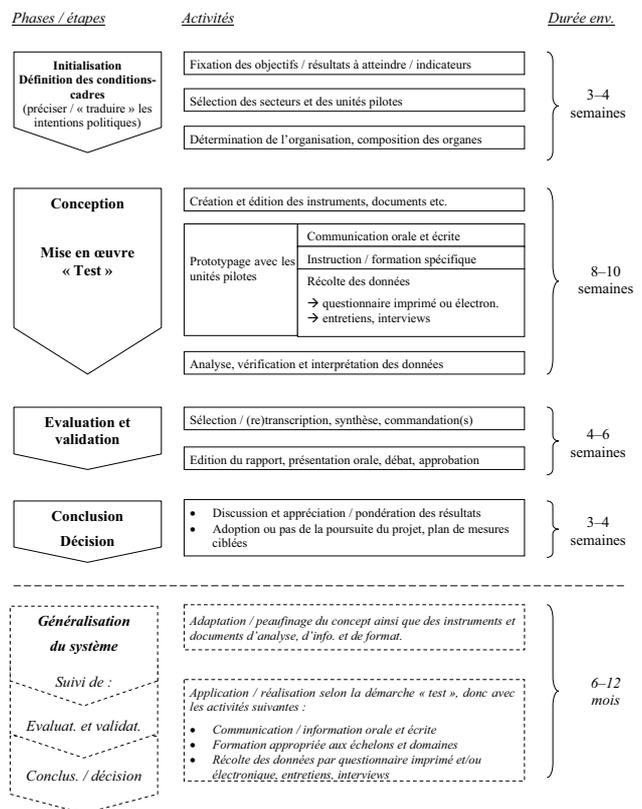
tout au long de la méthode. Ce sera d'autant plus le cas en ce qui concerne les décisions qui seraient prises sur la base de propositions d'actions et de changement. Aussi, du fait de la combinaison des aspects tant scientifiques que politiques prévalant à la prise de décision, celle-ci devrait faire l'objet d'un processus transparent: qui décide, suite à quels consultations ou préavis?

En ce qui concerne le déploiement et les aspects méthodologiques de ce projet d'analyse des prestations étatiques propres à l'Etat de Fribourg, une mise en œuvre en analogie avec celle du projet partiel de réforme et de changement du canton du Jura nous semble adéquate.

L'ordonnance fixant les règles générales sur l'organisation demande aux Directions et à la Chancellerie d'établir un inventaire des tâches principales de chacune de leurs unités administratives subordonnées. Selon la date d'entrée en vigueur de cette ordonnance, l'établissement de cet inventaire correspondra déjà à une partie du processus d'analyse des prestations.

4.4.3.2 Schéma du déroulement

En reprenant les éléments principaux précités, voici une description succincte et schématique du processus pour la réalisation du modèle fribourgeois.



4.4.3.3 Moyens et organisation

4.4.3.3.1 Moyens

Pour ce qui est des ressources financières et personnelles ainsi que des aspects organisationnels et d'infrastructure, il sera également possible de se baser sur la procédure et les expériences des autres cantons. Une estimation plus fine des coûts des différents organes et activités devra en-

core être établie. Pour la phase «pilote», les ressources nécessaires devraient être de l'ordre de 350 000 francs, sans charges internes des unités pilotes.

4.4.3.3.2 Intervenants

Afin d'assurer un déroulement professionnel et pour pouvoir appliquer l'approche et la méthodologie spécifique d'un tel système, la participation ou, du moins, l'accompagnement ponctuel par un/des spécialiste/s interne/s ou externe/s en matière d'analyse organisationnelle et/ou de la gestion publique sera nécessaire. Dans le même sens, il faudra recruter au sein de l'administration des personnes qui seront mandatées pour donner un support aux organes et/ou dirigeant(e)s impliqués aux parties respectives du processus ou même à l'ensemble du personnel (appui technique, soutien «psychologique»). Ces deux groupes de personnes spécialisées vont, outre la mise à disposition des compétences spécifiques et le respect de la méthode, pouvoir garantir l'égalité de traitement et un regard extérieur aux unités analysées.

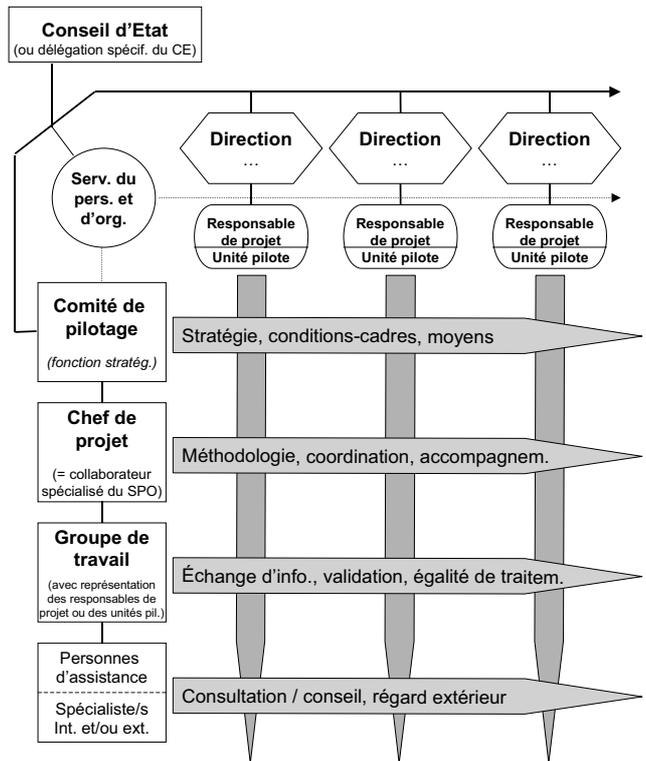
Même si le groupe de projet peut se baser sur les expériences du modèle jurassien et/ou neuchâtelois en reprenant ponctuellement différents éléments, une forte implication du Service du personnel et d'organisation est indispensable. Son rôle consistera notamment dans le contrôle et la garantie de la cohérence par rapport à d'autres projets et/ou des dispositions légales ainsi que dans l'assistance et la surveillance de la standardisation du système d'analyse. Le groupe de projet composé d'un «bon échantillon» de représentants des directions, institutions ou autres entités concernées – et intéressées...– peut ou doit notamment assurer la prise en compte des spécificités fribourgeoises.

Même si, à terme, tous les secteurs de l'Etat seront analysés (selon des méthodes et un calendrier à définir), le concept prévoit le déroulement d'une phase-pilote, dite de prototypage, pour expérimenter les instruments et peaufiner le concept. Pour cette phase, le Conseil d'Etat désignera, encore avant la fin de l'année, une unité administrative qui sera soumise à l'analyse des prestations dans chacune des sept Directions de l'Etat.

4.4.3.3.3 Organisation du projet

A la lumière des objectifs fixés et pour tenir compte des expériences faites par d'autres cantons, l'organisation du projet se base sur une structure dite «matricielle». Elle présente l'avantage de mieux prendre en compte les besoins des Directions et de pouvoir mener les projets sous la responsabilité des Directions avec un fort appui du comité de pilotage et du chef de projet.

Structure matricielle



4.4.3.3.4 Conditions-cadres et conséquences

Au vu des expériences faites dans la plupart des cantons contactés, le succès des démarches et la motivation des responsables à rechercher une optimisation de la performance dans le cadre d'une administration publique sont fortement influencés par la politique générale mise en place, ainsi que par la volonté politique de procéder à des changements et à «revisiter» les prestations de l'Etat. Même si certaines collaboratrices et certains collaborateurs n'ont pas pour mission de s'occuper de problèmes de gestion, il vaut la peine de les faire davantage participer au projet en général et aux tentatives d'amélioration des prestations et processus – en bénéficiant de leurs connaissances et compétences et en leur démontrant directement l'intérêt de telles démarches.

Il y a donc lieu d'être conscient que le projet d'analyse des prestations nécessite un changement de culture et demande par conséquent la mise à disposition du temps et des moyens indispensables pour gérer le processus de changement; à commencer par le respect rigoureux du calendrier, poursuivi par une communication ouverte et périodique adaptée aux destinataires jusqu'à une disponibilité (plus) élevée et à un comportement exemplaire des responsables d'unité.

5. UN INVENTAIRE ET UNE INTENSIFICATION DES COLLABORATIONS INTERCANTONALES

5.1 Travaux effectués

Le Groupe de travail «inventaire et intensification des collaborations intercantonales» a été mandaté par le Conseil d'Etat en vue d'établir un inventaire des collaborations intercantonales et des ressources qui leur sont consacrées, de procéder à une évaluation des résultats ob-

tenus et de formuler des propositions de manière à optimiser l'apport des collaborations intercantionales à une gestion rationnelle des ressources cantonales. A relever que cet inventaire permet aussi de donner suite au postulat 262.01 du 9 octobre 2001 de M. Beat Vonlanthen concernant la politique des relations extérieures.

Le Groupe de travail a envoyé un questionnaire aux secrétaires généraux de toutes les Directions et au Chancelier d'Etat, afin qu'ils puissent demander à leurs services d'inventorier toutes les collaborations intercantionales couvrant l'ensemble des domaines d'activités de l'Etat de Fribourg. L'enquête a recensé 259 activités de collaboration. Certes, parmi ces 259 réponses figurent à la fois les collaborations les plus importantes comme de simples activités de collaboration portant sur des échanges d'informations. L'analyse des réponses a été faite de manière échelonnée. Dans un premier temps, toutes les réponses ont été prises en considération pour une analyse quantitative qui a permis de dégager quelques résultats préliminaires intéressants. Les collaborations ont été analysées sous divers angles: les données générales, la délégation des tâches, les ressources, la gouvernance et le controlling et, enfin, l'évaluation.

Vu le grand nombre de données, le Groupe de travail s'est vu obligé de procéder à une sélection des collaborations les plus importantes. L'incidence budgétaire a été choisie comme critère de sélection. 25 activités de collaborations dépassent le seuil critique de 100 000 francs par année (coûts et recettes mélangés) et ont donc été retenues comme importantes. Le groupe de travail a analysé ces 25 activités de collaboration d'une manière plus approfondie. D'une part, cette analyse qualitative a permis de confirmer certaines hypothèses faites sur la base de l'analyse quantitative. D'autre part, elle a permis de démontrer des lacunes supplémentaires et de faire de nouvelles propositions.

Les principales lacunes reconnues par l'analyse sont les suivantes:

- information parfois lacunaire des instances politiques (Conseil d'Etat, Grand Conseil),
- contrôle parfois lacunaire ou irrégulier du fonctionnement,
- manque d'information sur les coûts réels de la collaboration, par exemple les charges salariales non facturées,
- manque de perspectives (la plupart des répondants ne voient pas de possibilités d'amélioration ou d'intensification).

L'analyse des résultats terminée, le Groupe de travail s'est concentré sur le renforcement de l'efficacité et de l'intensité de la collaboration intercantonale.

5.2 Renforcement de l'efficacité et de l'intensité de la collaboration intercantonale

Avec la mobilité croissante des personnes et des marchandises, les activités des citoyens et des entreprises dépassent toujours plus les frontières cantonales. La conséquence en est un déséquilibre entre l'offre de prestations et la compensation des charges. Dans les domaines de la formation, de la santé publique, de la réalisation d'infrastructures de transport, pour citer quelques exemples, l'exécution quotidienne de telles tâches est aujourd'hui devenue tellement complexe et interconnectée qu'il est

devenu pratiquement impossible pour un canton considéré isolément de couvrir les prestations offertes par des dépenses justifiées.

Cet élément, conjugué avec la situation préoccupante des finances publiques en Suisse, fait que l'intensification et la professionnalisation de la coopération intercantonale sont considérées par de plus en plus de gouvernements cantonaux comme un des moyens pour garantir la gestion rationnelle des ressources cantonales. Cet enjeu central ne saurait toutefois résumer à lui seul les défis qui vont influencer sur le développement à moyen et à long terme de la coopération entre cantons. Quatre autres enjeux peuvent être identifiés:

1. Le défi de la revitalisation du fédéralisme. Il est essentiellement engagé, sur le plan interne, dans le cadre de la réforme de la «péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons» (RPT), avec une votation populaire attendue pour le deuxième semestre 2004. Des collaborations intercantionales obligatoires sont prévues pour neuf tâches. Sur le plan externe, l'intégration européenne, quelle que soit la politique fédérale en la matière, a et aura de grandes influences sur le fédéralisme en Suisse et, par voie de conséquence, sur les collaborations intercantionales. A ce titre, la Conférence des gouvernements cantonaux a récemment publié un projet de stratégie de politique européenne des cantons, soumis actuellement à l'avis des gouvernements cantonaux, qui fait état des principales réformes constitutionnelles à entreprendre dans le cadre de la répartition des compétences et du régime financier. A noter que le canton de Fribourg organise la première conférence nationale sur le fédéralisme les 15 et 16 septembre 2005.

2. Le défi du développement économique et technologique, qui peut être illustré, pour ce qui concerne la Suisse occidentale, par trois axes:

- la mise en place de certaines actions concertées de promotion économique vis-à-vis de l'extérieur ou pour développer des pôles intercantonaux, actions qui doivent nécessairement être accompagnées par une mise en commun de certains moyens des promotions économiques cantonales et par des mécanismes négociés de compensation;
- le développement de pôles d'excellence économique (clusters) au niveau régional, et non seulement cantonal, avec un système d'allocation, de répartition et de compensation négociés et organisés au niveau régional;
- la capacité de faire vivre et fructifier des projets d'envergure régionale et nationale (p.ex. Expo 02 – Régions des Trois-Lacs) au-delà de leur réalisation ponctuelle.

3. Le défi de la formation et de l'enseignement supérieur, qui s'exprime, à l'heure actuelle, essentiellement par le rapprochement des hautes écoles au niveau des grandes régions (universités, hautes écoles spécialisées, coopération avec l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne...). Un des objectifs recherchés est de fédérer le potentiel scientifique et de le valoriser au niveau régional pour se positionner à l'échelle nationale et surtout internationale.

4. Le défi de la planification des grandes infrastructures. Au titre des transports, il s'agit de garantir une bonne accessibilité à long terme de la Suisse occidentale

aux niveaux national et international, élément déterminant de l'attractivité économique régionale et donc cantonale. Le débat actuel sur le raccordement de cette région aux réseaux européens à grande vitesse en est un exemple. La collaboration hospitalière, particulièrement pour la médecine de pointe, est un autre domaine qui va nécessairement requérir, vu la marge financière toujours plus étroite des cantons, une réflexion et une action plus globale sur le redéploiement des compétences et des équipements.

Ainsi, la coopération intercantonale est un domaine à intensifier, en tenant compte de trois variables: politique (réforme du fédéralisme), économique (positionner la région dans la Suisse et l'Europe des régions) et financière (utilisation rationnelle des ressources publiques).

Les propositions du groupe de travail portent sur cinq points. Ces propositions constituent des pistes de réflexion, qu'il conviendra maintenant de rendre plus concrètes. En effet, il n'était pas demandé au Groupe de travail d'être plus précis à ce stade.

5.2.1 Adoption de lignes directrices

Le Conseil d'Etat mène aujourd'hui déjà une politique active de collaboration intercantonale, mais celle-ci gagnerait à être rendue plus visible. Des lignes directrices générales en matière de collaboration intercantonale permettront, d'une part, de communiquer à l'interne comme à l'externe la politique et les objectifs de l'Etat de Fribourg en matière de collaboration intercantonale et, d'autre part, de sensibiliser les services de l'administration aux potentiels d'efficacité offerts par la réalisation d'activités de collaboration. Ces lignes directrices devront être analysées et discutées au sein de chaque direction, en fonction de ses activités et perspectives en la matière et de l'importance de la collaboration.

Lignes directrices

1. Le canton de Fribourg mène une politique gouvernementale active de collaboration intercantonale, afin d'optimiser l'efficacité de son action compte tenu des moyens et ressources à sa disposition.
2. Le canton de Fribourg adapte systématiquement sa politique de collaboration et, le cas échéant, l'orientation de ses objectifs en fonction de la Nouvelle Péréquation Financière et des défis internationaux et nationaux qui conditionnent ses activités.
3. Le canton de Fribourg intensifie les collaborations intercantionales portant sur la réalisation en commun de tâches et la délégation de tâches.
4. Le canton de Fribourg intensifie les actions de coordination politique et technique avec ses partenaires.
5. Le canton de Fribourg améliore la transparence du processus décisionnel, met en place un meilleur pilotage financier et politique et conduit une évaluation politique des résultats des collaborations ayant une incidence financière importante.
6. Le canton de Fribourg assure une parfaite transparence de son action et de ses engagements de collaboration intercantonale par le canal du compte rendu annuel du Conseil d'Etat.

5.2.2 Mise en place d'une coordination des collaborations intercantionales

La coordination de la collaboration intercantonale pourrait être déléguée au coordinateur des relations exté-

rieures. Un cahier des tâches spécifique serait alors défini. Pour accomplir sa tâche, le coordinateur disposera notamment du crédit forfaitaire alloué au budget 2004. La coordination portera en particulier sur les tâches suivantes:

- tenir à jour la liste des principales collaborations intercantionales du canton (la typologie devra être déterminée ultérieurement). Cette liste, disponible sur l'intranet, devra permettre de connaître l'état de la situation en matière de collaboration intercantonale, les nouveaux développements, les projets en cours et les principales réunions prévues;
- informer régulièrement par le biais du compte rendu annuel du Conseil d'Etat;
- conseiller, à la demande, les Directions, respectivement les services, lors de l'élaboration de nouvelles collaborations intercantionales, en vue de garantir une certaine harmonisation des collaborations.

5.2.3 Mise en place d'un controlling

Les résultats de l'enquête ont mis en exergue les difficultés rencontrées par certains services pour quantifier les coûts de la collaboration. Le groupe de travail est d'avis que des instruments permettant de comparer les incidences financières de la collaboration avec celles de la réalisation indépendante des tâches devraient être mis en place, ainsi que des critères déterminants pour la répartition des contributions cantonales. Un concept global devrait être réalisé par le service central et mis en œuvre par chaque direction pour les collaborations les plus importantes dans les domaines où la nécessité est démontrée.

Un effort général dans la présentation des budgets et comptes afin de pouvoir mieux mettre en exergue le coût direct des collaborations s'impose. De plus, au cas par cas, on pourrait envisager pousser la calculation, afin de disposer des coûts complets.

