

**MESSAGE N° 7
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi
modifiant certaines dispositions
relatives à la gestion par prestations**

12 mars 2007

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet d'adaptation de la législation cantonale à la gestion par prestations.

1. INTRODUCTION

Le décret du 8 février 2000 concernant l'introduction dans l'administration cantonale, à titre expérimental, de la gestion par mandats de prestations (GMP) expirera le 31 décembre 2007. Il ne sera pas prolongé. Afin de permettre à l'administration de continuer à pratiquer la gestion par prestations, il est nécessaire d'ancrer les principes qui la régissent dans la législation ordinaire. De plus, il convient de donner une assise légale à l'établissement du catalogue de prestations qui découle de l'analyse des prestations de l'Etat (APE) actuellement en cours dans l'administration cantonale.

2. RAPPEL DES PRINCIPALES PHASES DU PROJET GMP

Le 5 octobre 1999, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil un message et un projet de décret relatifs à l'introduction dans l'administration cantonale, à titre expérimental, de la gestion par mandats de prestations. Cet objet s'inscrivait dans le cadre du programme des réformes administratives et institutionnelles de la législature 1997–2001. Les principaux objectifs fixés par cette démarche étaient:

- a) de clarifier l'action de l'Etat par une détermination rigoureuse des rôles, des prestations et des coûts;
- b) de dynamiser les services publics, en leur fixant des objectifs et en leur donnant les moyens et la responsabilité de les atteindre;
- c) de promouvoir la qualité des prestations et leur adéquation aux besoins;
- d) de favoriser une gestion axée sur l'efficacité et le moindre coût.

Le 8 février 2000, le Grand Conseil a adopté le décret qui lui était soumis par 91 voix contre 2.

Durant la quatrième année d'expérimentation, le Conseil d'Etat a présenté au Grand Conseil, le 2 juin 2004, le rapport N° 136 relatif au projet «Introduction dans l'administration cantonale, à titre expérimental, de la gestion par mandats de prestations» (GMP). Il y expose, sur la base d'une évaluation externe, son appréciation au terme de la phase expérimentale ainsi que ses intentions concernant la suite à lui donner. Il mentionne que son objectif consiste à adapter le modèle actuel de GMP en se basant sur l'expérience acquise et à déterminer avec précision les conditions nécessaires à son futur déploiement. En outre, il indique qu'il prévoit de coordonner le développement de la GMP avec deux autres projets de modernisation de l'administration cantonale. Le premier concerne l'application des dispositions de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA) qui ont trait à la gestion par prestations.

Le deuxième projet, présenté au Grand Conseil dans le rapport N° 147 du 24 août 2004, envisage de procéder à une analyse des prestations de l'Etat (APE) aboutissant à la constitution d'un catalogue des prestations de chaque unité administrative. Compte tenu de ces différents projets, il proposait de prolonger la phase expérimentale de la GMP jusqu'au 31 décembre 2006. Pendant cette période, il s'agissait d'adapter et d'améliorer le modèle de gestion par prestations.

Le 13 octobre 2004, le Grand Conseil a traité en plénum le rapport N° 136 et le projet de décret qui proposent une prolongation de l'expérimentation GMP. Il est alors décidé d'adapter le modèle prévu à la réalité fribourgeoise et de permettre de prolonger la durée de validité du décret initial. Au terme de cette phase expérimentale, l'objectif est d'introduire un certain nombre de règles dans la législation ordinaire afin de donner une assise légale à cette nouvelle forme de gestion. Au vote final, le projet de décret a été adopté par 64 voix contre 40. L'expérience GMP a été ainsi prolongée jusqu'au 31 décembre 2006. Finalement, par ordonnance du 13 juin 2006 et conformément à la délégation prévue à l'article 4 al. 6 du décret concernant l'introduction de la GMP, le Conseil d'Etat a prolongé la phase expérimentale jusqu'au 31 décembre 2007.

3. TRAVAUX ACCOMPLIS DEPUIS 2004

Compte tenu de la décision prise par le Grand Conseil de prolonger l'expérience GMP, et sur la base de certaines recommandations de l'évaluation, le comité de pilotage a décidé d'apporter plusieurs améliorations au modèle standard de gestion par prestations. Les principaux travaux entrepris depuis 2004 et qui s'achèveront à fin 2007 peuvent être résumés ainsi:

- Adaptation de la structure de la comptabilité analytique, notamment la présentation des différents niveaux de coûts par prestations,
- Etablissement d'un nouveau manuel de comptabilité analytique pour les unités administratives de l'Etat dotées d'une comptabilité analytique,
- Mise en œuvre d'une procédure de bouclage périodique des comptes,
- Automatisation de l'extraction des données analytiques pour faciliter la production des justificatifs par prestations (pour le budget et les comptes de l'Etat) et des rapports de controlling,
- Rédaction, pour les unités administratives pratiquant la gestion par prestations, d'un manuel présentant une méthode pragmatique pour définir les prestations et les indicateurs de gestion,
- Mise en œuvre d'une pré-étude pour le remplacement des applications de saisie des temps,
- Création d'un nouveau modèle de justificatif pour la gestion par prestations destiné aux Directions, au Conseil d'Etat et à la Commission des finances et de gestion,
- Insertion dans les fascicules du budget et des comptes de l'Etat des résultats analytiques relatifs à la gestion par prestations,
- Elaboration d'une planification budgétaire pluriannuelle par prestations,

- Etablissement de nouveaux rapports de controlling à l'attention du Conseil d'Etat, des Directions et des unités administratives,
- Définition des lignes directrices pour la mise en œuvre d'une structure de controlling centralisée et décentralisée.

De plus, certains objectifs initiaux – probablement trop théoriques et ambitieux – ont été revus. C'est ainsi qu'il a été constaté qu'il ne serait pas possible ni souhaitable de généraliser l'attribution de mandats de prestations à toutes les unités administratives de l'Etat. Il a également été renoncé à soumettre ces mandats au Grand Conseil car la plupart portent sur l'application normale des lois existantes. De plus, la gestion des nombreuses adaptations de mandats encombrerait le processus parlementaire.

Au terme de cette phase expérimentale et au vu des expériences accumulées, le Conseil d'Etat confirme ainsi l'approche qu'il avait déjà développée en 2004.

4. PROPOSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat propose d'intégrer, dès 2008, dans la législation ordinaire, un modèle de gestion par prestations qui se veut souple, pragmatique et évolutif. Il vise aussi à limiter les coûts administratifs et à éviter d'alourdir les procédures. Le modèle retenu, dont l'application permet de maintenir les principaux objectifs de la phase expérimentale, s'articule schématiquement sur trois niveaux:

4.1 Les trois niveaux

Les trois niveaux de gestion peuvent se décrire succinctement de la façon suivante:

- a) pour toutes les unités administratives: maintien du système appliqué aujourd'hui et généralisation progressive du catalogue de prestations;
- b) pour certaines unités: passage à la gestion par prestations avec l'introduction de la comptabilité analytique et du controlling. Une plus grande souplesse de gestion est prévue. Le Conseil d'Etat prévoit un déploiement progressif de cette gestion dans les unités;
- c) pour certaines unités (en particulier les établissements): recours aux instruments de gestion ci-dessus et octroi d'un mandat de prestations avec une plus large autonomie de gestion.

Niveau 1 – Etablissement et mise à jour périodique du catalogue de prestations (APE)

Le premier niveau consiste à procéder, en principe pour chaque unité administrative et sous réserve des modalités fixées par le Conseil d'Etat, à une analyse des prestations aboutissant à la constitution d'un catalogue de prestations. Les unités administratives sont ensuite responsables de sa mise à jour. Ces catalogues de prestations sont à soumettre périodiquement au Conseil d'Etat qui doit les adopter après avoir effectué une analyse sur le maintien, la réduction, la suppression ou l'externalisation de chaque prestation. L'objectif final est de disposer d'une vision globale des prestations fournies par l'administration. Ce travail est actuellement en cours. A fin 2006, une trentaine d'unités administratives disposeront d'un catalogue de prestations. Jusqu'à fin 2009, l'ensemble de l'Etat devrait disposer d'un inventaire de ses prestations.

Niveau 2 – Gestion annuelle ou pluriannuelle par prestations

La gestion annuelle ou pluriannuelle par prestations consiste en l'octroi par le Conseil d'Etat à une unité administrative d'un crédit annuel ou pluriannuel par prestations et groupe de prestations et non par nature comptable. Les crédits sont accordés sur la base d'un justificatif précisant par prestations, les coûts, les recettes et le solde qui en résulte ainsi que les objectifs et les indicateurs y relatifs. L'adoption du budget annuel par le Grand Conseil porte sur le solde des charges ou revenus de chaque groupe de prestations. Ce deuxième niveau de gestion consiste principalement à paramétrer, sur la structure des prestations déterminées au niveau 1, une comptabilité analytique permettant de déterminer les différents niveaux et degrés de couverture des coûts. Pour pouvoir pratiquer ce type de gestion, les unités administratives seront désignées par le Conseil d'Etat et devront remplir les conditions propres à la gestion par prestations. Ces conditions spécifiques seront évaluées sur la base d'un rapport d'aptitude qui mesurera les compétences et les ressources disponibles, la volonté de l'unité administrative ainsi que l'opportunité d'appliquer un tel type de gestion.

Niveau 3 – Gestion par mandats de prestations

La gestion par mandats de prestations consiste en l'octroi à une unité administrative d'un mandat définissant la mission, les prestations à fournir, les crédits alloués et les objectifs à atteindre par celle-ci durant une période déterminée. Le mandat de prestations est adopté par le Conseil d'Etat, sur la proposition de la Direction dont dépend l'unité administrative et sur le préavis de la Direction chargée des finances. Il ne lie pas le Grand Conseil. Les budgets annuels sont établis sur la base du mandat de prestations et dans le cadre des crédits pluriannuels. Il en résulte un engagement des deux parties à respecter ce mandat sous réserve de la situation financière de l'Etat et de la survenance d'événements externes pouvant conduire à une modification des priorités. Le déploiement de la GMP nécessite la mise en œuvre d'une planification financière pluriannuelle par prestations.

Le Conseil d'Etat retient cette démarche évolutive de gestion par prestations pour plusieurs raisons. D'abord, elle associe et intègre plusieurs lois ou projets qui tendent vers une meilleure gestion des prestations de l'Etat. Ensuite, elle capitalise judicieusement les outils et concepts de gestion qui ont fait leurs preuves dans le cadre des projets APE et GMP. Enfin, cette démarche pragmatique contribue à une réelle modernisation de la gestion des activités de l'Etat.