En se concentrant sur les collaborations comportant des incidences financières substantielles, par exemple, supérieures à 100 000 francs, le rôle de l'Etat et de ses services centraux devrait être mieux défini au niveau des étapes suivantes:

- négociations, élaborations;
- ratification;
- mise en œuvre;
- fonctionnement «courant»;
- contrôle financier et des résultats;
- évaluation périodique.

Au vu de la croissance très rapide des charges et de la place grandissante prise par les collaborations dans le budget de l'Etat, l'un des buts recherchés devrait être l'amélioration de la transparence du processus décisionnel, un meilleur pilotage financier et politique et une évaluation périodique des résultats des collaborations. Dans ce but, la réflexion devrait porter ici notamment sur:

- la définition précise des règles internes de fonctionnement en ce qui concerne les collaborations (définitions des compétences des comités, du conseiller d'Etat Directeur ou de la conseillère d'Etat Directrice, du Directeur ou de la Directrice ou des chefs et cheffes de services). Il s'agirait de définir, pour chaque collaboration importante, à quel moment le Conseil d'Etat

doit se prononcer, notamment sur les options stratégiques, le budget et les gros investissements. Un calendrier en ligne avec la procédure budgétaire et parlementaire du canton devrait être mis sur pied;

- la nécessité d'exiger, pour les différentes collaborations, l'élaboration d'une planification stratégique et d'un plan financier actualisé régulièrement, ainsi que la fixation d'objectifs de résultats, cas échéant, sur la base d'un mandat de prestations;
- l'opportunité de mettre en place un organe de coordination financière intercantonale des collaborations importantes. Par le biais de cet organe, il s'agirait d'examiner préalablement les plans financiers, les budgets et les comptes de ces organismes intercantonaux à l'attention des gouvernements cantonaux. Cet examen devrait s'insérer dans le calendrier et le processus décisionnels des cantons concernés;
- la mise en place coordonnée du contrôle financier avec le concours des Inspections des finances des cantons respectifs, ainsi que la fixation d'exigences en ce qui concerne la présentation de résultats semestriels et le controlling périodique;
- les exigences à fixer en matière d'évaluation des résultats sous l'angle de l'analyse périodique des résultats des politiques publiques;
- la création d'un formulaire d'évaluation standard pour assurer un meilleur contrôle des entités fribourgeoises sur les collaborations.

5.2.4 Renforcement des collaborations portant sur des domaines clés principalement concernés par des problématiques de limitations des ressources et de réalisation de synergies.

Les Directions sont invitées à adopter une vue prospective en identifiant les domaines pour lesquels un renforcement de la collaboration permettrait de réaliser des économies d'échelles et de bénéficier de synergies dans la perspective des nouveaux défis qui ne manqueront pas de se poser, vu les développements en cours, tant au niveau national (adoption de la nouvelle péréquation financière (NPF), éventuelles réformes de la politique de la santé et des assurances sociales) qu'international («Déclaration de Bologne» sur la réforme du système universitaire, éventuel développement de la coopération en matière de justice, police, asile et migration en cas d'adhésion de la Suisse aux accords Schengen/Dublin).

S'agissant de la nouvelle péréquation financière (NPF), neuf domaines de collaboration intercantonale ont été clairement identifiés dans le rapport: les universités cantonales, les hautes écoles spécialisées, l'exécution des peines et mesures, les établissements de prise en charge des personnes handicapées, la médecine de pointe et les cliniques spéciales, les transports publics d'agglomération, les installations pour les déchets, les installations pour les eaux usées et les institutions culturelles d'importance supracantonale.

A la lumière des résultats de l'enquête et des développements nationaux et internationaux précités, il s'agira de poursuivre plus particulièrement la collaboration dans les domaines suivants:

- l'éducation et la formation professionnelle,
- la santé et les institutions sociales, et
- la police et la sécurité.

Pour chacun de ces domaines, il s'agirait d'identifier, notamment, les formes et les types possibles de collaborations, les partenaires potentiels, ainsi que les incidences financières et structurelles de la mise en place de nouvelles collaborations ou du renforcement de collaborations existantes. Plutôt que de chercher comment financer des structures existantes ou nouvelles, la question centrale qu'il convient de poser au départ est «comment satisfaire les besoins de la population de la manière la plus rationnelle possible?», puis examiner selon quelles modalités cela pourrait se faire au plan intercantonal. L'analyse pourrait être menée en examinant les collaborations possibles portant sur la réalisation de tâches en commun ou la délégation de tâches, domaine abordé au point suivant. D'autres domaines, tel que celui de la promotion économique, pourraient aussi être intégrés dans le cadre des réflexions.

5.2.5 Intensification des collaborations portant sur la réalisation de tâches communes ou la délégation de tâches

L'enquête démontre qu'actuellement les collaborations intercantionales portant sur la réalisation de tâches communes ou la délégation de tâches peuvent être développées. Ces types d'activités sont potentiellement sources de synergies et d'économies de coûts. Certes, la concrétisation de telles activités de collaboration est plus difficile en raison des difficultés à établir, dans certains cas, une analyse financière fiable et en raison aussi des problèmes liés à des restructurations inhérentes à ces types de collaborations, lorsqu'elles portent sur des tâches existantes. Toutefois, ces problèmes ne paraissent pas insurmontables. Par ailleurs, s'agissant de «nouveaux domaines» pour lesquels aucune structure n'existe dans le canton, les obstacles dus aux oppositions des structures en place n'existent pas. A moyen terme, il conviendrait de privilégier ce type de collaborations.

En vue d'intensifier une telle stratégie, il pourrait être intéressant d'examiner de manière concrète sa possible adoption dans un domaine particulièrement concerné par la collaboration intercantonale, tel que, par exemple, celui de l'éducation / formation professionnelle. Cet examen pourrait permettre la mise en place des instruments nécessaires pour identifier les partenaires potentiels, les modalités de la collaboration, les aspects financiers etc. Un tel projet pilote pourrait, par la suite, servir de modèle de base pour sa réalisation dans d'autres domaines.

5.3 Prochaine étape

Le Groupe de travail sera réactivé afin qu'il prépare, à l'intention du Conseil d'Etat, des projets de mandats aux unités administratives concernées, ceux-ci devant servir à la concrétisation et la mise en œuvre des propositions énoncées ci-dessus.

6. UN EXAMEN PÉRIODIQUE ACCÉLÉRÉ DES SUBVENTIONS CANTONALES SELON LA LOI SUR LES SUBVENTIONS (LSub)

6.1 Rappel

6.1.1 La loi sur les subventions

La loi sur les subventions (LSub) était l'une des réformes institutionnelles et administratives annoncées dans le

cadre du programme gouvernemental 1997–2001. Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2001, la LSub a pour objectif général d'améliorer qualitativement et quantitativement la politique de subventionnement déployée par l'Etat. Plus concrètement, elle vise à assurer que les subventions versées répondent à des tâches d'intérêt public, qu'elles atteignent leurs objectifs de manière économique et efficace, qu'elles reposent sur des critères communs et équitables et qu'elles soient adaptées aux possibilités financières de l'Etat.

Pour atteindre ces buts, la LSub prévoit plusieurs normes et principes directement applicables aux subventions et aux modifications législatives y relatives, ainsi qu'un examen systématique et périodique des subventions cantonales. Cet examen, portant avant tout sur la nécessité, l'utilité, l'efficacité et l'économicité de chaque subvention, cherche à mettre en exergue et à exploiter tout le potentiel d'amélioration possible au regard des critères et objectifs de la LSub.

6.1.2 Les réformes 2002–2006

Le réexamen des subventions constitue en outre l'un des cinq axes de réforme définis par le Conseil d'Etat dans le cadre du plan financier 2002–2006. L'objectif consiste notamment à accélérer le rythme de réexamen de l'ensemble des subventions cantonales. Dans son rapport du 29 octobre 2002, le Conseil d'Etat s'est engagé à présenter un rapport sur l'état d'avancement des travaux de ces différents axes de réformes. La présente analyse répond à cet engagement pour le domaine du subventionnement.

6.1.3 La place des subventions dans les dépenses cantonales

Les dépenses brutes de subventionnement ont enregistré une progression quasi permanente durant les deux dernières décennies. Elles se composent de deux catégories: les subventions brutes d'investissement et les subventions brutes de fonctionnement. Les subventions brutes d'investissement ont connu une croissance de près de 10% sur cette période, alors que les subventions brutes de fonctionnement ont été multipliées par 4. Ces dernières représentaient 24% du total des charges de fonctionnement de l'Etat en 1985; elles atteignent désormais 35% de ce total (cf. figure 1).

A signaler encore que, selon l'article 21 de la LSub, le législateur a fixé un plafond aux subventions nettes de

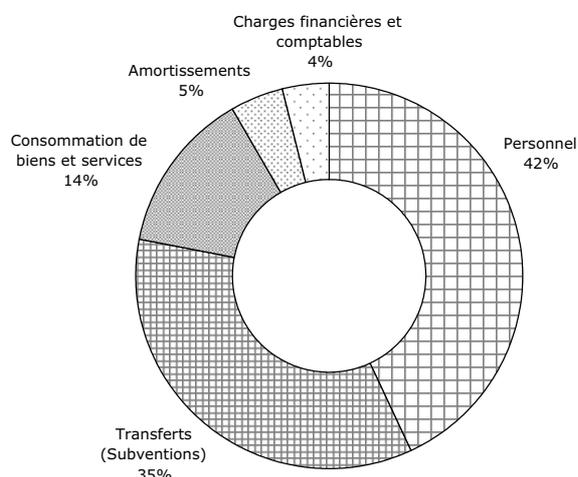


Figure 1: Nature des charges de fonctionnement de l'Etat (comptes 2003)

fonctionnement (soit les subventions brutes de fonctionnement moins les participations fédérales, communales et de tiers notamment), à partir duquel des modifications législatives doivent être proposées, à 25% du produit de la fiscalité. Au budget 2004, cette limite est dépassée, pour s'établir à 25,5%.

6.2 Organisation mise en place

Le Conseil d'Etat a institué une commission de coordination des examens périodiques des subventions (ci-après la commission), dont les membres proviennent en premier lieu des différentes Directions du Conseil d'Etat impliquées par le subventionnement. Des personnes extérieures à l'administration cantonale complètent cette commission, dont le mandat consiste à superviser les examens de subventions. A cet effet, elle est chargée de planifier et d'encadrer ces examens, puis de transmettre à l'attention du Conseil d'Etat ses remarques et recommandations d'adaptation sur la base des rapports d'examen qu'elle analyse.

Une planification générale des examens de toutes les subventions répertoriées dans l'annexe à la LSub a été arrêtée par le Conseil d'Etat en 2002, pour la période de 2003 à 2007. Cette planification a pour objectif la réalisation d'un premier cycle complet d'examen de toutes les subventions cantonales d'ici à la fin 2007. Une planification de détail, élaborée annuellement, précise en outre les objectifs à atteindre pour chacun des examens de subventions retenus.

Les examens de subventions sont réalisés en premier chef par les Directions du Conseil d'Etat qui en ont la responsabilité budgétaire. Elles reçoivent à cette fin un soutien de la part de l'Administration des finances sous forme de formation, d'outils méthodologiques et de suivi régulier. Les examens sont réalisés en principe sur une période de 6 à 8 mois, selon les disponibilités des forces de travail qui doivent être mobilisées au sein des Directions impliquées.

Le déroulement concret d'un examen de subvention peut être décrit sommairement de la manière suivante:

- détermination de la planification annuelle de détail par le Conseil d'Etat, sur la base de la planification générale (2003 à 2007 présentement);
- fixation par le Conseil d'Etat des objectifs à atteindre pour chaque examen planifié;
- désignation par les Directions des personnes chargées de procéder aux examens planifiés;
- formation des chargés d'examen par l'Administration des finances;
- réalisation des examens par les personnes ou groupes de personnes désignés (chargés d'examen), avec l'appui de l'Administration des finances et au moyen d'outils méthodologiques, notamment un questionnaire (cf. annexe, figure 4);
- remise d'un rapport d'examen à la Commission de coordination des examens périodiques des subventions;
- prise de position de la Commission et transmission de propositions à l'attention du Conseil d'Etat;
- décisions de modification ou d'adaptation par le Conseil d'Etat;
- mise en œuvre par les Directions des mesures arrêtées.

La réalisation de l'ensemble de ces phases jusqu'à la décision finale du Conseil d'Etat, s'étale en principe sur une année. Le délai de mise en œuvre dépend quant à lui notamment de la nature et de la portée des mesures décidées.

6.3 Etat d'avancement et résultats actuels des examens périodiques des subventions

6.3.1 En général

Le présent chapitre expose sous forme condensée les mesures les plus significatives prises par le Conseil d'Etat suite aux examens de subventions réalisés depuis l'introduction de la LSub. Les domaines de subventionnement concernés ont été regroupés par Direction du Conseil d'Etat de manière à en faciliter la lecture.

Durant la première année de l'entrée en vigueur de la LSub en 2001, 3 domaines de subventionnement ont fait l'objet d'un examen. Ce nombre restreint de domaines a permis de vérifier l'applicabilité et la fiabilité des instruments d'analyse élaborés. A ce jour, 36 subventions individuelles, regroupées dans 26 domaines de subventionnement différents, ont été examinées selon les prescriptions de la LSub. A la fin 2004, les $\frac{2}{3}$ des subventions répertoriées par la LSub auront fait l'objet d'un examen systématique. En terme de volume, les subventions déjà examinées sont nettement plus modestes. Les premiers examens ont en effet porté sur des domaines moins conséquents, mais qui ne sont pas plus simples à analyser pour autant.

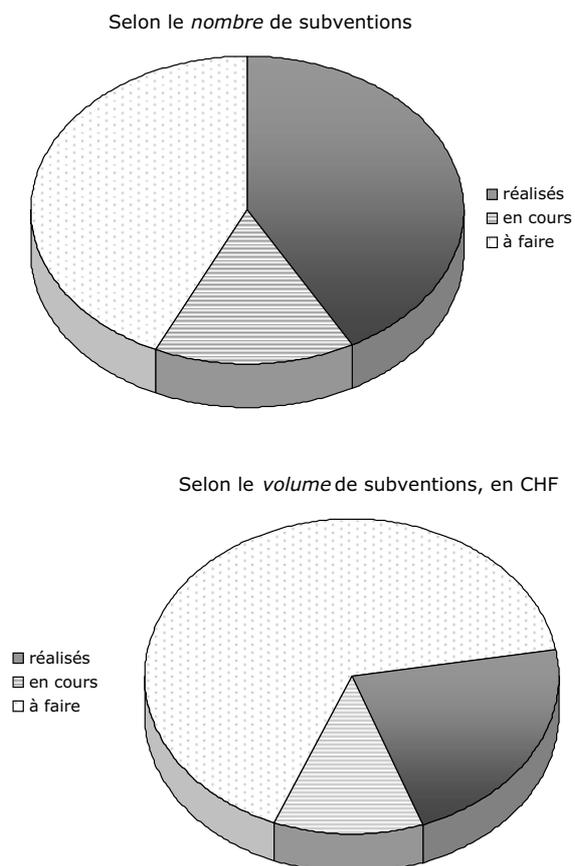


Figure 2: Etat d'avancement des examens de subventions (base: Inventaire des subventions)

L'objectif d'un examen de toutes les subventions répertoriées d'ici à l'horizon 2007 sera atteint, moyennant des efforts soutenus de la part de tous les acteurs concernés.

Les effets de l'ensemble du processus d'examen des subventions ne pourront se faire sentir que sur le moyen terme. Ils dépendent notamment directement de la rapidité avec laquelle sont mises en œuvre les mesures décidées par le Conseil d'Etat. L'expérience démontre que les remises en question demandent souvent une période assez longue de préparation. En l'état, il n'est pas possible d'associer à l'ensemble des mesures prises une dimension chiffrée en terme financier. Chacune des mesures arrêtées contribue cependant à améliorer la cohérence, la sécurité et la performance des dépenses de l'Etat en matière de subventions. De plus, le fait de devoir prendre le temps de réfléchir sur une pratique et de remettre en question certaines habitudes ne débouche pas systématiquement et directement sur des économies chiffrables, mais contribue à améliorer l'efficacité de l'intervention de l'Etat.

6.3.2 Les examens menés par les Directions

6.3.2.1 Direction DSJ

Examens 2001

RSF 52.1: subventions pour la construction, l'équipement et l'entretien des ouvrages et du matériel de protection civile (loi du 17 février 1998 d'application de la loi fédérale de la protection civile)

Mesure: restriction du subventionnement au minimum nécessaire.

Mise en œuvre: exécution terminée; entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la protection civile (LPCi) au 1^{er} janvier 2004.

Principaux effets attendus: stabilisation, voire baisse des coûts par rapport au niveau actuel. Suite à l'adoption de la loi, la redéfinition des tâches et des compétences supprime le subventionnement.

6.3.2.2 Direction DICS

Examens 2002

RSF 411.0.1: subventions aux communes pour les frais afférents aux services de psychologie scolaire, de logopédie et de psychomotricité

Mesures: réorganisation du dispositif administratif de gestion du subventionnement; amélioration de la collecte et de l'analyse des informations relatives aux bénéficiaires ainsi qu'à leurs activités; étude des possibilités d'introduire un système de subventionnement basé sur le forfait.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: meilleure efficacité, sécurité accrue du dispositif de subventionnement.

RSF 412.0.1: subventions aux écoles privées

Mesures: cessation progressive du subventionnement en faveur de l'Ecole de Commerce du Centre de formation du Sacré Cœur dès l'ouverture du Gymnase intercantonal de la Broye (GIB); transfert du suivi du dossier de l'EMAF auprès du Service de la formation professionnelle et

élaboration d'une base légale suffisante de subventionnement.

Mise en œuvre: première mesure en cours d'exécution; seconde mesure exécutée.

Principaux effets attendus: sécurité juridique accrue, meilleure maîtrise des subventions versées.

Examens 2003

RSF 44.1: bourses et prêts personnels de formation

Mesures: attribution de compétences d'octroi au niveau du service responsable de la gestion des bourses et prêts de formation; création d'une procédure d'appel automatique pour les données fiscales nécessaires au traitement des demandes; redéfinition, à moyen terme, de la répartition des tâches et de la prise en charge du financement entre l'Etat et les communes.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: meilleur ciblage, amélioration du travail administratif, stabilisation des coûts.