4.2 Abandon de l'organisation de projet

La phase expérimentale de la gestion par mandats de prestations a débuté en 2000. Au terme de cette phase expérimentale qui se conclut par l'introduction de dispositions légales dans la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration et dans la loi sur les finances, l'organisation du projet (comité de pilotage, comité de projet, mandat à la Haute école de gestion) sera abandonnée. En effet, on ne saurait durablement fonctionner sous la forme de projet. Les tâches liées à la gestion par prestations et à son développement dans l'administration relèveront désormais de la Direction des finances. Le mandat de collaboration avec la Haute école de gestion

se terminera ainsi à fin 2007 et la structure de projet sera dissoute.

5. CONSÉQUENCES

5.1 Conséquences financières et en personnel

Sur la période 1999–2005, en moyenne annuelle, le budget alloué à la gestion par mandats de prestations s'est élevé à 413 000 francs. Les dépenses effectives ont été de 367 000 francs (- 11%). Le budget 2007 retient un montant de 400 000 francs.

La pérennisation de la gestion par prestations ne devrait pas se traduire par une augmentation de cette dépense. Au contraire, la TVA ne sera plus perçue sur les prestations de service et la suppression de l'organisation de projet permettra de renoncer aux frais de commissions.

S'agissant des effectifs en personnel, les deux unités affectées actuellement à cette tâche seront intégrées dans l'effectif de l'Etat mais sans création de postes supplémentaires. Ils seront prélevés sur le pool des postes de travail disponibles. Il n'y aura pas non plus de conséquences financières nouvelles. La suppression du montant consacré au paiement du mandat à la Haute école de gestion fera plus que compenser les nouveaux coûts salariaux. Dans la mesure où le développement de la gestion par prestations se fait au rythme de quelques unités administratives par année, cet effectif devrait suffire à faire face aux besoins. Si le rythme devait s'accélérer, des demandes seraient formulées dans le cadre de la procédure budgétaire. Il en va de même en ce qui concerne le controlling, le poste actuel devrait permettre de faire face aux besoins. En revanche, un large déploiement dans l'administration exigerait un renforcement du personnel chargé de la comptabilité analytique et du controlling, notamment au niveau des Directions. Enfin, il faut s'attendre ponctuellement à une adaptation des crédits consacrés à la formation du personnel. Il faut toutefois relever que l'approche par prestations et la meilleure connaissance des coûts permettront certainement de réaliser des économies. Les expériences faites jusqu'à présent avec les unités-pilotes permettent de le confirmer.

5.2 Autres conséquences

Le projet de loi qui vous est soumis n'a pas d'influence sur la répartition des tâches Etat – communes. Il ne soulève pas de problème sous l'angle de sa conformité avec le droit fédéral et sous l'angle de son eurocompatibilité.

6. COMMENTAIRES DES ARTICLES

6.1 Art. 1: Modification de la LOCEA

Art. 55a Catalogue de prestations

L'article 82 al. 2 de la Constitution cantonale stipule que l'Etat et les communes: «vérifient périodiquement que les tâches qu'ils accomplissent et les subventions qu'ils octroient sont toujours efficaces, nécessaires et supportables financièrement». C'est notamment pour répondre à cette exigence que le Conseil d'Etat a lancé le projet «Analyse des prestations de l'Etat» dont l'objectif principal est de disposer, au terme de l'analyse, d'un catalogue validé des

prestations délivrées par l'ensemble des unités administratives permettant de remplir les tâches confiées à l'Etat. Cette disposition donne une base constitutionnelle à cet instrument. En la pérennisant, le Conseil d'Etat entend aussi «valoriser» l'important investissement financier consenti pour procéder à cette analyse.

Les Directions et les unités administratives sont responsables de tenir à jour leur catalogue de prestations qui sera soumis périodiquement à l'examen au Conseil d'Etat. Les questions du maintien, de la réduction, de la suppression ou de l'externalisation de chaque prestation seront ainsi examinées. Selon les options prises, des adaptations de la législation pourraient être nécessaires.

Le Conseil d'Etat fixera dans une ordonnance le contenu, la forme, les modalités d'établissement et d'actualisation du catalogue des prestations. Il s'agira de tenir compte des particularités des unités administratives et également de la charge de travail occasionnée.

Le décret du 8 février 2000 concernant l'introduction, dans l'administration cantonale, de la gestion par mandats de prestations faisait essentiellement référence aux terminologies «Groupes de produits et produits». Dans le présent projet, les dénominations «Groupes de prestations et prestations» sont considérées comme des synonymes. A l'avenir, ce sont ces dernières appellations qui seront utilisées dans le cadre de la gestion par prestations. Le terme «prestations» a été préféré car il correspond mieux aux domaines d'activité et aux missions du secteur public. Cette modification terminologique ne remet pas en cause l'orientation «Client-citoyens» dont doivent faire preuve les unités administratives gérées par prestations. Cela ne signifie toutefois pas que, sur le plan financier, on ne puisse pas traiter de façon différente la prestation et le groupe de prestations (art. 42g al. 2).

Art. 59 Gestion par prestations

Toutes les unités administratives de l'Etat ne doivent pas forcément se gérer par prestations au sens de la présente loi. Les ressources humaines et les compétences à disposition, l'existence de prestations en concurrence avec le secteur privé, le besoin de connaître avec précision la structure des coûts sont autant de facteurs décisifs dans le choix de mettre en œuvre une telle gestion. C'est finalement le Conseil d'Etat qui, sur la base d'un rapport d'évaluation, se prononcera sur les unités qui doivent ou qui peuvent se gérer par prestations.

La gestion par prestations peut prendre la forme d'une gestion budgétaire annuelle ou pluriannuelle par prestations assortie d'objectifs et d'indicateurs ou d'une véritable gestion par mandats de prestations. En principe, exception faite des unités administratives qui sont déjà au bénéfice d'un mandat de prestations, le concept prévoit qu'une unité administrative applique dans un premier temps une gestion annuelle ou pluriannuelle par prestations, pour aboutir ensuite dans une 2^e phase à la gestion par mandats de prestations.

Comme c'est le cas actuellement, les unités administratives gérées par prestations devront remplir des conditions préalables à savoir, en particulier, disposer d'un catalogue actualisé de leurs prestations, introduire les instruments propres à cette gestion et s'appuyer sur des compétences techniques suffisantes afin de travailler de façon autonome. Ces conditions feront l'objet d'une réglementation arrêtée par le Conseil d'Etat. Il faut encore préciser que, de cas en cas et selon le moment de son établissement,

le catalogue de prestations pourra subir des retouches afin d'être compatible avec la gestion par prestations. Il s'agira aussi de veiller à ce que le catalogue de prestations reflète fidèlement les tâches de l'unité et qu'il soit suffisamment stable pour garantir des comparaisons dans le temps.

L'objectif des conditions préalables fixées par le Conseil d'Etat est de garantir la pertinence de la mise en œuvre d'une gestion par prestations auprès des unités administratives et d'éviter ainsi que ce type de gestion n'occasionne qu'un surcroît de travail administratif, sans réelle plus-value.

Avec la gestion par prestations, les unités administratives s'engagent à fournir des prestations mesurables en termes de quantité, de qualité et de coût. Pour assurer la transparence et le contrôle, elles fournissent des rapports périodiques sur la production des prestations. En contrepartie de ces responsabilités, elles bénéficient d'une plus grande autonomie de gestion et de compétences de décision élargies, notamment dans les domaines de l'organisation, de la gestion financière, de la gestion du personnel et de l'acquisition de biens et de services. Les dispositions réglementaires appliquées à titre expérimental tant sur le plan de la gestion financière que de la gestion du personnel permettent de mesurer la portée de la souplesse de gestion octroyée actuellement.

Art. 59a Mandat de prestations

a) Contenu

Le mandat de prestations est généralement utilisé pour régler les relations entre une collectivité publique et une entreprise publique ou entre une collectivité publique et une organisation privée chargée d'accomplir des tâches publiques.

Dans la législation actuelle, de nombreux textes font référence aux mandats de prestations. Près de dix actes législatifs donnent déjà au Conseil d'Etat la compétence d'octroyer un mandat à un établissement, un service ou une institution subventionnée. Plusieurs lois récentes ont prévu une telle pratique, en particulier la loi sur le réseau hospitalier fribourgeois et celle sur le réseau de santé mentale. On trouve aussi un tel instrument de gestion dans la loi sur le tourisme ou la législation sur les soins à domicile. Les articles 54, 93 et 138 de la Constitution du canton de Fribourg traite également de cette problématique. Ces multiples références au mandat de prestations sont aussi une bonne raison de préciser, dans la LOCEA, les règles générales se rapportant à cet instrument.

La durée du mandat, à l'alinéa 2, reste volontairement ouverte pour s'adapter au mieux à la nature et aux besoins des unités administratives.

L'alinéa 3 de cette disposition explicite le contenu du mandat. La mission est un énoncé décrivant l'apport attendu pour la collectivité – plus précisément les bénéficiaires – de l'activité d'une unité administrative. Il présente les objectifs généraux que l'unité administrative veut atteindre à l'aide de la production des prestations et apporte un éclairage sur le contexte actuel, les bénéficiaires, les principales tâches confiées et éventuellement le niveau de rendement prévu.

La détermination des objectifs est un processus «de bas vers le haut» qui implique l'unité administrative. Elle doit interpréter le sens des objectifs politiques, des lois et ordonnances pour en extraire des objectifs tangibles qui sont ensuite fixés par le Conseil d'Etat dans le mandat.

L'indicateur de performance est un indice représentatif, une statistique ciblée selon une préoccupation de gestion. La mesure de l'indicateur résulte de la collecte des données sur un phénomène observable ou sur un élément lié au fonctionnement d'une organisation. L'identification précise d'un indicateur permet de déterminer l'élément à mesurer et la collecte d'indices représentatifs à effectuer. Dans la gestion quotidienne, les indicateurs les plus courants sont les représentations de mesures de quantité, qualité, montant et de temps. Le choix et la fixation des indicateurs de performance sont des éléments essentiels de la gestion par mandats de prestations. Ils doivent être pertinents pour garantir une mesure représentative des résultats et permettre une évaluation correcte de la situation.

Le mandat de prestations alloue enfin les ressources par groupe de prestations et prestations et non pas, comme c'est le cas pour l'enveloppe budgétaire ou pour le budget actuel, pour le fonctionnement d'un service ou par nature de charges et de revenus. Il va de soi que les compétences budgétaires du Grand Conseil sont réservées plus particulièrement pour ce qui concerne le crédit pluriannuel.

Art. 59b b) Adoption

L'attribution de l'adoption du mandat de prestations au Conseil d'Etat alors que l'octroi des crédits y relatifs reste du ressort du Grand Conseil correspond à la répartition usuelle des fonctions entre les deux pouvoirs: le Conseil d'Etat dirige l'administration cantonale et le Grand Conseil se prononce sur les ressources. A relever que toutes les bases légales actuelles qui font référence au mandat de prestations donnent au Conseil d'Etat la compétence d'adopter le mandat de prestations.

Art. 59c c) Effets

Le mandat de prestations est un accord qui comporte des engagements pour les deux parties: pour l'unité administrative mandatée, il s'agit de l'engagement de fournir les prestations définies; pour l'autorité mandante, de celui d'assurer la mise à disposition des ressources convenues.

Comme tout contrat, cet accord doit pouvoir être révisé si des circonstances extraordinaires, non imputables aux parties, viennent à rompre l'équilibre entre prestations et ressources. Il peut s'agir de circonstances de fait ou de droit affectant les prestations, une augmentation importante du volume des affaires; il peut s'agir aussi de circonstances affectant les ressources, comme la suppression d'une subvention fédérale d'exploitation ou une détérioration de la situation financière de l'Etat qui exige une remise en question des prestations. Dans les deux cas, il y aura lieu de rétablir, par une adaptation respective des ressources ou des prestations, l'équilibre contractuel.

6.2 Art. 2: Modification de la LFE

Les modifications à apporter à la loi sur les finances pour permettre de pérenniser la gestion par prestations portent principalement sur l'introduction d'un nouveau chapitre dans ladite loi et sur des compléments à apporter dans les compétences du Conseil d'Etat, des Directions et de l'Inspection des finances.

Art. 38 al. 2 let. b^{bis}

Cette modification complète la disposition se rapportant au plan financier qui comprendra désormais également

une estimation des résultats prévisionnels par prestations des unités gérées sous cette forme. Il va de soi que la planification par nature de charges et de revenus sera maintenue pour toutes les unités administratives.

Chapitre 5a Gestion par prestations

Art. 42a Budget par prestations

a) Contenu

L'article 42a définit le contenu du budget par prestations. Ce dernier sera présenté par prestations et groupe de prestations. Il indiquera le total des charges et des revenus ainsi que le solde y relatif pour chaque prestation et groupe de prestations. Les justificatifs à l'appui du budget, remis à la Commission des finances et de gestion en vue de la discussion budgétaire, mentionneront en plus des objectifs annuels et des indicateurs. La Direction des finances précisera dans ses instructions le détail de la présentation du budget. Il lui appartiendra notamment de fixer les prestations et groupes de prestations faisant partie du budget.

Le budget des unités gérées par prestations est compris dans le budget ordinaire. Depuis le budget 2007, ces budgets sont intégrés dans le fascicule lui-même (cf. p. 306 à 323 du fascicule du budget 2007).

Art. 42b b) Décision

En application de l'article 34 de la loi sur les finances, le crédit budgétaire est une notion très précise, à savoir, une autorisation annuelle de procéder jusqu'à un montant déterminé, à charge d'une position budgétaire, à une dépense concernant un but précis. Dans le cas du budget par prestations, la décision du Grand Conseil a une portée plus large. Elle porte sur le solde des charges ou revenus de chaque groupe de prestations. Si une unité administrative ne compte qu'un seul groupe de prestations, la décision du Grand Conseil porte en fait sur ce seul chiffre.

L'alinéa 2 de l'article 42b précise que les charges (amortissements, subventions, versements aux fonds, etc.) et les revenus de fonctionnement (subventions, recettes fiscales) qui n'entrent pas dans le calcul du coût des prestations continueront à être décidés selon la procédure de l'article 34 de la loi sur les finances. Il en sera de même pour les recettes et dépenses d'investissements. Ces postes sont déjà clairement identifiés dans le fascicule du budget et des comptes par un astérisque signifiant aux Député-e-s que les crédits budgétaires concernés sont adoptés selon la procédure ordinaire.

Art. 42d Crédit pluriannuel par prestations

Le Conseil d'Etat a la possibilité d'attribuer un crédit pluriannuel aux unités gérées par prestations. Cela ne signifie pas que cette pratique sera d'emblée généralisée mais elle vise à permettre, à certaines conditions, une gestion financière dépassant le cadre d'un seul budget. Le crédit alloué devra toutefois s'inscrire dans les limites du plan financier. Il ne liera en aucun cas le Grand Conseil dont les décisions budgétaires restent réservées. Il ne s'agira donc pas de crédits d'engagement au sens des articles 29 à 33 de la loi sur les finances. Le Conseil d'Etat fixera, dans le règlement d'exécution, les conditions et les effets de l'attribution d'un crédit pluriannuel. Il s'agira notamment de garantir le respect de l'objectif de l'équilibre budgétaire exigé par la loi sur les finances et de pouvoir, cas échéant, s'adapter à l'évolution défavorable des finances cantonales ou fédérales.

Art. 42e Comptabilité analytique

Cet article pose la nécessité pour l'unité administrative gérée par prestations de disposer d'une comptabilité analytique. La gestion par prestations exige en effet la mise en place d'un tel instrument qui reposera notamment sur un décompte horaire individuel des prestations effectuées à l'aide d'un outil de saisie des temps. La période expérimentale menée auprès de certaines unités administratives a permis de disposer d'une expérience et de bonnes compétences en la matière. A relever que la comptabilité financière restera évidemment nécessaire pour toutes les unités administratives.

Art. 42f Controlling

Le controlling est une fonction d'aide à la direction. La gestion par prestations exige la mise en place d'un système de controlling qui doit permettre d'assurer le suivi et la vérification de l'utilisation des crédits alloués et de la réalisation des objectifs fixés. Le controlling ne doit pas être assimilé au contrôle financier exercé le plus souvent à posteriori et qui relève de l'Inspection des finances.

Le controlling portera notamment sur les aspects financiers, sur le respect de la dotation en personnel et sur les prestations (efficacité, efficience et qualité). Dans la mesure où la gestion par prestations est accompagnée d'un mandat de prestations, ce dernier fera aussi l'objet du controlling.

L'unité administrative sera la première responsable de l'exercice du controlling mais celui-ci sera également du ressort de la Direction et du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat précisera le concept et l'organisation du controlling. La Direction des finances donnera un appui technique au Conseil d'Etat dans l'exercice du controlling.

Art. 42g Dérogation

La gestion par prestations nécessite un assouplissement des dispositions de la loi sur les finances traitant des crédits budgétaires (art. 34 à 37). Dans des dispositions d'exécution, le Conseil d'Etat fixera les règles autorisant à déroger aux principes comptables de la spécialité qualitative (transfert de crédit), quantitative (dépassement de crédit et crédit supplémentaire) et temporelle (report de crédit). Le Conseil d'Etat se basera essentiellement sur les dispositions réglementaires actuellement en vigueur dont la praticabilité a été vérifiée. L'objectif visé est, dans un cadre organisé et bien délimité, d'offrir une plus grande souplesse de gestion aux unités gérées par prestations. Cette plus grande liberté d'action est justifiée par les exigences supplémentaires posées en matière d'outils de gestion à utiliser. L'alinéa 2 précise encore que, comme le prévoit l'article 9 du décret du 8 février 2000, le transfert de crédit sera autorisé entre prestations mais qu'il ne sera pas possible entre groupes de prestations.

Art. 44 à 46 et art. 51

Les compléments apportés à ces articles visent à définir les compétences du Conseil d'Etat, des Directions, de la Direction des finances et de l'Inspection des finances en rapport avec la gestion par prestations.

En application de l'article 44 al. 2 let. a et b, le Conseil d'Etat est compétent pour adopter le plan financier et le projet de budget. Il va de soi que le plan financier et le budget des unités administratives gérés par prestations entrent déjà dans cette sphère de compétences. Il convient en revanche de donner la compétence au Conseil d'Etat

d'octroyer les crédits pluriannuels aux unités gérées par prestations.

Comme c'est le cas actuellement, les Directions seront habilitées à proposer les crédits pluriannuels au Conseil d'Etat. Le préavis de la Direction des finances sera requis.

La Direction des finances aura pour tâche d'élaborer les concepts de comptabilité analytique et de controlling. Ces derniers existent déjà. Ils ont été affinés durant la phase expérimentale. Afin d'assurer la mise en place d'un système cohérent et pour garantir des comparaisons entre unités administratives, des règles uniformes de calcul des coûts devront être appliquées. Les éventuels différends au sujet de ces aspects techniques seront tranchés par la Direction des finances. En collaboration avec la Direction concernée, elle évaluera si des conditions fixées pour recourir à la gestion par prestations sont réunies par l'unité administrative. La Direction des finances assistera le Conseil d'Etat dans l'exercice du controlling. Il s'agira notamment de lui soumettre périodiquement des tableaux de bord, de lui formuler d'éventuelles mesures correctives et d'assurer le déroulement régulier de l'exercice du controlling. Ce système s'applique déjà à satisfaction aujourd'hui. Pour l'accomplissement de ces tâches, la Direction des finances disposera en particulier de l'Administration des finances, conformément à l'article 46 al. 2 de la loi sur les finances. Précisons encore que le service du personnel et d'organisation aura la responsabilité de la gestion des catalogues de prestations et de la mise à disposition de l'outil de saisie des temps. De plus, les catalogues de prestations devront être compatibles avec les principes de la gestion par prestations. Le préavis de l'Administration des finances sera dès lors requis lors de leur établissement.

L'article 51 de la loi sur les finances fixe les tâches de contrôle de l'Inspection des finances. Il convient de compléter cette disposition par le contrôle de la tenue de la comptabilité analytique des unités administratives gérées par prestations. Le contrôle portera en particulier sur le respect des règles fixées dans le concept général, sur les décomptes horaires par prestations et l'imputation des coûts sur les prestations. Ces contrôles interviendront à l'occasion des contrôles périodiques exercés par l'Inspection des finances. Il n'y aura pas de double contrôle.

6.3 Art. 3: Entrée en vigueur et clause référendaire

Il est prévu de faire entrer en vigueur cette loi au 1^{er} janvier 2008. Elle est soumise au referendum législatif.

7. CONCLUSION

Le projet de loi qui vous est soumis complète la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et la loi sur les finances. Il introduit la possibilité d'une gestion par prestations dans la législation ordinaire. Il donne aussi une assise légale à l'inventaire et au catalogue des prestations. Il clarifie le contenu, les effets et la portée du mandat de prestations. Enfin, il complète la législation sur les finances en introduisant des instruments indispensables à la gestion par prestations tels que la comptabilité analytique, la saisie des temps et le controlling.

BOTSCHAFT Nr. 7 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung gewisser Bestimmungen über die leistungsorientierte Führung

12. März 2007

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf über die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an die leistungsorientierte Führung.

1. EINLEITUNG

Das Dekret vom 8. Februar 2000 über die versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung (FLA) ist noch bis zum 31. Dezember 2007 in Kraft und wird nicht mehr verlängert. Damit die Verwaltung die leistungsorientierte Verwaltungsführung weiterbetreiben kann, müssen die entsprechenden Grundsätze in der ordentlichen Gesetzgebung verankert werden. Ausserdem braucht es eine rechtliche Grundlage für die Erstellung des Leistungskatalogs, der sich aus der gegenwärtig in der Kantonsverwaltung laufenden Analyse der staatlichen Leistungen (ASL) ergibt.