RSF 45.1: subventions pour la formation des adultes

Mesures: recentrage du subventionnement sur les objectifs prioritaires de la loi; suivi accru des prestations fournies par les allocataires des subventions; renforcement du lien entre prestations et financement dans les contrats de prestations examen approfondi des situations de subventionnement multiple.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: meilleur ciblage, amélioration de l'efficacité.

RSF 461.11: participation de l'Etat aux frais du sport scolaire facultatif

Mesures: examiner les dispositions pour permettre un soutien financier différent, par le biais du Fonds cantonal du sport et de Jeunesse & Sport.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: maintien de l'aide, tout en réduisant les charges pour le budget de l'Etat.

6.3.2.3 Direction DIAF

Examens 2002

RSF 141.1.1: aides financières d'encouragement aux fusions de communes

Mesures: précisions concernant les modalités de gestion et de subventionnement pour la période courant jusqu'à la fin de validité du décret.

Mise en œuvre: exécution terminée (modification du décret y relatif en juin 2003)

Principaux effets attendus: meilleure efficacité, sécurité juridique accrue.

RSF 912.4.11: aides financières pour la reconstitution des vignobles

Mesure: renoncement à la poursuite du subventionnement dès 2007.

Mise en œuvre: exécution en cours.

Principaux effets attendus: économie de l'ordre de 25 000 francs/année dès 2007.

RSF 913.5.5: contributions à l'estivage du bétail (RSF 913.5.5)

Mesures: redéfinition des modalités d'octroi en fonction des objectifs poursuivis; recentrage des versements de subventions aux allocataires définis par la loi; analyse de la possibilité d'intégrer cette aide financière aux prestations prévues dans la loi sur la promotion des produits agricoles (LPPA).

Mise en œuvre: exécution en cours.

Principaux effets attendus: meilleur ciblage de l'intervention, stabilisation voire diminution des coûts.

RSF 923.1: mesures financières en vue d'encourager l'écoulement du poisson indigène

Mesure: renoncement à la poursuite du subventionnement dès 2007.

Mise en œuvre: exécution en cours.

Principaux effets attendus: économie de l'ordre de 5000 francs/année dès 2007.

Examens 2003

RSF 910.4: versements de l'Etat pour le financement des prêts aux exploitations agricoles par le Fonds rural cantonal (FRC)

Mesures: renforcement de la gestion des risques de pertes sur les prêts; fin de l'approvisionnement et fixation définitive du capital du fonds.

Mise en œuvre: en cours d'exécution. Dans le cadre du plan financier, l'alimentation du fonds a été réduite de moitié pour les années 2005 et 2006, et supprimée dès 2007.

Principaux effets attendus: meilleure maîtrise du risque; réduction des subventions.

RSF 915.5: versements de l'Etat à la Caisse cantonale d'amortissement de la dette agricole (CADA) pour la couverture de ses frais administratifs

Mesures: accroissement de la collaboration et de la coordination entre la CADA et le service des améliorations foncières pour la gestion des aides structurelles agricoles; augmentation de l'indépendance des organes de décisions de la CADA; renforcement de la gestion du risque de pertes sur les prêts; réalisation d'une étude visant la création éventuelle d'un organe neutre d'évaluation de la viabilité des projets de requêtes.

Mise en œuvre: en cours d'exécution. Création de deux commissions distinctes: l'une chargée de l'analyse des requêtes et l'autre des décisions d'octroi.

Principaux effets attendus: amélioration de l'efficacité du travail administratif, meilleure maîtrise des risques.

Versements de l'Etat destinés à financer les aides aux exploitations paysannes (AEP)

Mesures: création d'une base légale suffisante selon les prescriptions de la LSub;

renforcement de la gestion du risque de pertes sur les prêts.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: meilleure maîtrise des risques; sécurité juridique accrue.

RSF 917.1: subventions pour les améliorations foncières

Mesures: accroissement de la collaboration et de la coordination entre la CADA et le service des améliorations foncières; suppression, dès la fin de la campagne d'assainissement, des subventions pour les fosses à lisier en tant qu'objet individuel;

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: amélioration de l'efficacité du travail administratif; maîtrise de l'évolution des coûts.

6.3.2.4 Direction DEE

Examens 2001

RSF 87.2: aide complémentaire pour l'encouragement à la construction de logements à caractère social

Mesures: analyse des possibilités de recentrer le cercle des bénéficiaires; redéfinition du dispositif administratif nécessaire pour la mise en œuvre du subventionnement.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: amélioration du ciblage et de l'efficacité de l'intervention; réorganisation administrative.

Examens 2002

RSF 420.1: contributions aux dépenses relatives à la construction, l'entretien et l'exploitation des locaux et installations des écoles professionnelles

Mesures: amélioration des flux d'information relatifs aux effets du subventionnement.

Mise en œuvre: exécution terminée.

Principaux effets attendus: amélioration des connaissances sur les effets des dépenses.

RSF 866.1.1: subventions pour les mesures cantonales de réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi et des chômeurs

Mesures: gestion du fonds cantonal de l'emploi selon le principe du flux tendu, en évitant une trop forte capitalisation.

Mise en œuvre: exécution terminée.

Principaux effets attendus: amélioration de l'efficacité.

Examens 2003

RSF 420.1: subventions pour les cours d'introduction de la formation professionnelle

Compte tenu des changements à venir dans le domaine en question, notamment en raison de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2004 de la nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle, aucune mesure spécifique n'a été prise. Par contre, les éléments suivants seront pris en considération dans le cadre de l'actualisation de la loi cantonale sur la formation professionnelle:

– maintien du rôle central joué par les associations professionnelles;

– association de l'ensemble des partenaires actuels pour la mise sur pied du concept et du financement des cours inter-entreprises;

– recherche et développement de synergies entre les professions enseignées, dans un but de rationalisation;

– analyse de la possibilité d'introduire un système de subventionnement cantonal forfaitaire.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: amélioration de l'efficacité, meilleure maîtrise des coûts.

RSF 900.1: contributions financières de l'Etat pour la promotion économique

Mesures: intensification du suivi des entreprises soutenues; concentration des moyens sur les objectifs de la promotion économique.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: connaissances accrues des effets des subventions, meilleur ciblage.

6.3.2.5 Direction DSAS

Examens 2001

RSF 836.3: allocations de maternité pour les femmes de conditions modestes:

Mesures: redéfinition des objectifs concrets du subventionnement; amélioration de l'instruction des dossiers de demande d'octroi; stabilisation des coûts

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: stabilisation des coûts au niveau actuel, amélioration de l'efficacité.

Examens 2002

RSF 210.1: subventions aux offices de consultation conjugale ou familiale (RSF 210.1)

Mesures: définition de modalités de subventionnement, en tenant compte de la participation financière des usagers; plafonnement des dépenses globales au titre de cette subvention; exploration de la collaboration envisageable avec le Service de planning familial et d'information sexuelle

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: stabilisation des coûts au niveau actuel, amélioration de l'efficacité.

RSF 210.1: subventions pour la surveillance des placements d'enfants

Mesures: redéfinition des modalités de calcul de la subvention en fonction des objectifs de la loi; exigence d'un retour d'informations régulier concernant les activités des entités subventionnées; développement d'un mode de subventionnement s'inspirant du contrat de prestations.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: amélioration du dispositif de subventionnement, efficacité accrue, meilleure maîtrise de l'évolution des coûts.

Examens 2003

RSF 32.4: prise en charge des frais des institutions d'aide aux victimes d'infraction LAVI

Mesures: analyse approfondie des conditions de subventionnement concernant la principale institution partenaire;
amélioration du dispositif cantonal afin de garantir une application uniforme et homogène des conditions d'octroi des aides;
étude des possibilités de regrouper les centres LAVI relevant directement de l'Etat.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: amélioration du contrôle des prestations fournies, meilleure maîtrise de l'évolution des coûts, renforcement de l'efficacité.

RSF 836.1: allocations familiales en faveur des personnes sans activité lucrative de condition modeste

Mesures: redéfinition du cercle des bénéficiaires de la subvention;
renforcement du principe de subsidiarité de la subvention;
développement de la coordination avec les services sociaux afin d'améliorer la qualité des dossiers de requête.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: amélioration de l'efficacité et du ciblage, détermination claire des bénéficiaires visés.

RSF 842.2.4: part de l'Etat aux primes de l'Assurance scolaire contre les accidents (ASA)

Mesure: élaboration d'alternatives en vue de la transformation ou de la suppression de l'ASA.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: adaptation aux besoins, réduction des coûts.

6.3.2.6 Direction DAEC

Examens 2002

RSF 741.1: subventionnement des pistes et bandes cyclables

Mesure: vérification, sur la base d'un cas futur concret, de l'assimilation correcte de la prestation financière de l'Etat à un subventionnement.

Mise en œuvre: exécution terminée.

Principal effet attendu: clarification de la situation.

6.4 Suite des travaux

Pour l'exercice 2004, la planification annuelle décidée par le Conseil d'Etat prévoit l'examen de 13 subventions concernant 8 domaines distincts d'intervention de l'Etat. A la fin de cette année, les 2/3 environ de 86 subventions répertoriées par la LSub auront été examinés selon les

modalités définies plus haut. Le solde des subventions n'impliquera pas dans tous les cas un examen similaire. Certaines de ces subventions ont en effet déjà fait l'objet d'une analyse particulière de conformité à la LSub dans le cadre de modifications apportées à leurs bases légales respectives, conformément aux prescriptions de la LSub. Il sera cependant nécessaire de maintenir à un rythme soutenu les travaux afin de parvenir à examiner l'ensemble des subventions dans ce premier cycle de 6 ans prévu par la LSub. Ainsi, en principe à fin 2007, toutes les subventions octroyées par l'Etat auront été examinées. Par la suite, un nouveau cycle d'analyse sera mis en œuvre, conformément à la LSub. Ce processus de réexamens à intervalle régulier doit permettre de maintenir la meilleure adéquation possible entre les moyens consentis pour le subventionnement, les besoins concrets et les résultats obtenus.

6.5 Constats et perspectives

Les résultats intermédiaires des examens de subventions confirment la nécessité et l'utilité du processus systématique d'examen tel que prévu par la LSub. Les efforts importants consentis par l'administration cantonale pour la réalisation de ces travaux ont pour corollaire les nombreuses mesures prises par le Conseil d'Etat afin d'améliorer dans toute la mesure du possible les résultats, les effets et plus globalement la performance des moyens financiers consacrés au subventionnement.

Le poids sans cesse croissant que représentent les subventions dans le budget de l'Etat appelle un suivi rigoureux et intense de chacune des subventions cantonales, notamment par le biais de réexamens périodiques. La part des subventions nettes de l'Etat rapportées au produit de la fiscalité cantonale a en effet crû de manière régulière durant ces 10 dernières années.

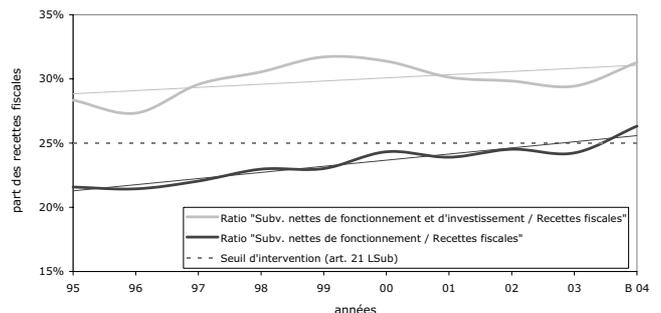


Figure 3: Evolution du rapport entre les subventions cantonales nettes et les recettes fiscales

Les subventions nettes de fonctionnement et d'investissement absorbent aujourd'hui près de 30% du produit de la fiscalité. Durant la dernière décennie, les subventions de fonctionnement ont marqué une progression quasi constante. Le législateur a fixé à ¼ du produit de la fiscalité cantonale le maximum de subventions nettes de fonctionnement¹. Au delà de ce seuil d'intervention, le Conseil d'Etat est tenu de prendre des mesures afin de respecter ce plafond. Le budget 2004 de l'Etat présente pour la première fois un dépassement de cette valeur li-

¹ Les subventions nettes de fonctionnement sont obtenues en retranchant du total des subventions de fonctionnement les participations de tiers (notamment de la Confédération et des communes), les subventions restituées ou récupérées, ainsi que les autres éléments prévus par l'art. 6 LSub.

mite. Sur cette base et selon l'article 21 LSub, le Conseil d'Etat devra proposer des mesures devant permettre de corriger la situation.

A ce dépassement de la limite légale s'ajoute le fait que la tendance générale est à la hausse régulière sur l'ensemble des exercices comptables récents (cf. figure 3). En outre, les subventions de fonctionnement, qui accaparent année après année une proportion grandissante des recettes de l'Etat, vont encore progresser de manière significative et «mathématique», notamment en raison de l'échéance au 31 décembre 2004 du décret du 7 octobre 1992 relatif à la réduction linéaire des subventions cantonales.

Pour se conformer aux exigences de l'article 21 de la loi sur les subventions et compte tenu notamment des incidences financières de l'échéance du décret relatif aux réductions linéaires des subventions, le Conseil d'Etat est dans l'obligation de soumettre au Grand Conseil des propositions de modifications légales touchant le domaine du subventionnement de nature à infléchir l'évolution de cette catégorie de dépenses. Ces perspectives font l'objet d'un message séparé.

nances de l'Etat passait inévitablement par des mesures touchant notamment les recettes, la masse salariale et les effectifs, l'analyse des prestations de l'Etat, les collaborations intercantionales et les subventions allouées. L'actualisation récente du plan financier qui fait l'objet d'un message séparé n'a fait que confirmer la pertinence de ce constat. C'est dire que le Conseil d'Etat entend poursuivre les travaux qu'il a initiés. Les groupes de travail vont désormais s'attacher à concrétiser et mettre en œuvre les propositions formulées et retenues par le Conseil d'Etat. Ils prendront également en considération les avis exprimés par le Grand Conseil lors de la discussion du présent rapport. Comme nous l'avons déjà relevé, la tâche sera longue et difficile. Elle demandera de la volonté, de la patience et de la détermination. Un large appui du Grand Conseil sera aussi nécessaire.

Le Conseil d'Etat vous propose de prendre acte du présent rapport.

ANNEXE

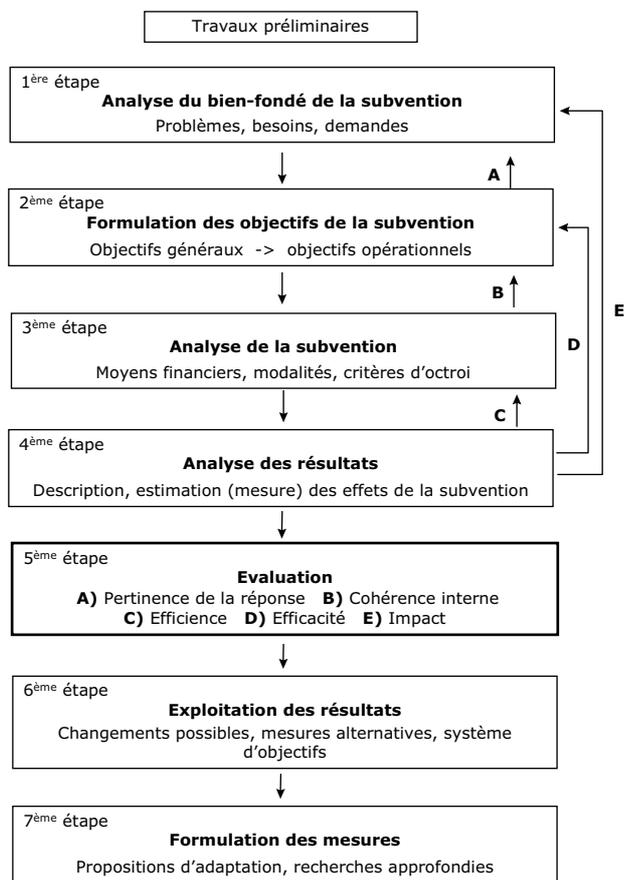


Figure 4: étapes de réalisation d'un examen de subvention: structure de base du questionnaire utilisé

7. CONCLUSIONS

Lors de l'élaboration du plan financier de législature, le Conseil d'Etat a constaté que la maîtrise future des fi-

BERICHT Nr. 147 24. August 2004 des Staatsrats an den Grossen Rat über die im Legislaturfinanzplan 2002–2006 angekündigten Reform- und Umstrukturierungsschwerpunkte

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht über die im Legislaturfinanzplan 2002–2006 angekündigten Reform- und Umstrukturierungsschwerpunkte.