2. DIE WICHTIGSTEN PHASEN DES FLA-PROJEKTS

Am 5. Oktober 1999 überwies der Staatsrat dem Grossen Rat eine Botschaft und einen Dekretsentwurf über die versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung. Dieses Vorhaben war Bestandteil der Staats- und Verwaltungsreformen der Legislaturperiode 1997–2001, und es wurden damit hauptsächlich die vier folgenden Ziele verfolgt:

- a) Transparenz des staatlichen Handelns durch eine genauere Bestimmung der Rollen, der Leistungen und der Kosten;
- b) Dynamisierung der öffentlichen Verwaltung durch Vorgabe von Zielen und Gewährung der entsprechenden Mittel und Verantwortung;
- c) Förderung qualitativ einwandfreier und bedürfnisgerechter Leistungen;
- d) Förderung einer wirkungsorientierten und kostengünstigen Verwaltung.

Am 8. Februar 2000 hat der Grosse Rat das ihm unterbreitete Dekret mit 91 zu 2 Stimmen verabschiedet.

Im vierten Jahr der Versuchsphase hat der Staatsrat dem Grossen Rat am 2. Juni 2004 seinen Bericht Nr. 136 über das Projekt «Versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung» (FLA) überwiesen. Dieser Bericht enthält, auf der Grundlage einer externen Evaluation, die Beurteilung der Versuchsphase durch den Staatsrat sowie seine Absichten bezüglich Fortsetzung des Vorhabens. Der Staatsrat legt dort dar, dass er das gegenwärtige FLA-Modell ausgehend von den Erfahrungen der Versuchsphase anpassen und die genauen Voraussetzungen für seine künftige Einführung festlegen will, und dass er ausserdem beabsichtigt, die Entwicklung der FLA mit zwei anderen Modernisierungsprojekten der Kantonsverwaltung zu koordinieren. Beim ersten dieser Vorhaben handelt es sich um die Anwendung der Bestimmungen des Gesetzes über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG),

die das «Management der Leistungen» betreffen. Beim zweiten, dem Grossen Rat im Bericht Nr. 147 vom 24. August 2004 vorgestellten Projekt handelt es sich um eine Analyse der staatlichen Leistungen (ASL), in deren Rahmen letztendlich für jede Verwaltungseinheit ein Leistungskatalog erstellt werden soll. In Anbetracht dessen beantragte der Staatsrat die Verlängerung der FLA-Versuchsphase bis zum 31.12.2006. Diese Zeit sollte für die Verbesserung und Anpassung des FLA-Modells genutzt werden.

Der Bericht Nr. 136 und das entsprechende Dekret, mit dem eine Verlängerung der FLA-Versuchsphase beantragt wurde, waren Gegenstand der Beratungen des Grossen Rates vom 13. Oktober 2004. Dabei wurde die Anpassung des vorgesehenen Modells an die Freiburger Gegebenheiten und die Verlängerung der Gültigkeit des ursprünglichen Dekrets beschlossen. Nach Abschluss der Versuchsphase sollten gewisse Vorschriften in die ordentliche Gesetzgebung aufgenommen werden, um dieser neuen Form der Verwaltungsführung eine rechtliche Grundlage zu geben. In der Schlussabstimmung wurde der Dekretsentwurf mit 64 zu 40 Stimmen angenommen und damit die FLA-Versuchsphase bis zum 31.12.2006 verlängert. Letztlich hat der Staatsrat die Versuchsphase mit Verordnung vom 13. Juni 2006 und entsprechend der in Artikel 4 Abs. 6 des Dekrets vorgesehenen Delegation noch einmal bis zum 31.12.2007 verlängert.

3. SEIT 2004 GELEISTETE ARBEIT

In Anbetracht des Entscheids des Grossen Rates, das FLA-Experiment unter Berücksichtigung gewisser Empfehlungen aus der Evaluation zu verlängern, hat die Projektoberleitung mehrere Verbesserungen am Standardmodell der leistungsorientierten Führung beschlossen. Es handelt sich dabei hauptsächlich um die folgenden, seit 2004 in die Wege geleiteten Arbeiten, die Ende 2007 abgeschlossen sein sollten:

- Anpassung der Struktur der Kosten- und Leistungsrechnung, insbesondere Darstellung der verschiedenen Kostenstufen nach Leistungen;
- Verfassen eines neuen Handbuchs zur Kosten- und Leistungsrechnung für diejenigen Verwaltungseinheiten, die eine solche Rechnung führen;
- Einführung eines Verfahrens für den periodischen Rechnungsabschluss;
- Automatisierung der Extraktion der Kostenrechnungsdaten für eine einfachere Erstellung der Nachweise nach Leistungen (für den Staatsvoranschlag und die Staatsrechnung) und der Controllingberichte;
- Verfassen eines Handbuchs, das eine pragmatische Methode zur Definition der Leistungen und der Führungsindikatoren aufzeigt, zuhanden der Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung;
- Vorstudie im Hinblick auf die Ersetzung der Zeiterfassungsanwendungen;
- Neues Modell der Budgetnachweise für die leistungsorientierte Führung für die Direktionen, den Staatsrat und die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission;
- Einbezug der Kostenrechnungsergebnisse der leistungsorientierten Führung in den Sonderdruck des Staatsvoranschlags und der Staatsrechnung;

- Erarbeiten einer mehrjährigen Budgetplanung nach Leistungen;
- Erstellen neuer Controlling-Berichte zuhanden des Staatsrats, der Direktionen und der Verwaltungseinheiten;
- Formulierung der Leitlinien für ein zentralisiertes und ein dezentralisiertes Controlling.

Ausserdem wurden gewisse ursprüngliche Ziele nochmals unter die Lupe genommen, bei denen sich herausgestellt hatte, dass sie zu theoretisch und zu hoch gegriffen waren. Dabei zeigte sich, dass es weder machbar noch sinnvoll wäre, allen Verwaltungseinheiten des Staates Leistungsaufträge zu erteilen. Es wurde auch davon abgesehen, diese Leistungsaufträge dem Grossen Rat zu unterbreiten, da es sich bei den meisten um die ganz normale Anwendung bestehender Gesetze handelt. Ausserdem würden die zahlreichen Anpassungen der Aufträge den parlamentarischen Prozess beeinträchtigen.

Der Staatsrat bestätigt somit aufgrund der gemachten Erfahrungen am Ende dieser Versuchsphase das bereits 2004 dargelegte Vorgehen.

4. ANTRAG DES STAATSRATS

Der Staatsrat schlägt vor, ab 2008 in der ordentlichen Gesetzgebung ein pragmatisches und entwicklungsfähiges Modell der leistungsorientierten Führung zu verankern. Er will damit auch die Verwaltungskosten einschränken und schwerfällige Verfahren vermeiden. Das berücksichtigte Modell, mit dessen Anwendung an den hauptsächlichlichen Zielsetzungen der Versuchsphase festgehalten werden kann, lässt sich in drei Stufen gliedern.

4.1 Die drei Stufen

Die drei Stufen lassen sich zusammenfassend wie folgt beschreiben:

- a) für alle Verwaltungseinheiten: Beibehalten des heutigen Systems und schrittweise allgemeine Einführung des Leistungskatalogs;
- b) für bestimmte Einheiten: Übergang zur leistungsorientierten Führung mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung sowie des Controllings. Ein flexibleres Management ist vorgesehen. Der Staatsrat beabsichtigt, die leistungsorientierte Führung schrittweise in den Einheiten einzuführen;
- c) für bestimmte Einheiten (insbesondere die Anstalten): Rückgriff auf die oben genannten Verwaltungsinstrumente und Erteilung eines Leistungsauftrags mit mehr Verwaltungsautonomie.

1. Stufe – Erstellen und periodische Nachführung des Leistungskatalogs (ASL)

Die erste Stufe besteht darin, dass unter Vorbehalt der vom Staatsrat festgesetzten Modalitäten grundsätzlich für jede Verwaltungseinheit eine Leistungsanalyse durchgeführt wird, aus der ein Leistungskatalog resultiert, der dann von den einzelnen Verwaltungseinheiten nachgeführt werden muss. Diese Leistungskataloge sind periodisch dem Staatsrat zu unterbreiten, der vor ihrer Genehmigung prüfen muss, ob die einzelnen Leistungen beibehalten, eingeschränkt, abgeschafft oder an Dritte vergeben werden sollen. Ziel ist dabei letztendlich, eine Gesamtüber-

sicht über die von der Verwaltung erbrachten Leistungen zu erhalten. Diese Arbeiten sind gegenwärtig im Gang. Ende 2006 verfügen rund dreissig Verwaltungseinheiten über einen Leistungskatalog, und bis Ende 2009 sollten alle Leistungen des Staates inventarisiert sein.

2. Stufe – Ein- oder mehrjährige leistungsorientierte Führung

Bei der ein- oder mehrjährigen leistungsorientierten Führung gewährt der Staatsrat einer Verwaltungseinheit einen Jahres- oder Mehrjahreskredit nach Leistungen oder Leistungsgruppen und nicht nach Sachgruppen. Der Nachweis, der die Grundlage für die Kreditgewährung bildet, muss nach Leistungen gegliedert den Aufwand, den Ertrag und den daraus resultierenden Saldo sowie die Zielvorgaben und die massgebenden Indikatoren enthalten. Gegenstand des Budgetbeschlusses des Grossen Rates ist der Saldo von Aufwand und Ertrag jeder Leistungsgruppe. Diese zweite Stufe des Modells der leistungsorientierten Führung dient hauptsächlich dazu, eine über der Struktur der auf der 1. Stufe bestimmten Leistungen liegende Kosten- und Leistungsrechnung zu parametrieren, mit der die verschiedenen Kostenstufen und Deckungsgrade bestimmt werden können. Damit Verwaltungseinheiten diese Art von Führung praktizieren können, müssen sie gewisse Voraussetzungen für die leistungsorientierte Führung erfüllen und vom Staatsrat bezeichnet werden. Diese besonderen Voraussetzungen werden in einem Eignungsbericht evaluiert, der die verfügbaren Kompetenzen und Ressourcen, den Willen sowie die Möglichkeit einer Verwaltungseinheit zur leistungsorientierten Führung misst.