Inhaltsverzeichnis:

- 1 AUSGANGSLAGE UND ZIELE DES BERICHTS
 - 1.1 Ausgangslage
 - 1.2 Ziele des Berichts
- 2 DIE PHASEN DER PROJEKTORGANISATION
 - 2.1 Die geplanten Phasen
 - 2.1.1 1. Phase
 - 2.1.2 2. Phase
 - 2.1.3 3. Phase
 - 2.2 Die Projektorganisation
- 3 BESSERE NUTZUNG DES EINNAHMENPOTENZIALS DES KANTONS
 - 3.1 Ziele
 - 3.2 Geplante Massnahmen
 - 3.2.1 Steuerwesen
 - 3.2.2 Abgaben und Gebühren
 - 3.2.3 Inkasso- und Eintreibungsverfahren
 - 3.2.4 Anwendung des Verursacherprinzips
- 4 GEZÜGELTE ZUNAHME DER LOHNSUMME
 - 4.1 Einleitung
 - 4.2 Analyse der organisatorischen Massnahmen
 - 4.3 Analyse des Handlungsspielraums in Gehaltsfragen
 - 4.4 Analyse der Leistungen des Staats
 - 4.4.1 Einleitung
 - 4.4.2 Die Risiken eines derartigen Projekts
 - 4.4.3 Beschreibung des Konzepts
- 5 INVENTAR & INTENSIVIERUNG DER INTERKANTONALEN ZUSAMMENARBEIT
 - 5.1 Bisherige Arbeiten
 - 5.2 Stärkere Wirksamkeit und Intensität der interkantonalen Zusammenarbeit
 - 5.2.1 Verabschiedung von Leitlinien

- 5.2.2 Schaffung einer Koordination der interkantonalen Zusammenarbeit
- 5.2.3 Schaffung einer Erfolgskontrolle
- 5.2.4 Intensivierung der Zusammenarbeit in Bereichen, die besonders von Ressourcenknappheit betroffen sind und die Synergiemöglichkeiten bieten
- 5.2.5 Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Umsetzung gemeinsamer Aufgaben oder der Delegation von Aufgaben
- 5.3 Nächster Schritt
- 6 PERIODISCHE ÜBERPRÜFUNG DER KANTONALEN SUBVENTIONEN GEMÄSS SUBVENTIONSGESETZ (SUBG)
 - 6.1 Ausgangslage
 - 6.1.1 Das Subventionsgesetz
 - 6.1.2 Die Reformen der Jahre 2002–2006
 - 6.1.3 Die Stellung der Subventionen innerhalb der Kantonsausgaben
 - 6.2 Organisation
 - 6.3 Stand der Arbeiten und aktuelle Ergebnisse der periodischen Subventionüberprüfung
 - 6.3.1 Im Allgemeinen
 - 6.3.2 Von den Direktionen durchgeführte Subventionüberprüfungen
 - 6.4 Weiteres Vorgehen
 - 6.5 Feststellungen und Ausblick
- 7 SCHLUSS

1. AUSGANGSLAGE UND ZIELE DES BERICHTS

1.1 Ausgangslage

Der Staatsrat hat in seinem Bericht vom 29. Oktober 2002 über die Regierungsrichtlinien und den Finanzplan für die Legislaturperiode 2002–2006 festgestellt, dass er zu jener Zeit noch nicht in der Lage war, konkrete Vorschläge für strukturelle Massnahmen zu machen, mit denen sich die Defizite unter der gesetzlichen Defizitgrenze halten lassen würden. Dies hing insbesondere damit zusammen, dass die Massnahmen im Einzelnen noch eingehend geprüft werden mussten. Der Staatsrat vertrat ferner die Auffassung, dass das Dienstleistungsangebot und der Verwaltungsapparat in den meisten Bereichen die richtigen Dimensionen hatten. Nach Ansicht des Staatsrates würden die Freiburger Steuerzahler auch keine zusätzliche Steuerbelastung akzeptieren.

Auch die gesetzlichen Sachzwänge, der Wille der Steuerzahler, die steigenden Kosten der vorrangigen Aufgaben und die neu begründeten Bedürfnisse waren Faktoren, die den Handlungsspielraum des Staatsrates stark einschränkten. Der Staatsrat wollte es jedoch nicht bei dieser Feststellung bewenden lassen.

Damit die Entwicklung der Kantonsfinanzen in den nächsten Jahren im Griff behalten werden kann, kündigte der Staatsrat an, dass er sich auf die folgenden fünf Reform- und Umstrukturierungsschwerpunkte konzentrieren wollte:

- genauere Prioritätensetzung;
- bessere Nutzung des Einnahmepotenzials des Kantons;
- gezielte Zunahme der Lohnsumme;
- Bestandesaufnahme und Intensivierung der interkantonalen Zusammenarbeit;

- beschleunigte Überprüfung der kantonalen Subventionen.

Der Staatsrat erklärte, er würde eine Projektorganisation einsetzen, deren Aufgabe es sein werde, diese fünf Reform- und Umstrukturierungsschwerpunkte zu vertiefen. Er erwähnte ferner, dass ein Zwischenbericht dem Grossen Rat vorgelegt werde.

1.2 Ziele des Berichts

Mit dem vorliegenden Bericht wird nun das Versprechen eingelöst. In diesem Bericht wird die Projektorganisation vorgestellt und der Grosse Rat über den Stand der Arbeiten der verschiedenen Arbeitsgruppen und über die wichtigsten, bis jetzt formulierten Vorschläge informiert.

2. DIE PHASEN DER PROJEKTORGANISATION

Die Diskussionen in der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission und in den Plenarsitzungen, an denen der Staatsrat und die Verwaltung wiederholt um rasche Massnahmen gegen die Verschlechterung der finanziellen Lage gebeten wurden, haben den Staatsrat in seiner Absicht bestärkt, die Reformschwerpunkte zu vertiefen. Damit das weitere Vorgehen gelingt, hat er mehrere Projektphasen und eine Projektorganisation festgelegt.

Der Staatsrat hat ferner folgende grundsätzliche Schritte unternommen:

- Er bestätigte seinen im Bericht zum Finanzplan ausgedrückten Handlungswillen.
- Er beschloss, sich direkt an den Arbeiten zu beteiligen.
- Jede Staatsrätin und jeder Staatsrat forderte seine leitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf, sich aktiv zu beteiligen, und legte ihnen dar, dass diese Arbeiten wichtig und von vorrangiger Bedeutung sind.
- Alle Direktionen mobilisierten sich, um einen aktiven Beitrag zu diesem Prozess zu leisten.

2.1 Die geplanten Phasen

Der Staatsrat verlangte, dass die Arbeiten in folgende Phasen eingeteilt werden:

2.1.1 1. Phase

In dieser Phase werden Reform- und Umstrukturierungspisten und -vorschläge ausgearbeitet. Vier Arbeitsgruppen wurden für die folgenden Bereiche zugeteilt und werden von einem oder mehreren Regierungsmitgliedern geleitet:

- genauere Prioritätensetzung:
Direktor der ILFD (Präsident),
Direktorin der GSD, Direktor der RUBD;
- bessere Nutzung des Einnahmepotenzials:
Direktor der FIND (Präsident);
- gezielte Zunahme der Lohnsumme:
Direktor der VWD (Präsident), Direktor der SJD;
- interkantonale Zusammenarbeit:
Direktorin der EKSD (Präsidentin).

Es wurde vereinbart, dass der fünfte Reformschwerpunkt (der Bereich der Subventionen) im Rahmen des Verfahrens gemäss Subventionsgesetz behandelt wird.

Nach einer Situationsanalyse wurde schliesslich davon abgesehen, die Arbeitsgruppe «genauere Prioritätensetzung» zu schaffen, denn es wurde festgestellt, dass dieses Thema zu den ständigen Aufgaben des Staatsrats gehört.

2.1.2 2. Phase

In dieser Phase werden die Arbeitsgruppen und die Direktionen damit beauftragt, die Massnahmen vertieft zu überprüfen, die der Staatsrat gestützt auf die Vorschläge der Arbeitsgruppen beschlossen hat.

2.1.3 3. Phase

In der dritten Phase entscheidet der Staatsrat über die von den Direktionen ausgearbeiteten Projekte. Allfällige Vorschläge für Gesetzesänderungen werden dem Grossen Rat unterbreitet. Heute sind die Arbeiten der 1. Phase abgeschlossen und einzelne Arbeiten der 2. Phase wurden bereits begonnen.

2.2 Die Projektorganisation

Die Projektorganisation sieht wie folgt aus:

– Arbeitsgruppen

Die unter Punkt 2.1.1. aufgezählten Arbeitsgruppen bestehen höchstens aus 7 bis 9 Mitgliedern. Den Vorsitz hat ein Mitglied des Staatsrats, im Übrigen organisieren sie sich selbst. Der Staatsrat hat ihre Zusammensetzung festgelegt und ihre jeweiligen allgemeinen Ziele sowie ihren Zeitplan bestimmt.

– Aufsichtsgremium

Dieses Gremium setzt sich aus Vertretern des Staatsrats zusammen: Herrn Lässer, dem Staatsratspräsidenten von 2003, als das Aufsichtsgremium geschaffen wurde, der Direktorin der GSD, dem Direktor der FIND sowie dem Staatskanzler in seiner Funktion als Präsident der Konferenz der Generalsekretäre, dem Staatsschatzverwalter und dem Projektkoordinator.

– Projektkoordinator

Der Projektkoordinator hat hauptsächlich folgende Aufgaben:

- Er sorgt für das reibungslose Funktionieren des Aufsichtsgremiums (Organisation der Sitzungen, Beschlussprotokolle usw.).
- Er garantiert die Beachtung der Fristen und den guten Aufbau der von den Direktionen erstellten Projektergebnisse (Deliverables).
- Er verfasst zusammen mit der Finanzverwaltung einen Teil der Berichte und Projektergebnisse zuhanden des Aufsichtsgremiums und des Staatsrats.

Diese Aufgabe wird von Marcel Godel, wirtschaftswissenschaftlicher Berater der Volkswirtschaftsdirektion, sichergestellt.

Der Bericht enthält im Folgenden eine Zusammenfassung der Vorschläge und Massnahmen, die der Staatsrat gestützt auf die Berichte der Arbeitsgruppen genehmigt hat, und die folgende Themen betreffen:

- Bessere Nutzung des Einnahmepotentials des Kantons (siehe Kapitel 3);

- Gezügelter Zunahme der Lohnsumme (siehe Kapitel 4);
- Inventar und Intensivierung der interkantonalen Zusammenarbeit (siehe Kapitel 5);
- Periodische Überprüfung der kantonalen Subventionen gemäss Subventionsgesetz (siehe Kapitel 6)

3. BESSERE NUTZUNG DES EINNAHMENPOTENZIALS DES KANTONS

3.1 Ziele

Die bessere Nutzung des Einnahmepotenzials des Kantons ist einer der fünf Reform- und Umstrukturierungsschwerpunkte, die der Staatsrat in den Regierungsrichtlinien und im Finanzplan für die Legislaturperiode 2002–2006 angekündigt hatte. Der Staatsrat hat im Hinblick auf die Prüfung der hier kurz-, mittel- und langfristig zu treffenden Massnahmen eine Arbeitsgruppe eingesetzt und sie mit der Untersuchung der folgenden vier Bereiche beauftragt:

- Steuerwesen;
- Abgaben und Gebühren;
- Anwendung des Verursacherprinzips;
- Inkasso- und Eintreibungsverfahren.

3.2 Geplante Massnahmen

Ausgehend von den Vorschlägen der Arbeitsgruppe hat der Staatsrat beschlossen, die folgenden Handlungsmöglichkeiten zu berücksichtigen:

3.2.1 Steuerwesen

Der Staatsrat stellt fest, dass das allgemeine Umfeld für Steuererhöhungen gegenwärtig sehr ungünstig ist. Den Möglichkeiten des Staates, auf diesem Weg seine Einnahmen zu erhöhen, sind somit enge Grenzen gesetzt. Es gibt aber dennoch einige Bereiche, in denen ein Einnahmewachstum erzielt werden kann.

3.2.1.1 Besteuerung der Einkommen aus Schwarzarbeit

Der Begriff «Schwarzarbeit» ist im weiteren Sinne zu verstehen. Er darf sich nicht auf den Kreis der Personen beschränken, die trotz Erwerbstätigkeit überhaupt kein steuerbares Einkommen deklarieren, sondern er muss auch auf den parallelen Nebenerwerb ausserhalb der ordentlichen Arbeit zielen. Hier muss nach Wegen gesucht werden, wie die Schwarzarbeiter oder ihre Arbeitgeber dazu gebracht werden können, die so erzielten Einkommen zu deklarieren. In diesem Zusammenhang wird die Einführung eines Checkdienstes (Beitragsgutschriftverfahren) geprüft, wie es im Kanton Genf existiert. Mit diesem System wird den Arbeitnehmern die soziale Grundversicherung gewährleistet (AHV, IV, EO, ALV), und die Arbeitgeber werden von administrativen Arbeiten entlastet und brauchen sich nicht mehr um die Ausstellung des Lohnausweises zu kümmern, der die Grundlage für den Steuerbezug bildet. Der Checkdienst funktioniert folgendermassen:

- Der Arbeitgeber füllt eine Beitrittserklärung aus und überweist dem Checkdienst vierteljährlich den Betrag

der voraussichtlichen Kosten (die Berechnung erfolgt auf dem Nettolohn und beträgt 14% für die Sozialabgaben und 6% für die Verwaltungskosten).

- Der Arbeitgeber erhält vom Checkdienst ein Checkheft. Jeder Check besteht aus drei Teilen: der Quittung für den Arbeitgeber, einem Teil, den der Arbeitgeber dem Checkdienst für die Bearbeitung der Lohnabrechnung und der Sozialbeiträge zustellt, und einer Abrechnung für den Arbeitnehmer.
- Der Arbeitgeber zahlt dem Arbeitnehmer den Nettolohn aus und schickt einen Check an den Checkdienst, auf dem er die Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden und den entsprechenden Stundenlohn vermerkt.
- Der Checkdienst erhebt anschliessend die Sozialabgaben auf dem vom Arbeitgeber im Voraus eingezahlten Vorschuss und zahlt sie bei den entsprechenden Versicherungen ein.
- Einmal pro Jahr stellt der Checkdienst dem Arbeitgeber eine Abrechnung über die Sozialabgaben und dem Arbeitgeber einen Lohnausweis zu.

3.2.1.2 Besteuerung der Nebenerwerbseinkommen und der Lohnnebenleistungen

Es geht hier darum Lösungen zu finden, wie die Nebenerwerbseinkommen besser erfasst und somit besteuert werden können. Hier muss das Untersuchungsfeld so breit wie möglich sein und alle Bereiche umfassen, einschliesslich beispielsweise Sport und Kultur. Ausserdem sollte es möglich sein, mit der Einführung des neuen gesamtschweizerischen Lohnausweises alle möglichen Arten von Lohnnebenleistungen (Dienstauto, Krankenkassenprämien usw.) zu besteuern.

3.2.1.3 Register der steuerpflichtigen Personen

Hier stellt sich die Frage nach der Vollständigkeit des Registers der steuerpflichtigen Personen. Es wäre in Zusammenarbeit mit den grössten Gemeinden des Kantons und allenfalls in Anlehnung an die Praxis anderer grösserer Schweizer Städte zu prüfen, ob die gegenwärtigen Methoden zur Erfassung der steuerpflichtigen Personen noch verbessert werden können.

3.2.1.4 Steuerprüfung

Eine engere Zusammenarbeit mit der Ausgleichskasse (AHV) und den für die MWSt zuständigen Stellen könnte zur Aufdeckung nicht deklarerter Einkommen beitragen. Es sollten regelmässige Kontrollen durchgeführt werden.

3.2.2 Abgaben und Gebühren

Hier hat der Staatsrat den Vorschlag der Arbeitsgruppe übernommen, nämlich die Einführung einer periodischen Überprüfung der Abgaben und Gebühren ähnlich der periodischen Überprüfung der kantonalen Subventionen. Dabei werden folgende Ziele verfolgt:

- einerseits soll dadurch die regelmässige Anpassung der bestehenden Abgaben und Gebühren gewährleistet werden, und;
- andererseits können so Leistungsbereiche gefunden werden, für die neue Abgaben oder Gebühren erhoben werden könnten.

Was das Vorgehen betrifft, müsste man sich zuerst über das Vorgehen des Bundes und der anderen Kantone informieren und ausserdem bei den Dienststellen und Anstalten eine Umfrage durchführen und diese damit beauftragen, die bestehenden Möglichkeiten aufzulisten. Die dafür erforderliche Organisation könnte drei Stufen umfassen:

- eine interdisziplinäre Gruppe (namentlich bestehend aus Ökonomen und Juristen), die für die Überprüfung der Abgaben und Gebühren verantwortlich ist;
- eine für den Bereich «Abgaben und Gebühren» zuständige Ansprechperson in jeder Direktion als Bindeglied und;
- die betroffenen Dienststellen und Anstalten.

Als Grundlage für dieses Vorgehen könnten die Richtlinien aus dem Jahre 1987 über die Festsetzung und Anpassung der Abgaben und Gebühren dienen.

3.2.3 Inkasso- und Eintreibungsverfahren

In Anlehnung an die Schaffung des Kantonalen Finanzdienstes schlägt der Staatsrat die Prüfung der Schaffung eines Kantonalen Inkasso- und Eintreibungsdienstes vor (ohne den Bereich Steuern). Der Staatsrat ist auch der Ansicht, dass der zunehmende Einsatz des SAP-Fakturierungsmoduls, mit dem das Mahnverfahren automatisch und systematisch ausgelöst wird, auch das Eintreibungsverfahren verbessert. Ferner müsste nach Meinung des Staatsrats auch die Ausweitung des Inkassos gewisser Steuern und Abgaben der Gemeinden durch den Staat geprüft werden.

3.2.4 Anwendung des Verursacherprinzips

Auf kantonaler Ebene sind die Möglichkeiten zur Einnahmensteigerung über die Anwendung des Verursacherprinzips begrenzt. Dieser Grundsatz kommt nämlich in der Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Umwelt- und den Gewässerschutz bereits weitestgehend zum Tragen. Handlungsmöglichkeiten bestehen jedoch noch in den folgenden Bereichen:

- Revision des Steuersatzes der Motorfahrzeugsteuer nach Hubraum;
- Prüfung einer Gebührenerhöhung für Konzessionen oder Bewilligungen;
- Prüfung einer Abgabe auf dem Kiesabbau.

Der Staatsrat wird in den kommenden Monaten die vorgeschlagenen Massnahmen in diesen verschiedenen Bereichen präzisieren und konkretisieren.

4. GEZÜGELTE ZUNAHME DER LOHNSUMME

4.1 Einleitung

Die mit diesem Thema befasste Arbeitsgruppe hat sechs Sitzungen abgehalten. Die Arbeitsgruppe hat zu Beginn festgestellt, dass die Analyse bestimmter Massnahmen nicht in ihren Kompetenzbereich fiel oder in verschiedenen Bereichen bereits Massnahmen getroffen wurden oder in Vorbereitung waren.

Drei Untersuchungsbereiche wurden schliesslich eingekreist und behandelt:

- Analyse der organisatorischen Massnahmen im Zusammenhang mit der Personalverwaltung;
- Analyse des Handlungsspielraums des Staatsrats in Gehaltsfragen;
- Analyse der Leistungen des Staats.

4.2 Analyse der organisatorischen Massnahmen

In diesem Bereich hat sich der Staatsrat für folgende Massnahmen entschieden:

- Bei Abgängen (Pensionierung oder Kündigung), wird eine Analyse durchgeführt, bevor die Stelle neu besetzt wird. Der Dienstchef oder der Direktor der betroffenen Dienststelle muss hierzu ein Formular ausfüllen. Das Formular wird von der Direktion oder der Verwaltungseinheit validiert. Daraufhin prüft das POA (Amt für Personal und Organisation), ob ein Ersatz notwendig ist. Endgültig entscheiden wird die Anstellungsbehörde entsprechend dem Reglement über das Staatspersonal. Dem Formular muss das Pflichtenheft beigefügt werden.
- Das Formular, mit dem ein Gesuch um AHV-Überbrückungsrente gestellt werden kann, sollte in dieses Verfahren integriert werden können.
- Bei der Schaffung einer neuen Stelle kommt ein gleichartiges Verfahren zur Anwendung.
- Bei einer Kündigung oder einem Rücktritt in den Ruhestand wird die Person über die Gründe ihres Abgangs befragt und um eine kurze Bilanz ihrer Tätigkeit sowie um Änderungsvorschläge gebeten. Die entsprechende Unterlage reicht die Person dem Dienstchef oder direkt der Direktion oder der höheren Verwaltungseinheit ein. Mit diesem Dokument kann auch um ein Abgangsgespräch mit der Direktion oder der höheren Verwaltungseinheit ersucht werden.

4.3 Analyse des Handlungsspielraums in Gehaltsfragen

Die Zunahme der Lohnsumme ist eine der Hauptsorgen des Grossen Rates und des Staatsrats. Die Arbeitsgruppe hat den Handlungsspielraum untersucht, über den der Staatsrat im Bereich der Löhne verfügt. Die folgende Aufstellung zählt die Einflussmöglichkeiten auf, die das neue, am 1.1. 2003 in Kraft getretene Personalgesetz dem Staatsrat zugesteht.

Hinweis: Die folgende Liste berücksichtigt keine organisatorischen Massnahmen bezüglich der Zahl der Vollzeitstelleneinheiten, der Arbeitszeit (wöchentliche, jährliche, Rentenalter usw.) der Urlaubsdauer (Schwangerschaftsurlaub, Ferien usw.) oder die Dauer der Lohnfortzahlung bei Krankheit oder Unfall.

Gegenstand und entsprechende Gesetzesbestimmungen

Kommentar

1. Festsetzung der Gehaltsskalen

Art. 79 und 80 StPG sowie Art. 89 und 90 StPR

In Beachtung des Gesetzmässigkeitsprinzips sind die Minima und Maxima der Gehaltsskalen gesetzlich festgelegt. Der Staatsrat legt selber die Zahl der Klassen und deren Minima und Maxima sowie die Höhe der Stufen und

deren Anzahl fest. Für die erste Zeit ist zwar vorgesehen, dass der Staatsrat die geltenden Stufen beibehält, doch durch Einwirkung auf den Betrag der Stufen und auf die Dauer ihrer Zuteilung, kann der Lohnanstieg gebremst werden, was das aktuelle System nicht erlaubt.

2. Teuerungsausgleich

Art. 81 StPG und Art. 91 StPR

Der Staatsrat fällt jedes Jahr einen Entscheid über die Anpassung an die Teuerung. Er muss mindestens alle 3 Jahre eine Gehaltsanpassung vornehmen (das erste Mal im 2006 mit Wirkung auf den 1. Januar 2007). Doch wenn die finanzielle Lage des Staats dies rechtfertigt, kann auch nur eine Teilanpassung erfolgen.

3. Anpassung an die Reallohnentwicklung im Allgemeinen

Art. 81 StPG und Art. 92 StPR

In Analogie zum System des Teuerungsausgleichs entscheidet der Staatsrat jährlich über die Anpassung und ist alle 3 Jahre dazu verpflichtet: bei negativer Entwicklung kann die Anpassung den sozialen Aspekten Rechnung tragen. Wenn die finanzielle Lage des Staats dies rechtfertigt, kann bei einer positiven Entwicklung auch nur eine Teilanpassung erfolgen.

4. Anpassung an die Reallohnentwicklung, Erhöhung des Höchstbetrags der Gehaltsklassen

Art. 81 und 137 Abs. 2 StPG, Art. 92 StPR

Diese Bestimmungen geben dem Staatsrat keinen Handlungsspielraum, um den Lohnsummenanstieg zu begrenzen. (Betrifft die Erhöhung des Höchstbetrags um jährlich 300 Franken).

5. Arbeitsmarktzulage (Grundsatz, Gewährung in Form zusätzlicher Gehaltsstufen, Gewährung in Form einer Gehaltszulage, Personalkategorien)

Art. 84, 88 Abs. 2 StPG, Art. 97 bis 101 StPR

Ausser der Gewährung in Form zusätzlicher Gehaltsstufen sind diese Zulagen zeitlich begrenzt und können gekürzt oder gestrichen werden. Der Staatsrat kann den Arbeitsmarkt berücksichtigen, um qualifiziertes Personal halten oder anstellen zu können, behält aber die finanzielle Kontrolle über diese Massnahme. Zurzeit werden keine Entschädigungen bezahlt (ausser bei der Kantonspolizei, aber in bescheidenem Masse).

6. Prämien und Belohnungen (Einzelprämie, Gruppenprämie, Belohnung für Erfindungen und Vorschläge)

Art. 92 bis 95 StPG, nicht im StPR

festgelegt, wird aber später geregelt.

Nach Inkrafttreten der Ausführungsbestimmungen werden diese Prämien und Belohnungen nur noch einen begrenzten Einfluss auf die Lohnsumme haben (zurzeit nicht genutzt).

7. Arbeitgeberzulage für Kinder

Art. 96 StPG und Art. 110 bis 112 StPR

Die Beträge (150 Franken für 1. und 2. Kind sowie 75 Franken ab 3. Kind) können vom Staatsrat festgesetzt werden.

8. Einmalige Zulage bei Invalidität oder im Todesfall

Art. 97 StPG

(keinen Einfluss)

9. Dienstaltersgeschenk

Art. 98 StPG und Art. 113 bis 116 StPR

Die Bedingungen können vom Staatsrat festgesetzt werden.

10. Besondere Entschädigungen (für Vertretung, Sitzungen und besondere Arbeiten, für Spesen und Umzug)

Art. 99 bis 102 StPG, Art. 117 bis 134 StPR

Die Bedingungen können vom Staatsrat festgesetzt werden.

11. Arbeitgeberbeiträge an die Sozialversicherungen

Art. 103 StPG

Es handelt sich um Sozialbeiträge, die durch Gesetze des Bundes und des Kantons geregelt werden. Auf kantonaler Ebene können die Beiträge an die PKSPF von 11,5% nur per Gesetzesänderung abgeändert werden. Über die UVG-Prämien werden jetzt schon Verhandlungen geführt, der Spielraum ist aber gering, da die Prämien vom BSV und BPV genehmigt werden müssen.

12. Beschrieb, Bewertung und Einreihung der Funktionen

Art. 17 und 18 StPG

Die Bedingungen können vom Staatsrat festgesetzt werden. Gemäss einem BGE kann aber nicht aus Budgetgründen von einer Verbesserung der Gleichbehandlung von Mann und Frau abgesehen werden.

Abkürzungen:

StPG: Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal

StPR: Reglement über das Staatspersonal (Stand am 1. Januar 2004)

Diese Liste bedeutet nicht, dass der Staatsrat in all diesen Bereichen tatsächlich eingreifen wird. Sie zeigt aber, dass der Staatsrat in den meisten Fällen auf die wichtigsten Bestandteile der Lohnsumme Einfluss nehmen kann.

4.4 Analyse der Leistungen des Staats

4.4.1 Einleitung

Die vom Staatsrat beauftragte Arbeitsgruppe hat sich ferner damit befasst, konkrete Vorschläge zu formulieren, um gemäss den Zielen von Kapitel 5 des Finanzplans für die Legislaturperiode den Nettolohnsummenanstieg mittel- und langfristig zu zügeln. Damit dieses Ziel erreicht wird, meint die Arbeitsgruppe, dass die Aufgaben des Staats überdacht und die erbrachten Leistungen untersucht werden müssen. Deshalb sollten eine Analyse der staatlichen Leistungen durchgeführt werden. Auch der Staatsrat teilt diese Meinung.

Das vorliegende Kapitel ist die Zusammenfassung eines Berichts, den die HSW Freiburg in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe erstellt hat. Der Bericht stützt sich auf zahlreiche Forschungs- und Analysearbeiten, die es erlaubten, eine Evaluation vorzunehmen und eine Empfehlung bezüglich der Methoden und Systeme für eine Leistungsanalyse herauszugeben.

Nach einer Umfrage bei den öffentlichen Verwaltungen verschiedener Kantone, insbesondere der Kantone Jura und Neuenburg, kam man zum Schluss, dass **der Kanton Freiburg sein eigenes System für eine Leistungsanalyse entwickeln muss** und zwar aus folgenden Gründen:

- Die Erfahrung zeigt, dass ein pragmatischer Ansatz gewählt und angewandt werden muss, damit die kantonalen Eigenheiten berücksichtigt werden können;
- Es gibt nur wenige Methoden, die wissenschaftlich anerkannt sind. Ausserdem können sie nicht eins zu eins übernommen werden, da sie zumeist den Beizug externer Spezialisten erfordern.

4.4.2 Die Risiken eines derartigen Projekts

Die Untersuchungen haben ergeben, dass die Leistungsanalyse einen Konflikt zwischen dem politischen Willen und dem tatsächlich Möglichen an den Tag fördern kann. Die Reibungen zwischen den politischen Absichten und der Wirklichkeit, die gekennzeichnet ist durch die Eigenheiten der verschiedenen Tätigkeitsgebiete des Staats, durch den allfälligen Widerstand des Personals, durch andere Projekte, die vom Personal bereits ein besonderes Engagement verlangen, aber auch die geltende Gesetzgebung könnten die Verwirklichung der politischen Beschlüsse behindern. Die Durchführung einer Leistungsanalyse bedeutet eine klare Bejahung der auf allen politischen und administrativen Entscheidungsebenen unternommenen Schritte.

Ausserdem ist zu bedenken, dass bestimmte Bereiche der Kantonsverwaltung nicht mit Standardinstrumenten evaluiert werden können. Dies betrifft unter anderem das Unterrichtswesen, die Polizei, das Gesundheitswesen oder bestimmte Bereiche, deren Aufgaben durch den Bund bestimmt werden. Der rein administrative Teil dieser Bereiche kann jedoch mit den gleichen Mitteln wie die anderen Bereiche analysiert werden.

Der Staatsrat ist sich der Risiken eines derartigen Projekts bewusst. Deshalb vertritt er die Meinung, dass die Analyse auf interner Ebene durchgeführt werden muss und dass im Anschluss an die Pilotanalyse, diese auf alle Verwaltungseinheiten des Staats innerhalb einer relativ kurzen Frist ausgedehnt werden sollte.

4.4.3 Beschreibung des Konzepts

Mit der Einführung einer Leistungsanalyse müssen verschiedene Ziele erreicht werden:

Allgemeines Ziel:

Definition einer Reihe von Massnahmen und Vorschlägen, mit denen bewertet werden kann, ob die Leistungen des Staats angemessen sind. Hierfür sollten:

- die Leistungen durchleuchtet werden, um Transparenz über diese Leistungen zu schaffen.
- die Leistungen analysiert und bewertet werden.
- Vorschläge ausgearbeitet werden, um die Leistungen zu redimensionieren.

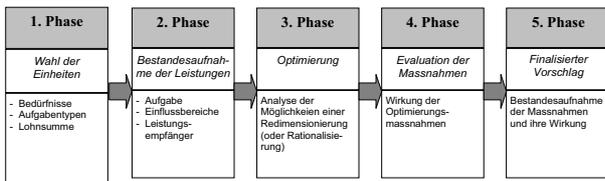
Besondere Ziele:

Beeinflussung der Personalverwaltung, um:

- die Lohnsumme unter Kontrolle zu halten;
- personelle Ressourcen zur Ausführung der wichtigsten Aufgaben des Staats freizusetzen;
- den Handlungsspielraum zu vergrössern.

4.4.3.1 Ablauf der Phasen

Das vorgeschlagene Konzept besteht aus **fünf Phasen** und stützt sich hauptsächlich auf die Erfahrungen aus dem Projekt der Führung mit Leistungsauftrag (FLA) in der Kantonsverwaltung.



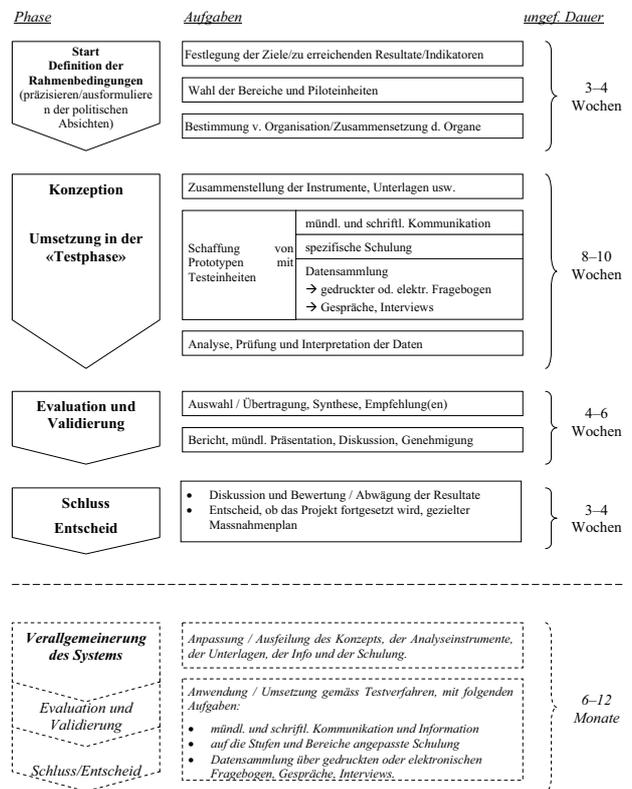
Auch wenn das vorgeschlagene Konzept einfach und klar erscheint, so kann ein so empfindliches Thema wie die Analyse und allfällige Redimensionierung der staatlichen Leistungen nicht mit einer völlig rationellen und wissenschaftlichen Methode angegangen werden. Stattdessen werden auch Werturteile in die Entscheidungen einfließen. Dies wird besonders bei den Entscheidungen der Fall sein, die anhand der Aktions- und Änderungsvorschläge gefällt werden müssen. Da sowohl wissenschaftliche als auch politische Aspekte den Entscheid beeinflussen, muss sich dieser auf einen transparenten Prozess abstützen: Wer entscheidet aufgrund welcher Konsultationen oder Stellungnahmen?

Bezüglich der Methode, die für die Analyse der staatlichen Leistungen im Kanton Freiburg eingesetzt werden soll, scheint es uns vorteilhaft, das Projekt einer Teilreform des Kantons Jura als Vorbild zu nehmen.

Die Verordnung zur Festlegung der allgemeinen Organisationsregeln verlangt von den Direktionen und der Staatskanzlei, dass sie eine Bestandesaufnahme der wichtigsten Aufgaben aller ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten aufstellen. Diese Bestandesaufnahme wird bereits Teil des Prozesses der Leistungsanalyse sein.

4.4.3.2 Schematischer Verlauf

Unter Berücksichtigung der oben genannten Bedingungen wird im Folgenden eine schematische Darstellung des Prozesses für die Realisierung des Freiburger Modells aufgestellt.



4.4.3.3 Mittel und Organisation

4.4.3.3.1 Mittel

Bezüglich der finanziellen und personellen Mittel, der Organisation und der Infrastruktur kann man sich ebenfalls auf das Vorgehen und die Erfahrungen anderer Kantone stützen. Eine detaillierte Kostenschätzung für die verschiedenen Organe und Aufgaben steht noch aus. Die für die Pilotphase benötigten finanziellen Mittel werden auf etwa 350 000 Franken geschätzt. Darin nicht inbegriffen sind die internen Kosten der Pilotseinheiten.

4.4.3.3.2 Akteure

Damit ein professionelles Verfahren und die Anwendung der spezifischen Methodik eines derartigen Systems gewährleistet werden, ist die Beteiligung oder zumindest die zeitweise Begleitung durch einen oder mehrere interne oder externe Spezialisten im Bereich der Organisationsanalyse oder der öffentlichen Verwaltung erforderlich. Ebenfalls sollten innerhalb der Verwaltung Personen rekrutiert werden, die damit beauftragt sind, die am Prozess beteiligten Organe und leitenden Angestellten oder sogar das gesamte Personal zu unterstützen (technische Unterstützung, «psychologische» Begleitung). Diese beiden Gruppen von Fachpersonen werden nicht nur ihre spezifischen Kompetenzen zur Verfügung stellen und für die Beachtung der Methode sorgen, sondern auch die Gleichbehandlung gewährleisten und einen unbefangenen Blick von aussen auf die analysierten Einheiten werfen.

Auch wenn sich die Projektgruppe auf die Erfahrungen aus den jurassischen und neuchâtelischen Projekten stützt und verschiedene Elemente daraus übernehmen kann, ist eine starke Beteiligung des Amtes für Personal und Organisation unerlässlich. Seine Aufgabe besteht

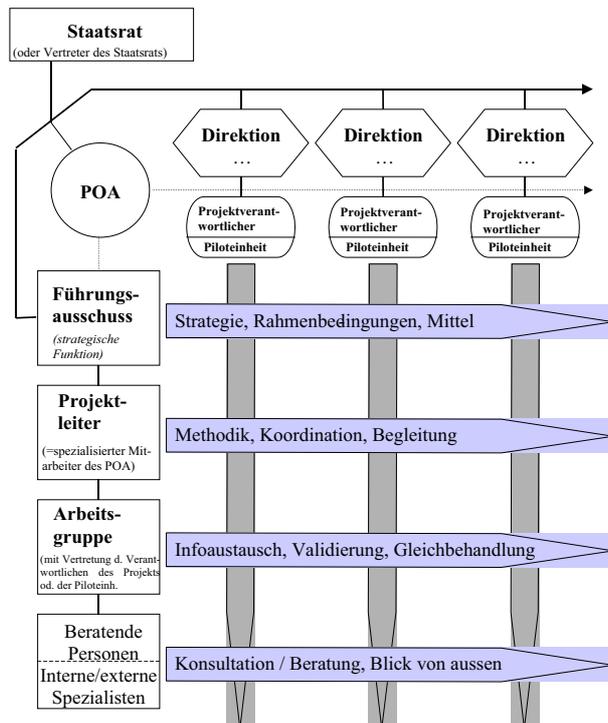
insbesondere in der Kontrolle und Gewährleistung des Zusammenspiels mit anderen Projekten und der Gesetzgebung sowie in der Unterstützung und Überwachung der Normierung des Analysesystems. Die Projektgruppe, die aus repräsentativen Vertretern der Direktionen, Institutionen und anderen betroffenen – und interessierten – Einrichtungen besteht, muss für die Berücksichtigung der Freiburger Besonderheiten sorgen.