3. Stufe – Führen mit Leistungsauftrag

Bei der Führung mit Leistungsauftrag wird einer Verwaltungseinheit ein Leistungsauftrag erteilt, der den Auftrag, die zu erbringenden Leistungen, die gewährten Kredite und die von der betreffenden Einheit in einem bestimmten Zeitraum zu erreichenden Ziele umfasst. Der Leistungsauftrag wird vom Staatsrat auf Antrag der Direktion, der die betreffende Verwaltungseinheit untersteht, und gestützt auf die Stellungnahme der für die Finanzen zuständigen Direktion beschlossen. Er ist für den Grossen Rat nicht verbindlich. Die Jahresbudgets werden anhand des Leistungsauftrags und im Rahmen der Mehrjahreskredite erstellt. Das führt zu einer Verpflichtung beider Parteien, diesen Leistungsauftrag unter Vorbehalt der finanziellen Lage des Staates und äusserer Ereignisse, die zu einer Prioritätenverschiebung führen können, einzuhalten. Die Einführung der FLA erfordert eine Mehrjahresplanung nach Leistungen.

Der Staatsrat hat sich bei der leistungsorientierten Führung aus verschiedenen Gründen für dieses ausbaufähige Vorgehen entschieden. Erstens verbindet und integriert es mehrere Gesetze oder Vorhaben, die auf ein besseres Leistungsmanagement des Staates abzielen. Zweitens wird damit sinnvoll aus den Führungswerkzeugen und -konzepten, die sich im Rahmen des ASL- und des FLA-Projekts bewährt haben, Kapital geschlagen. Schliesslich leistet dieses pragmatische Vorgehen auch einen echten Beitrag zur Modernisierung des Managements der staatlichen Aktivitäten.

4.2 Auflösung der Projektorganisation

Die Versuchsphase der Führung mit Leistungsauftrag hat im Jahr 2000 begonnen. Am Ende dieser Versuchsphase, die mit der Einführung von gesetzlichen Bestimmungen im Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung und im Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates ihren Abschluss findet, wird die Projektorganisation (Projektüberleitung, Projektausschuss, Mandat der Hochschule für Wirtschaft) aufgelöst. Man kann ja nicht fortwährend als Projekt funktionieren. Die Aufgaben in Zusammenhang mit der leistungsorientierten Führung und ihrer Entwicklung in der Verwaltung liegen künftig in der Zuständigkeit der Finanzdirektion. Das Mandat zur Zusammenarbeit mit der Hochschule für Wirtschaft endet somit Ende 2007, und die Projektstruktur wird dann aufgelöst.

5. AUSWIRKUNGEN

5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Im Zeitraum 1999-2005 beliefen sich die für die Führung mit Leistungsauftrag veranschlagten Beträge jährlich auf durchschnittlich 413 000 Franken und die effektiven Ausgaben auf 367 000 Franken (- 11 %). Im Voranschlag 2007 ist ein Betrag von 400 000 Franken eingestellt.

Die langfristige Weiterführung der leistungsorientierten Führung dürfte keine Erhöhung dieses Betrags bewirken, eher im Gegenteil, da nämlich die MWST auf den Dienstleistungen und mit der Aufhebung der Projektstruktur auch die Kommissionskosten wegfallen.

Was den Personalbestand betrifft, so werden die zwei gegenwärtig für diese Aufgabe vorgesehenen Stelleneinheiten ohne Schaffung neuer Stellen in den Personalbestand des Staates integriert. Die Stelleneinheiten werden den verfügbaren Stellen im Stellenpool entnommen. Es werden somit auch hier keine Mehrkosten anfallen. Mit dem Wegfall der Kosten für das Mandat der Hochschule für Wirtschaft werden die neuen Lohnkosten mehr als kompensiert. Da die leistungsorientierte Führung nicht überall gleichzeitig, sondern jedes Jahr in einigen Einheiten eingeführt wird, sollten diese zwei Stellen ausreichend sein. Würde eine raschere Einführung ins Auge gefasst, würden die entsprechenden Stellen im Rahmen des Voranschlagsverfahrens beantragt. Dasselbe gilt für das Controlling, bei dem die gegenwärtige Stelle auch ausreichen dürfte. Bei einer breit angelegten Implementierung der leistungsorientierten Führung in der Verwaltung müsste allerdings das für die Kosten- und Leistungsrechnung zuständige Personal aufgestockt werden, insbesondere bei den Direktionen. Schliesslich ist punktuell mit einer Anpassung der Kredite für die Schulung des Personals zu rechnen. Es darf aber nicht vergessen werden, dass mit dem leistungsorientierten Ansatz und der besseren Kenntnis der Kosten sicher Einsparungen möglich sind. Dies bestätigen die bisherigen Erfahrungen der Piloteneinheiten.

5.2 Weitere Folgen

Der Ihnen unterbreitete Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung Staat-Gemeinden. Er ist auch unproblematisch hinsichtlich seiner Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und der Eurokompatibilität.

6. KOMMENTAR DER ARTIKEL

6.1 Art. 1: Änderung des SVOG

Art. 55a Leistungskatalog

Artikel 82 Abs. 2 der Kantonsverfassung hält bezüglich Staat und Gemeinden folgendes fest: «Sie überprüfen die Staatsaufgaben und die gewährten Subventionen regelmässig auf ihre Wirksamkeit, Notwendigkeit und Finanzierbarkeit». Namentlich um dieser Forderung zu entsprechen, hat der Staatsrat das Projekt «Analyse der staatlichen Leistungen» lanciert. Hauptziel dabei ist es, nach Abschluss der Analyse über einen validierten Katalog der Leistungen aller Verwaltungseinheiten des Staats zu verfügen, die es erlauben, die dem Staat übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Diese Bestimmung gibt diesem Instrument eine Rechtsgrundlage. Mit der Nachhaltigkeit dieser Bestimmung beabsichtigt der Staatsrat auch eine Wertschöpfung der erheblichen finanziellen Mittel, die für die Durchführung dieser Leistungsanalyse bewilligt worden waren.

Die Direktionen und Verwaltungseinheiten sind für die Nachführung ihres Leistungskatalogs zuständig, der periodisch dem Staatsrat zur Prüfung unterbreitet wird. Dabei wird für jede Leistung überprüft, ob sie beibehalten, eingeschränkt, abgeschafft oder an Dritte vergeben werden soll. Je nach Option, für die man sich entscheidet, können Anpassungen der Gesetzgebung erforderlich sein.

Der Staatsrat bestimmt auf dem Verordnungsweg Inhalt, Form und Modalitäten der Erstellung und Nachführung des Leistungskatalogs. Dabei ist den Besonderheiten der Verwaltungseinheiten und auch dem Arbeitsaufwand Rechnung zu tragen.

Im Dekret vom 8. Februar 2000 über die versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung (FLA) war hauptsächlich von «Produktgruppen und Produkten» die Rede. Im vorliegenden Entwurf wird synonym dazu die künftig im Zusammenhang mit der leistungsorientierten Führung verwendete Terminologie «Leistungsgruppen und Leistungen» gebraucht. Dem Begriff «Leistungen» wurde der Vorzug gegeben, da er besser zu den Tätigkeitsbereichen und Aufgaben der öffentlichen Hand passt. Diese terminologische Änderung hat keinen Einfluss auf die «Kunden-Bürger»-Orientierung, die für die Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung grundlegend ist. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Leistung und die Leistungsgruppe in finanzieller Hinsicht nicht unterschiedlich behandelt werden können (Art. 42g Abs. 2).

Art. 59 Leistungsorientierte Führung

Die leistungsorientierte Führung nach diesem Gesetz gilt nicht zwangsläufig für alle Verwaltungseinheiten des Staates. Das vorhandene Personal und die vorhandenen Kompetenzen, Leistungen in Konkurrenz zur Privatwirtschaft sowie die Notwendigkeit, die genaue Kostenstruktur zu kennen, das alles sind Faktoren, die für die Einführung der leistungsorientierten Führung entscheidend sind. Schliesslich ist es der Staatsrat, der ausgehend von einem Evaluationsbericht darüber entscheidet, welche Einheiten leistungsorientiert geführt werden müssen bzw. können.

Bei der leistungsorientierten Führung kann es sich um eine ein- oder mehrjährige leistungsorientierte Führung

mit Zielvorgaben und Indikatoren handeln oder um eine wirkliche Führung mit Leistungsauftrag. Grundsätzlich sieht das Konzept vor, dass mit Ausnahme derjenigen Verwaltungseinheiten, die bereits mit Leistungsauftrag geführt werden, eine Verwaltungseinheit in einer ersten Phase die ein- oder mehrjährige leistungsorientierte Führung anwendet und anschliessend in einer 2. Phase zur eigentlichen Führung mit Leistungsauftrag übergeht.

Wie bisher müssen die Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung gewisse Vorbedingungen erfüllen, nämlich insbesondere über einen aktualisierten Leistungskatalog verfügen, die für diese Art der Führung spezifischen Instrumente einführen und sich auf ausreichende technische Kompetenzen abstützen, um autonom arbeiten zu können. Diese Voraussetzungen sollen vom Staatsrat reglementiert werden. Von Fall zu Fall und je nach Zeitpunkt seiner Erstellung kann der Leistungskatalog Anpassungen unterworfen sein, damit er mit der leistungsorientierten Führung kompatibel ist. Es wird auch darauf geachtet werden müssen, dass der Leistungskatalog ein getreues Abbild der Aufgaben der Einheit und ausreichend «stabil», d.h. langfristig gültig ist, um zeitliche Vergleiche zu erlauben.

Mit den vom Staatsrat gestellten Vorbedingungen soll die richtige Umsetzung der leistungsorientierten Führung gewährleistet und verhindert werden, dass diese Art von Führung zu einem administrativen Mehraufwand ohne eigentliche Wertschöpfung führt.

Die Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung verpflichten sich zur Erbringung von quantitativ, qualitativ und kostenmässig messbaren Leistungen. Zur Gewährleistung der Transparenz und der Kontrolle liefern sie periodische Berichte über die Leistungserbringung. Im Gegenzug zu diesen Verantwortlichkeiten profitieren sie von einer grösseren Führungsautonomie und erweiterten Entscheidungsbefugnissen, namentlich in den Bereichen Organisation, Finanz- und Personalmanagement sowie bei der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen. Anhand der reglementarischen Bestimmungen, die sowohl beim Finanz- als auch beim Personalmanagement versuchsweise angewendet wurden, kann gemessen werden, wie weitreichend die gegenwärtig gewährte diesbezügliche Flexibilität ist.

Art. 59a Leistungsauftrag a) Inhalt

Der Leistungsauftrag dient in der Regel der Regelung der Beziehungen zwischen einem Gemeinwesen und einem öffentlich-rechtlichen Unternehmen oder zwischen einem Gemeinwesen und einer privaten Organisation, die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut ist.