Auch wenn schliesslich alle Bereiche des Staats einer Analyse unterzogen werden (deren Methode und Zeitplan noch zu bestimmen sind), sieht das Konzept eine Pilotphase vor, an der das Modell ausgearbeitet, die Instrumente ausprobiert und das Konzept ausgefeilt werden. Für diese Phase wird der Staatsrat noch vor Ende dieses Jahres in jeder der sieben Direktionen eine Verwaltungseinheit bezeichnen, die einer Leistungsanalyse unterzogen wird.

4.4.3.3 Projektorganisation

Aufgrund der festgesetzten Ziele und der Erfahrungen anderer Kantone stützt sich die Projektorganisation auf eine «Matrixstruktur». Diese hat den Vorteil, dass die Bedürfnisse der Direktionen besser berücksichtigt und Projekte unter der Verantwortung der Direktionen mit Unterstützung des Führungsausschusses und des Projektleiters durchgeführt werden können.

Matrixstruktur



4.4.3.4 Rahmenbedingungen und Auswirkungen

Die meisten der kontaktierten Kantone haben die Erfahrung gemacht, dass der Erfolg des Vorgehens und die Motivation der Verantwortlichen, eine Leistungsverbesserung in der öffentlichen Verwaltung herbeizuführen, stark von der allgemeinen Politik und vom politischen Willen zur Veränderung und zur Hinterfragung der Leistungen des Staats abhängt. Auch wenn gewisse Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht mit verwaltungstechnischen Problemen zu tun haben, so lohnt es sich doch, sie am Projekt

und an den Bemühungen um Verbesserung der Leistungen und Verfahren vermehrt teilnehmen zu lassen, um von ihren Kenntnissen und Kompetenzen zu profitieren und ihnen das Interesse eines derartigen Vorgehens vor Augen zu führen.

Man muss sich bewusst sein, dass das Projekt einer Leistungsanalyse eine Änderung in der Unternehmenskultur braucht und deshalb die nötige Zeit und die nötigen Mittel verlangt, damit der Änderungsprozess begleitet werden kann; Dies beginnt mit der strengen Beachtung des Zeitplans, gefolgt von einer offenen und regelmässigen, an das Zielpublikum angepassten Kommunikation, bis zur (verstärkten) Verfügbarkeit und dem vorbildlichen Verhalten der Verantwortlichen der Verwaltungseinheiten.

5. INVENTAR & INTENSIVIERUNG DER INTERKANTONALEN ZUSAMMENARBEIT

5.1 Bisherige Arbeiten

Der Staatsrat beauftragte die Arbeitsgruppe «*Inventar und Intensivierung der interkantonalen Zusammenarbeit*» mit einer Bestandesaufnahme der heute bestehenden interkantonalen Zusammenarbeitstätigkeit und einer Beurteilung der bei dieser Tätigkeit eingesetzten Ressourcen. Der Auftrag umfasste zudem die Auswertung der Untersuchungsergebnisse und das Ausarbeiten von Vorschlägen zu einer interkantonalen Zusammenarbeitstätigkeit, die zu einem rationellen Einsatz der kantonalen Ressourcen beiträgt. Dieses Inventar erlaubt es ferner, dem Postulat Beat Vonlanthen vom 9. Oktober 2001, Nr. 262.01, über ein Konzept für eine zukunftsorientierte Aussenpolitik Folge zu leisten.

Die Arbeitsgruppe versandte einen Fragebogen an die Generalsekretäre der Direktionen und an den Staatskanzler und bat sie um Weiterleitung an sämtliche Ämter und Dienste, damit sie eine Bestandesaufnahme erstellen konnte. Aus der Umfrage gingen 259 verschiedene Zusammenarbeitstätigkeiten hervor. Dazu gehören natürlich sehr bedeutende interkantonale Aktivitäten wie auch Zusammenarbeiten, die lediglich aus einem einfachen Informationsaustausch bestehen. Die Fragebögen wurden in zwei Schritten ausgewertet. Eine erste, rein quantitative Auswertung aller Fragebögen brachte bereits einige interessante Sachverhalte zutage. Die interkantonale Zusammenarbeit wurde unter verschiedenen Gesichtspunkten untersucht: allgemeine Daten, Aufgabendelegierung, Ressourcen, Führung und Kontrolle sowie Beurteilung.

Die Arbeitsgruppe musste sich aufgrund der vielen Fragebögen auf die wichtigsten Zusammenarbeiten beschränken. Diese wurden in einem zweiten Schritt weiter untersucht. Als Selektionskriterium wählte die Arbeitsgruppe die budgetären Auswirkungen einer interkantonalen Zusammenarbeit. Aus 25 Fragebögen gingen Nettoausgaben oder -einnahmen von über 100 000 Franken pro Jahr hervor. Sie wurden deshalb als bedeutend erachtet und in einer eingehenden qualitativen Analyse weiter untersucht. Zum einen konnten mit der qualitativen Analyse einige Sachverhalte aus der quantitativen Untersuchung bestätigt werden. Zum andern kamen weitere Lücken zum Vorschein, die zu neuen Vorschlägen führten.

Aus der Untersuchung gehen die folgenden hauptsächlichen Schwierigkeiten hervor:

- teilweise ungenügende Information der politischen Instanzen (Staatsrat, Grosser Rat)
- teilweise lückenhafte oder unregelmässige Kontrolle
- fehlende Information über die tatsächlichen Kosten der Zusammenarbeit, zum Beispiel nicht in Rechnung gestellte Lohnkosten
- fehlende Perspektiven (die meisten Antwortenden sehen kaum Potenziale für eine Verbesserung oder Intensivierung der Zusammenarbeit)

Nachdem die Fragebögen ausgewertet waren, konzentrierte sich die Arbeitsgruppe auf die Suche nach möglichen Modellen für eine wirksamere und intensivere interkantonale Zusammenarbeit.

5.2 Stärkere Wirksamkeit und Intensität der interkantonalen Zusammenarbeit

Die zunehmende Mobilität von Menschen und Gütern führt zu einer zunehmenden kantonsübergreifenden Aktivität von Bürgerinnen, Bürgern und Betrieben. Dies führt oft zu einem Ungleichgewicht zwischen Leistungsangebot und Lastenausgleich. In Bereichen wie Bildung, öffentliche Gesundheit und Verkehrsinfrastrukturen ist die tägliche Bewältigung der Aufgaben bereits so komplex und interdependent, dass es für einen Kanton allein praktisch unmöglich ist, das Leistungsangebot mit gerechtfertigten Ausgaben zu decken.

Damit und mit der besorgniserregenden Lage der öffentlichen Finanzen in der Schweiz ist es nicht verwunderlich, dass die Intensivierung und Professionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit für immer mehr Kantone zu einem wichtigen Mittel für einen rationellen Einsatz der knappen Ressourcen wird. In Bezug auf die mittel- und langfristige Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit kommen weitere Herausforderungen auf die Kantone zu:

1. Revitalisierung des Föderalismus. Darauf wurde bereits reagiert und zwar besonders im Rahmen der «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung» (NFA), über die das Volk im zweiten Halbjahr 2004 abstimmen wird. Auf interner Ebene ist für neun Bereichen eine obligatorische interkantonale Zusammenarbeit vorgesehen. Von aussen beeinflusst die europäische Integration den schweizerischen Föderalismus und damit die interkantonale Zusammenarbeit, unabhängig von der einschlägigen eidgenössischen Politik. Die Konferenz der Kantonsregierungen hat kürzlich das Projekt einer europapolitischen Strategie der Kantone publiziert. Dieses Projekt führt die im Rahmen von Kompetenzverteilung und Finanzordnung anstehenden Reformen an. Dazu ist zu bemerken, dass der Kanton Freiburg am 15. und 16. September 2005 die erste nationale Föderalismuskonferenz organisiert.

2. Wirtschaftliche und technologische Entwicklung, die für die Westschweiz auf drei Pfeilern beruht:

- Gemeinsame Massnahmen im Bereich der Wirtschaftsförderung gegen aussen bzw. Schaffung und Entwicklung interkantionaler Zentren. Diese Massnahmen setzen eine Zusammenlegung bestimmter Mittel der kantonalen Wirtschaftsförderung und die Aushandlung von Leistungsausgleichsmechanismen voraus;
- Entwicklung von wirtschaftlichen Exzellenz-Zentren (clusters) auf regionaler, nicht nur kantonalen Ebene,

zusammen mit einem regional ausgehandelten und organisierten Allokations-, Verteilungs- und Lastenausgleichssystem;

- Unterstützung von Projekten regionaler und nationaler Bedeutung (z.B. Expo.02 – Dreiseenregion), aus denen auch noch nach Beendigung des Projekts Nutzen gezogen wird.

3. Ausbildung und höheres Bildungswesen; eine Herausforderung, die sich heute vor allem in der Annäherung der Hochschulen der grossen Regionen (Universitäten, Fachhochschulen, Zusammenarbeit mit der ETH Lausanne usw.) zeigt. Eines der Ziele dabei besteht in der Zentralisierung des wissenschaftlichen Potenzials, in dessen Aufwertung auf regionaler und Positionierung auf nationaler, vor allem aber auch internationaler Ebene.

4. Planung der grossen Infrastrukturen. Beim Verkehr steht die Gewährleistung einer langfristig guten Erschliessung der Westschweiz im Vordergrund, das heisst eine gute Anbindung an die nationalen und internationalen Verkehrsnetze – ein zentrales Element des kantonalen und regionalen Standortwettbewerbs. Konkret geht es heute um die Anbindung dieser Region an die europäischen Hochgeschwindigkeitsnetze. Die Zusammenarbeit im Bereich der Spitäler – insbesondere auf dem Gebiet der Spitzenmedizin – ist mit den immer enger werdenden finanziellen Verhältnissen der Kantone ein weiterer Bereich, bei dem globaler gehandelt und über eine Umstrukturierung der Kompetenzen und Einrichtungen nachgedacht werden muss.

Die interkantonale Zusammenarbeit sollte in dreierlei Hinsicht gestärkt werden: politisch (Föderalismusreform), wirtschaftlich (die Region in der Schweiz und im Europa der Regionen positionieren) und finanziell (rationeller Einsatz der öffentlichen Ressourcen).

Die Vorschläge der Arbeitsgruppe umfassen fünf Punkte, mögliche Lösungen, die konkretisiert werden sollen. In diesem Stadium war die Arbeitsgruppe nicht mit der Ausarbeitung eines konkreten Aktionsplans beauftragt.

5.2.1 Verabschiedung von Leitlinien

Der Staatsrat betreibt bereits heute eine aktive interkantonale Politik der Zusammenarbeit. Sie würde gewinnen, wenn sie sichtbar gemacht würde. Mit allgemeinen Leitlinien können einerseits die Politik der Zusammenarbeit des Kantons Freiburg und ihre Ziele intern und extern kommuniziert werden und andererseits die Ämter und Dienste der Verwaltung auf die Effizienzpotenziale der Zusammenarbeit aufmerksam gemacht werden. Jede Direktion sollte diese Leitlinien im Hinblick auf ihre Bedeutung für die interkantonale Zusammenarbeit und die allgemeinen Perspektiven und Tätigkeiten prüfen und diskutieren.

Leitlinien

1. Die Regierung des Kantons Freiburg führt eine aktive Politik der interkantonalen Zusammenarbeit; damit optimiert sie ihre Tätigkeit unter Berücksichtigung der verfügbaren Mittel und Ressourcen.
2. Der Kanton Freiburg passt seine Politik der Zusammenarbeit systematisch den neuen Gegebenheiten an, die sich durch den neuen Finanzausgleich oder neue nationale und internationale Situationen ergeben können.

3. Der Kanton Freiburg verstärkt die interkantonale Zusammenarbeit in Bereichen, in denen Aufgaben gemeinsam erledigt oder an andere Kantone delegiert werden können.
4. Der Kanton Freiburg verstärkt die politische und technische Koordination mit seinen Partnern.
5. Der Kanton Freiburg verbessert die Transparenz des Entscheidungsprozesses, setzt ein finanzielles und politisches Steuerungssystem ein und nimmt eine politische Bewertung der Ergebnisse der wichtigsten Zusammenarbeiten vor.
6. Der Kanton Freiburg stellt mit der Veröffentlichung im Rechenschaftsbericht seiner interkantonalen Zusammenarbeitstätigkeiten und Zusammenarbeitsverpflichtungen vollkommene Transparenz sicher.

5.2.2 Schaffung einer Koordination der interkantonalen Zusammenarbeit

Die Koordination der interkantonalen Zusammenarbeit könnte dem Koordinator für Aussenbeziehungen übertragen werden. Dazu braucht es ein spezifisches Pflichtenheft. Zur Bewältigung dieser Aufgaben verfügt der Koordinator unter anderem über den Rahmenkredit, der mit dem Voranschlag 2004 bewilligt wurde. Die Koordination umfasst insbesondere folgende Aufgaben:

- Ständige Aktualisierung der Informationen über die wichtigsten interkantonalen Zusammenarbeiten des Kantons (die Typologie muss zu einem späteren Zeitpunkt definiert werden). Diese Liste, die im Intranet verfügbar gemacht wird, soll über die allgemeine Lage, Neuigkeiten im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit, laufende Projekte und die wichtigsten kommenden Sitzungen informieren;
- regelmässige Information via Rechenschaftsbericht des Staatsrates und
- auf Anfrage Beratung der Direktionen und der Ämter und Dienste bei Unklarheiten im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit, um so eine gewisse Harmonisierung der Zusammenarbeit sicherzustellen.

5.2.3 Schaffung einer Erfolgskontrolle

Aus der Umfrage ging hervor, dass es für viele Ämter nicht einfach ist, die Kosten der Zusammenarbeit zu beziffern. Die Arbeitsgruppe befürwortet Instrumente für den Vergleich der Kosten, die entstehen, wenn eine Aufgabe allein erledigt wird, mit denjenigen, die entstehen, wenn die gleiche Aufgabe in Zusammenarbeit mit einem Partner ausgeführt wird. Zudem sollte es Bestimmungskriterien zur Aufschlüsselung der kantonalen Beiträge geben. Falls dies bei einem Bereich für notwendig erachtet wird, sollte dafür ein globales Konzept erstellt werden, das die Direktionen dann bei ihren wichtigsten Zusammenarbeiten anwenden können.

Für eine Ermittlung der Kosten der Zusammenarbeit braucht es eine allgemeine Anstrengung, die Darstellung von Voranschlägen und Abrechnungen zu verbessern. Zudem kann zur Ermittlung der Vollkosten in bestimmten Fällen auch die Kostenrechnung angewendet werden.

Mit der Beschränkung auf die (finanziell) wichtigen Zusammenarbeiten, zum Beispiel solche mit Nettokosten von über 100 000 Franken, müsste die Rolle des Staates und seiner zentralen Dienste bezüglich der folgenden Etappen genauer definiert werden:

- Verhandlungen, Erarbeitung;
- Ratifizierung;
- Umsetzung;
- laufender Betrieb;
- Erfolgskontrolle (funktionsmässig und finanziell);
- periodische Auswertung der Resultate.

Weil die Kosten sehr rasch anwachsen und immer mehr finanzielle Mittel für die interkantonale Zusammenarbeit verwendet werden, sind eine bessere Transparenz im Entscheidungsprozess, eine bessere finanzielle und politische Steuerung der Aufgaben und eine periodische Auswertung der Ergebnisse der Zusammenarbeit notwendig. Zur Erreichung dieser Ziele müssen insbesondere folgende Punkte beachtet werden:

- Genaue Festlegung interner Betriebsregeln für die Zusammenarbeit (Definition der Kompetenzen der Ausschüsse, der zuständigen Staatsrätin oder des zuständigen Staatsrates, der Direktorinnen oder Direktoren und der Amtsvorsteherinnen und Amtsvorsteher). Für jede wichtige Zusammenarbeit sollte festgelegt werden, zu welchem Zeitpunkt die Staatsrätin oder der Staatsrat über strategische Optionen, Voranschlag und grosse Investitionen zu befinden hat. Ein Online-Zeitplan zu den Voranschlags- und Parlamentsverfahren des Kantons sollte erstellt werden;
- die Notwendigkeit der Forderung einer strategischen Planung, eines regelmässig aktualisierten Finanzplans und explizit festgelegter Ziele für jede einzelne Zusammenarbeit, gegebenenfalls mit Leistungsmandat;
- die Möglichkeit, ein Organ für die interkantonale Koordination in Fragen der finanziellen Zusammenarbeit einzurichten. Mit diesem Organ könnten Finanzpläne, Voranschläge und Abrechnungen dieser interkantonalen Organisationen überprüft werden. Die Überprüfung müsste in den Zeitplan und den Entscheidungsprozess der betroffenen Kantone integriert werden;
- die koordinierte Einführung einer Finanzkontrolle durch die kantonalen Finanzinspektorate sowie die Festlegung von Mindestanforderungen für die Darstellung von Halbjahres-Resultaten und das periodische Controlling;
- die Anforderungen, die bei der Auswertung der Ergebnisse unter dem Blickwinkel der periodischen Analyse der Ergebnisse der Staatspolitik festzulegen sind;
- die Schaffung eines Standard-Auswertungsformulars für eine bessere Kontrolle der Zusammenarbeitstätigkeiten der Freiburger Verwaltung.

5.2.4 Intensivierung der Zusammenarbeit in Bereichen, die besonders von Ressourcenknappheit betroffen sind und die Synergiemöglichkeiten bieten

Die Direktionen werden zu einer zukunftsorientierten Planung aufgefordert, die die Bereiche identifiziert, bei denen durch Zusammenarbeit Skalenerträge erzielt und Synergien genutzt werden können. Dies im Hinblick auf die neuen, durch die laufende Entwicklung auf die Schweiz zukommenden Herausforderungen: auf nationaler Ebene die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung (NFA), die möglichen Reformen im Bereich der Gesundheits- und Sozialversicherungspolitik; auf internationaler Ebene die Bologna-Deklaration

über die Reform des Hochschulwesens, die mögliche Zusammenarbeit der Schweiz mit dem Ausland in den Bereichen Justiz, Polizei, Asyl und Migration bei einem Beitritt zu den Schengen/Dublin-Abkommen.

Im Bericht über die Neugestaltung des Finanzausgleichs wurden neun Bereiche der interkantonalen Zusammenarbeit identifiziert: kantonale Universitäten, Fachhochschulen, Institutionen zur Betreuung behinderter Personen, Straf- und Massnahmenvollzug, Spitzenmedizin und Spezialkliniken, öffentlicher Agglomerationsverkehr, Abfallanlagen, Abwasseranlagen sowie Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung.

Aus den Umfrageergebnissen und den oben erwähnten nationalen und internationalen Tendenzen geht hervor, dass die Zusammenarbeit in folgenden Bereichen besonders gefördert werden muss:

- Erziehung und Berufsbildung
- Gesundheit und soziale Institutionen
- Polizei und Sicherheit.

Für jeden dieser Bereiche müssen nun unter anderem die möglichen Formen und Arten der Zusammenarbeit, die potentiellen Partner sowie die finanziellen und strukturellen Auswirkungen der Einführung einer neuen Zusammenarbeit beziehungsweise der Verstärkung einer bestehenden Zusammenarbeit eruiert werden. Statt nach möglichen Mitteln zur Finanzierung bestehender oder neuer Strukturen zu suchen, muss vielmehr gefragt werden, wie man die Bedürfnisse der Bevölkerung auf möglichst rationelle Weise befriedigen kann und ob es dafür einen «interkantonalen Lösungsweg» gibt. So müsste über vorstellbare Zusammenarbeiten in Bereichen, in denen Aufgaben gemeinsam erledigt oder vollständig delegiert werden können, nachgedacht werden (vgl. 2.5). Weitere Bereiche wie zum Beispiel die Wirtschaftsförderung könnten durchaus miteinbezogen werden.

5.2.5 Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Umsetzung gemeinsamer Aufgaben oder der Delegierung von Aufgaben

Die Umfrageergebnisse haben gezeigt, dass die interkantonale Zusammenarbeit bei gemeinsamen und delegierten Aufgaben noch verstärkt werden kann. Diese Aktivitäten bieten ein grosses Potenzial für Synergien und Sparmassnahmen. Sie sind zwar möglicherweise schwieriger zu realisieren, weil eine zuverlässige Analyse der finanziellen Auswirkungen in einigen Fällen schwierig ist und weil mit ihrer Einführung bei bestehenden Zusammenarbeiten Umwandlungen bestehender Strukturen verbunden sind. Doch scheinen solche Probleme nicht unüberwindbar. Zudem bestehen bei «neuen Bereichen», für die es noch keine kantonalen Strukturen gibt, keine Hindernisse wegen eines Widerstands der bestehenden Strukturen. Mittelfristig ist es von Vorteil, solche Zusammenarbeiten zu wählen.

Im Hinblick auf die Verstärkung einer solchen Strategie, könnte ihre mögliche Anwendung auf einem besonders von der interkantonalen Zusammenarbeit betroffenen Gebiet, beispielsweise Erziehung/Berufsbildung, geprüft werden. Aufgrund dieser Analyse könnten die erforderlichen Instrumente für die Identifizierung der potenziellen Partner, die Modalitäten der Zusammenarbeit, die finanziellen Aspekte usw. geschaffen werden. Ein solches Pilotprojekt könnte anschliessend als Basismodell für eine Realisierung in anderen Bereichen dienen.

5.3 Nächster Schritt

Die Arbeitsgruppe wird ihre Arbeit wieder aufnehmen und dem Staatsrats Mandatsentwürfe für die betroffenen Verwaltungseinheiten unterbreiten, womit die oben genannten Vorschläge konkretisiert und umgesetzt werden sollen.

6. PERIODISCHE ÜBERPRÜFUNG DER KANTONALEN SUBVENTIONEN GEMÄSS SUBVENTIONSGESETZ (SUBG)

6.1 Ausgangslage

6.1.1 Das Subventionsgesetz

Das Subventionsgesetz (SubG) war Bestandteil der in den Regierungsrichtlinien für die Jahre 1997–2001 angekündigten Staats- und Verwaltungsreformen. Das am 1. Januar 2001 in Kraft getretene Gesetz zielt auf eine sowohl qualitative wie quantitative Verbesserung der Subventionspolitik des Staates ab. Konkret soll mit diesem Gesetz sichergestellt werden, dass die gewährten Subventionen für Aufgaben von öffentlichem Interesse eingesetzt werden, dass sie ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirksame Art erreichen, dass sie nach einheitlichen und gerechten Grundsätzen gewährt werden und dass sie den finanziellen Möglichkeiten des Staates angepasst sind.

Um diese Zwecke zu erreichen, sieht das SubG mehrere Normen und Grundsätze vor, die direkt auf die Subventionen und die diesbezüglichen Gesetzesänderungen anwendbar sind, sowie eine periodische Überprüfung der kantonalen Subventionen. Mit der periodischen Überprüfung, bei der vor allem die Notwendigkeit, der Nutzen, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit jeder einzelnen Subvention untersucht werden, sollen die gesamten Verbesserungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Kriterien und Zielsetzungen des SubG herausgearbeitet und anschliessend umgesetzt werden.

6.1.2 Die Reformen der Jahre 2002–2006

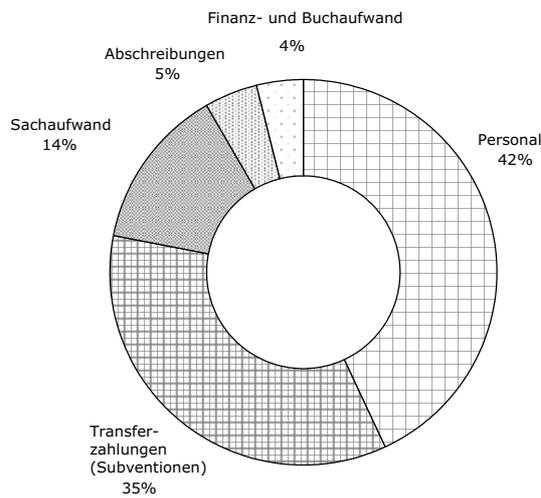
Die Überprüfung der Subventionen ist ausserdem auch einer der fünf Reform- und Umstrukturierungsschwerpunkte, die der Staatsrat im Finanzplan für die Jahre 2002–2006 definiert hat. Der Staatsrat hat sich hier für eine Beschleunigung der Überprüfung der gesamten kantonalen Subventionen ausgesprochen. Der Staatsrat hat sich in seinem Bericht vom 29. Oktober 2002 verpflichtet, einen Bericht über den Stand der Arbeiten in den verschiedenen Reformbereichen vorzulegen. Die vorliegende Analyse kommt dieser Verpflichtung für den Bereich der Subventionen nach.

6.1.3 Die Stellung der Subventionen innerhalb der Kantonsausgaben

Die Brutto-Subventionsausgaben haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten praktisch unablässig zugenommen. Sie setzen sich aus zwei Subventionskategorien zusammen: den Brutto-Subventionen für Investitionen und den Brutto-Subventionen für Funktionsausgaben. Bei den Brutto-Subventionen für die Investitionen ist für den erwähnten Zeitraum eine Zunahme um 10% zu verzeichnen, während sich die Brutto-Subventionen für Funktionsausgaben vervierfacht haben. Im Jahr 1985 machte diese Art von Subventionen 24% des Gesamtaufwandes

des Staates aus, heute sind es 35% des Gesamtaufwandes (vgl. Grafik 1).

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber in Artikel 21 des SubG für die Nettosubventionen für Funktionsausgaben (d.h. die Brutto-Subventionen für Funktionsausgaben abzüglich der Beteiligungen des Bundes, der Gemeinden sowie Dritter) eine Obergrenze festgesetzt hat. Erreichen diese Nettosubventionen 25% des kantonalen Steueraufkommens, müssen Änderungen von gesetzlichen Bestimmungen über die Subventionen beantragt werden. Im Voranschlag 2004 wurde diese Obergrenze mit veranschlagten Nettosubventionen von 25,5% überschritten.



Grafik 1: Aufwand der Laufenden Rechnung nach Sachgruppen (Staatsrechnung 2003)

6.2 Organisation

Der Staatsrat hat eine Koordinationskommission für die periodische Überprüfung der Subventionen (die Kommission) eingesetzt. Ihre Mitglieder stammen grösstenteils aus den verschiedenen Direktionen des Staatsrats, die von den Subventionen hauptsächlich betroffen sind. Ferner wird die Kommission, deren Aufgabe die Supervision der Subventionsüberprüfungen ist, durch verwaltungsexterne Personen ergänzt. Die Kommission ist zuständig für die Planung und Rahmumgebung für diese Subventionsüberprüfungen und unterbreitet dem Staatsrat ihre Bemerkungen und Anpassungsempfehlungen anhand der von ihr analysierten Prüfungsberichte.

Der Staatsrat hat im Jahr 2002 einen allgemeinen Prüfungsplan für den Zeitraum 2003 – 2007 für alle im Verzeichnis der Subventionen (Anhang des Subventionsreglements SubR) aufgenommenen Subventionen verabschiedet. Mit dieser Planung soll eine erstmalige vollständige Überprüfung aller kantonalen Subventionen bis Ende 2007 erreicht werden. Die jedes Jahr erstellte Detailplanung präzisiert ausserdem die für die jeweils geplanten Überprüfungen zu erreichenden Ziele.

Die Überprüfungen werden in erster Linie von denjenigen Direktionen durchgeführt, die für die entsprechenden Budgets verantwortlich sind. Die Direktionen werden dabei von der Finanzverwaltung unterstützt, was die Ausbildung, das methodische Vorgehen, die entsprechenden Hilfsmittel und die regelmässige Nachkontrolle betrifft. Die Überprüfungen erstrecken sich in der Regel über

einen Zeitraum von 6–8 Monaten, je nach Verfügbarkeit der Personen in den betroffenen Direktionen.

Der konkrete Ablauf einer Überprüfung kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Jährliche Detailplanung durch den Staatsrat, basierend auf dem allgemeinen Prüfungsplan (gegenwärtig 2003–2007);
- Bestimmung der Zielsetzungen für jede geplante Überprüfung durch den Staatsrat;
- Bezeichnung der mit der Durchführung der geplanten Überprüfungen beauftragten Personen durch die Direktionen;
- Schulung der mit den Überprüfungen betrauten Personen durch die Finanzverwaltung;
- Durchführung der Überprüfungen durch die bezeichneten Personen oder Personengruppen (Prüfungsbeauftragte) mit Unterstützung der Finanzverwaltung und mit entsprechenden methodischen Hilfsmitteln, namentlich einem Fragebogen (s. Anhang, Abbildung 4);
- Prüfungsbericht zuhanden der Koordinationskommission für die periodische Überprüfung der Subventionen;
- Stellungnahme der Kommission und Übermittlung der Anträge an den Staatsrat;
- Änderungs- oder Anpassungsbeschlüsse des Staatsrates;
- Umsetzung der beschlossenen Massnahmen durch die Direktionen.

Alle diese Etappen bis zum Schlussentscheid des Staatsrats dauern in der Regel ein Jahr. Die Umsetzungsfrist ihrerseits hängt dann von der Art und Tragweite der beschlossenen Massnahmen ab.

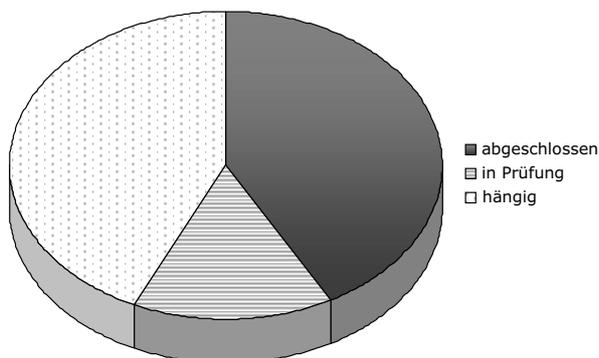
6.3 Stand der Arbeiten und aktuelle Ergebnisse der periodischen Subventionsüberprüfung

6.3.1 Im Allgemeinen

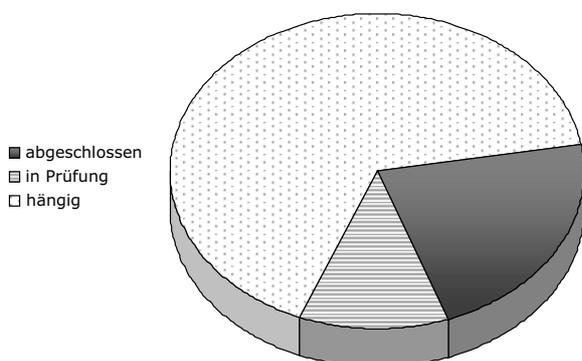
In diesem Kapitel werden in verknappter Form die wichtigsten Entscheide erläutert, die der Staatsrat anhand der seit Inkrafttreten des SubG erfolgten Überprüfungen getroffen hat. Die betroffenen Subventionsbereiche wurden zur besseren Verständlichkeit nach Direktionen gegliedert.

Im ersten Jahr nach Inkrafttreten des SubG, also im Jahr 2001, wurden nur drei Subventionsbereiche überprüft, anhand derer die Anwendbarkeit und Zuverlässigkeit der entwickelten Analyseinstrumente getestet werden konnten. Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt wurden 36 Einzelsubventionen aus 26 unterschiedlichen Subventionsbereichen entsprechend den Vorschriften des SubG geprüft. Bis Ende 2004 werden zwei Drittel der im SubR verzeichneten Subventionen systematisch geprüft sein. Betrachtungsmässig fällt das Ergebnis der bereits geprüften Subventionen weit bescheidener aus. Die ersten Überprüfungen befassten sich nämlich mit finanziell nicht so sehr ins Gewicht fallenden Subventionen, was aber nicht heisst, dass sich hier die Analyse umso einfacher gestaltet hätte.

Nach Anzahl der Subventionen



Nach Subventionsvolumen, in CHF



Grafik 2: Stand der Subventionsüberprüfungen (Grundlage: Verzeichnis der Subventionen)

Das Ziel der Überprüfung aller verzeichneten Subventionen bis im Jahr 2007 wird zu erreichen sein, wenn alle daran Beteiligten die dafür erforderlichen Anstrengungen erbringen.

Die Auswirkungen aus dem gesamten Überprüfungsprozess werden erst mittelfristig spürbar sein. Sie hängen nämlich unmittelbar davon ab, wie rasch die vom Staatsrat beschlossenen Änderungen umgesetzt werden. Die Erfahrung zeigt, dass es für die Änderung von bestehenden Zuständen häufig eine längere Vorbereitungsphase braucht. Es ist im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich, die finanzielle Dimension der beschlossenen Massnahmen insgesamt zu beziffern. Jede beschlossene Massnahme trägt jedoch zur Verbesserung der Kohärenz, der Sicherheit und Leistungsfähigkeit der kantonalen Subventionsausgaben bei. Ausserdem führt die Tatsache, dass über bestehende Vorgehensweisen nachgedacht und gewisse Gewohnheiten in Frage gestellt werden müssen, nicht immer und direkt zu bezifferbaren Einsparungen, sondern trägt zu mehr Wirksamkeit des staatlichen Handelns bei.

6.3.2

Von den Direktionen durchgeführte Subventionsüberprüfungen

6.3.2.1 SJD

Überprüfungen 2001

SGF 52.1: Subventionen an Bauten und für die Einrichtung und den Unterhalt von öffentlichen Anlagen und Material des Zivilschutzes (Ausführungsgesetz vom

17. Februar 1998 zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz)

Massnahme: Einschränkung der Subventionierung auf das erforderliche Minimum.

Umsetzung: Ausführung beendet; Inkrafttreten des neuen Gesetzes über den Zivilschutz (ZSG) am 1. Januar 2004.

Erwartete Haupteffekte: Kostenstabilisierung oder sogar -senkung gegenüber dem gegenwärtigen Stand. Im Anschluss an die Annahme des Gesetzes zieht die Neudefinierung der Aufgaben und Befugnisse die Aufhebung der Subventionierung nach sich.

6.3.2.2 EKSD

Überprüfungen 2002

SGF 411.0.1: Subventionen an die Gemeinden für die Kosten des schulpsychologischen, des logopädischen und psychomotorischen Dienstes

Massnahmen: Reorganisation des Verwaltungsdispositivs zur Subventionsbewirtschaftung; Verbesserung der Informationserhebung und -analyse bezüglich der Subventionsempfänger und ihrer Aktivitäten; Untersuchung der Möglichkeiten zur Einführung einer auf Pauschalbeträgen beruhenden Subventionierung.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: Grössere Wirksamkeit, erhöhte Sicherheit des Subventionierungsdispositivs.

SGF 412.0.1: Subventionen an Privatschulen

Massnahmen: Schrittweise Aufgabe der Subventionierung der Handelsschule des «Centre de formation du Sacré Cœur» ab Inbetriebnahme des Interkantonalen Gymnasiums der Region Broye; Übermittlung des Dossiers der EMAF (Schule für Multimedia und Gestaltung) ans Amt für Berufsbildung und Ausarbeitung einer ausreichenden Rechtsgrundlage für die Subventionierung.

Umsetzung: erste Massnahme in Ausführung, zweite Massnahme durchgeführt.

Erwartete Haupteffekte: mehr Rechtssicherheit, bessere Kontrolle über die ausbezahlten Subventionen.

Überprüfungen 2003

SGF 44.1: Persönliche Stipendien und Darlehen an die Ausbildungskosten

Massnahmen: Zuweisung der Kompetenz für die Gewährung an das für die Verwaltung der Ausbildungsstipendien und -darlehen zuständige Amt; Schaffung eines automatischen Abrufverfahrens für die für die Bearbeitung der Gesuche erforderlichen Steuerdaten; mittelfristige Neudefinition der Aufgabenteilung und der Aufteilung der Finanzierung zwischen Staat und Gemeinden.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: bessere Auswahl, Verbesserung der administrativen Arbeit, Kostenstabilisierung.

SGF 45.1: Subventionen für die Erwachsenenbildung

Massnahmen: Neuausrichtung der Subventionierung auf die vorrangigen Zielsetzungen des Gesetzes; verstärkte Nachkontrolle der von den Subventionsempfängern erbrachten Leistungen; stärkere Bindung von Leistungen und Finanzierung in den Leistungsvereinbarungen eingehende Prüfung der Fälle von Mehrfachsubventionierung.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: genauere Bestimmung der Zielgruppe, grössere Wirksamkeit.

SGF 461.11: Beteiligung des Staates an den Kosten des freiwilligen Schulsports

Massnahmen: Prüfung der Bestimmungen im Hinblick auf eine andere finanzielle Unterstützung über den kantonalen Sportfonds und über Jugend & Sport.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: Beibehaltung der finanziellen Unterstützung bei gleichzeitiger Aufwandsenkung im Voranschlag des Staates.