In der gegenwärtigen Gesetzgebung wird in zahlreichen Texten auf die Leistungsaufträge Bezug genommen. Annähernd zehn Erlasse geben dem Staatsrat bereits die Befugnis, einer Dienststelle oder einer subventionierten Einrichtung einen Leistungsauftrag zu erteilen. Mehrere jüngere Gesetze sehen eine solche Praxis vor, insbesondere das Gesetz über das Freiburger Spitalnetz und dasjenige über die Organisation der Pflege im Bereich psychische Gesundheit. Ein solches Führungsinstrument gibt es auch im Gesetz über den Tourismus sowie in der Gesetzgebung über die spitalexterne Krankenpflege. Die Artikel 54, 93 und 138 der Verfassung des Kantons Freiburg behandeln ebenfalls diese Problematik. Diese zahlreichen Verweise auf den Leistungsauftrag sind auch ein

guter Grund, im SVOG die allgemeinen Regeln in Bezug auf dieses Führungsinstrument zu umschreiben.

Die Dauer, über die sich ein Leistungsauftrag erstreckt (Absatz 2), wurde absichtlich offengelassen, damit eine bestmögliche Anpassung an die Art und Bedürfnisse der Verwaltungseinheiten möglich ist.

Gegenstand von Absatz 3 ist der Inhalt des Leistungsauftrags. Der Auftrag umschreibt, welchen Zweck bzw. Nutzen die Verwaltungseinheit mit der Erbringung ihrer Leistungen generell für die Gesellschaft erfüllt. Es werden die allgemeinen Ziele beschrieben, die die Verwaltungseinheit mit ihren Leistungen verfolgt, sowie über den aktuellen Kontext, die hauptsächlich übertragenen Aufgaben und allenfalls den erwarteten Gewinn Auskunft gegeben.

Bei der Formulierung der Zielvorgaben handelt es sich um einen von unten nach oben verlaufenden Prozess, der die Verwaltungseinheiten miteinbezieht. Dabei müssen Sinn und Bedeutung der politischen Ziele, der Gesetze und Verordnungen interpretiert und daraus greifbare Ziele abgeleitet werden, die anschliessend vom Staatsrat im Leistungsauftrag festgeschrieben werden.

Beim Leistungsindikator handelt es sich um einen repräsentativen Indikator, eine von einem bestimmten Führungskriterium ausgehend gezielt erstellte statistische Information. Grundlage für die Indikatormessung sind gesammelte Daten über ein beobachtbares Phänomen oder ein Element in Zusammenhang mit der Funktionsweise einer Organisation. Mit der genauen Identifizierung eines Indikators können das zu messende Element sowie die repräsentativen Kennzahlen, die erhoben werden müssen, bestimmt werden. In der Praxis am geläufigsten sind die Leistungsindikatoren Quantität, Qualität, Zeit und Kosten. Die Auswahl und Bestimmung der Leistungsindikatoren sind wesentlicher Bestandteil der Führung mit Leistungsauftrag. Es muss sich um relevante, einschlägige Indikatoren handeln, damit die repräsentative Messung der Ergebnisse sowie eine korrekte Evaluation der Situation gewährleistet sind.

Der Leistungsauftrag stellt schliesslich die finanziellen Mittel nach Leistungsgruppe und Leistungen bereit und nicht wie beim Globalkredit oder beim aktuellen Budget für den Betrieb eines Amtes oder nach Aufwand- und Ertragssachgruppen. Selbstverständlich bleiben die Budgetbefugnisse des Grossen Rates namentlich in Bezug auf die Mehrjahreskredite vorbehalten.

Art. 59b b) Beschluss

Dass der Staatsrat für die Genehmigung des Leistungsauftrags zuständig ist, während die diesbezügliche Kreditgewährung in der Kompetenz des Grossen Rates bleibt, entspricht der üblichen Aufteilung der Funktionen zwischen den zwei Gewalten: der Staatsrat leitet die Kantonsverwaltung und der Grosse Rat bestimmt über die Mittel. Alle gegenwärtigen Rechtsgrundlagen, die sich auf den Leistungsauftrag beziehen, verleihen dem Staatsrat die Befugnis, den Leistungsauftrag zu genehmigen.

Art. 59c c) Rechtswirkungen

Beim Leistungsauftrag handelt es sich um eine Vereinbarung mit Verpflichtungen für beide Parteien: Die Verwaltungseinheit, der der Leistungsauftrag erteilt wird, ist verpflichtet, die umschriebenen Leistungen zu erbringen; die Behörde, die den Auftrag erteilt, muss dafür sorgen,

dass die vereinbarten Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Wie jeder Vertrag muss auch diese Vereinbarung revidiert werden können, wenn durch ausserordentliche Umstände, die nicht den Parteien anzulasten sind, das Gleichgewicht zwischen Leistungen und Mitteln gestört wird. Es kann sich dabei um sachliche oder rechtliche Gegebenheiten handeln, die Leistungen beeinträchtigen, etwa um eine erhebliche Zunahme des Geschäftsvolumens; es kann sich auch um Umstände handeln, die sich auf die Mittel auswirken, wie etwa die Aufhebung einer Bundes-subvention oder eine Verschlechterung der Finanzlage des Staates, die dazu führt, dass die Leistungen in Frage gestellt werden müssen. In beiden Fällen wird durch eine Anpassung entweder der Ressourcen oder der Leistungen das vertragliche Gleichgewicht wieder hergestellt werden müssen.

6.2 Art. 2: Änderung des FHG

Bei den Änderungen, die im Finanzhaushaltsgesetz für die Weiterführung der leistungsorientierten Führung notwendig sind, handelt es sich hauptsächlich um die Einführung eines neuen Kapitels im Gesetz und um Ergänzungen bei den Befugnissen des Staatsrates, der Direktionen und des Finanzinspektorats.

Art. 38 Abs. 2 Bst. b^{bis}

Diese Bestimmung ergänzt die Bestimmung über den Finanzplan, der künftig auch eine Schätzung der voraussichtlichen Ergebnisse nach Leistungen der Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung enthalten muss. Selbstverständlich wird die Planung nach Aufwand- und Ertragssachgruppen für alle Verwaltungseinheiten beibehalten.

Kapitel 5a Leistungsorientierte Führung

Art. 4 a Budget nach Leistungen a) Inhalt

Artikel 42 definiert den Inhalt des Budgets nach Leistungen. Die Darstellung erfolgt nach Leistungen und Leistungsgruppen. Dieses Budget weist für jede Leistung und jede Leistungsgruppe den Gesamtaufwand und den Gesamtertrag sowie den daraus resultierenden Saldo aus. In den Budgetnachweisen, die der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission im Hinblick auf die Voranschlagsdebatte übergeben werden, müssen ausserdem die jährlichen Zielvorgaben sowie die Indikatoren angegeben werden. Die Finanzdirektion erlässt Weisungen über die genaue Darstellung des Budgets. Es wird namentlich ihre Aufgabe sein, die Leistungen und Leistungsgruppen zu bestimmen, die Bestandteil des Voranschlags sind.

Das Budget der Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung ist Bestandteil des ordentlichen Voranschlags. Seit dem Staatsvoranschlag 2007 sind diese Budgets direkt in den Sonderdruck integriert (s. S. 306 – 323 des Sonderdrucks des Staatsvoranschlags 2007).

Art. 42b b) Beschluss

In Anwendung von Artikel 34 des Gesetzes über den Finanzhaushalt handelt es sich beim Voranschlagskredit um einen genau bestimmten Begriff, nämlich um eine jährlich für ein Jahr erteilte Genehmigung, eine Ausgabe für einen genau bestimmten Zweck bis zu einem festgesetzten Betrag einer bestimmten Budgetposition zu be-

lasten. Beim Budget nach Leistungen hat der Beschluss des Grossen Rates eine grössere Tragweite. Er betrifft den Saldo zwischen Aufwand und Ertrag der einzelnen Leistungsgruppen. Gibt es bei einer Verwaltungseinheit nur eine Leistungsgruppe, so bezieht sich der Entscheid des Grossen Rates also auf diesen Einzelbetrag.

Absatz 2 von Artikel 42b führt aus, dass für den Aufwand (Abschreibungen, Subventionen, Fondseinlagen usw.) und den Ertrag der Laufenden Rechnung (Subventionen, Steuereinnahmen), die nicht in den Leistungsgruppen eingerechnet sind, weiterhin die Beschlussfassung nach Artikel 34 des Gesetzes über den Finanzhaushalt gilt. Dasselbe gilt für die Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung. Diese Positionen sind im Sonderdruck des Staatsvoranschlags und der Staatsrechnung bereits mit einem Sternchen gekennzeichnet mit dem Hinweis in der Fussnote an die Grossratsmitglieder, dass für die betreffenden Voranschlagskredite das ordentliche Beschlussverfahren gilt.

Art. 42d Mehrjahreskredit nach Leistungen

Der Staatsrat kann den Einheiten mit leistungsorientierter Führung einen Mehrjahreskredit gewähren. Das bedeutet nicht zum vornherein, dass dies zur allgemeinen Praxis wird, damit soll aber unter gewissen Voraussetzungen ein Finanzmanagement ermöglicht werden, das über den Rahmen eines Einjahresbudgets hinausgeht. Der gewährte Kredit muss jedoch im Rahmen des Finanzplans bleiben. Er ist für den Grossen Rat keinesfalls bindend, dessen Voranschlagsbeschlüsse vorbehalten bleiben. Es handelt sich dabei also nicht um Verpflichtungskredite im Sinne der Artikel 29-33 des Finanzhaushaltsgesetzes. Der Staatsrat legt im Ausführungsreglement die Bedingungen und Rechtswirkungen fest, mit denen die Gewährung eines Mehrjahreskredits verbunden ist. Es muss dabei insbesondere das vom Finanzhaushaltsgesetz vorgeschriebene Haushaltsgleichgewicht eingehalten und gegebenenfalls die Anpassung an eine ungünstige Entwicklung der Kantons- oder Bundesfinanzen ermöglicht werden.

Art. 42e Kosten- und Leistungsrechnung

Dieser Artikel bestimmt, dass die Einheiten mit leistungsorientierter Führung eine Kosten- und Leistungsrechnung führen müssen. Die leistungsorientierte Führung erfordert die Einführung eines solchen Instruments, das namentlich auf einer Einzelabrechnung der für die jeweilige Leistung aufgewendeten Arbeitsstunden beruht, die mit Hilfe eines Zeiterfassungstools berechnet werden. In der Versuchsphase, die bei gewissen Verwaltungseinheiten durchgeführt wurde, konnten diesbezügliche Erfahrungen und Kenntnisse gesammelt werden. Natürlich müssen alle Verwaltungseinheiten weiterhin auch eine Finanzbuchhaltung führen.

Art. 42f Controlling

Das Controlling ist ein Steuerungsinstrument. Die leistungsorientierte Führung erfordert ein Controlling-System, das der Steuerung und Kontrolle der Verwendung der gewährten Kredite und der Realisierung der Zielvorgaben dient. Das Controlling ist nicht zu verwechseln mit der Finanzkontrolle, die meistens im Nachhinein erfolgt und vom Finanzinspektorat durchgeführt wird.