6.3.2.3 ILFD

Überprüfungen 2002

141.1.1: Finanzhilfen zur Förderung der Gemeindegemeinschaften

Massnahmen: Präzisierung der Verwaltungs- und Subventionierungsmodalitäten für den Zeitraum bis zum Ablauf der Gültigkeit des Dekrets.

Umsetzung: Massnahme durchgeführt (Änderung des entsprechenden Dekrets im Juni 2003).

Erwartete Haupteffekte: bessere Wirksamkeit, mehr Rechtssicherheit.

SGF 912.4.11: Finanzhilfen für die Rebbergenerierung

Massnahme: Verzicht auf die Weiterführung der Subventionierung ab 2007.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: Einsparungen in der Grössenordnung von jährlich 25 000 Franken ab 2007.

SGF 913.5.5: Sömmerungsbeiträge

Massnahmen: Neudefinierung der Modalitäten für die Gewährung entsprechend den verfolgten Zielsetzungen; Neuausrichtung der Subventionszahlungen auf die vom Gesetz bestimmten Empfänger; Analyse der Möglichkeit, diese Finanzhilfe in die im Gesetz über die Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse (FLEG) vorgesehenen Leistungen zu integrieren.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: zielgerichteteres Eingreifen, Stabilisierung oder sogar Senkung der Kosten.

SGF 923.1: Finanzielle Massnahmen zur Förderung des Absatzes inländischer Fische

Massnahmen: Verzicht auf die Weiterführung der Subventionierung ab 2007.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: Einsparungen in der Grössenordnung von jährlich 5000 Franken ab 2007.

Überprüfungen 2003

SGF 910.4: Beiträge des Staates für die Finanzierung der Darlehen des Landwirtschaftsfonds an Landwirtschaftsbetriebe

Massnahmen: Verstärkung des Verlustrisikomanagements bei den Darlehen; Ende der Fondsäufnung und endgültige Festsetzung des Fondskapitals.

Umsetzung: in Ausführung. Im Rahmen des Finanzplans wurde die Fondsspeisung für die Jahre 2005 und 2006 um die Hälfte reduziert und ab dem Jahr 2007 aufgehoben.

Erwartete Haupteffekte: bessere Risikokontrolle, Reduktion der Subventionen.

SGF 915.5: Beiträge des Staates an die Autonome Landwirtschaftliche Amortisationskasse zur Deckung deren Verwaltungskosten

Massnahmen: Verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Autonomen Landw. Amortisationskasse und dem Meliorationsamt bezüglich der strukturellen Landwirtschaftshilfen.

Grössere Unabhängigkeit der Entscheidungsorgane der Autonomen Landw. Amortisationskasse; Verstärkung des Verlustrisikomanagements bei den Darlehen; Studie im Hinblick auf die Schaffung eines neutralen Organs zur Beurteilung der Durchführbarkeit der Projekte.

Umsetzung: in Ausführung. Bildung von zwei verschiedenen Kommissionen: die eine ist mit der Prüfung der Gesuche beauftragt, die andere mit der Analyse der Entscheide über die Gewährung.

Erwartete Haupteffekte: effizientere Verwaltungsarbeit, bessere Risikokontrolle.

Zahlungen des Staates zur Finanzierung der Betriebshilfen in der Landwirtschaft

Massnahmen: Schaffung einer ausreichenden Rechtsgrundlage gemäss den Vorschriften des SubG; Verstärkung des Verlustrisikomanagements bei den Darlehen.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: bessere Risikokontrolle, mehr Rechtssicherheit.

SGF 917.1: Subventionen für Bodenverbesserungen

Massnahmen: Verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Autonomen Landw. Amortisationskasse und dem Meliorationsamt; nach Ende der Sanierungskampagne Aufhebung der Subventionen für Jauchegruben als Einzelobjekte;

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: Effizientere Verwaltungsarbeit, Kontrolle über die Kostenentwicklung.

6.3.2.4 VWD

Überprüfungen 2001

SGF 87.2: Zusatzhilfe zur Sozialwohnbauförderung

Massnahmen: Analyse der Möglichkeiten zur Neuausrichtung des Kreises der Empfänger; Neudefinierung des für die Umsetzung der Subventionierung erforderlichen Verwaltungsdispositivs.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: bessere Auswahl der Leistungsempfänger und grössere Wirksamkeit des Eingreifens, Reorganisation der Verwaltungsabläufe.

Überprüfungen 2002

SGF 420.1: Beiträge an die Ausgaben für den Bau, den Unterhalt und den Betrieb der Räumlichkeiten und Einrichtungen der Berufsschulen

Massnahmen: Verbesserung des Informationsflusses bezüglich der Auswirkungen der Subventionierung.

Umsetzung: Ausführung abgeschlossen.

Erwartete Haupteffekte: Bessere Kenntnisse über die Auswirkungen der Ausgaben.

SGF 866.1.1: Subventionen für die kantonalen Massnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung von Stellensuchenden und Arbeitslosen

Massnahmen: Verwaltung des kantonalen Beschäftigungsfonds nach dem Prinzip des «Mager Managements», indem eine zu starke Kapitalisierung vermieden wird.

Umsetzung: Ausführung abgeschlossen.

Erwartete Haupteffekte: Verbesserte Wirksamkeit.

Überprüfungen 2003

SGF 420.1: Subventionen für die Einführungskurse

In Anbetracht der in diesem Bereich anstehenden Änderungen, namentlich aufgrund des Inkrafttretens des neuen Bundesgesetzes über die Berufsbildung am 1. Januar 2004, wurden hier keine besonderen Massnahmen getroffen. Bei der Anpassung des kantonalen Gesetzes über die Berufsbildung:

- Beibehaltung der zentralen Rolle der Berufsverbände;
- Beizug aller gegenwärtigen Partner für die Ausarbeitung eines Konzeptes und die Finanzierung der überbetrieblichen Kurse;
- Suche nach und Entwicklung von Synergien zwischen den unterrichteten Berufen im Hinblick auf Rationalisierungsmöglichkeiten;
- Untersuchung der Möglichkeiten zur Einführung einer auf Pauschalbeträgen beruhenden kantonalen Subventionierung.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: Verbesserte Wirksamkeit, bessere Kostenkontrolle.

SGF 900.1: Finanzielle Beiträge für die Wirtschaftsförderung

Massnahmen: Stärkere Nachkontrolle der unterstützten Unternehmen;

Konzentration der Mittel auf die Zielsetzungen der Wirtschaftsförderung.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: bessere Kenntnisse über die Auswirkungen der Subventionen, bessere Zielgruppenbestimmung.

6.3.2.5 GSD

Überprüfungen 2001

SGF 836.3: Mutterschaftsbeiträge zugunsten der Frauen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen:

Massnahmen: Neudefinierung der konkreten Subventionierungszielsetzungen; Verbesserung der Instruktion der Dossiers mit den Anträgen auf Beitragsgewährung; Kostenstabilisierung

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: Stabilisierung der Kosten auf gegenwärtigem Stand, bessere Wirksamkeit.

Überprüfungen 2002

SGF 210.1: Subventionen an die Ehe- und Familienberatungsstellen (SGF 210.1)

Massnahmen: Definition der Subventionierungsmodalitäten unter Berücksichtigung der finanziellen Beteiligung der Personen, die die Beratung in Anspruch nehmen; Festlegung einer Obergrenze für die Gesamtausgaben dieser Subvention; Untersuchung der Möglichkeit der Zusammenarbeit mit dem Dienst für Familienplanung und Sexualinformation

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: Stabilisierung der Kosten auf gegenwärtigem Stand, bessere Wirksamkeit.

SGF 210.1: Subventionen für die Aufsicht über die Aufnahmeplätze von Pflegekindern

Massnahmen: Neudefinierung der Berechnungsmodalitäten dieser Subvention gemäss den Zielsetzungen des Gesetzes; Erfordernis, dass die Subventionsempfänger regelmässig über ihre Tätigkeiten Auskunft geben müssen; Entwicklung eines auf dem Modell der Leistungsvereinbarung basierenden Subventionierungsmodus.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: Verbesserung des Subventionierungsdispositivs, erhöhte Wirksamkeit, bessere Kontrolle über die Kostenentwicklung.

Überprüfungen 2003

SGF 32.4: Übernahme der Kosten der Institutionen, die Aufgaben auf dem Gebiet der Hilfe an Opfer von Straftaten erfüllen (OHG)

Massnahmen: Eingehende Analyse der Voraussetzungen für die Subventionierung bezüglich der hauptsächlichen Partnerinstitution; Verbesserung des kantonalen Dispositivs zur Gewährleistung einer einheitlichen und homogenen Anwendung der Voraussetzungen für die Gewährung von Beiträgen;

Machbarkeitsstudie über eine Zusammenlegung der OHG-Zentren, für die der Kanton zuständig ist.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: Bessere Kontrolle über die erbrachten Leistungen, bessere Kontrolle über die Kostenentwicklung, grössere Wirksamkeit.

SGF 836.1: Familienzulagen zugunsten der nichterwerbstätigen Personen in bescheidenen Verhältnissen

Massnahmen: Neudefinierung des Kreises der Subventionsempfänger;
Verstärkung des Subsidiaritätsprinzips;
Entwicklung der Koordination mit den Sozialämtern im Hinblick auf bessere Qualität der Antragsdossiers.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: erhöhte Wirksamkeit, bessere Zielgruppenbestimmung und klare Definition der anvisierten Empfänger.

SGF 842.2.4: Anteil des Staates an den Prämien der Schülerunfallversicherung

Massnahmen: Ausarbeitung von Alternativen im Hinblick auf die Umwandlung oder Abschaffung der Schülerunfallversicherung.

Umsetzung: in Ausführung.

Erwartete Haupteffekte: Anpassung an die Bedürfnisse, Kostensenkung.

6.3.2.6 RUBD

Überprüfungen 2002

SGF 741.1: Subventionierung von Radwegen und -streifen

Massnahme: Überprüfung, ob die finanzielle Leistung des Staates einer Subventionierung gleichzusetzen ist, anhand eines künftigen konkreten Falles

Umsetzung: abgeschlossen.

Erwartete Haupteffekte: Klärung der Sachlage.

6.4 Weiteres Vorgehen

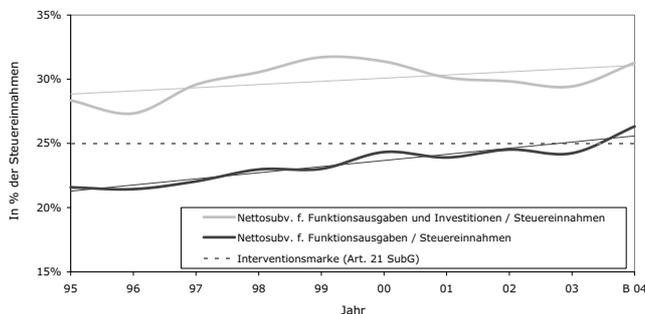
Für das Rechnungsjahr 2004 sieht die vom Staatsrat verabschiedete Detailplanung die Überprüfung von 13 Einzelsubventionen aus 8 unterschiedlichen Interventionsbereichen des Staates vor. Bis Ende 2004 werden rund zwei Drittel der 86 im Subventionsreglement verzeichneten Subventionen gemäss den weiter oben definierten Modalitäten überprüft sein. Es ist nicht gesagt, dass die verbleibenden Subventionen einer gleichen Überprüfung unterzogen werden. Einige von ihnen wurden nämlich bereits einer besonderen Analyse bezüglich ihrer Konformität mit dem SubG unterzogen, und zwar anlässlich von Änderungen ihrer Rechtsgrundlagen, in Übereinstimmung mit den Vorschriften des SubG. Es muss aber weiterhin ein zügiges Arbeitstempo beibehalten werden, damit alle Subventionen innerhalb der vom SubG vorgesehenen 6 Jahre überprüft werden können und bis Ende 2007 alle vom Staat gewährten Subventionen überprüft sind. Im Anschluss daran wird gemäss SubG ein zweiter Analysezyklus gestartet. Dieser Überprüfungsprozess in regelmässigen Abständen soll ein bestmögliches Verhält-

nis zwischen den für die Subventionierung eingesetzten Mitteln, den konkreten Bedürfnissen und den erzielten Ergebnissen gewährleisten.

6.5 Feststellungen und Ausblick

Die Zwischenergebnisse aus der Überprüfung der Subventionen bestätigen die Notwendigkeit und Nützlichkeit eines systematischen Überprüfungssystems, wie es das SubG vorsieht. Die grossen Anstrengungen der Kantonsverwaltung zur Durchführung dieser Arbeiten führen zu den zahlreichen vom Staatsrat beschlossenen Massnahmen zur grösstmöglichen Verbesserung der Ergebnisse, der Auswirkungen und insgesamt der Leistungskraft der vom Staat für die Subventionierung bereit gestellten finanziellen Mittel.

Der Umstand, dass die Subventionen im Voranschlag des Staates einen immer grösseren Anteil ausmachen, erfordert eine strikte und intensive Nachkontrolle jeder einzelnen kantonalen Subvention, namentlich über die periodischen Überprüfungen. Der Anteil der Nettosubventionen des Staates am kantonalen Steuerertrag ist nämlich in den letzten 10 Jahren regelmässig angestiegen.



Grafik 3: Entwicklung des Verhältnisses zwischen den kantonalen Nettosubventionen und den Steuereinnahmen

Die Nettosubventionen für Funktionsausgaben und die Investitionen machen heute annähernd 30% des Steueraufkommens aus. Im vergangenen Jahrzehnt war bei den Subventionen für Funktionsausgaben eine praktisch konstante Zunahme zu verzeichnen. Der Gesetzgeber hat die Obergrenze der Subventionen für die Funktionsausgaben auf $\frac{1}{4}$ des kantonalen Steueraufkommens festgesetzt.¹ Wird diese Grenze überschritten, so muss der Staatsrat Massnahmen ergreifen. Der Staatsvoranschlag 2004 weist erstmals eine Überschreitung dieses Grenzwerts aus. Demzufolge wird der Staatsrat gemäss Artikel 21 SubG entsprechende Korrekturmassnahmen beantragen.

Zu dieser Überschreitung der gesetzlichen Grenze kommt noch, dass ganz allgemein in den jüngsten Rechnungsjahren tendenziell eine regelmässige Zunahme festzustellen war (s. Grafik 3). Ausserdem werden die Subventionen für Funktionsausgaben, die Jahr für Jahr immer mehr Einnahmen des Staates verschlingen, insbesondere nach Ablauf des Dekrets vom 7. Oktober 1992 über die lineare Kürzung der Kantonsbeiträge noch erheblich zunehmen.

¹ Nettosubventionen für Funktionsausgaben = Total der Subventionen für Funktionsausgaben abzüglich der Beteiligungen Dritter (insbesondere des Bundes und der Gemeinden), der zurückerstatteten oder zurückgeforderten Subventionen sowie der übrigen in Art. 6 SubG vorgesehenen Elemente.

Um den Anforderungen von Artikel 21 des Subventionsgesetzes gerecht zu werden und unter Berücksichtigung insbesondere der finanziellen Auswirkungen nach Ablauf des Dekrets über die linearen Beitragskürzungen, ist der Staatsrat verpflichtet, dem Grossen Rat Gesetzesänderungen im Subventionsbereich zu beantragen, mit denen die Entwicklung dieser Ausgabenkategorie gebremst werden kann. Diese Anträge sind Gegenstand eines separaten Berichts.

ANHANG

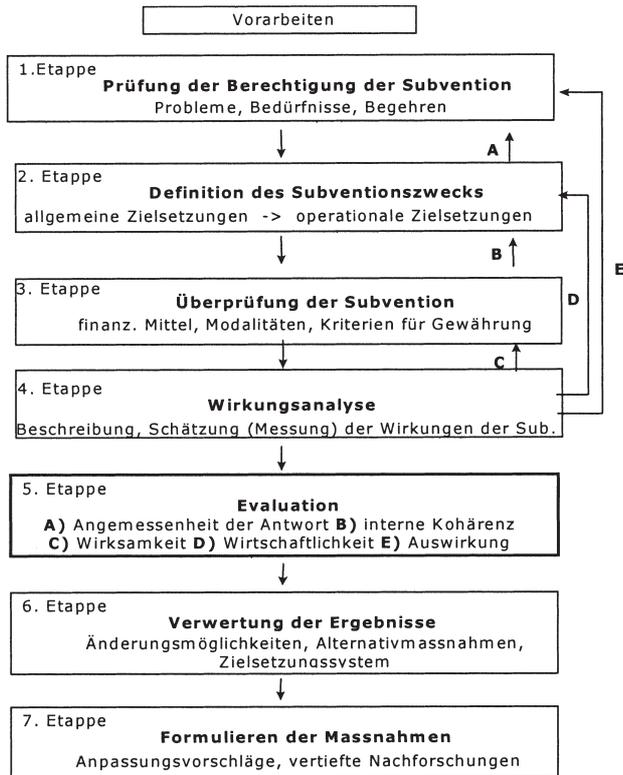


Abbildung 4: Etappen der Durchführung einer Subventionsüberprüfung: Grundstruktur des verwendeten Fragebogens

7. SCHLUSS

Bei der Aufstellung des Legislaturfinanzplans stellte der Staatsrat fest, dass die Staatsfinanzen künftig nur beherrscht werden können, wenn im Bereich der Einnahmen, der Lohnsumme, der Leistungen des Staats, der interkantonalen Zusammenarbeit und der Subventionen griffige Massnahmen getroffen werden. Die jüngste Aktualisierung des Finanzplans, zu der ein separater Bericht verfasst wird, bestätigt die Richtigkeit dieser Feststellung. Deshalb hat der Staatsrat die Absicht, die begonnenen Arbeiten fortzusetzen. Die Arbeitsgruppen werden sich nun mit der Konkretisierung und der Umsetzung der ausformulierten und vom Staatsrat abgesetzten Vorschläge befassen. Sie werden dabei auch die Erwägungen und Meinungen des Grossen Rats bei der Besprechung des vorliegenden Berichts berücksichtigen. Wie bereits erwähnt, stehen schwierige und langwierige Aufgaben bevor, die viel Motivation, Geduld und Entschlossenheit verlangen, aber auch eine breite Unterstützung im Grossen Rat benötigen.

Der Staatsrat beantragt Ihnen, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.