Das Controlling betrifft insbesondere finanzielle, personelle (Einhaltung der Personaldotation) und Leistungsaspekte (Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Qualität). Dort,

wo die leistungsorientierte Führung mit einem Leistungsauftrag verbunden ist, ist auch dieser Gegenstand des Controllings.

Hauptverantwortlich für das Controlling ist die Verwaltungseinheit, zuständig sind aber auch die Direktion und der Staatsrat. Der Staatsrat wird sich noch genauer zum Controllingkonzept und dessen Organisation äussern. Die Finanzdirektion wird den Staatsrat bei der Durchführung des Controllings in technischer Hinsicht unterstützen.

Art. 42g Abweichung von gesetzlichen Bestimmungen

Die leistungsorientierte Führung erfordert eine Lockerung der Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes über die Voranschlagskredite (Art. 34-37). Der Staatsrat wird in den Ausführungsbestimmungen die Regeln für das Abweichen von den Rechnungslegungsgrundsätzen der qualitativen (Kreditabtretung), quantitativen (Kreditüberschreitung und Nachtragskredit) und zeitlichen Bindung (Kreditübertragung) festlegen. Er wird sich hauptsächlich auf die gegenwärtig geltenden reglementarischen Bestimmungen stützen, deren Realisierbarkeit erwiesen ist. Ziel ist es, den Einheiten mit leistungsorientierter Führung in einem organisierten und genau abgesteckten Rahmen mehr Flexibilität zu bieten. Diese grössere Handlungsfreiheit rechtfertigt sich durch die höheren Anforderungen, die sich mit den zu verwendenden Verwaltungstools stellen. In Absatz 2 wird noch ausgeführt, dass wie in Artikel 9 des Dekrets vom 8. Februar 2000 vorgesehen die Kreditabtretung zwischen Leistungen erlaubt sein wird, nicht aber zwischen Leistungsgruppen.

Art. 44–46 und Art. 51

Die Zusätze zu diesen Artikeln sollen die Befugnisse des Staatsrates, der Direktionen, der Finanzdirektion und des Finanzinspektorats umschreiben.

In Anwendung von Artikel 44 Abs. 2 Bst. a und b ist der Staatsrat für die Genehmigung des Finanzplans und die Verabschiedung des Voranschlagsentwurfs zuständig. Selbstverständlich fallen der Finanzplan und die Budgets der Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung schon unter diesen Zuständigkeitsbereich, dem Staatsrat muss jedoch die Befugnis verliehen werden, den Einheiten mit leistungsorientierter Führung Mehrjahreskredite zu sprechen.

Wie es schon jetzt der Fall ist, werden die Direktionen beim Staatsrat Mehrjahreskredite beantragen können. Dazu wird die Stellungnahme der Finanzdirektion erforderlich sein.

Es wird Aufgabe der Finanzdirektion sein, die Konzepte für die Kosten- und Leistungsrechnung und das Controlling aufzustellen. Diese Konzepte bestehen bereits, und sie haben in der Versuchsphase den letzten Schliff erhalten. Um die Einführung eines kohärenten Systems zu gewährleisten und Vergleiche zwischen Verwaltungseinheiten zu garantieren, müssen einheitliche Kostenkalkulationsregeln angewendet werden. Bei allfälligen Differenzen bezüglich dieser technischen Aspekte soll die Finanzdirektion entscheiden. Sie wird auch in Zusammenarbeit mit der betroffenen Direktion evaluieren, ob die entsprechenden Verwaltungseinheiten die Bedingungen für die leistungsorientierte Führung erfüllen. Die Finanzdirektion unterstützt auch den Staatsrat bei der Durchführung des Controllings. So hat sie ihm insbesondere periodisch die Führungstabelle zu unterbreiten, allfällige Korrekturmassnahmen vorzuschlagen und für eine regelmässige Durchführung des Controllings zu sor-

gen. Dieses System kommt schon jetzt zur allgemeinen Zufriedenheit zur Anwendung. Zur Ausführung dieser Aufgaben wird die Finanzdirektion gemäss Artikel 46 Abs. 2 des Finanzhaushaltsgesetzes insbesondere über die Finanzverwaltung verfügen. Das Amt für Personal und Organisation wird für die Verwaltung der Leistungskataloge und die Zurverfügungstellung des Zeiterfassungssystems zuständig sein. Ausserdem müssen die Leistungskataloge mit den Grundsätzen der leistungsorientierten Führung vereinbar sein. Demzufolge ist bei ihrer Erstellung die Stellungnahme der Finanzverwaltung erforderlich.

Artikel 51 des Finanzhaushaltsgesetzes legt die Kontrollaufgaben des Finanzinspektorats fest. Diese Bestimmung ist mit der Kontrolle der Kosten- und Leistungsrechnungsführung der Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung zu ergänzen. Kontrolliert werden sollen vor allem die Einhaltung der im Gesamtkonzept festgelegten Regeln, die Stundenabrechnungen nach Leistungen und die Kostenzuscheidung auf die Leistungen. Diese Kontrollen werden bei den periodischen Kontrollen durch das Finanzinspektorat durchgeführt. Es gibt keine doppelten Kontrollen.

6.3 Art. 3: Inkrafttreten und Referendums Klausel

Dieses Gesetz soll am 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt werden. Es untersteht dem Gesetzesreferendum.

7. SCHLUSS

Mit dem Ihnen unterbreiteten Gesetzesentwurf werden das Gesetz über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung sowie das Finanzhaushaltsgesetz ergänzt. Damit wird die Möglichkeit einer leistungsorientierten Verwaltungsführung in der ordentlichen Gesetzgebung verankert und auch eine Rechtsgrundlage für das Leistungsinventar und den Leistungskatalog geschaffen. Desgleichen wird Klarheit über Inhalt, Rechtswirkungen und Tragweite des Leistungsauftrags geschaffen. Und schliesslich wird die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt dadurch ergänzt, dass für die leistungsorientierte Führung unerlässliche Instrumente wie die Kosten- und Leistungsrechnung, die Zeiterfassung und das Controlling eingeführt werden.

Loi

du

modifiant certaines dispositions relatives à la gestion par prestations

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 12 mars 2007;
Sur la proposition de cette autorité,

Décède:

Art. 1 Modification de la LOCEA

La loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA) (RSF 122.0.1) est modifiée comme il suit:

Art. 55a (nouveau) Catalogue de prestations

¹ Les Directions et les unités administratives établissent et tiennent à jour un catalogue de leurs prestations.

² Les catalogues de prestations sont soumis périodiquement à l'examen du Conseil d'Etat.

³ Le Conseil d'Etat fixe le contenu, la forme et les modalités d'établissement et d'actualisation du catalogue de prestations.

Art. 59 Gestion par prestations

¹ Le Conseil d'Etat peut autoriser des unités administratives déterminées à se gérer par prestations, conformément aux dispositions de la présente loi et de la législation sur les finances de l'Etat.

² La gestion par prestations est annuelle ou pluriannuelle. Elle peut s'accompagner de l'octroi d'un mandat de prestations.

Gesetz

vom

zur Änderung gewisser Bestimmungen über die leistungsorientierte Führung

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrates vom 12. März 2007;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1 Änderung des SVOG

Das Gesetz vom 16. Mai 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG) (SGF 122.0.1) wird wie folgt geändert:

Art. 55a (neu) Leistungskatalog

¹ Die Direktionen und die Verwaltungseinheiten erstellen einen Leistungskatalog und sind für seine Nachführung zuständig.

² Die Leistungskataloge werden dem Staatsrat periodisch zur Überprüfung unterbreitet.

³ Der Staatsrat bestimmt den Inhalt, die Form und die Modalitäten für die Erstellung und die Nachführung des Leistungskatalogs.

Art. 59 Leistungsorientierte Führung

¹ Der Staatsrat kann einzelnen Verwaltungseinheiten die leistungsorientierte Führung nach den Bestimmungen dieses Gesetzes und der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt des Staates bewilligen.

² Die leistungsorientierte Führung kann sich über ein oder mehrere Jahre erstrecken. Sie kann mit einem Leistungsauftrag verbunden werden.

³ Le Conseil d'Etat fixe les conditions préalables que doivent remplir les unités gérées par prestations et les modalités d'octroi de son autorisation.

⁴ Il peut leur déléguer, dans les limites de la loi, des compétences de décision, notamment dans les domaines de l'organisation, de la gestion financière, de la gestion du personnel et de l'acquisition de biens et de services.

Art. 59a (nouveau) Mandat de prestations
a) Contenu

¹ Le Conseil d'Etat peut octroyer un mandat de prestations à une unité administrative déterminée.

² Le mandat de prestations fixe, pour une période déterminée, les prestations que doit fournir l'unité administrative, les crédits alloués et les objectifs à atteindre.

³ En particulier:

- a) il fixe la mission de l'unité;
- b) il définit les prestations et les groupes de prestations que doit fournir l'unité;
- c) il détermine les objectifs à atteindre;
- d) il fixe les indicateurs de performance;
- e) il détermine les ressources nécessaires à l'exécution du mandat. Les compétences budgétaires du Grand Conseil sont réservées.

Art. 59b (nouveau) b) Adoption

Le mandat de prestations est adopté par le Conseil d'Etat, sur la proposition de la Direction dont dépend l'unité administrative et sur le préavis de la Direction en charge des finances.

Art. 59c (nouveau) c) Effets

¹ Le mandat de prestations lie le Conseil d'Etat et l'unité administrative.

² Il peut cependant être modifié, sur l'initiative de l'une ou l'autre partie, si des circonstances extraordinaires l'exigent, en particulier la situation financière de l'Etat. La procédure est la même que pour l'adoption du mandat de prestations.

³ Der Staatsrat legt die Voraussetzungen fest, die die Einheiten mit leistungsorientierter Führung erfüllen müssen, und regelt die Modalitäten der Bewilligungserteilung.

⁴ Der Staatsrat kann den Einheiten mit leistungsorientierter Führung in den Grenzen des Gesetzes Entscheidungsbefugnisse übertragen; dies gilt namentlich für die Bereiche Organisation, Finanzverwaltung, Personalverwaltung und Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen.

Art. 59a (neu) Leistungsauftrag
a) Inhalt

¹ Der Staatsrat kann einzelnen Verwaltungseinheiten einen Leistungsauftrag erteilen.

² Der Leistungsauftrag legt für einen bestimmten Zeitraum die von der Verwaltungseinheit zu erbringenden Leistungen, die gewährten Kredite und die zu erreichenden Ziele fest.

³ Insbesondere:

- a) legt er den Auftrag der Verwaltungseinheit fest;
- b) beschreibt er die von der Verwaltungseinheit zu erbringenden Leistungen und Leistungsgruppen;
- c) formuliert er die Zielvorgaben;
- d) bezeichnet er die Leistungsindikatoren;
- e) legt er die für die Erfüllung des Leistungsauftrags erforderlichen Mittel fest. Die Budgetbefugnisse des Grossen Rates bleiben vorbehalten.

Art. 59b (neu) b) Beschluss

Der Leistungsauftrag wird vom Staatsrat auf Antrag der Direktion, der die betreffende Verwaltungseinheit untersteht, und gestützt auf die Stellungnahme der für die Finanzen zuständigen Direktion beschlossen.

Art. 59c (neu) c) Rechtswirkungen

¹ Der Leistungsauftrag ist für den Staatsrat und für die Verwaltungseinheit verbindlich.

² Er kann jedoch auf Betreiben der einen oder anderen Partei geändert werden, wenn ausserordentliche Umstände, insbesondere die Finanzlage des Staates, dies erfordern. Das Verfahren ist dasselbe wie für die Beschlussfassung über den Leistungsauftrag.

Art. 2 Modification de la LFE

La loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE) (RSF 610.1) est modifiée comme il suit:

Art. 38 al. 2 let. b^{bis} (nouvelle)

[² Le plan financier comprend notamment une estimation:]

b^{bis}) des résultats prévisionnels par prestations des unités administratives gérées par prestations;

Insertion d'un nouveau chapitre (après l'article 42)

CHAPITRE 5a (nouveau)

Gestion par prestations

Art. 42a (nouveau) Budget par prestations
a) Contenu

¹ Le budget de l'unité administrative gérée par prestations présente, pour chaque prestation et groupe de prestations, le total des charges et des revenus ainsi que le solde qui en résulte.

² Les justificatifs du budget mentionnent en outre, par prestation et groupe de prestations, les objectifs annuels et les indicateurs y relatifs.

³ La Direction en charge des finances règle les détails de la présentation du budget.

Art. 42b (nouveau) b) Décision

¹ La décision budgétaire du Grand Conseil porte sur le solde des charges ou revenus de chaque groupe de prestations.

² Les charges et revenus de fonctionnement qui n'entrent pas dans le calcul du coût des prestations ainsi que les recettes et dépenses d'investissements font l'objet d'une décision selon la procédure ordinaire de l'article 34 de la présente loi.

Art. 42c (nouveau) Compte par prestations

Les comptes sont présentés et adoptés selon la même forme et les mêmes règles que le budget.

Art. 2 Änderung des FHG

Das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) (SGF 610.1) wird wie folgt geändert:

Art. 38 Abs. 2 Bst. b^{bis} (neu)

[² Der Finanzplan enthält namentlich eine Schätzung:]

b^{bis}) der voraussichtlichen Ergebnisse nach Leistungen der Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung;

Einführung eines neuen Kapitels (nach Artikel 42)

KAPITEL 5a (neu)

Leistungsorientierte Führung

Art. 42a (neu) Budget nach Leistungen
a) Inhalt

¹ Das Budget der Verwaltungseinheit mit leistungsorientierter Führung weist für jede Leistung und jede Leistungsgruppe den Gesamtaufwand und den Gesamtertrag sowie den daraus resultierenden Saldo aus.

² In den Budgetnachweisen sind ausserdem nach Leistung und Leistungsgruppe die jährlichen Ziele und die betreffenden Indikatoren anzugeben.

³ Die für die Finanzen zuständige Direktion regelt die Darstellung des Budgets im Einzelnen.

Art. 42b (neu) b) Beschluss

¹ Gegenstand des Budgetbeschlusses des Grossen Rates ist der Saldo von Aufwand und Ertrag jeder Leistungsgruppe.

² Für die Aufwand- und Ertragsarten der Laufenden Rechnung, die in den Leistungsgruppen nicht eingerechnet sind, sowie die Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung gilt die ordentliche Beschlussfassung nach Artikel 34 dieses Gesetzes.

Art. 42c (neu) Rechnung nach Leistungen

Die Rechnung wird in derselben Form und nach denselben Regeln dargestellt und genehmigt wie das Budget.

Art. 42d (nouveau) Crédit pluriannuel par prestations

¹ Le Conseil d'Etat peut octroyer un crédit pluriannuel par prestation et groupe de prestations aux unités gérées par prestations.

² Le crédit pluriannuel doit respecter le plan financier.

³ Le crédit pluriannuel ne lie pas le Grand Conseil.

⁴ Le Conseil d'Etat précise, par voie réglementaire, les conditions et les effets pour l'unité administrative de l'attribution d'un crédit pluriannuel.

Art. 42e (nouveau) Comptabilité analytique

¹ L'unité administrative qui se gère par prestations tient, parallèlement à la comptabilité financière, une comptabilité analytique.

² Cette comptabilité doit permettre la détermination, par prestation, des charges et des revenus, des coûts complets et du degré de couverture des coûts. Elle se fonde sur un décompte horaire par prestation.

Art. 42f (nouveau) Controlling

¹ Le Conseil d'Etat met en place un système de controlling afin d'assurer le suivi et le contrôle de l'utilisation des crédits par prestation et groupe de prestations ainsi que le respect des objectifs fixés.

² Le controlling porte notamment sur les prestations, le personnel et les finances et, le cas échéant, sur la réalisation du mandat de prestations.

³ Il est exercé, à l'aide de tableaux de bord et de rapports périodiques, aux échelons de l'unité administrative, de la Direction dont elle dépend et du Conseil d'Etat.

Art. 42g (nouveau) Dérogation

¹ Lors de l'exécution du budget par prestations, le Conseil d'Etat peut déroger aux dispositions des articles 34 à 37 de la présente loi.

² Il peut notamment déroger aux principes comptables de spécialités qualitative, quantitative et temporelle. Toutefois, les crédits ne peuvent être transférés d'un groupe de prestations à l'autre.

Art. 42d (neu) Mehrjahreskredite nach Leistungen

¹ Der Staatsrat kann den Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung einen Mehrjahreskredit nach Leistungen oder Leistungsgruppen gewähren.

² Der Mehrjahreskredit muss den Finanzplan einhalten.

³ Der Mehrjahreskredit ist für den Grossen Rat nicht verbindlich.

⁴ Der Staatsrat führt auf dem Reglementsweg die Bedingungen und Rechtswirkungen aus, mit denen die Gewährung eines Mehrjahreskredits für die Verwaltungseinheit verbunden ist.

Art. 42e (neu) Kosten- und Leistungsrechnung

¹ Die Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung führen parallel zur Finanzbuchhaltung eine Kosten- und Leistungsrechnung.

² Mit dieser Buchhaltung müssen für jede Leistung Aufwand und Ertrag, die vollständigen Kosten und der Kostendeckungsgrad bestimmt werden können. Als Grundlage dienen die pro Leistung erbrachten Arbeitsstunden.

Art. 42f (neu) Controlling

¹ Der Staatsrat richtet ein Controlling-System ein, das der Steuerung und Kontrolle der Verwendung der leistungs- und leistungsgruppenbezogenen Kredite dient und die Einhaltung der Zielvorgaben gewährleisten soll.

² Das Controlling umfasst insbesondere die Leistungen, das Personal und die Finanzen sowie gegebenenfalls die Erfüllung des Leistungsauftrags.

³ Es wird mit Hilfe von Kennzahlensystemen und von periodischen Berichten auf der Stufe der Verwaltungseinheit, der Direktion, der sie untersteht, und des Staatsrates ausgeübt.

Art. 42g (neu) Abweichung von gesetzlichen Bestimmungen

¹ Der Staatsrat kann beim Vollzug des Budgets nach Leistungen von den Bestimmungen der Artikel 34–37 dieses Gesetzes abweichen.

² Er kann insbesondere von den Rechnungslegungsgrundsätzen der qualitativen, quantitativen und zeitlichen Bindung abweichen. Die Kredite können aber nicht von einer Leistungsgruppe auf eine andere übertragen werden.

Art. 44 al. 2 let. d^{bis} (nouvelle)

[² Il [le Conseil d'Etat] est notamment compétent pour:]

d^{bis}) octroyer les crédits pluriannuels aux unités administratives gérées par prestations, sous réserve des articles 29 et 30 relatifs aux crédits d'engagement;

Art. 45 al. 2 let. b^{bis} (nouvelle)

[² Elles [les Directions] sont compétentes pour:]

b^{bis}) proposer au Conseil d'Etat les crédits pluriannuels des unités administratives gérées par prestations;

Art. 46 al. 1 let. l, m, n et o (nouvelles)

[¹ La Direction dont relève la gestion financière de l'Etat (ci-après: la Direction en charge des finances) est notamment compétente pour:]

- l) élaborer les concepts de comptabilité analytique et de controlling applicables dans les unités administratives;
- m) fixer les règles de calculation et d'imputation des coûts et trancher les différends y relatifs;
- n) évaluer, en collaboration avec la Direction concernée, si une unité administrative remplit les conditions d'une gestion par prestations;
- o) assister le Conseil d'Etat dans l'exercice du controlling.

Art. 51 al. 1 let. h^{bis} (nouvelle)

[¹ L'Inspection des finances a pour tâches de contrôler:]

h^{bis}) la comptabilité analytique des unités administratives gérées par prestations;

Art. 3 Entrée en vigueur et referendum

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Art. 44 Abs. 2 Bst. d^{bis} (neu)

[² Er [der Staatsrat] ist insbesondere zuständig für:]

d^{bis}) die Gewährung der Mehrjahreskredite für die Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung; die Artikel 29 und 30 über die Verpflichtungskredite bleiben vorbehalten;

Art. 45 Abs. 2 Bst. b^{bis} (neu)

[² Sie [die Direktionen] sind zuständig für:]

b^{bis}) die Beantragung der Mehrjahreskredite für die Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung beim Staatsrat;

Art. 46 Abs. 1 Bst. l, m, o und p (neu)

[¹ Die Direktion, die mit der Führung des Finanzhaushalts des Staates beauftragt ist (die für die Finanzen zuständige Direktion), ist namentlich zuständig für:]

- l) die Ausarbeitung der in den Verwaltungseinheiten anwendbaren Konzepte für die Kosten- und Leistungsrechnung und für das Controlling;
- m) die Festlegung von Regeln für die Berechnung und die Kontierung der Kosten und den Entscheid bei diesbezüglichen Differenzen;
- n) die Beurteilung in Zusammenarbeit mit der betroffenen Direktion, ob eine Verwaltungseinheit die Voraussetzungen für die leistungsorientierte Führung erfüllt;
- o) die Unterstützung des Staatsrates bei der Durchführung des Controlling.

Art. 51 Abs. 1 Bst. h^{bis} (neu)

[¹ Dem Finanzinspektorat obliegt die Überprüfung:]

h^{bis}) der Kosten- und Leistungsrechnung der Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung;

Art. 3 Inkrafttreten und Referendum

¹ Der Staatsrat setzt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.